

RP 84/2026 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i vattenlagen. Det föreslås att det i vattenlagen tas in bestämmelser om påförandet av en fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem i tillstånd för vattenkraftverk där dessa inte ingår. De föreslagna ändringarna gör det lättare än för närvarande att se över tillståndsvillkoren för vattenkraftverken när det gäller fiskerihushållningsärenden. Syftet med bestämmelserna är att stödja återställande av vandrande fiskbestånd och stoppa förlusten av biologisk mångfald. De föreslagna ändringarna kompletterar det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Lagen avses träda i kraft under våren 2027.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Beredning	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget	7
2.1 Lagstiftning och praxis	7
2.2 Nationella fiskstrategier	14
2.3 Europeiska unionens lagstiftning	15
2.4 Vattenkraft som en del av Finlands elsystem	20
2.5 Fiskevårdsskyldigheter och fiskerihushållningsavgifter i tillstånd för vattenkraftverk	22
2.6 Projekt för anläggning av passager förbi vandringshinder 2021–2025	23
2.7 Aspekter som gäller statligt stöd	23
2.8 Bedömning av nuläget	25
2.8.1 Ändring av villkoren i ett vattenhushållningstillstånd	25
2.8.2 Varaktighetsskydd för vattenhushållningstillstånd	26
2.8.3 Övriga frågor	27
3 Målsättning	28
4 Förslagen och deras konsekvenser	28
4.1 De viktigaste förslagen	28
4.2 Huvudsakliga konsekvenser	29
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	29
4.2.1.1 Hushåll	30
4.2.1.2 Företag	30
4.2.1.3 De offentliga finanserna	35
4.2.1.4 Kommunerna	37
4.2.2 Miljökonsekvenser	38
4.2.3 Andra konsekvenser för människor och samhälle	40
5 Alternativa handlingsvägar	42
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	42
5.1.1 Allmänt	42
5.1.2 Ekonomiska styrmedel	43
5.1.3 Rättsliga styrmedel	43
5.2 Utländsk lagstiftning och andra metoder som används utomlands	46
5.2.1 Sverige	46
5.2.2 Tyskland	49
6 Remissvar	50
6.1 Arbetsgruppens betänkande	50
6.2 Utkast till regeringens proposition	52
6.3 Rådet för bedömning av lagstiftningen	59
7 Specialmotivering	60
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	66
9 Ikraftträdande	67
10 Verkställighet och uppföljning	67

11 Förhållande till budgetpropositionen.....	67
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	67
12.1 Allmänt.....	67
12.2 Jämlikhet.....	68
12.3 Egendomsskydd.....	69
12.4 Näringsfrihet.....	75
12.5 Ansvar för miljön.....	76
12.6 Rättsskydd.....	77
12.7 Kommunal självstyrelse.....	78
LAGFÖRSLAG.....	80
Lag om ändring av vattenlagen.....	80
BILAGA.....	83
PARALLELTEXT.....	83
Lag om ändring av vattenlagen.....	83

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering av den 20 juni 2023 konstateras följande: "Regeringen uppdaterar vattenlagen så att utöver uppdateringen av de gamla vattentillstånden kan det också fastställas fiskevårdsskyldigheter för inrättningar som hittills inte varit underkastade sådana skyldigheter". Projektet (<https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM039:00/2019>) ingår i en helhet av åtgärder som syftar till att återetablera de nationella bestånden av vandringsfisk. Åtgärderna hänför sig till regeringsprogrammets mer omfattande mål att värna om Finlands värdefulla natur.

Projektet hänför sig också till regeringsprogrammets föresats om att "Regeringen stärker verksamhetsförutsättningarna för den reglerbara vattenkraften, som är viktig med tanke på hela energisystemet. I samband med uppdateringen av vattenlagen ser man till att det också i fortsättningen är möjligt att genomföra projekt som är viktiga för samhällsekonomin och det allmänna intresset." Också i regeringens föresatser om tillväxtåtgärder inom energisektorn vid regeringens halvtidsöversyn 2025 har man betonat vattenkraftens betydelse med tanke på energiförsörjningen, reglerkraften och försörjningsberedskapen. I samband med åtgärderna är det nödvändigt att notera vattenkraftens betydelse som en elproduktionsform som tillhandahåller reglerkraft.

Vandringsfiskens livscykel

Med vandringsfisk avses arter som föds i strömmande vatten, tillbringar uppväxttiden i havet eller i insjöar och återvänder till det vattendrag där de föddes för att föröka sig. Enligt 4 § 3 punkten i lagen om fiske (379/2015) avses med vandringsfisk lax, insjölox, ål, nejonöga, asp, öring samt vandrande bestånd av röding, harr och sik. Många arter behöver fors- och strömplatser för att föröka sig och en del också för tillväxten i yngelfasen. Dessutom förutsätter vandringsfiskens naturliga livscykel en möjlighet att förflytta sig mellan yngelområden i älvarna och födosöksområden i insjöarna eller havet. Om vandringsfisken på grund av vandringshinder inte kan stiga upp till sina förökningsområden eller vandra ner till sina födosöksområden, avbryts deras naturliga livscykel.

Typiska vattenkonstruktioner som utgör vandringshinder är vattenkraftverk med tillhörande konstruktioner, regleringsdammar, bottendammar och olika vägtrummor. Sättet på vilket projekt genomförs har betydelse för hur stor olägenhet vattenkonstruktionen orsakar vattennaturen i allmänhet eller bestånden av vandringsfisk i synnerhet. I tillståndsbesluten för nyare projekt har konsekvenserna för vattennaturen och bestånden av vandringsfisk identifierats och för att förebygga eller lindra dem har den projektansvarige meddelats olika tillståndsvillkor. Brister förekommer i allmänhet i gamla projekt där de villkor som tryggar fiskbestånden kan vara av synnerligen allmän karaktär eller saknas helt och hållet. Sådana inrättningar benämns i denna proposition kraftverk som saknar skyldigheter.

Med tanke på tryggandet av vandringsfiskbestånden finns det i allmänhet brister i gamla projekt som till en del kan basera sig på beslut alltifrån 1800-talet. Det totala antalet vandringshinder är inte känt, men enligt uppgifter i informationssystemet för vattenbyggnadsarbeten (VESTY) och uppgifter från tillsynsmyndigheterna kan det totala antalet vandringshinder uppskattas stiga till flera tusen. Vattenkraftverk utgör endast en del av dessa, men i praktiken har byggandet av just

vattenkraftverk varit av stor betydelse för minskningen i bestånden av vandringsfisk som förekommer i vilt tillstånd.

Staten har strävat efter att återetablera vandringsfiskbestånden genom att på olika sätt stödja projekt som syftar till att förbättra deras levnadsförhållanden. Sådana projekt har vanligen genomförts i samarbete med de projektansvariga. Alla tillståndshavare har emellertid inte varit beredda att i samförstånd delta i genomförandet av sådana projekt, utan det har varit nödvändigt för myndigheten att ansöka om ändring av tillståndet.

I den gällande vattenlagen finns bestämmelser om ändring av fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift och av villkoren i ett tillstånd för vattenhushållningsprojekt. De förutsättningar som anges för ändring i efterhand av villkoren i ett tillstånd som vunnit laga kraft är stränga. Översyn av tillståndsvillkor eller meddelande av nya villkor får i regel inte nämnvärt minska den nytta som projektet medför. Dessutom har den projektansvarige rätt att få ersättning för andra än ringa förluster av förmåner som översyn eller meddelande av nya villkor medför.

Den projektansvariges ställning när det gäller ändring i efterhand i ett vattenhushållningstillstånd är anmärkningsvärt stark. Det här har begränsat genomförandet av projekt som syftar till att återetablera vandringsfiskbestånden. Den gällande lagstiftningen har ansetts vara otillfredsställande särskilt i fråga om inrättningar som inte varit underkastade skyldigheter. Det har i praktiken visat sig vara svårt att främja projekt som omfattar sådana inrättningar utan tillståndshavarens medverkan.

1.2 Beredning

Vid justitieministeriet utarbetades 2018 som tjänsteuppdrag en bedömningspromemoria där juridiska frågor som hänför sig till åläggande av fiskevårdsskyldighet i efterhand granskas (Justitieministeriets publikation 36/2018). Bakom denna bedömning ligger ett initiativ till lagändring som lämnats till justitieministeriet i syfte att förbättra levnadsförhållandena för bestånden av vandringsfisk som förekommer i vilt tillstånd i åar och älvar. Publikationen finns tillgänglig i statsrådets publikationsarkiv Valto (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1>).

I bedömningspromemorian ansågs att de åtgärder för att förebygga fiskeriekonomiska olägenheter som en gång i tiden föreskrivits i vattenhushållningstillstånden inte till alla delar har lett till önskat slutresultat. I bedömningspromemorian ansågs vidare att med beaktande av de förnyade målen för tryggheten av fiskbestånden och undersökningar som gäller vården av fiskbestånden verkar det som att den gällande vattenlagstiftningen inte till alla delar har tryggt ett tillräckligt urval av metoder för att kompensera de fiskeriekonomiska olägenheterna. De huvudsakliga behoven att revidera lagstiftningen handlade om att det i vattenkraftverkens vattenhushållningstillstånd inte ingick någon fiskevårdsskyldighet eller någon avgift, vilket inte ska ändras. För att säkerställa målen för strategierna för vandringsfiskbestånden behöver vattenlagen ses över så att fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift kan inkluderas i sådana vattenhushållningstillstånd där den saknas, vid behov oberoende av viljan hos innehavaren av vattentillståndet. Enligt bedömningspromemorian finns det inga hinder för att utfärda sådana bestämmelser, men vid en eventuell egentlig beredning bör uppmärksamhet särskilt fästas vid de författningsrättsliga frågor som hänför sig till den projektansvariges egendomsskydd.

Bedömningspromemorian har varit på remiss och det har sammanställts ett sammandrag av remissvaren (Justitieministeriets publikationer 2019:32). Publikationen finns tillgänglig på adressen <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-770-0>. Remissinstanserna har i huvudsak

omfattat den åsikt som framförs i bedömningspromemorian om att den nuvarande regleringen är otillräcklig och om behovet av ett lagberedningsprojekt, vars syfte är att ändra vattenlagen.

Justitieministeriet tillsatte den 30 september 2022 en arbetsgrupp för att bereda ett förslag till revidering av vattenlagen. Arbetsgruppens mandatperiod var den 1 oktober 2022–31 mars 2023. Arbetsgruppen fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till revidering av vattenlagen så att det blir lättare att foga en fiskevårdsskyldighet eller en skyldighet att betala fiskerihushållningsavgift till sådana lagakraftvunna tillstånd för vattenkraftverk där en sådan skyldighet inte ingår sedan tidigare. Förslaget skulle basera sig på den bedömningspromemoria som gäller juridiska frågor i anslutning till påförande av fiskevårdsskyldighet i efterhand (Justitieministeriets publikation 36/2018) samt på remissvaren om den. Arbetsgruppen skulle utarbeta sitt betänkande i form av en regeringsproposition. Justitieministeriet tillsatte därtill en uppföljningsgrupp med uppgift att följa och utvärdera arbetsgruppens arbete.

Arbetsgruppen sammanträdde sju gånger och uppföljningsgruppen tre gånger. Arbetsgruppen hörde som sakkunniga specialforskare Saija Koljonen från Finlands miljöcentral, specialforskare Pauliina Louhi och specialforskare Antti Iho från Naturresursinstitutet, äldre forskare Iivo Vehviläinen från Aalto-universitetet och enhetschef Jyrki Uusitalo från Fingrid Oyj. Arbetsgruppen fick dessutom skriftliga sakkunnigutlåtanden av professor Juha Raitio och professor Martti Häkkänen. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till justitieministeriet den 31 mars 2023.

Arbetsgruppens betänkande var på remiss den 31 mars–31 maj 2023 och det har sammanställts ett sammandrag av remissvaren (Justitieministeriets publikationer 2023:29). Publikationen finns tillgänglig på adressen <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165135>. De som lämnade utlåtande förhöll sig enhälligt positivt till betänkandets mål om att återetablera vandringsfiskbestånden samt bromsa förlusten av biologisk mångfald. Remissinstansernas åsikter var emellertid delade beträffande förslagen om en översyn av de fiskeriekonomiska tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter samt beträffande förslagen om inlösen av kraftverk med ringa ekonomiskt värde och som saknar skyldigheter och som har ringa betydelse med tanke på energiförsörjningen för att trygga bestånden av vandringsfisk.

Beredningen fortsatte sommaren 2025 som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet i samarbete med arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet. Den fortsatta beredningen av projektet presenterades den 14 augusti och den 15 augusti 2025 för producenter av vattenkraft och andra intressentgrupper. Under den fortsatta beredningen hördes ledande sakkunnig Jyrki Uusitalo från Fingrid Abp och ledande beredskapsexpert Anssi Paalanen från Försörjningsberedskapscentralen den 2 december 2025.

Ett mer omfattande möte med intressentgrupper ordnades den 8 januari 2026, där de reviderade förslagen till bestämmelser och de preciserade konsekvenserna av förslagen presenterades vid den fortsatta beredningen. Företrädare för intressentgrupperna gavs tillfälle att lämna synpunkter på de reviderade förslagen. Intressentgruppernas utlåtanden finns på projektets projektsida.

Utkastet till regeringens proposition var på remiss den 18 februari–13 mars 2026. Utlåtanden begärdes av ministerierna, myndigheter, intressegrupper och medborgarorganisationer. Utlåtandena finns i projektets projektportal. Remissinstanserna har allmänt understött målet att återetablera de nationella bestånden av vandringsfisk som ligger till grund för projektet. En del av remissinstanserna anser att lagändringarna på ett mycket betydande sätt ingriper i egendom som tryggas enligt grundlagen. En del av remissinstanserna anser att de föreslagna lagändringarna är otillräckliga när det gäller att uppnå målet.

Propositionen behandlades i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 15 april 2026.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om propositionen den 22 april 2026.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis

Fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift

Syftet med de i vattenlagen avsedda fiskeriekonomiska skyldigheterna, fiskevårdsskyldigheten och fiskerihushållningsavgiften framgår av lagens 3 kap. 14 §. Om ett vattenhushållningsprojekt orsakar skada på fiskbeståndet eller fisket, ska den projektansvarige åläggas att vidta åtgärder för att förebygga eller minska skadan (fiskevårdsskyldighet) eller att betala den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning en avgift som motsvarar de skäliga kostnaderna för dessa åtgärder (fiskerihushållningsavgift). Syftet med dessa skyldigheter är att förebygga skador och olägenheter som drabbar fiskbeståndet och allmänna eller enskilda fiskerihushållningsintressen (RP 277/2009 rd, s. 73).

Fiskevårdsskyldigheten kan bestå av en fiskväg, en restaureringsåtgärd som avser fiskerinäringen, fiskutplantering eller någon annan vårdåtgärd som avser fiskerinäringen, eller en kombination av dessa åtgärder. Vid behov kan fiskevårdsskyldigheten inbegripa kontroll av resultaten av åtgärderna inom det vattenområde som berörs av projektets skadliga verkningar. Fiskerihushållningsavgiften används för att förebygga eller minska skador till planering och genomförande av nödvändiga åtgärder samt till uppföljning av resultatet av dem inom det vattenområde där projektet har skadliga verkningar. Tillstånds- och tillsynsverket kan meddela föreskrifter om användningen av avgiften till den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning. Till skillnad från en fiskväg, avhjälper inte egentligen någon annan fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift sådana vandringshinder för vandringsfiskbestånd som till exempel utgörs av en kraftverksdamm, utan genom dessa skyldigheter kan fiskbestånden i fråga stödjas på annat sätt genom olika vårdåtgärder som avser fiskerinäringen.

I 3 kap. 14 § 2 mom. i vattenlagen föreskrivs det om omständigheter som ska beaktas när fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift påförs. När fiskevårdsskyldighet, en fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem påförs, ska projektets art och verkningar, övriga vårdåtgärder som ska vidtas inom det område som berörs av projektets skadliga verkningar och regleringen av fisket beaktas. Enligt motiveringen till lagen är avsikten att en fiskeriekonomisk skyldighet ska kunna påföras flexibelt från fall till fall i enlighet med de aktuella situationerna och förhållandena på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Enligt den andra meningen i 2 mom. får de åtgärder som ingår i fiskevårdsskyldigheten dock inte medföra sådana kostnader för den projektansvarige som är oskäligen i förhållande till den nytta som kan vinnas genom dem.

I Vasa förvaltningsdomstols avgörande 19/0070/2 var det fråga om en kraftverkshelhet som bestod av ett gammalt kraftverk och en ny kraftverksbyggnad på de motsatta stränderna av ån samt en rak damm som löpte tvärs över strömmen. Tillstånd enligt vattenlagen skulle sökas för det nya kraftverket. Kraftverkets skyldighet att bygga fiskväg, fiskutplanteringsskyldighet och fiskerihushållningsavgift behövdes för att kompensera de fiskeriekonomiska förluster som verksamheten medfört, och fullgörandet

av skyldigheterna medförde inga oskäligen kostnader för den projektansvarige jämfört med den nytta som de medför.

Bestämmelser om den plan som ska utarbetas för fullgörande av den fiskevårdsskyldighet som anges i tillståndet (plan för fullgörande av fiskevårdsskyldighet) och om plan för användning av fiskerihushållningsavgift finns i 3 kap. 15 § i vattenlagen. Den projektansvarige ska utarbeta en plan för fullgörande av fiskevårdsskyldighet. Godkännandet av planen ankommer på den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning. Ingen plan behöver dock göras upp, om fiskevårdsskyldigheten är ringa och dess innehåll anges i detalj i tillståndet. Den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning fastställer också en plan för användning av fiskerihushållningsavgift, där de åtgärder som ska vidtas med fiskerihushållningsavgiften specificeras. Om flera fiskerihushållningsavgifter har påförts för förebyggande av olägenheter på samma vattenområde, kan det göras upp en gemensam plan för användningen av avgifterna.

Den fiskevårdsskyldighet eller avgift som ingår i tillståndet är inte avsedd att vara permanent så att den inte skulle kunna ändras. Fiskeriekonomiska skyldigheter åtnjuter med andra ord inte varaktighetsskydd i samma bemärkelse som vissa andra typer av tillståndsplikt. Grundläggande bestämmelser om justering av fiskeriekonomiska skyldigheter finns i 3 kap. 22 § i vattenlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan ändra villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift, om förhållandena har förändrats väsentligt. En skyldighet som har visat sig oändamålsenlig med tanke på fiskerinäringen kan dessutom ses över, om resultatet med tanke på denna näring kan förbättras utan att kostnaderna för fullgörandet av skyldigheten avsevärt ökar. I 2 och 3 mom. i paragrafen föreskrivs det dessutom om justering av den fiskerihushållningsavgift som påförts årligen, avgörande av oenigheter som gäller avgiften samt återbetalning av fiskerihushållningsavgift som tagits ut till ett alltför stort belopp.

Avgörandet HFD 2015:63 gällde slopande av villkoret att bygga en fiskväg som ingår i tillståndet för ett kraftverk med en effekt på 0,2 MW. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att den skyldighet att bygga och underhålla en fiskväg som ingår i tillståndet är ett viktigt sätt att återetablera och bevara bestånden av vandringsfisk och särskilt det naturliga beståndet av starkt hotad havsöring samt även i övrigt minska de fiskeriekonomiska skadorna i vattendraget under och ovanför kraftverket. Eftersom det var fråga om en åtgärd med vilken man försökte hindra utrotning av det naturliga beståndet av havsöring, kunde kostnaderna för anläggningen och underhållet av fiskvägen inte anses oskäligen i förhållande till nyttan.

I Vasa förvaltningsdomstols avgörande (dnr 18/0021/2) var det fråga om ändring av de fiskeriekonomiska tillståndsvillkoren för två vattenkraftverk med en effekt på mindre än 1 MW. Förvaltningsdomstolen skulle bland annat bedöma om de fiskevårdsskyldigheter som ändrats genom tillståndsmyndighetens beslut medförde oskäligen kostnader för den projektansvarige jämfört med nyttan av dem.

Kraftbolagets tidigare skyldighet bestod av en gemensam fiskerihushållningsavgift på 841 euro som påfördes tre kraftverk. Tillståndsmyndigheten hade i sitt beslut ålagt tillståndshavaren att bygga fiskvägar, vilket föranledde kostnader för planering, byggande och underhåll av fiskvägarna, ersättningar för rättigheter till områdena samt värdet av den elenergi som bolaget inte kunde producera. Enligt bolagets kostnadsförslag var engångsbeloppet av kostnaderna för fiskvägsprojektet cirka 250 000 euro per kraftverk och de årliga kostnaderna cirka 12 000 euro per kraftverk. På grund av att fiskvägarna byggdes förlorade bolaget sammanlagt 71 MWh i outnyttjad vattenkraft.

När man i ärendet beaktade å ena sidan den synnerligen betydande nytta som projektet medför för allmänintresset och å andra sidan de ovannämnda kostnader som projektet medför för tillståndshavaren, medförde byggandet av fiskvägarna enligt domstolen inte på det sätt som avses i 3 kap. 14 § 2 mom. i vattenlagen några oskäligen kostnader för den projektansvarige i förhållande till den nytta som kan uppnås.

Bestämmelser om tillämpningen av 3 kap. 22 § i vattenlagen, som gäller översyn av villkor i fråga om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift, på sådana fiskevårdsskyldigheter eller fiskerihushållningsavgifter som har påförts med stöd av bestämmelser som gällde innan vattenlagen trädde i kraft finns i 19 kap. 10 § i vattenlagen. Tillstånds- och tillsynsverket kan i enlighet med 3 kap. 22 § på ansökan eller på eget initiativ ändra också sådana villkor i fråga om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift som har meddelats med stöd av äldre lagstiftning som motsvarar denna lag. Ändringen kan ske under förutsättning att den anses behövlig med hänsyn till allmänintresset eller ett viktigt enskilt intresse. Tillstånds- och tillsynsverket ska i sitt beslut beakta hur lång tid som har förflutit sedan fiskerihushållningsavgiften påfördes och övriga synpunkter som påverkar saken.

Översyn av tillståndsvillkoren för inrättningar som inte är underkastade skyldigheter

Bestämmelserna i 3 kap. 22 § i vattenlagen som gäller översyn av villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift kan enligt rådande tolkning tillämpas endast på översyn av de fiskeriekonomiska tillståndsvillkor som redan ingår i ett lagakraftvunnet vattenhushållningstillstånd. Med stöd av det här kan fiskeriekonomiska villkor med andra ord inte inkluderas i ett tillstånd för en inrättning som inte är underkastad skyldigheter där sådana villkor inte finns från tidigare (se exempelvis HFD 4.4.2013 liggare 1160). I fråga om inrättningar som inte är underkastade skyldigheter ska således vattenlagens allmänna bestämmelser om översyn av tillståndsvillkoren för vattenhushållningsprojekt i 3 kap. tillämpas på översyn av tillstånd i syfte att trygga fiskbestånden. Eftersom tillstånd för inrättningar som inte är underkastade skyldigheter i allmänhet har beviljats innan den gällande vattenlagen (587/2011) trädde i kraft 2012, tillämpas på ändring av tillstånd också övergångsbestämmelserna i 19 kap. i vattenlagen i fråga om gamla projekt. I övergångsbestämmelserna har det i fråga om gamla projekt vanligen ställts ytterligare villkor för att skydda de projektansvariga.

På grund av projektets konsekvenser kan man med stöd av 3 kap. 21 § i vattenlagen ingripa i ett lagakraftvunnet vattenhushållningstillstånd i enlighet med den förteckning med fyra punkter som finns i 21 §. Enligt 1 mom. 1 punkten kan tillståndsvillkoren ses över och nya villkor meddelas, om genomförandet av projektet i enlighet med tillståndsvillkoren har skadliga verkningar som inte har förutsetts när villkoren meddelades och som inte annars kan minskas i tillräcklig utsträckning. Ansökan om översyn av villkoren ska dock lämnas in inom tio år från det att anmälan om slutförande gjordes. Tio år torde i de flesta fall vara en tillräckligt lång tid för att långsiktiga effekter av projektet ska upptäckas, även om det i vissa fall kan krävas ännu längre tid för att effekterna ska uppkomma. Det bör noteras att översyn av tillstånd som görs på denna grund inte innehåller några särskilda bestämmelser som tryggar tillståndshavarens ställning.

Det är också möjligt att se över tillståndsvillkoren och meddela nya sådana, om genomförandet av projektet i enlighet med tillståndsvillkoren på grund av ändrade förhållanden har skadliga verkningar som annars inte kan minskas i tillräcklig utsträckning (punkt 2 i förteckningen). Även om det i lagen varken föreskrivs om någon tröskel för förändringar i förhållandena eller för skadliga verkningar, torde det kunna förutsättas att de skadliga verkningarna har en viss grad

av betydelse. Tillståndsvillkoren kan också ses över om det krävs av säkerhetsskäl (punkt 3) eller om översvämning eller torka kan orsaka stor eller omfattande skada (punkt 4).

Översyn av tillståndsvillkor på grund av punkterna 2–4 i förteckningen är inte bunden till några tidsgränser. Översyn av tillståndsvillkor eller meddelande av nya villkor begränsas av det krav i 3 mom. som tryggar den projektansvariges ställning och enligt vilket översynen av tillståndsvillkor eller meddelande av nya villkor med stöd av 1 mom. 2–4 punkten inte nämnvärt får minska den nytta som projektet medför. Den projektansvarige har dessutom rätt att få ersättning för större än ringa förlust av förmån som översynen eller de nya villkoren medför. Betydande skadliga verkningar berättigar inte heller till att se över tillståndsvillkor eller meddela nya villkor, om detta skulle medföra sådan olägenhet för den projektansvarige som avses i bestämmelsen.

Bestämmelserna om översyn av tillståndsvillkor tillämpas också på vattenhushållningstillstånd som beviljats med stöd av de bestämmelser som gällde innan vattenlagen trädde i kraft. Den projektansvariges ställning tryggas med stöd av 19 kap. 5 § 3 mom. i vattenlagen. Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet. Detta innebär emellertid inte att man inte i efterhand skulle kunna ändra tillståndet. Enligt 19 kap. 12 § i vattenlagen kan innehavaren av en anläggning som baserar sig på ett tillstånd som beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före 1961 åläggas att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd. Den förlust av förmån som en sådan skyldighet medför för anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa.

Bestämmelser om översyn av gamla vattenhushållningstillstånd för reglering finns i 19 kap. 7 § i vattenlagen. En förutsättning för översynen av tillstånd för reglering är att den med hänsyn till omständigheterna medför avsevärd nytta för allmänintresset. Översynen får inte heller avsevärt minska den nytta som vattenregleringen totalt medför eller väsentligt ändra det ursprungliga syftet med regleringen, om inte den redan förlorat sitt ursprungliga syfte. Den projektansvarige har med stöd av paragrafens 4 mom. rätt att få ersättning för andra än ringa förlust av förmån som översynen av regleringen medför. En ersättning för förlust av nytta som vattenregleringen har medfört kan jämkas med beaktande av den nytta och de förluster av förmåner som översynen leder till och den tid under vilken nyttotagaren har kunnat utnyttja regleringen. Enligt motiveringen till den ursprungliga 8 kap. 10 b § i vattenlagen (264/1961) (RP 17/1994 rd s. 34) är det till exempel möjligt att tillåta betydligt större oersatta nyttoförluster hos äldre än hos nyare kraftverk. I motiveringen har man emellertid fäst uppmärksamhet vid eventuella problem under övergångsperioden som kan uppstå bland annat i samband med kraftverksförvärv.

När ett tillståndsbeslut förtydligas enligt 19 kap. 16 § i vattenlagen är det begreppsmässigt fråga om en annan sak än när tillståndet ses över. Förtydligandet av tillståndsbeslutet gäller situationer där det råder oklarhet om vad som ingår i tillståndet eller rättigheten eller i fråga om innehavaren. Då kan Tillstånds- och tillsynsverket förtydliga ett sådant beslut eller ersätta det med ett beslut enligt den gällande vattenlagen. I beslutet kan enligt det som föreskrivs i 3 kap. 10–14 § i syfte att säkerställa allmänna eller enskilda intressen meddelas sådana behövliga villkor för att undvika olägenheter som grundar sig på eller preciserar det tidigare beslutet. Villkoren får inte avsevärt minska den nytta som nyttjandet av tillståndet eller rättigheten medför, och de får inte leda till kostnader som är oskäligen i förhållande till nyttan av projektet.

Vattenärenden inom statens regionförvaltning och talan som gäller allmänintresset i fiskeriärenden

I 11 kap. 7 § i vattenlagen föreskrivs om de myndigheter som sköter uppgifter enligt vattenlagen. I enlighet med regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering har det genomförts en reform av statens regionförvaltning (RP 13/2025 rd), där regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter enligt vattenlagen har överförts till det nya Tillstånds- och tillsynsverket samt till livskraftscentralerna. Lagstiftningsändringarna gäller från och med den 1 januari 2026.

Inom den omorganiserade statens regionförvaltning avgör Tillstånds- och tillsynsverket de tillståndsärenden som avses i vattenlagen, övervakar efterlevnaden av vattenlagen tillsammans med den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten samt sköter andra uppgifter som enligt vattenlagen ankommer på verket. Enligt 11 kap. 9 § 1 mom. i vattenlagen bevakar Tillstånds- och tillsynsverket allmänintresset i tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt vattenlagen. Vid Tillstånds- och tillsynsverket finns en enhet för bevakning av allmänintresset, som bevakar allmänintresset vid beslutsfattande och ändringssökande som gäller miljön. Enheten har självständig beslutanderätt vid sin bevakning av allmänintresset. Bestämmelser om hörande av enheten i ansökningsärenden finns i 11 kap. 6 § 1 mom. i vattenlagen och bestämmelser om enhetens rätt att söka ändring i 15 kap. 2 § 2 mom. i vattenlagen.

Enligt 11 kap. 9 § 2 mom. i vattenlagen förs parts talan i ansökningsärenden utöver av de parter som specificeras i 11 kap. 7 § 1 mom. i vattenlagen även av de statliga myndigheter som bevakar allmänintresset inom sitt verksamhetsområde samt av de kommunala miljöförvaltningsmyndigheter till vars område verkningarna av det projekt som avses i ansökan kan komma att utsträcka sig.

Livskraftscentralerna sköter de uppgifter som gäller vattenhushållning och fiskerihushållning som ankommer på dem, så som föreskrivs i vattenlagen och i någon annan lag. De livskraftscentraler som sköter uppgifter som gäller vattenhushållning har i uppgift att bevaka allmänintresset i vattenhushållningsärenden, att sköta statens vattenrättsliga tillstånd och privaträttsliga avtal samt statens vattenkonstruktioner och främja vattenhanteringen inom jord- och skogsbruket. Livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning har till uppgift att bevaka allmänintresset i fiskeriärenden. En livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning för talan i fråga om allmänintresset i fiskeriärenden i projekt enligt vattenlagen. Skötseln av uppgifter inom fiskerihushållning har koncentrerats till tre livskraftscentraler.

Med bevakning av allmänintresset i fiskeriärenden avses förande av talan i anslutning till tryggande av fiskbestånden och fiskets verksamhetsbetingelser. Det har ansetts att bevakningen av allmänintresset i fiskeriärenden lämpligast kan skötas av en statlig myndighet på grund av de olika perspektiven i fiskeriärenden, områdenas vidsträckta karaktär, den sakkunskap och övriga resurser som skötseln av uppgifterna förutsätter samt behovet av att samordna olika intressen. Bevakningen av allmänintresset i fiskeriärenden begränsar inte talan för fiskeriområdena, vattenområdenas ägares eller andra som orsakas olägenhet.

Behandling av ansökningsärenden

Behandling av vattenärenden är ett förvaltningsförfarande på vilket bestämmelserna om ansökningsförfarande i 11 kap. i vattenlagen tillämpas, där de särskilda behov som behandlingen av vattenärenden medför har beaktats, samt som komplement bestämmelserna om förvaltningsförfarande i förvaltningslagen (434/2003). I 11 kap. i vattenlagen finns

bestämmelser om inledande av ett ärende, innehållet i en ansökan och en eventuell komplettering av den, utlåtanden om ansökan som begärs av myndigheterna samt hörande av parter och andra aktörer.

Ändring av vattenhushållningstillstånd är ett ansökningsärende som enligt 11 kap. 2 § i vattenlagen inleds genom en ansökan som tillställs Tillstånds- och tillsynsverket. Ansökningskompetensen innehas i allmänhet av den projektansvarige, det vill säga tillståndshavaren. Med stöd av de särskilda bestämmelserna om ansökningskompetens i 3 kap. 21 § 4 mom. i vattenlagen kan en ansökan om översyn av tillståndsvillkoren eller om meddelande av nya villkor under vissa förutsättningar som anges i vattenlagen också göras av en innehavare av en enskild förmån som drabbas av skadliga verkningar, en kommun, en tillsynsmyndighet eller en myndighet som bevakar allmänintresset i ärendet.

I 11 kap. 3 § i vattenlagen finns bestämmelser om innehållet i tillståndsansökan. Tillståndsansökan ska innehålla 1) en sådan redogörelse för projektets syfte och projektets inverkan på allmänna intressen, enskilda intressen och miljön som är tillräckligt utförlig för att ärendet ska kunna avgöras, 2) en plan över de åtgärder som behövs för att projektet ska kunna genomföras, 3) en beräkning av den nytta och de förluster av förmåner som projektet medför för registerenheterna för mark- och vattenområden och deras ägare och för andra parter och 4) en redogörelse för hur verksamhetens verkningar kontrolleras. Om ansökan gäller beviljande av tillstånd för ett projekt som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017), ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt 19 § i den lagen och kontaktmyndighetens motiverade slutsats fogas till ansökningshandlingarna före beslutsfattandet. Om ansökan gäller undantag enligt 20 c § i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (998/2024), ska sökanden lägga fram en behövlig utredning om att förutsättningarna för undantag är uppfyllda.

I 11 kap. 5 § i vattenlagen finns en bestämmelse om komplettering av ansökan. Om ansökan är bristfällig eller om särskild utredning krävs för att ärendet ska kunna avgöras, ska sökanden ges tillfälle att komplettera ansökan inom den tid som myndigheten fastställer. Om ansökan inte kompletteras kan ärendet lämnas utan prövning. I en begäran om komplettering av ansökan ska det i enlighet med 22 § i förvaltningslagen specificeras till vilka delar ansökan ska kompletteras. Begäran om komplettering ska i möjligaste mån framställas först efter att ansökan har granskats på en gång. Om avgörandet av ärendet är av betydelse för allmänintresset eller om vägande skäl kräver det, kan sökanden åläggas att komplettera ansökan eller inhämta utredning som behövs för att ansökningsärendet ska kunna avgöras. Om sökanden inte gör detta, kan utredning inhämtas på sökandens bekostnad. Annat vägande skäl som avses i bestämmelsen kan till exempel vara en situation där sökanden genom förvaltningstvång har ålagts att ansöka om tillstånd.

I 11 kap. 6 § i vattenlagen finns en bestämmelse om begäran av utlåtande. Utlåtande om ansökan ska begäras av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning och av behöriga myndigheter som bevakar allmänintresset, om det inte är uppenbart onödigt att begära utlåtande av dem. När det är fråga om sådana samhälleligt viktiga projekt av nationell betydelse som kan ha avsevärda eller omfattande skadliga verkningar ska utlåtande av statsrådet inhämtas. Tillstånds- och tillsynsverket ska ge enheten för bevakning av allmänintresset tillfälle att bli hörd i fråga om samhälleligt viktiga projekt eller projekt som kan ha avsevärda eller omfattande verkningar för vattenmiljön eller användningen av vattnen. Tillstånds- och tillsynsverket ska dessutom begära utlåtande av den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i de kommuner där det i ansökan avsedda projektets verkningar kan framträda, av den kommun där projektet ska placeras och vid behov av kommunerna inom projektets influensområde. Om ett projekt genomförs inom eller dess verkningar utsträcker sig

till samernas hembygdsområde och detta kan påverka samernas rättigheter som urfolk, ska Tillstånds- och tillsynsverket ge sametinget tillfälle att yttra sig. Tillstånds- och tillsynsverket kan även inhämta andra behövliga utlåtanden och utredningar i ärendet.

Av 11 kap. 7 § 1 mom. i vattenlagen framgår att innan Tillstånds- och tillsynsverket avgör ett ärende ska den ge dem vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet kan beröra (parterna) tillfälle att framställa anmärkningar med anledning av ärendet. Till parter räknas bland annat ägarna till det vattenområde och den strand inom ett projekts influensområde, delägarlagen för och enskilda delägare i samfällda områden så som föreskrivs i lagen om samfälligheter, innehavare av rätten till uttag av vatten, andra tillståndshavare samt vattenrättsliga sammanslutningar. Även fiskeområden kan föra en parts talan utgående från konsekvenserna för fiskerinäringen. Enligt 11 kap. 7 § 2 mom. ska även andra än parterna ges tillfälle att framföra sin åsikt innan ärendet avgörs. Åsikter kan framföras till exempel av invånarföreningar, andra medborgaorganisationer eller alla kommuninvånare, även om dessa inte är parter. Enligt 11 kap. 10 § 1 mom. i vattenlagen ska Tillstånds- och tillsynsverket delge ansökan genom offentlig kungörelse med iakttagande av 62 a § i förvaltningslagen. Information om kungörelsen ska med iakttagande av 108 § i kommunallagen publiceras i kommunerna inom projektets influensområde.

Den som inleder ett vattenhushållningsärende är i princip skyldig att skaffa och förete Tillstånds- och tillsynsverket den utredning som avgörandet av ärendet förutsätter. På grund av att partsförhållandena i vattenhushållningsärenden kan vara av mycket olika slag, liksom även de allmänintressen som hänför sig till användningen av vattenmiljön samt den särskilda sakkunskapen i vattenfrågor har det ansetts nödvändigt att myndigheten i vissa situationer på eget initiativ kan skaffa den utredning som behövs för att avgöra ett ärende. Bestämmelser om inhämtande av särskild utredning finns i 11 kap. 16 § i vattenlagen.

I 11 kap. 22 § i vattenlagen föreskrivs det om delgivning av och information om beslut. Tillstånds- och tillsynsverket ska genom offentlig kungörelse delge beslutet om ett ansökningsärende med iakttagande av 62 a § i förvaltningslagen. Beslutet ska ges till sökanden. En kopia av beslutet ska skickas till dem som har begärt det, till den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning, den kommunala miljövårdsmyndigheten och de myndigheter som bevakar allmänintressena i ärendet. Information om meddelande av beslutet ska skickas elektroniskt till känd adress till de parter som avses i vattenlagens 11 kap. 11 §, till de myndigheter som avses i 9 § och till dem som framställt anmärkningar och åsikter i ärendet.

Genomförande av vattenhushållningstillstånd

Bestämmelser om giltighetstid och genomförande av vattenhushållningstillstånd finns i 3 kap. 8 § i vattenlagen. Ett tillstånd beviljas tills vidare eller av särskilda skäl för viss tid. I ett tillstånd som gäller tills vidare ska det anges inom vilken tid vattenhushållningsprojektet ska genomföras och inledas. Vilken tidsfrist som ska fastställas beror på projektets karaktär. För projekt som blir färdiga på en gång ska det fastställas en tid för genomförande, medan det ska fastställas en tidpunkt för inledande till exempel i fråga om projekt av kontinuerlig karaktär. Tiden för att genomföra ett projekt får vara högst tio år och tiden inom vilken det ska inledas högst fyra år.

Tillstånds- och tillsynsverket kan av särskilda skäl på ansökan förlänga tidsfristen innan den löper ut. I förlängningsbeslutet kan villkoren i tillståndet ses över eller kompletteras. Även utan någon explicit bestämmelse har det ansetts klart att den tilläggstid som ges för genomförandet eller inledandet inte kan vara längre än den egentliga tidsfrist som avses ovan.

Sökande av ändring

Bestämmelser om sökande av ändring i beslut som fattats med stöd av vattenlagen finns i 15 kap. i vattenlagen. Ändring i ett beslut som Tillstånds- och tillsynsverket har fattat i ett vattenhushållningsärende söks genom besvär hos Vasa förvaltningsdomstol med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Ändring får enligt 15 kap. 2 § i vattenlagen sökas av 1) en part, 2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd, naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars stadgeenliga verksamhetsområde miljökonsekvenserna i fråga uppträder, 3) den kommun där vattenhushållningsprojektet är placerat eller av en annan kommun inom vars område projektets miljökonsekvenser uppträder, 4) den kommunala miljövårdsmyndigheten i den kommun där projektet är placerat och kommunerna inom projektets influensområde, 5) den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning, om det behövs för att sköta sådana uppgifter som hör till centralen, eller någon annan i 11 kap. 9 § avsedd myndighet som bevakar allmänintresset och 6) sametinget, om ett vattenhushållningsprojekt genomförs inom samernas hembygdsområde eller dess verkningar utsträcker sig till det och om projektet kan påverka samernas rättigheter som urfolk. Ändring i ett beslut av Tillstånds- och tillsynsverket får sökas också av verkets enhet för bevakning av allmänintresset, om det behövs för att trygga ett vägande allmänt intresse inom miljöskydd, naturvård eller vattenskydd som Tillstånds- och tillsynsverket utövar tillsyn över, för att avgöra viktiga rättsfrågor som anknyter till tillämpningsområdet för lagen eller för att säkerställa en enhetlig praxis i fråga om lagens tillämpning.

Avtal om fiskeriärenden

Enligt den gällande vattenlagen och den föregående vattenlagen omfattas beslut om fiskevårdsskyldigheter och fiskerihushållningsavgifter av tillståndsförfarande, där olika aktörer kan yttra sig om projektet och dess verkningar. Innan 1961 års vattenlag trädde i kraft har praxis varierat, och den statliga myndighet som ansvarar för projektet och som på den tiden ansvarade för fiskeriärenden kan ha ingått avtal om kompensation av de fiskeriekonomiska olägenheter som föranleds av projektet. Utifrån de uppgifter som närings-, trafik- och miljöcentralerna fick 2025 kan det bedömas att det finns 10–20 gällande privaträttsliga avtal om fiskeriekonomisk kompensation. Största delen av avtalen hänför sig till projekt som gäller produktion av vattenkraft, övriga till reglering av vattendrag eller motsvarande reglering eller till en kombination av dessa.

2.2 Nationella fiskstrategier

Den nationella fiskvägsstrategin (Statsrådets principbeslut 8.3.2012, s. 10–12) innehåller ett uttalande om den naturliga fortplantningscykelns betydelse för vandringsfiskbeståndens livskraft. I strategin betonas att det ska avsättas resurser för att främja den naturliga fortplantningen bland fiskbestånden, vilket förutom byggande av nya fiskvägslösningar kan förutsätta att flera styrmetoder används och också reducering av andra skador än de som orsakas av vattenbygget.

I fiskvägsstrategin hänvisas också till de krav på skydd av den biologiska mångfalden som följer av Europeiska unionens vattenramdirektiv samt kommissionens förslag till förordning om en förvaltningsplan för laxbeståndet. Av fiskvägsstrategin (s. 3) framgår: ”Även andra nationella och internationella förpliktelser, samhällets förändrade värderingar samt principerna för att bevara ekosystemtjänsterna talar för snabba åtgärder som återetablerar vandringsfiskbestånd i

den naturliga livsmiljön. Utgångsläget för att de fiskeriekonomiska förvaltnings-, byggnads-, och restaureringsåtgärderna i utbyggda vattendrag ska vara möjliga och ge effekt är att man känner till de förändringar som byggandet av vattenkraftverk har orsakat vattendragen och fiskbestånden. En del av dessa förändringar snävar in området för fisksamhällen och också andra organismsamhällen permanent och bara en del kan påverkas genom förvaltnings- och restaureringsåtgärder.”

Enligt fiskvägsstrategin har utgångspunkten för bestämmelserna om vattenbyggande under en längre tid varit att underlätta fiskens vandring. Många tidigare fiskvägar har dock av olika orsaker visat sig vara funktionsodugliga och fiskevägsskyldigheterna har på grund av detta ändrats till skyldigheter att plantera ut fisk. Enligt strategin har omvärlden genomgått flera förändringar sedan dess. Naturens biologiska mångfald och fiskbeståndens naturliga reproduktion värdesätts allt mer. Vidare har det skett förändringar i fiskbestånden och fisket och mängden forskningsrön om effekterna av vattenbygget för fiskerihushållningen har ökat. Därför bör man se över skyldigheterna och fokusera på att fiskevårdsskyldigheterna även ska gälla för andra insatser än utplantering.

Den nuvarande fiskvägsstrategin från 2012 uppdateras för närvarande. För uppdateringen har jord- och skogsbruksministeriet den 20 maj 2025 tillsatt en beredningsgrupp och en uppföljningsgrupp. Syftet med uppdateringen är att identifiera de viktigaste förändringarna i omvärlden och hitta de effektivaste åtgärderna för att återetablera vandringsfiskbestånden i nuläget. Beredningsgruppen utarbetar ett förslag till en uppdaterad fiskvägsstrategi i form av en rapport. Avsikten är att förslaget ska överlämnas till jord- och skogsbruksministeriet senast den 15 oktober 2026.

Målbilden för den nationella lax- och havsöringsstrategin för Östersjöområdet 2020 (Statsrådets principbeslut den 16 oktober 2014) är 2020 att livskraftiga lax- och havsöringsbestånd förökar sig i de finska älvarna och återetableras till potentiella och utbyggda älvar och bäckar så att beståndens genetiska mångfald stärks på längre sikt. Enligt målet för strategin ska lax- och havsöringsbeståndens viktiga livsmiljöer och vandringsvägar skyddas och restaureras. Genom dessa åtgärder flyttas fokus från utplanteringar till fiskarnas naturliga livscykel. Vid behov kan utplanteringsförpliktelserna ändras till att gälla återställnings- och restaureringsåtgärder eller åtgärder som underlättar fiskens vandring.

Det långsiktiga målet för åtgärdsprogrammet för insjölox i Saimen som gäller att trygga bevarandet och ett hållbart utnyttjande av insjöloxbeståndet i Saimen 2021–2030 (närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax rapporter 63/2021) är att säkerställa bevarandet av livskraftig insjölox i Saimen, dess genetiska mångfald och ett livskraftigt fiskbestånd (naturligt fortplantande) i sin ursprungliga livsmiljö. I programmet presenteras åtgärdsrekommendationer, inklusive återetablering av den naturliga livscykeln och uppföljning av livsmiljöerna, genom vilka åtgärderna för bevarande och återetablering av insjöloxbeståndet kan preciseras och effektiviseras under de följande 10 åren. Programmet uppdaterar det centrala innehållet i den tidigare strategin för insjölox från 2003 (Fiskeri- och viltförvaltningens publikationer 66/2003) och programmet för vård av insjölox (Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen, publikationer 3/2011).

2.3 Europeiska unionens lagstiftning

Vattenramdirektivet

De mest betydande av de överstatliga förpliktelser som styr den nationella vattenlagstiftningen är Europeiska unionens vattenramdirektiv (2000/60/EG, nedan vattenramdirektivet). Särskilda bestämmelser om skydd av havsmiljön och miljömålen för havsvården ingår i Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (2008/56/EG, nedan ramdirektivet om en marin strategi). Vattenramdirektivet och ramdirektivet om en marin strategi har genomförts nationellt genom lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004, nedan vattenförvaltningslagen) och genom ändringar i andra lagar.

Vattenramdirektivet innehåller bestämmelser om skydd av vattendrag och akvatiska ekosystem, hållbar vattenanvändning och förhindrande av utsläpp av prioriterade ämnen. I artikel 4.1 i direktivet fastställs miljömål för vattenförvaltningen för ytvatten, grundvatten och skyddade områden. Som miljömål för vattenvården ska man då de åtgärdsprogram som ingår i förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten införs 1) förebygga en försämring av statusen i ytvattenförekomster och grundvattenförekomster, 2) uppnå god kvantitativ status för ytvatten och grundvatten senast 2015 samt 3) uppnå en god ekologisk potential och god kemisk status i konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster senast 2015. Medlemsstaterna fastställer ytvattenförekomster och grundvattenförekomster och genomför en karakterisering av alla sådana förekomster i enlighet med bilaga II till vattenramdirektivet. Bestämmelser om kriterierna för klassificeringen av status för vattenförekomster finns i bilaga V till direktivet.

I och med Europeiska unionens domstols (EU-domstolens) rättspraxis har klassificeringen av vattenförekomster samt miljömålen betydelse och bindande verkan utvecklats i en annan riktning än vad som i tiden bedömdes vid beredningen av det nationella genomförandet av vattenramdirektivet. I lagberedningsarbetet (RP 120/2004 rd) utgick man från att miljömålen för vattenvården är planmässiga till sin karaktär och de ansågs inte medföra några direkta förpliktelser eller direkta ekonomiska verkningar för verksamhetsutövarna. Avvikelser från miljömålen för vattenvården förutsågs inte heller innebära någon särskild förutsättning för beviljande av miljö- eller vattentillstånd. Miljömålen ansågs således inte vara direkt bindande, utan de ansågs indirekt styra tillståndsprövningen.

Tolkningen ändrades i och med EU-domstolens avgörande om muddring i floden Weser (C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. mot Tyskland). Enligt domstolen ska nationellt tillstånd inte beviljas för ett projekt som kan orsaka försämring av ytvattenförekomstens status eller äventyra uppnåendet av en god status för vattenförekomsten (om man inte på behörigt sätt avviker från målen för statusen). Som försämring betraktas redan en försämring av minst en kvalitetsfaktor, även om detta inte leder till en försämring av klassificeringen av vattenförekomsten. Således ska ett projekt inte beviljas tillstånd även om det skulle leda till att endast en kvalitetsfaktor försämrats utan att klassificeringen av hela vattenförekomsten försämrats. Om kvalitetsfaktorn redan befinner sig i den lägsta klassen, innebär varje försämring att ytvattenförekomstens status försämrats. Mot bakgrunden av nämnda avgörande har miljömålen i tillståndsförfarandet (för ett nytt projekt) blivit oavhängiga förutsättningar för beviljande av tillstånd, även om de enligt ordalydelsen i artikel 4.1 i vattenramdirektivet hänför sig till genomförandet av de åtgärdsprogram som ingår i förvaltningsplanerna. Miljömålen bindande verkan vid tillståndsprövningen har senare bekräftats också i högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis (se t.ex. HFD 2017:87 och HFD 2019:166).

Man kan emellertid också göra undantag från miljömålen genom att förlänga tidsfristerna för uppnående av målen (artikel 4.4 i vattenramdirektivet), inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål för vissa vattenförekomster (artikel 4.5) eller göra undantag från dem på grund av ett nytt projekt (artikel 4.7). Underlåtenhet att uppnå målen på grund av omständigheter som

orsakas av naturliga skäl eller force majeure utgör ingen överträdelse av kraven i direktivet (artikel 4.6).

Tillämpningen av undantag inbegriper i enlighet med vattenramdirektivet att förutsättningarna för undantag prövas, att motiveringar till undantagen tas in i planerna, att konsekvenserna av undantagen granskas och att undantagen bedöms i förhållande till kraven och målen enligt miljölagstiftningen. Dessutom får medlemsstaterna med stöd av artikel 4.3 benämna ytvattenförekomster konstgjorda eller kraftigt modifierade, varvid de i stället för målet om god ekologisk status i ytvattnen ska omfattas av ett lindrigare mål för en god ekologisk status. Enligt direktivet förutsätts att undantagen ses över vart sjätte år. Trots att förutsättningarna för undantag är relativt strikta har EU-domstolen konstaterat att de ger omfattande nationell prövningsrätt. Till exempel i fråga om undantag för nya projekt (artikel 4.7) ska sådan prövning hänföra sig till ett mycket viktigt allmänt intresse som nämns som villkor för tillämpning av undantag. EU-domstolen har i sin rättspraxis i det mål som gällde Schwarze Sulm (C-346/14) fastställt att medlemsstaterna har getts ett visst utrymme för eget skön när de ska avgöra om ett särskilt projekt är mycket viktigt ur allmänt intresse. När till exempel syftet med ett vattenkraftsprojekt är att främja produktionen av förnybar energi, har också småskalig produktion av vattenkraft kunnat anses vara av allmänt intresse så att den kan uppfylla förutsättningarna för undantag enligt artikel 4.7.

Utifrån EU-domstolens rättspraxis har det ansetts nödvändigt att precisera den rättsliga regleringen för miljömålen för vattenvård också nationellt i vattenförvaltningslagen, vattenlagen och miljöskyddslagen (RP 175/2024 rd). Lagstiftningsändringarna trädde i kraft den 1 januari 2025. Bestämmelser om de miljömål för vattenvård som avses i vattenramdirektivet, kravet på icke-försämring som preciserar dessa mål samt om projekt- eller verksamhetsvisa undantag finns för närvarande i vattenförvaltningslagens 3 a kap. (996/2024), som gäller miljömål vid tillståndsförfarandena enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Enligt 20 a § i kap. 3 a ska i alla yt- och grundvattenförekomster åtminstone uppnås god status eller ett annat mål för vattnens status som uppställts för vattenförekomsterna i förvaltningsplanen med stöd av 22, 24 eller 25 § i den lagen. Uppnåendet av målen får inte äventyras på grund av ett projekt eller en verksamhet.

Vid bedömningen av konsekvenserna av projektet eller verksamheten ska utöver vad som anges i förvaltningsplanen även beaktas annan aktuell information om vattenförekomstens status. I 20 b § i vattenförvaltningslagen föreskrivs det om ett tvådelat krav på icke-försämring. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkt får statusen för en vattenförekomst på grund av projekt eller verksamhet inte försämrans så att en faktor för klassificering av en ytvattenförekomsts ekologiska status blir försämrad med minst en statusklass, eller ytterligare försämrans i det fall att faktorn redan befinner sig i den lägsta statusklassen. Statusen för en vattenförekomst får inte heller försämrans så att miljö kvalitetsnormen i fråga om ett förorenande eller skadligt ämne överskrids i en yt- eller grundvattenförekomst eller, om miljö kvalitetsnormen redan har överskridits, koncentrationen av ämnet i vattenförekomsten stiger (2 punkten). Vid bedömningen av konsekvenserna av projektet eller verksamheten ska utöver vad som anges i förvaltningsplanen även beaktas annan aktuell information om vattenförekomstens status. Närmare bestämmelser om målen för vattnens status och om bedömning av kravet på icke-försämring av en vattenförekomsts status utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 20 c § i vattenförvaltningslagen föreskrivs om undantag från miljömålen på grund av ett nytt projekt eller en ny verksamhet. I paragrafens 1 och 2 mom. föreskrivs om de förutsättningar med stöd av vilka i samband med ett tillståndsgivande enligt miljöskyddslagen (527/2014) eller vattenlagen undantag kan beviljas från de i 20 a och 20 b § avsedda miljömålen på grund av ett nytt projekt eller ny verksamhet. Enligt förutsättningarna ska ett nytt projekt vara mycket viktigt

eller den nya verksamheten bland annat vara mycket viktig ur allmänt intresse eller konsekvenserna av projektet eller verksamheten för människors hälsa och för vidmakthållandet av människors säkerhet eller dess nytta med hänsyn till hållbar utveckling uppväger nyttan av målen för miljön och samhället. Enligt 3 mom. i paragrafen är planeringen, uppförandet och driften av produktionsanläggningar för förnybar energi, anslutningen av sådana anläggningar till nätet, det tillhörande nätet och energilagren alltid i 2 mom. 2 punkten avsedda projekt och verksamheter som är mycket viktiga ur allmänt intresse. Bestämmelsen baserar sig på det så kallade direktivet om förnybar energi (direktiv (EU) 2023/2413). Vattenkraft hör till de aktiviteter och projekt för förnybar energi som avses i bestämmelsen, utöver bland annat vind- och solenergi.

I samband med de ovan beskrivna ändringarna utfördes också en översyn av de allmänna förutsättningarna för beviljande av tillstånd enligt 3 kap. 4 § i vattenlagen (L 998/2024). Före lagstiftningsändringen förmedlades miljömålen till beslutsfattandet enligt vattenlagen i och med intressejämförelsen. Enligt 3 kap. 6 § i vattenlagen, som gäller bedömning av allmän nytta eller förlust, ska den nytta eller förlust som vattenhushållningsprojektet medför med hänsyn till allmänna intressen bedömas från allmän synpunkt. Vid bedömningen ska hänsyn tas till de omständigheter som berör vattenstatusen och vattenanvändningen inom projektets influensområde enligt den förvaltningsplan och den havsförvaltningsplan som avses i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen. Enligt 3 kap. 4 § 1 mom. i vattenlagen beviljas tillstånd för ett vattenhushållningsprojekt, om projektet inte nämnvärt kränker allmänna eller enskilda intressen eller om projektet medför sådan nytta för allmänna eller enskilda intressen som är avsevärd i förhållande till de förluster som det medför för sådana intressen. Enligt 2 mom. i paragrafen får tillstånd för vattenhushållningsprojekt dock inte beviljas, om vattenhushållningsprojektet äventyrar det allmänna hälsotillståndet eller den allmänna säkerheten, orsakar avsevärda skadliga förändringar i omgivningens naturförhållanden eller i vattennaturen och dess funktion eller i hög grad försämrar bosättnings- eller näringsförhållandena på orten.

I samband med de lagstiftningsändringar som gällde miljömålen för vattenvården fogades till 3 kap. 4 § i vattenlagen ett nytt 3 mom. enligt vilket tillstånd för vattenhushållningsprojekt inte heller får beviljas om vattenhushållningsprojektet äventyrar uppnåendet av målet för vattenstatusen i en ytvattenförekomst eller grundvattenförekomst i strid med 20 a § i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen eller om vattenhushållningsprojektet kan leda till att vattenförekomstens status försämrar i strid med 20 b § i den lagen. Lagändringen baserar sig på tolkningen enligt Weserdomen av att miljömålen i vattenramdirektivet är av bindande karaktär. På grund av lagändringen har paragrafens tidigare 3 mom. om nyttjanderätt blivit 4 mom.

Den nya 4 a § som samtidigt fogades till 3 kap. i vattenlagen innehåller dessutom bestämmelser om undantag från miljömålen för vattenvården. Enligt paragrafen beviljar Tillstånds- och tillsynsverket i samband med ett tillståndsärende efter ansökan ett undantag från kraven i 20 a och 20 b § i vattenförvaltningslagen när förutsättningarna enligt 20 c § i den lagen uppfylls.

Med tanke på det nationella genomförandet av vattenramdirektivet bör särskild uppmärksamhet fästas vid artikel 11, enligt vars punkt 3 e förhandsprövning av uppdämning av strömmande vatten (tillstånd) hör till de grundläggande åtgärderna i åtgärdsprogrammen som krävs enligt direktivet. Dessutom framgår det av artikeln att ”Dessa regleringar skall regelbundet ses över och, när så är nödvändigt, uppdateras”. De grundläggande åtgärderna ska genomföras oberoende av de fallspecifika särdragen hos medlemsstaterna och regionerna. Med tanke på de befintliga tillstånden för vattenkraft har artikel 11 av kommissionen tolkats så att beviljade tillstånd och villkor för vattenkraft bör kunna omprövas av den nationella tillståndsmyndigheten och villkoren bör vid behov uppdateras så att de motsvarar kraven enligt artikel 4 i direktivet.

Enligt 24 § 2 mom. i statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen (1040/2006) ska Tillstånds- och tillsynsverket inom ramen för översynen av åtgärdsprogrammet enligt 19 § i vattenförvaltningslagen också granska förhandskontrollåtgärderna och vid behov föreslå åtgärder för att uppdatera dem.

I vattenförvaltningslagen föreskrivs det utifrån vattenramdirektivet om ett system för planering av vattenvården som baserar sig på sex års förvaltningsplansperioder. Planeringen av vattenvården baserar sig på omfattande regionalt samarbete och växelverkan. Ett centralt planeringsverktyg är de förvaltningsplaner för de olika vattenförvaltningsområdena som bereds av vattenvårds- och havsvårdsförvaltningsmyndigheten och om vilka statsrådet beslutar vart sjätte år. De första förvaltningsplanerna uppgjordes för åren 2010–2015 och de andra för åren 2016–2021. I slutet av 2021 godkände statsrådet förvaltningsplaner för åren 2022–2027.

De åtgärdsprogram som behandlas som en del av förvaltningsplanerna utarbetas i syfte att uppnå miljömålen för vattenvården och de kan bestå av ett eller flera program. De mål för vattenvården som ställs upp i förvaltningsplanerna och de kombinationer av åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammen ska ses över vart sjätte år.

De närings-, trafik- och miljöcentraler som var verksamma fram till reformen av statens regionförvaltning har för de första förvaltningsplanerna delat in ytvattnen i typer och klassificerat dem. Ytvattenklasserna grundar sig på ekologisk och kemisk status enligt den status som är sämst. En väsentlig del av vattenvårdsarbetet är en översyn av bedömningen och klassificeringen av den ekologiska och kemiska statusen i älv-, sjö- och kustvattnen som utförs vart sjätte år. Status bedöms utifrån storleken på den förändring som mänsklig verksamhet ger upphov till. Med hjälp av klassificeringsarbetet får man information om vatten som behöver åtgärder för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus. Klassificeringen har setts över tre gånger. De preliminära resultaten/bedömningarna från den första klassificeringen av ytvattens ekologiska och kemiska status blev klara 2008, den andra klassificeringen 2013 och den tredje 2019. För uppföljningen av vattenvården utarbetas uppföljningsprogram och i dem beaktas förutom uppföljande undersökningar också den kontroll som verksamhetsutövarna utför med stöd av någon annan lag. Bedömningen av vattenstatusen under den tredje vattenvårdsperioden baserade sig i huvudsak på uppföljningsuppgifter för åren 2012–2017.

Ytvattens ekologiska status baserar sig på biologiska kvalitetsfaktorer, som omfattar bland annat fiskfauna och bottenfauna. De biologiska kvalitetsfaktorerna stöds av hydromorfologiska faktorer och kemiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer. Fiskfauna och bottenfauna är faktorer som ska beaktas vid klassificeringen av ekologisk status som grundar sig på biologiska kvalitetsfaktorer. Inom vattenvården har man i många vattenförekomster identifierat att kraftverk utgör hinder som på ett betydande sätt hindrar eller fördröjer uppnåendet av god status i vattnen, och därför har regleringen om kraftverk betydelse också med tanke på genomförandet av vattenvården. I fråga om små vattenkraftverk har vattenförekomster i allmänhet inte angetts som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Målet för vattenstatusen för dessa vattenförekomster är god status och deras status får inte heller försämrats.

En genom byggande eller på annat sätt fysiskt modifierad vattenförekomst kan vid klassificeringen benämnas konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst, om de ändringar av de hydromorfologiska egenskaperna som behövs för uppnåendet av god ekologisk status medför betydande skadliga effekter på miljön eller vissa verksamheter dit till exempel produktion av vattenkraft och vattenreglering hör. En förutsättning för benämningen är att den nytta som kan uppnås genom de konstgjorda eller modifierade specifika egenskaperna hos vattenförekomsten av tekniska eller ekonomiska skäl inte rimligen kan uppnås på något annat sätt som utgör ett betydligt bättre alternativ för miljön. Konstgjorda och kraftigt modifierade

vattenförekomster är en typ av undantag inom planeringen av vattenvården. I Finland finns det närmare 180 sådana konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster. Dessa är i allmänhet vattenförekomster ovanför och nedanför stora kraftverk. Miljömålet med vattenförekomster som benämns konstgjorda och kraftigt modifierade är att statusen hos vattenförekomsterna inte försämras och att de har åtminstone god ekologisk potential och god kemisk status. Var och en av dem har således egna mål för sin status, vilket också innebär att vattenstatusen inte får försämras.

Kommissionen har i sin respons angående Finlands förvaltningsplaner fäst uppmärksamhet vid direktivets krav bland annat på fastställande av ekologiskt flöde och uppdatering av tillstånd för vattenkraftverk. Kommissionen har dessutom inlett ett överträdelseförfarande mot Finland genom en formell underrättelse den 3 oktober 2024, där kommissionen anser att Finland har försummat sina skyldigheter enligt vattenramdirektivet, särskilt när det gäller översynen av tillståndsvillkoren enligt vattenlagen. Det här skapar för sin del ett tryck på att justera bestämmelserna om översyn av tillståndsvillkor enligt vattenlagen.

Förordningen om restaurering av natur

Utöver EU:s vattenramdirektiv kan de ändringar som föreslås i fråga om översynen av vattenhushållningstillstånd också bidra till att målen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur (nedan naturrestaureringsförordningen) uppnås. Enligt den förordningen ska medlemsstaterna utarbeta nationella restaureringsplaner med åtgärder för att restaurera ekosystem i syfte att stoppa försämringen av den biologiska mångfalden i unionen. I naturrestaureringsförordningen föreskrivs det bland annat om åtgärder för restaurering av land-, kust- och sötvattensekosystem samt om det krav på icke-försämring av naturtyperna som stöder restaureringen (artikel 4). Med stöd av förordningen ska medlemsstaterna också bland annat inventera och avlägsna de artificiella hinder för konnektivitet i ytvatten för att bidra till att uppnå de restaureringsmål som avses i förordningen (artikel 9).

Miljöansvarsdirektivet

Bestämmelser om skador på vatten finns dessutom i EU:s direktiv (2004/35/EG) om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. I miljöansvarsdirektivet åläggs medlemsstaterna att se till att verksamhetsutövarna förebygger och avhjälpande betydande miljöskador i sin verksamhet, bland annat på vatten, om inte de undantag som föreskrivs i direktivet ska tillämpas på sådana skador. Med miljöskada på vatten avses i artikel 2.1 b i i direktivet skador på vatten, det vill säga skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska och/eller kvantitativa status och/eller ekologiska potential, enligt definitionen i vattenramdirektivet, med undantag för sådana negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i det direktivet.

Det strikta ansvar för miljöskador på vatten som avses i direktivet kan också gälla tillståndspliktig produktion av vattenkraft som har beviljats tillstånd innan miljöansvarsdirektivet och vattenramdirektivet trädde i kraft. Det här framgår av EU-domstolens avgörande C-529/15 Folk, där det var fråga om tidsmässig tillämplighet av ansvar för miljöskador på ett vattenkraftverk som hade beviljats tillstånd innan miljöansvarsdirektivet och vattenramdirektivet antogs. De negativa effekterna av vattenkraftverkets verksamhet tog sig uttryck i förändringar i vattenståndet och berörde fiskbeståndet. EU-domstolen ansåg att miljöansvarsdirektivet tidsmässigt också skulle tillämpas på miljöskador som hade uppkommit efter den angivna dagen för genomförande av miljöansvarsdirektivet (30.4.2007) men som före

detta datum hade föranletts till exempel av verksamheten vid ett vattenkraftverk som hade godkänts och tagits i drift med stöd av vattenrättsliga bestämmelser. Tillämpning av det undantag enligt artikel 4.7 i vattenramdirektivet vilket avgränsar begreppet miljökada enligt miljöansvarsdirektivet förutsätter att villkoren i alla led (a–d) i artikel 4.7 uppfylls (punkt 30 i domen). Om det i samband med att tillståndet hade beviljats kraftverket inte hade gjorts någon prövning av huruvida dessa villkor hade uppfyllts, var den nationella domstolen inte skyldig att själv bedöma huruvida villkoren hade uppfyllts för att kunna avgöra huruvida det förelåg en miljökada i den mening som avses i miljöansvarsdirektivet (punkt 40 i domen).

2.4 Vattenkraft som en del av Finlands elsystem

År 2024 producerades sammanlagt cirka 80 TWh el i Finland. Kärnkraften stod för 39 procent av den totala energiproduktionen, vindkraften för 25 procent, vattenkraften för 18 procent och biomassan för 12 procent. I Finland finns det över 220 vattenkraftverk som är anslutna till nätet och vars sammanlagda effekt är cirka 3 200 MW. År 2024 producerades sammanlagt cirka 13 TWh energi med vattenkraft (<https://energia.fi/energiatieto/energiantuotanto/>, refererat 28.12.2025). Vattenkraftverken fördelar sig enligt sin nominella maximala effekt i storleksklasser enligt följande:

Kraftverkets storlek	Antal kraftverk	Mängd producerad el (GWh/år)
>100 MW	9	5178
50-100 MW	10	2834
20-50 MW	22	2893
10-20 MW	16	1056
5-10 MW	20	493
1-5 MW	54	500
< 1 MW	89	182
Sammanlagt	220	13136

Tabell 1. Finlands vattenkraftverk enligt storleksklass och mängden producerad el enligt storleksklass. Utgångsuppgifter för tabellen: AFRY AB 2026.

Särskilt de stora och medelstora kraftverken är viktiga med tanke på elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet. Kraftverkens betydelse har granskats i en utredning som beställts av jord- och skogsbruksministeriet (Vesivoiman vaikutus Suomen sähköjärjestelmään ja merkittävimpien vesivoimakohteiden tunnistaminen yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamiseksi, Ramboll 13.5.2025). Utredningen fokuserar på vattenkraftverk som är mer betydande med tanke på elsystemet. Små kraftverk som saknar skyldigheter har i allmänhet mindre betydelse för energiproduktionen. Mindre kraftverk har emellertid betydelse med avseende på de regionala distributionsnäten.

Vattenkraftens betydelse för Finlands elsystem baserar sig i synnerhet på tre faktorer, det vill säga reglerförmåga, tillförlitlighet som elproduktionsform och rörelseenergi som den alstrar.

Vattenkraftens reglerförmåga avser vattenkraftverkens förmåga att ändra sin elproduktionseffekt så att den gagnar elsystemet på många sätt. Reglerförmågan möjliggör verksamhet som frekvensstöd och producent av reglerkraft. Vattenkraftverk med reglerförmåga kan erbjuda större produktion under perioder med hög förbrukning och minska utbudet under perioder med överutbud, vilket också dämpar prisfluktuationerna på elmarknaden.

I Finland är nästan alla vattenkraftverk strömkraftverk och är således beroende av älvens tillflöde. Det här begränsar kraftverkens momentana reglerförmåga. Till exempel under torrperioder kan tillflödet vara så litet att kraftverken ständigt tvingas köra med låg eleffekt, medan tillflödet under högvattenperioder kan tvinga kraftverken att kontinuerligt köra med nästan nominell effekt och förbiledningar. Också tillståndet enligt vattenlagen, där det anges tillåtna gränser för nivåerna i kraftverkets övre bassäng och andra mätpunkter, begränsar vattenkraftverkets reglerförmåga. Tillståndsvillkoren kan också innehålla till exempel föreskrifter om minimiflöden och förbiledningar, vilka för sin del begränsar driften av kraftverket. Dessutom kan reglerförmågan begränsas av vattenkraftverkens beredskap på längre sikt, såsom sänkningar av vattennivån före de största översvämningstopparna. Dessutom kan man vid vattenregleringen frivilligt följa strängare gränser för regleringen än det som anges i tillståndsvillkoren, genom vilka man till exempel strävar efter att hålla nivån i vattendragen ändamålsenlig ur rekreationssynpunkt. Man har granskat och bedömt hur åtgärderna för att skydda vattendragen påverkar reglerkraften till exempel i en utredning som finansierats av statsrådet ("Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätoivoimaan", publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2024:39).

Vattenkraftens tillförlitlighet som elproduktionsform beror på dess förmåga att kontinuerligt producera el som producerats för nätet i Finland. Produktionen av vattenkraft är inte särskilt beroende av exempelvis externa logistikkedjor eller väderleksförhållanden på samma sätt som produktionsformer som baserar sig på vind- och solkraft. Vattenkraftens tillförlitlighet förbättras ytterligare av de stora kraftverkens energilager, det stora antalet kraftverk och deras spridning. På grund av sin tillförlitlighet utnyttjas vattenkraften på ett heltäckande sätt som stöd för elsystemet i störningssituationer. Dessutom kan vissa kraftverk ha en egen förbindelse för elöverföring till kritisk infrastruktur, vilket ger en bättre försörjningsberedskap och nationell säkerhet i nödsituationer.

Med rörelseenergi avses ett elsystems förmåga att klara av frekvensförändringar då effektbalansen störs, till exempel när ett kraftverk plötsligt kopplas ur nätet. Rörelseenergi produceras av en roterande massa, det vill säga i praktiken av generatorer som är direkt synkroniserade i nätet. Ett enskilt vattenkraftverk producerar en liten mängd rörelseenergi, men som helhet producerar det stora antalet vattenkraftverk i Finland redan en betydande mängd rörelseenergi i nätet. Med tanke på elnätet är det till fördel att ha en utspridd produktion av rörelseenergi ur vattenkraft, eftersom urkoppling av ett enskilt kraftverk eller ett fel i ett kraftverk då inte förorsakar någon betydande förlust av rörelseenergi i nätet. Vattenkraftens största svaghet när det gäller produktion av rörelseenergi är dess beroende av tillflöde för sin produktionseffekt, eftersom rörelseenergi också behövs när vattenströmmarna och därmed produktionen av vattenkraft är ringa. Ökad elproduktion baserad på vind- och solenergi och minskad elproduktion baserad på fossila bränslen har lett till en minskning av rörelseenergi. Vind- och solkraft producerar inte rörelseenergi i nätet, vilket framhäver betydelsen av andra befintliga kraftverk, såsom vattenkraftverk, ur detta perspektiv.

Trots att vattenkraftens relativa andel av den totala elproduktionen i Finland gradvis har minskat under de senaste årtiondena på grund av att ny produktion har ökat, är dess ställning i den rådande förändringen inom energisektorn således fortfarande viktig. Hur vattenkraftshelhetens

betydelse i framtiden kommer att utvecklas beror i väsentlig grad på hur elproduktionen och elförbrukningen utvecklas under de kommande åren.

2.5 Fiskevårdsskyldigheter och fiskerihushållningsavgifter i tillstånd för vattenkraftverk

I Finland finns cirka 230 vattenkraftverk med en nominell effekt på mer än 0,1 MW. Det finns 78 vattenkraftverk med en effekt på mer än 5 MW och 154 kraftverk med en effekt på 0,1–5 MW i Finland. Det totala antalet allra minsta vattenkraftverk med en effekt på mindre än 0,1 MW är inte känt. I informationssystemet för vattenbyggnadsarbeten, VESTY, finns anteckningar om sammanlagt 466 kraftverk, men i antalet ingår sannolikt redan avslutade och icke genomförda projekt. Enligt en utredning som inkommit till justitieministeriet är det faktiska antalet mindre. I tillståndsbesluten för vattenkraftverk har omväxlande påförts fiskerihushållningsavgifter och fiskevårdsskyldigheter för att trygga fiskbestånden. Situationen i fråga om villkoren är följande:

Kraftverkets effekt	Kraftverk	Fiskevårdsskyldighet	Andra villkor	Inga skyldigheter	Uppgifter saknas
>5 MW	78	59	14	5	0
0,1– 5 MW	154	65	28	60	1
<0,1 MW	466	2	2	76	386

Tabell 2. Vattenkraftverks fiskevårdsskyldigheter och fiskerihushållningsavgifter 2024. Källa: Livskrafts-, trafik- och miljöcentralerna 2024.

Enligt uppgifter från närings-, trafik- och miljöcentralerna finns det bland de som ska betraktas som kraftverk som saknar skyldigheter sammanlagt fem vattenkraftverk med en effekt på mer än 5 MW och sammanlagt 60 kraftverk med en effekt på 0,1–5 MW. Uppgifterna om kraftverk med en effekt som understiger 0,1 MW är osäkra. Enligt tillgängliga uppgifter finns det åtminstone 76 kraftverk som saknar skyldigheter, men uppgifter om 386 kraftverk saknas. Utifrån dessa uppgifter kan det uppskattas att det finns åtminstone 141 kraftverk som saknar skyldigheter. I synnerhet i fråga om äldre beslut är det dessutom oklart om villkor som ingår i beslutet kan anses vara fiskerihushållningsavgift eller fiskevårdsskyldighet. Med beaktande av att uppgifterna om små kraftverk är bristfälliga och tillståndsvillkoren lämnar rum för tolkning, kan antalet kraftverk som saknar skyldigheter vara större än vad som nämns ovan.

2.6 Projekt för anläggning av passager förbi vandringshinder 2021–2025

Antalet projekt som syftar till att anlägga passager förbi vandringshinder eller avlägsna vandringshinder har ökat på 2020-talet. Enligt uppgifter från närings-, trafik- och miljöcentralerna har det åren 2021–2025 funnits sammanlagt 123 projekt som syftar till att anlägga passager förbi eller avlägsna vandringshinder i olika skeden (planering, tillstånd, genomförande). Av dessa har 46 direkt samband med passager förbi eller nedmontering av ett vattenkraftverk som är eller har varit i drift. I siffrorna ingår inte de minsta undanröjningarna av vandringshinder när det gäller objekt i bäckklassen.

Projektet har i praktiken genomförts i samförstånd med den projektansvarige. I vissa situationer har man valt att avlägsna vandringshindret i sin helhet, varvid kraftverket i praktiken har bytt ägare genom frivillig försäljning och den nya ägaren på egen bekostnad har rivit konstruktioner

som har stängt fåran, iståndsatt den och vidtagit andra behövliga åtgärder. Som exempel kan nämnas Hiitolanjoki, där tre kraftverksdammar revs och forsarna restaurerades till ekologiska lekområden. Vanliga lösningar har också varit olika typer av tekniska och ekologiska fiskvägar.

De aktörer som ansvarar för genomförandet av projektet har varierat. I vissa situationer har den projektansvarige på eget initiativ till exempel i samband med ändring av ett kraftverkstillstånd beslutat bygga konstruktioner som möjliggör och tryggar upp- och nedvandring. Även någon annan aktör, till exempel kommunen, kan ha ansökt om tillstånd att bygga en fiskväg i anslutning till ett befintligt kraftverk.

Statens ekonomiska stöd har haft en central betydelse för inledandet av projekt för att avlägsna vandringshinder. Staten har i praktiken genom olika stödåtgärder deltagit i nästan alla projekt som syftar till att anlägga passager förbi vandringshinder eller avlägsna vandringshinder.

2.7 Aspekter som gäller statligt stöd

När det föreskrivs om påförande av fiskeriekonomiska skyldigheter och fördelningen av kostnaderna för dem är det skäl att beakta Europeiska unionens regler om statligt stöd. För att statligt stöd inte ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden eller påverka handeln mellan medlemsstaterna, fastställs i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat EUF-fördraget) en princip om att statligt stöd är förbjudet. Enligt artikel 107.1 avses med statligt stöd sådant stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrیدer eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Övervakningen av statligt stöd baserar sig i princip på medlemsstaternas anmälningsförfarande (artikel 108.3 i EUF-fördraget), enligt vilket det statliga stödet ska godkännas av kommissionen innan det genomförs. Om stödet tas i bruk utan att ett lämpligt förfarande tillämpas är stödet i princip olagligt, och myndigheten ska återkräva det med ränta av den som fått stödet.

I ett tillkännagivande 2016 förtydligar Europeiska kommissionen definitionen av statligt stöd med utgångspunkt i avgörandepaxis vid Europeiska unionens domstol och kommissionens beslutspraxis (Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT 2016/C 262/01). Vid tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd ingår i statliga medel alla offentliga medel, inklusive medel från medlemsstaternas regionala myndigheter och offentliga bolag (se t.ex. C-482/1999, Frankrike mot kommissionen, punkt 38). Utöver direkta bidrag kan som överföring av statliga medel som betraktas som stöd ett stort antal olika åtgärder komma i fråga (Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, punkt 51). Med företag av konkurrensrättslig betydelse avses å sin sida alla enheter som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av om de är fysiska eller juridiska personer eller vilken juridisk form eller vilket finansieringssätt de har (se t.ex. C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., punkt 107).

Som en relevant påverkan på konkurrens med avseende på statligt stöd betraktas redan en situation där ett stöd hotar att snedvrیدا konkurrensen på ett sätt som gynnar ett visst företag eller viss produktion. Vid bedömningen av om ett statligt stöd är förbjudet behöver det inte visas att konkurrensen faktiskt har blivit snedvrیدen, utan det räcker att en enskild myndighetsåtgärd kan anses hota att snedvrیدا konkurrensen (Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, punkt 187). Samtidigt är utgångspunkten emellertid att EU:s regler om statligt stöd gäller verksamhet som har gränsöverskridande konsekvenser. Det är således inte nödvändigtvis fråga om statligt stöd till exempel om stödet som mest endast har en marginell verkan på investeringarna mellan medlemsstaterna (Kommissionens tillkännagivande om begreppet

statligt stöd, punkt 196). Stödmottagaren behöver emellertid inte bedriva gränsöverskridande handel för att stödet ska kunna påverka handeln på EU:s inre marknad. Även om ett företag som får stöd är verksamt på en rent nationell marknad, kan stödet påverka handeln mellan medlemsstaterna genom att utbudet på den nationella marknaden förbättras och på så vis göra det svårare för företag från andra medlemsstater att etablera sig på marknaden i fråga. Stödets relativt låga belopp eller stödmottagarens relativa litenhet utesluter inte heller möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna påverkas (se C-280/00 Altmark Trans, punkterna 78, 81; Mikko Alkio, Olli Hyvärinen: Valtiontuet. TalentumPro 2016, s. 78–79).

I vissa fall kan statligt stöd emellertid anses vara förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.2 och 3 i EUF-fördraget. Enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget kan som förenligt med den inre marknaden bland annat anses stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (led c), stöd för att främja kultur och kulturarv, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (led d) eller stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut (led e).

I kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi (Meddelande från kommissionen – ”Riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022” (EUT 2022/C 80/01) preciseras kriterierna för förenlighet med den inre marknaden i fråga om stöd enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget. I riktlinjerna fastställs på vilka villkor stöd kan anses vara förenligt med den inre marknaden samt preciseras villkorens innehåll för olika typer av miljöstöd. Tillämpningsområdet för riktlinjerna omfattar bland annat stöd för att minska och eliminera växthusgasutsläpp, även genom att stödja förnybar energi och energieffektivitet, samt stöd för att avhjälpa miljöskador, återställa naturtyper och ekosystem, skydda eller återställa biologisk mångfald samt genomföra naturbaserade lösningar som syftar till anpassning till klimatförändringen och minska dess konsekvenser. För att stöd ska vara förenligt med den inre marknaden förutsätts bland annat att stödet är stimulerande. För att en stimulans effekt ska kunna visas krävs det att man fastställer verkliga scenarier och ett alternativt scenario som sannolikt kommer att förverkligas utan stöd (punkt 28). En allmän regel är att endast stöd som syftar till att överskrida de unionsnormer som avses i riktlinjerna kan ha en stimulans effekt (punkt 32, definition av unionsnormer (punkt 19.89)).

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget kan stöd under vissa förutsättningar undantas från kravet på anmälan om statligt stöd med stöd av gruppundantagsförordningen (kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget). Exempelvis sådant investeringsstöd för miljövärd som avses i förordningen kan i princip beviljas endast för att nå en högre miljöskyddsnivå genom att gå längre än vad som krävs enligt tillämpliga unionsnormer eller för att nå en högre miljöskyddsnivå i avsaknad av unionsnormer. I förordningen föreskrivs också om vissa tröskelvärden (artikel 4) och att stöd som överstiger tröskelvärdena inte omfattas av förordningen och således omfattas av anmälnings skyldighet.

Stödet kan också anses vara av mindre betydelse (de minimis-stöd) så att det inte omfattas av EU:s regler om statligt stöd. Ett företag kan för närvarande få högst 300 000 euro i sådant stöd under en period på tre år (Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse).

2.8 Bedömning av nuläget

2.8.1 Ändring av villkoren i ett vattenhushållningstillstånd

I en bedömningspromemoria som utarbetats vid justitieministeriet (Justitieministeriets publikation 36/2018) granskas utvecklingshistorien i fråga om den nationella vattenlagstiftningen om uppdämning av strömmande vatten. Sammanfattningsvis kan det konstateras att Finlands vattenlagstiftning och bestämmelserna om uppdämning av strömmande vatten är ett resultat av en lång utveckling som inleddes genom byggningsbalken i 1734 års lag. Industrialiseringen i slutet av 1800-talet påskyndade uppdämningen av strömmande vatten först till kraftkällor i kvarnar och sågverk, som senare omvandlades till kraftverk för energiproduktion.

Av lagstiftningens utveckling framgår tydligt att prioriteringarna i fråga om den samhällliga och ekonomiska betydelsen av energiproduktionen och skyddet av fiskbestånden har förändrats under olika tidsperioder. Den viktigaste faktorn i den lagstiftning som är gynnsam med tanke på byggandet av vattenkraft har varit samhällets snabbt växande energibehov, som kulminerade under återuppbyggnaden efter krigsåren. Miljöaspekternas betydelse började öka på nytt först i slutet av 1960-talet i och med att de samhällliga värderingarna ändrades, vilket de ändringar som senare gjordes i 1961 års vattenlag för sin del visar. I detta avseende förblev situationen i hög grad oförändrad som en följd av den gällande vattenlagen från 2011.

Försämringen av levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden som en del av den mer allmänna utarmningen av den biologiska mångfalden och exponeringen för klimatförändringen framhäver behovet av och ansvaret för att skydda den ursprungliga naturen också i fråga om befintliga verksamheter. Försämringen av levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden beror på flera olika faktorer. Trots detta kan det konstateras att byggandet av vattenkraftverk har haft stor betydelse för avbrotten i fiskens vandringsvägar och försämring av de naturliga livsmiljöerna (se t.ex. Vaellusesteiden purkaminen osana vaelluskalojen elinympäristökunnostuksia, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 29/2021, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-199-8>).

Å andra sidan framhäver energiomställningen den utsläppsnåla vattenkraftens betydelse för energiproduktionen och balanseringen av elsystemet, vilket bör beaktas vid bedömningen av behovet att se över regleringen. I statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-803-1>, s. 41) konstateras att den reglerbara och väl förutsägbara vattenkraften har stor betydelse för elsystemet i Finland. Av redogörelsen framgår att behovet av reglerkraft framhävs ytterligare i framtiden, när användningen av väderberoende energiformer ökar i kampen mot klimatförändringen. Då bör man dock också beakta att vattenkraftverken inte är homogena föremål för reglering, utan de enskilda kraftverkens betydelse varierar avsevärt med tanke på energiproduktionen och balanseringen av elsystemet.

Ovan i avsnitt 2.1 redogörs för de gällande bestämmelserna om översyn av tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter. Sammanfattningsvis kan den projektansvariges ställning i förhållande till ingripande i efterhand i verksamheten karakteriseras som tryggad på ett sätt som inte motsvarar de förändrade samhällliga värderingarna och den rättsliga referensramen. Bestämmelserna om översyn av tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter bör därför ändras. När bestämmelserna ses över ska det emellertid beaktas att iståndsättningsprojekten och behovet av att se över tillstånden är individuella. Regleringen bör därför göra det möjligt att tillräckligt flexibelt samordna olika intressen, i synnerhet målet att trygga fiskbestånden och aspekter som hänför sig till energiförsörjningen, samtidigt som den projektansvariges legitima förväntningar beaktas.

2.8.2 Varaktighetsskydd för vattenhushållningstillstånd

Byggandet av ett vattenkraftverk har sedan gammalt krävt tillstånd enligt vattenlagstiftningen. I tillståndet fastställs förutsättningarna för genomförande av ett vattenhushållningsprojekt, utformas de privaträttsliga relationerna mellan den som ansöker om tillstånd och parterna i den omfattning som genomförandet av projektet förutsätter och bestäms om ersättning för de privaträttsliga förluster av förmåner som projektet medför. Vattenhushållningstillstånd innehåller således element som hör till både området för offentlig rätt och element som hör till privaträttens område.

Tillståndsärendena avgjordes vid länsstyrelserna ända till 1930-talet, då en del av tillståndsärendena överfördes till de vattendragskommissioner som grundades 1934. Vattendragskommissionerna var formellt förvaltningsmyndigheter, även om det i deras verksamhet redan fanns drag som hade samband med domstolars verksamhet. I och med att 1961 års vattenlag trädde i kraft överfördes behandlingen av vattenärenden, med undantag för vissa ärendegrupper, till de vattendomstolar som bildades samtidigt och som var specialdomstolar. Vattendomstolarna avvecklades i samband med reformen av miljöskydds- och vattenlagstiftningen år 2000, då tillståndsärenden enligt vattenlagen överfördes till de miljötillståndsverk som då grundades. Miljötillståndsverken avvecklades i samband med reformen av statens regionförvaltning 2010, då tillståndsmyndighetens uppgifter enligt vattenlagen anvisades regionförvaltningsverken. I den senaste reformen av statens regionförvaltning (RP 13/2025 rd) har tillståndsmyndighetens uppgifter överförts till det nya Tillstånds- och tillsynsverket från och med den 1 januari 2026.

Oberoende av tillståndsmyndighetens formella ställning ska enligt den rådande uppfattningen i rättslitteraturen ett tillstånd som med stöd av vattenlagstiftningen har beviljats ett vattenkraftverk betraktas som ett förvaltningsbeslut. I rättslitteraturen har det vidare ansetts att den rättskraftsverkan som hänför sig till ett vattenhushållningstillstånd gör det möjligt att ingripa i tillståndet i efterhand, men begränsar kraftigt möjligheten att ingripa i tillståndets innehåll. Den projektansvariges ställning i förhållande till en ändring av tillståndet i efterhand har traditionellt varit mycket stark i vattenlagstiftningen, vilket har skyddat inte bara den projektansvariges berättigade förväntningar utan också parternas förtroende för att det projekt som genomförts i enlighet med tillståndet och att den ändrade vattenmiljöns tillstånd är bestående.

Redan med stöd av 1961 års vattenlag (264/1961) var det möjligt att ingripa i tillståndsbeslut som meddelats med stöd av den lagen och den tidigare gällande lagen, om de förutsättningar som anges i lagen uppfylls (2 kap. 28–29 §). Grundlagsutskottet fäste inte heller uppmärksamhet vid ändringen av 2 kap. 22 §, 467/1987, i vattenlagen (RP 266/1984 rd och GrUU 11/1985 rd, s. 2) som gjorde det möjligt att se över fiskeribestämmelserna på grund av förändrade förhållanden. I den tidigare lagstiftningen ska ytterligare nämnas 8 kap. 10 b § som gäller översyn av bestämmelserna om reglering (L 553/1994, RP 17/1994 rd), som gjorde det möjligt att se över villkoren i regleringstillståndet i en situation där regleringen har betydande skadeverkningar för vattenmiljön och dess användning. Den nämnda bestämmelsen ingår i 19 kap. 7 § i gällande vattenlag.

2.8.3 Övriga frågor

Vattenlagens gällande bestämmelser om behandling av ansökningsärenden, hörande av myndigheter och parter och andra aktörer samt ändringssökande uppfyller kraven i grundlagen. I tillämpningspraxis för bestämmelserna har det inte heller framkommit sådana tolkningar på grund av vilka bestämmelserna bör ses över på grund av de ändringar som nu föreslås.

Syftet med bestämmelserna om tidsfrister för genomförande av vattenhushållningsprojekt är att säkerställa att projekten genomförs i tid och att förhindra att tillstånd söks på förhand med tanke på framtida behov. I fråga om översynen av tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter har det inte framkommit några sådana särskilda aspekter som skulle förutsätta avvikelser från bestämmelserna om tiden för genomförande av projekt.

Påförande av ett nytt tillståndsvillkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift för ett kraftverk som saknar skyldigheter kan som ärende jämföras med något annat ärende som gäller ändring av tillståndsvillkoren i efterhand. I anslutning till bestämmelserna om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift som påförs kraftverk som saknar skyldigheter har man inte identifierat sådana frågor som skulle förutsätta att arbetsfördelningen mellan myndigheterna och talan i fiskeriärenden bedöms på ett sätt som avviker från gällande bestämmelser. Påförandet av en ny fiskevårdsskyldighet kan även förutsätta andra ändringar i tillståndet. Det här kan i sin tur höra till ansvarsområdet för Tillstånds- och tillsynsverket som ansvarar för den allmänna tillsynen över vattenlagen. Den här omständigheten bör beaktas när ett ärende som gäller ändring av tillståndsvillkoren behandlas av en myndighet.

I synnerhet tidigare har förebyggande och minskning av olika projekts negativa konsekvenser för fiskbestånden och fisket kunnat ordnas genom avtal mellan den projektansvarige och staten. Avtalet är i sig en användbar rättslig mekanism för att ordna frågor som gäller verkställandet av vattenrättsliga beslut. Å andra sidan är avtalsinstrument som en mekanism som inte omfattas av tillståndsförfarandet förenat med vissa begränsningar. Enligt nuvarande rättspraxis (se t.ex. HFD 2005:7 och HFD 2004:98) och uppfattningar som framförts i juridiska utredningar kan man inte genom avtalsförfarande på ett bindande sätt avgöra frågor som hör till ett tillståndsärende och som omfattas av tillståndsmyndighetens behörighet. Genom ett avtal mellan myndigheten och den projektansvarige kan man till exempel inte förhindra att ett ärende som gäller översyn av tillståndsvillkoren inleds och att ärendet avgörs i enlighet med gällande lag. Det här gäller också de bestämmelser om kraftverk som saknar skyldigheter som presenteras nedan. Å andra sidan påverkar myndighetsbeslut i ärendet i regel inte heller avtalets giltighet mellan parterna sinsemellan och innehållet i parternas avtalsförpliktelser. I samband med propositionen är det inte möjligt att börja granska privaträttsliga avtal samt frågor och särskilda regleringsbehov som gäller förhållandet mellan dessa avtal och dessa vattenhushållningstillstånd. Eventuella behov av att se över innehållet i avtalet till följd av att tillståndsvillkoren ses över ska avgöras från fall till fall mellan avtalsparterna.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att se över vattenlagen så att det blir lättare att foga en fiskevårdsskyldighet eller en skyldighet att betala fiskerihushållningsavgift även till sådana lagakraftvunna tillstånd för vattenkraftverk där sådana skyldigheter inte ingår sedan tidigare. Samtidigt föreslås att det till följd av lagändringen som gäller kraftverk som saknar skyldigheter görs behövliga ändringar i andra bestämmelser som gäller översyn av tillståndsvillkoren samt justering av fiskerihushållningsavgiften och fiskevårdsskyldigheten.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att stödja inledandet av iståndsättningsprojekt som tryggar levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden i synnerhet i sådana situationer där det inte råder samförstånd om genomförandet av projektet mellan den projektansvarige och den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning. Med tanke på tryggandet av levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden och ett effektivt utnyttjande av resurser är det viktigt att regleringen gör det möjligt att genomföra olika typer av projekt som genomförs på olika sätt. De föreslagna bestämmelserna innebär samtidigt också ett ingripande i efterhand i

den projektansvariges egendom. I regleringen ska därför beaktas lagändringens konsekvenser för den projektansvariges berättigade förväntningar.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det till vattenlagen fogas bestämmelser om att påföra innehavaren av ett tillstånd för vattenkraftverk en ny fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift, om sådana villkor inte ingår i tillståndet från förut. I och med lagändringen ska till ett tillstånd för kraftverk som saknar skyldigheter på ansökan av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning lättare än för närvarande kunna fogas villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift. Syftet med ändringarna är att återetablera de nationella bestånden av vandringsfisk och att värna om Finlands värdefulla natur.

När beslut som gäller innehållet i tillståndsvillkoren fattas ska möjligheterna att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser och andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse med tanke på elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet beaktas. Enligt förslaget ska tillståndshavarens ställning tryggas genom att påförandet av fiskevårdsskyldigheter till oskäligen kostnader begränsas. Tillståndshavaren ska i vissa situationer ha rätt att få ersättning av staten för en väsentlig minskning av nytta som orsakas av förlusten av vattenkraft.

Det föreslås att ett ärende som gäller påförande av ett nytt tillståndsvillkor behandlas som ett ansökningsärende enligt vattenlagen och vid sidan av förvaltningslagen tillämpas bestämmelserna i 11 kap. i vattenlagen. Bestämmelserna i 11 kap. tillämpas redan nu på översyn av tillståndsvillkoren. För att utreda eventuella konsekvenser som påförandet av fiskevårdsskyldighet har för elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet ska de processuella bestämmelserna kompletteras med en specialbestämmelse om det utlåtande som ska begäras av den systemansvariga stamnätsinnehavaren.

Den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning ska pröva om målet att trygga fiskbestånden förutsätter att ett ärende som avser ingripande i ett gällande tillstånd inleds. Ärendet ska avgöras av Tillstånds- och tillsynsverket. Att påföra innehavaren av ett vattenhushållningstillstånd en ny fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift innebär att man ingriper i vattenhushållningstillståndet för att trygga bestånden av vandringsfisk som förekommer i vilt tillstånd. Det är fråga om ett sådant allmänintresse vars tillsyn ska anses höra till en myndighets uppgifter. Med beaktande av att öppnandet av ett enskilt tillståndsbeslut på denna grund kan förutsätta en mer omfattande bedömning av behovet av att trygga beståndet av vandringsfisk och av de åtgärder som det förutsätter och att en ändring av tillståndet i vissa situationer kan medföra ersättningskyldighet för staten för förlust av nytta till följd av ändringen av tillståndet, bör den myndighet som ansvarar för fiskeriärenden ha behörighet att ansöka om detta. Andra aktörer har inte rätt att inleda ett ärende, men enskilda medborgare, frivilligorganisationer eller andra myndigheter kan lägga fram förslag i ärendet till den myndighet som ansvarar för fiskeriärenden.

I lagen föreslås inga bestämmelser om den tidsperiod inom vilken den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning ska se till att ärenden som gäller kraftverk som saknar skyldigheter ska inledas. Det föreslås inte heller att bestämmelser om den inbördes ordningen mellan kraftverken ska tas in i lagen. Dessa frågor ska avgöras av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning.

4.2 Huvudsakliga konsekvenser

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Allmänt

Jämfört med nuläget gör de föreslagna bestämmelserna det enklare att genomföra och mer långtgående ändra fiskeriekonomiska tillståndsvillkor oberoende av den projektansvariges vilja. Lagen medför inte omedelbart några skyldigheter att vidta åtgärder för den projektansvarige eller myndigheterna, och i lagen föreslås inte heller några bestämmelser om inom vilken tid tillståndsvillkoren ska ses över. Översynen av tillståndsvillkoren föreslås basera sig på en ansökan som anhängiggjorts av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning och på ett beslut som Tillstånds- och tillsynsverket meddelat med anledning av ansökan. I vissa situationer leder ett beslut som är förpliktande för tillståndshavaren inte nödvändigtvis ännu till att byggarbeten inleds, utan tillståndshavaren kan till exempel bli tvungen att särskilt ansöka om godkännande av planerna för byggande av en fiskväg hos Tillstånds- och tillsynsverket. Konsekvenserna av lagändringarna kommer också fram med flera års fördröjning.

Med tanke på konsekvenserna av lagändringarna är livskraftscentralernas resurser av central betydelse och avgörande för antalet ärenden som inleds. Med beaktande av riktlinjerna i statsrådets plan för de offentliga finanserna för 2026–2029 och i statsförvaltningens produktivitetsprogram förväntas inga betydande tilläggsresurser för skötseln av denna uppgift för livskraftscentralerna, utan uppgifterna ska skötas inom ramen för de anslagsnivåer som anges i statens budgetförslag. Livskraftscentralerna beslutar självständigt om allokeringen av sina resurser, men i konsekvensbedömningen har det antagits att livskraftscentralerna årligen inleder några projekt. För rikets del kan antalet vara tre till fyra projekt på årsnivå. Det föreslås att det detaljerade innehållet i ansökan alltid bestäms från fall till fall, men på basis av uppgifter från närings-, trafik- och miljöcentralerna kommer innehållet i ansökan sannolikt i de flesta situationerna att vara byggande av en fiskväg eller någon annan fiskpassage.

Lagändringarna medför ekonomiska konsekvenser huvudsakligen för tillståndshavaren för ett kraftverk. Innehavet av stora vattenkraftverk i Finland är i stor utsträckning koncentrerat till fyra stora bolag inom energisektorn. Kraftverken i storleksklassen 1–10 MW hör ofta till lokala energibolag. Innehavet av kraftverk med en effekt på mindre än 1 MW är fördelat på ett stort antal, och sådana vattenkraftverk ägs inte bara av energibolag utan också direkt eller indirekt av fysiska personer via bolag som grundats för detta syfte. Konsekvenserna för företagen kan således drabba mycket olika aktörer, allt från fysiska personer till stora börsbolag. De stora energibolagen har veterligen emellertid endast några kraftverk som ska betraktas som kraftverk som saknar skyldigheter.

4.2.1.1 Hushåll

Enligt Statistikcentralens uppgifter uppgick den totala elförbrukningen i Finland år 2024 till cirka 82 700 GWh, varav 96 procent (79 392 GWh) producerades i Finland. Vattenkraftens andel av den el som produceras i Finland har varit cirka 18–19 procent (år 2024 cirka 14 147 GWh). I denna proposition har den sammanlagda årliga elproduktionen för kraftverk som saknar skyldigheter uppskattats till 560 GWh (333 GWh för kraftverk med en effekt på mer än 5 MW, 157 GWh för kraftverk med en effekt på 1–5 MW och 70 GWh för kraftverk med en effekt på mindre än 1 MW) och den årliga minskningen av elproduktionen som fiskevårdsskyldigheten

leder till har uppskattats till 18 GWh (3 procent bortfall för kraftverk med en effekt på mer än 1 MW och 5 procent bortfall för kraftverk med en effekt på mindre än 1 MW).

Lagändringarnas konsekvenser för hushållen kan främst återspeglas i elpriset. Inom Finlands territorium varierade de genomsnittliga spotpriserna på el på den nordiska elmarknaden åren 2021–2025 mellan 40,48 och 154,04 €/MWh, då medeltalet var 73,78 €/MWh. Byggandet av fiskvägar i alla kraftverk som saknar skyldigheter kommer på elmarknaden på årsnivå att innebära ett 0,02 procents bortfall i produktionen inom Finlands territorium, det vill säga i praktiken att bortfallet ersätts med el som produceras med andra energikällor eller med elimport från länder utanför Finland. Konsekvenserna kommer fram på lång sikt. Enligt en preliminär uppskattning kommer bortfallet i kapacitet att påverka energipriset på den nordiska elmarknaden med några tiondels procent. Konsekvenserna för elpriset går inte i praktiken att särskilja från den övriga variationen i elpriset.

Som jämförelse kan det konstateras att om vattenkraftverk med en effekt på mindre än 2 MW faller bort helt och hållet från elproduktionen uppskattas produktionskapaciteten att minska med cirka 100 MW och den årliga elproduktionen med cirka 350 GWh. Minskningen motsvarar ca 0,4 procent av den elenergi som förbrukades 2024.

4.2.1.2 Företag

De kostnader som uppkommer för ägaren av ett vattenkraftverk beror på innehållet i det nya tillståndsvillkoret. Utgångspunkten vid bedömningen har varit skyldigheten att bygga, underhålla och använda en fiskväg. Ägaren till ett vattenkraftverk kan orsakas kostnader för deltagande i förfaranden enligt vattenlagen, för planering och byggande av en fiskväg samt underhåll av en fiskväg. Vid bedömningen av kostnaderna för fullgörandet av skyldigheter i efterhand och deras skälighet ur tillståndshavarens synvinkel ska särdragen hos den elproduktion som sker med vattenkraft beaktas. Anläggningskostnaderna för vattenkraftverk är höga jämfört med andra former av elproduktion, men i gengäld är kraftverken långvariga och driftskostnaderna låga.

Utifrån tillgängliga uppgifter kan det grovt uppskattas att byggkostnaderna för ett kraftverk med en nominell effekt på mindre än 10 MW i genomsnitt är 4 300 €/kW och byggkostnaderna för de minsta kraftverken kan överstiga 5 000 €/kW (Hydropower and Pumped Storage/Hydropower in the European Union (2025), s. 23 och Pienvesivoimalaopas (2009), s. 13). Som medeltal för de årliga driftskostnaderna för ett kraftverk betraktas i allmänhet 2,5 procent av projektets investeringskostnader. De relativa byggkostnaderna sjunker när kraftverkets storlek ökar. Variationerna i de anläggnings-specifika byggnads- och driftskostnaderna är emellertid stora.

Anläggnings- och driftskostnader för fiskvägar

Miljöministeriet har utarbetat en handbok om planering av åtgärder inom vattenvården under perioden 2022–2027. I handboken har sammanställts riktgivande kostnadskalkyler för olika åtgärder (Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelun ohjeistus vuosina 2022–2027, s. 37–38). Enligt handboken kan vid bedömningen av kostnaderna för utredning, planering, genomförande samt användning och underhåll av en åtgärd som underlättar fiskvandringen användas priserna per enhet enligt tabellen i handboken.

Åtgärd	Fallhöjd < 1 m	Fallhöjd 1–5 m	Fallhöjd > 5 m
--------	----------------	----------------	----------------

Utredning	1000 €	3000 €	10 000 €
Planering	5 000 €	10 000 €/meter stigningshöjd	15 000 €/meter stigningshöjd
Genomförande	25 000 euro	15 000 €/meter stigningshöjd	100 000 €/meter stigningshöjd

Tabell 3. Preliminära enhetskostnader för planering och genomförande av byggande av en fiskväg. Källa: Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelun ohjeistus vuosina 2022–2027. Vesirakentaminen, säännöstely ja vesistökuunnostukset (2021, s. 37–38).

Kostnaderna per enhet enligt handboken är avsedda för en grov uppskattning av kostnaderna för genomförandet av olika projekt. De genomsnittliga kostnaderna enligt handboken lämpar sig bäst för fiskvägar där vattenflödet är 0,5–1 m³/s. I likhet med fiskvägar beror kostnaderna för lösningar som möjliggör nedvandring i hög grad på hur de genomförs. Det finns endast lite information om kostnaderna för genomförandet, men enligt handboken kan värdet 30 000 euro/nedvandringmeter användas som kostnad för konstruktionen om det inte finns expertuppgifter att tillgå.

Variationen i kostnaderna beror på särdragen från fall till fall, såsom sättet att bygga fiskvägen, flödet, behovet av att kringgå hinder och markens geologi. Storleken på kostnaderna kan också påverkas av om det finns ett kraftverk i drift i det objekt som ska passeras eller inte. I tabell 4 finns en sammanställning av kostnaderna för genomförda fiskvägsprojekt. Kostnaderna per meter stigningshöjd varierar mellan 33 000 och 258 000 euro, medeltalet är 124 000 euro/meter stigningshöjd.

	Åtgärd	Fallhöjd (m)	Kraftverkets effekt (MW)	Kostnader, förstudie (€)	Kostnader, faktiska (€)
Projekt 1	Teknisk vertikal slotfiskväg	7	1,4		
	Teknisk vertikal slotfiskväg	5	1		
				2 000 000	3 100 000
Projekt 2	Teknisk vertikal slotfiskväg	9	3,2	1 250 000	2 050 000
	Teknisk vertikal slotfiskväg	14	7,5	990 000	1 440 000
Projekt 3	Naturlig fiskväg	8,4	0,5	264 000	800 000
Projekt 4	Teknisk fiskväg	13	10	1 800 000	1 500 000
Projekt 5	Naturligt omlöp	16,5	10,5	600 000	672 000

Projekt 6	Naturligt omlöp	6	0,4		202 000
-----------	-----------------	---	-----	--	---------

Tabell 4. Faktiska kostnader för fiskvägsprojekt. Källor: Kalatien tai luonnonmukaisen ohitusuoman tilaajana toimiminen - Kokemuksia ja vinkkejä käytännöistä (2021) och Uudenmaan ympäristökeskuksen raportteja 2/2009.

Granskningen av tabellerna 3 och 4 visar att kostnaderna för genomförandet varierar avsevärt och att en exakt definition av kostnaderna alltid kräver en bedömning från fall till fall. Enligt tillgängliga uppgifter kan byggkostnaderna för en fiskväg till exempel vid ett kraftverk med en effekt på mindre än 1 MW stiga till en miljon euro och högre, det vill säga kostnaderna för byggande av fiskvägen kan motsvara 20–25 procent av anskaffningskostnaderna för ett nytt kraftverk. Som jämförelse kan det konstateras att vid stora kraftverk med en effekt på mer än 100 MW kan kostnaderna för byggande av en fiskväg inklusive lösningar som möjliggör nedvandring uppgå till flera tiotals miljoner euro.

Utöver byggandet av en fiskväg uppkommer kostnader av användningen av fiskvägen och underhållet av konstruktionerna. Liksom byggkostnaderna fastställs kostnaderna för nyttjande och underhåll av fiskvägarna från fall till fall och beror på många olika tekniska drag när det gäller genomförandet av fiskvägen. I den ovannämnda handboken om planering av åtgärder inom vattenvården har som riktgivande värde för kostnaderna för nyttjande och underhåll av fiskvägar föreslagits 3 procent av kostnaderna för genomförandet av konstruktionen. Det här innebär till exempel driftskostnader på cirka 90 000 euro per år för projekt 1 i tabell 4. I litteraturen presenteras också lägre kostnader.

För att kunna lägga fram en exakt uppskattning av bygg- och driftskostnaderna för fiskvägar för vattenkraftverkens ägare och för kraftverkens verksamhetsförutsättningar skulle det krävas detaljerad information om de kraftverk som omfattas av lagens tillämpningsområde och om vattendragen på den plats där kraftverken är belägna. Sådana uppgifter har inte varit tillgängliga vid beredningen av propositionen. Utifrån redan genomförda projekt kan man emellertid lägga fram en bedömning i fråga om de allra minsta vattenkraftverken (effekten mindre än 0,1 MW) att det i praktiken inte är ekonomiskt möjligt att bygga en fiskväg eller genomföra någon annan fiskpassage, utan att det i stället är mer meningsfullt att den projektansvarige tar vattenkraftverket ur bruk.

På basis av de genomsnittliga kostnaderna kan man presentera en riktgivande uppskattning av kostnadernas storleksklass. Om man under de följande tio åren åläggs att bygga fiskvägar till exempel i anslutning till 40 kraftverk med en effekt på 1 MW och kraftverkets genomsnittliga fallhöjd är 5 meter, innebär det här utgående från uppgifterna i tabellerna 3 och 4 en anläggningsspecifik kostnad på 0,7–1 miljoner euro och en kostnad av engångsnatur på cirka 32–40 miljoner euro för vattenkraftverkssektorn under de följande tio åren. Om driftskostnaderna beräknas uppgå till 3 procent, innebär det här en permanent utgiftsökning på cirka 1 miljon euro för kraftverkssektorn.

Förluster för energiekonomi

Energiekonomin orsakar förluster av den vattenmängd som leds ut i en fiskväg eller ett omlöp och som inte kan användas för elproduktion och minskar den nytta som kraftverket medför. Om avtappningen kan ordnas inom ramen för den minimivattenföring som leds förbi i enlighet med kraftverkstillståndet, uppstår inga förluster.

Beslut om den vattenmängd som ska ledas ut i fiskvägen fattas från fall till fall i de tillståndsvillkor som gäller kraftverket. I regel förutsätts det i tillståndsvillkoren att vattnet leds ut i fiskvägen året om, men ett sådant krav ingår inte i alla tillstånd. Kravet på den vattenmängd som ska ledas till en fiskväg kan variera beroende på årstiden. Utifrån de tillståndsbeslut som gäller byggande av fiskvägar kan man grovt uppskatta att kravet på den vattenmängd som ska ledas till fiskvägen i allmänhet utgör 3–5 procent av vattendragets medelvattenföring. Vid mindre kraftverk kan vattenmängden som leds till fiskvägen också vara större än så.

På grund av variationer i elpriset kan förlusten av ekonomisk nytta inte direkt härledas från den vattenmängd som leds till fiskvägen. En central faktor med tanke på den nytta som ett vattenkraftverk producerar är huruvida kraftverkets ägare kan reglera kraftverkets elproduktion enligt efterfrågan. Största delen av inkomsterna från produktionen av vattenkraft består av inkomster från dagen före-marknaden för el (Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säättövoimaan (2024, s. 56). Vid sidan av dagen före-marknaden kan vattenkraftverken också delta i den så kallade reservmarknaden, varvid man med den reglerkraft som kraftverken producerar balanserar frekvensvariationerna i elnätet. De villkor som ställs på sådana kraftverk kan således i viss mån också minska deras avkastning från reservmarknaden. Ett typiskt litet kraftverk med låg produktionseffekt som saknar skyldigheter kan emellertid inte erbjuda någon produktion till reservmarknaden, eftersom det främst är större vattenkraftverk som kan reglera sin produktion som kan delta i den. Således bedöms konsekvenserna för intäkterna från reservmarknaden som helhet bli relativt begränsade.

För att man ska kunna göra en täckande uppskattning av de förluster som orsakas energiekonomin krävs att alla kraftverk som saknar skyldigheter meddelar uppgifter om vattendragets vattenföring, den vattenmängd som leds till fiskvägar, mängden el som kraftverken producerar och regleringsmöjligheter. Sådana uppgifter har inte varit tillgängliga. Man kan emellertid utifrån den årliga minskningen av elproduktionen och genomsnittspriserna på elmarknaden försöka uppskatta den förlust som användningen av fiskvägar orsakar vattenkraftverkens ägare.

År	Genomsnittspris €/MWh
2025	40,48
2024	45,57
2023	56,47
2022	154,04
2021	72,34

Tabell 5. Spotpriserna på el på den nordiska elmarknaden inom Finlands territorium 2021–2025. Källa: Nord Pool AS, hänvisat den 14 januari 2026.

Den sammanlagda årliga elproduktionen vid kraftverk som saknar skyldigheter har uppskattats till cirka 560 GWh (333 GWh för kraftverk med en effekt på mer än 5 MW, 157 GWh för kraftverk med en effekt på 1–5 MW och 70 GWh för kraftverk med en effekt på mindre än 1 MW). Om den minskning av elproduktionen som fiskevägsskyldigheterna orsakar uppskattas till 3 procent för kraftverk med en effekt på mer än 1 MW och 5 procent för kraftverk med en

effekt på mindre än 1 MW, skulle detta innebära en årlig minskning av produktionen med 18 GWh inom vattenkraftssektorn.

Åren 2021–2025 har det genomsnittliga elpriset varierat på nivån 40,48–154,04 €/MWh, medan medeltalet har varit 73,78 €/MWh. Om man vid fastställandet av värdet av produktionen inte beaktar flexibilitetsmöjligheterna i produktionen och elpriset antas vara 60 €/MWh, blir det årliga värdet av produktionsförlusten cirka 1,1 miljoner euro, om det byggs fiskvägar vid alla kraftverk som saknar skyldigheter. I praktiken kommer prövning av tillstånden emellertid att ske under en lång tid, och de årliga produktionsförlusterna sannolikt att uppstå i och med att tillstånden för 3–4 kraftverk ses över. För ett enskilt kraftverk på 1,4 MW med en årsproduktion på 6 500 MWh skulle en vattenmängd på 3 procent som leds till en fiskväg grovt uppskattat medföra en förlust av en elproduktion på 195 MWh. Med ett genomsnittspris på el 60 €/MWh innebär det här en årlig förlust på cirka 11 700 euro.

Övriga konsekvenser för företagsverksamheten

Enligt de utredningar som lämnades i samband med beredningen av propositionen är en stor del av de kraftverk som berörs av de föreslagna bestämmelserna om översyn av tillstånd små kraftverk med en nominell effekt på mindre än 0,1 MW. Många sådana kraftverk ägs av små eller medelstora företag, vilket innebär att de ekonomiska konsekvenserna av propositionen också skulle gälla små och medelstora företag. Konsekvensernas art och omfattning beror på det enskilda företagets situation och det är således inte möjligt att presentera allmängiltiga bedömningar av konsekvenserna.

Propositionen medför inga omedelbara skyldigheter att vidta åtgärder för myndigheterna eller de projektansvariga, utan det föreslås att en översyn av de tillstånd som inte innehåller skyldigheter inleds utifrån myndighetens bedömning och inom ramen för anslagen under de kommande åren. Ur kraftverksägarnas synvinkel kan det här innebära ny form av ekonomisk osäkerhet i och med att det inte finns någon klar uppfattning om översynen av tillståndet eller tidpunkten för den. En sådan ekonomisk osäkerhet kan försvåra en långsiktig planering av verksamheten vid vissa kraftverk samt andra reparations- och nyinvesteringar.

Däremot kan de föreslagna ändringarna också medföra ekonomiska fördelar för vattenkraftsproduktionen på lång sikt. Ovan har det bedömts att de föreslagna ändringarnas inverkan på elpriset inte kan särskiljas från de normala fluktuationerna i elpriset. Eftersom även en liten minskning av elproduktionen emellertid en aning höjer marknadspriset på el, kan denna prisstegring delvis kompensera kraftverkens produktionsförluster, eftersom man genom den återstående elproduktionen kan få högre marknadsintäkter. Samtidigt kan byggandet av fiskvägar och genomförandet av andra ekologiska åtgärder förbättra vattenkraftsproduktionens anseende som ansvarsfull aktör, vilket kan medföra större indirekt nytta för branschen.

Genom sina gynnsamma effekter på strömmande vatten kan förslaget förbättra fiskemöjligheterna och andra rekreativsmöjligheter i regionerna och därigenom ha en gynnsam inverkan på turistnäringarna. Förslaget kan ha en gynnsam inverkan på verksamhetsmiljön och tillväxtpotentialerna för företag som arbetar med turism. Förslagets ekologiska och fiskeriekonomiska konsekvenser granskas nedan i avsnitt 4.2.3.

4.2.1.3 De offentliga finanserna

Tillstånds- och tillsynsverket samt livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning

De föreslagna bestämmelserna kommer att få konsekvenser för verksamheten vid Tillstånds- och tillsynsverket, som är tillståndsmyndighet enligt vattenlagen, och de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning. Bestämmelserna kommer inte att ändra den inbördes behörighetsfördelningen mellan de behöriga myndigheterna i vattenhushållningsärenden och fiskeriärenden. Vid påförandet av en ny fiskevårdsskyldighet är det fråga om ett ansökningsärende enligt 11 kap. i vattenlagen som ska behandlas vid Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan av livskraftscentralen i enlighet med vattenlagens bestämmelser. Enligt 18 kap. 12 § 1 mom. i vattenlagen tas ingen avgift ut för behandling av ett ärende som livskraftscentralen har inlett vid Tillstånds- och tillsynsverket.

Antalet tillståndsärenden enligt vattenlagen som inlets inom regionförvaltningsverkens ansvarsområden för miljötillstånd 2020–2023 har varierat mellan 337 och 397 ärenden (RP 41/2025 rd). I och med de föreslagna ändringarna bedöms det att 3–4 ärenden som gäller meddelande av nya tillståndsvillkor årligen kan inledas vid Tillstånds- och tillsynsverket. Det här kommer på lång sikt att öka Tillstånds- och tillsynsverkets arbetsmängd, även om det inte skulle ske någon betydande förändring i antalet ärenden som inleds.

I lagen föreslås inga bestämmelser om tidtabellen för inledande av projekt för översyn av tillståndsvillkor eller om val av objekt. Dessa föreslås vara beroende av livskraftscentralernas prövning. Resurserna för de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning är avgörande för det antal ärenden för översyn av tillståndsvillkor som kan inledas årligen. Det kan antas att resurserna riktas till brådskande objekt och sådana vattendrag där man kan uppnå största nytta med tanke på fiskbestånden. Enligt uppgifter från fiskerimyndigheterna år 2023 skulle cirka 70 procent av de projekt som eventuellt kommer att inledas vara belägna inom området för nuvarande Livskraftscentralen i Östra Finland, 10 procent inom området för Livskraftscentralen i Sydvästra Finland och 20 procent inom området för Livskraftscentralen i Lapland.

Beredningen av de ansökningshandlingar som förutsätts för att ett ärende som gäller påförande av ett nytt tillståndsvillkor ska kunna inledas kräver i allmänhet en insats på flera månadsverken vid livskraftscentralen. Beredningen av ärenden som gäller påförande av nya tillståndsvillkor ska ske inom ramen för livskraftscentralernas nuvarande resurser. Om målet är att tre–fyra ärenden inleds årligen, bedöms det här kräva att en resurs på cirka ett årsverke anvisas för dessa uppgifter vid de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning. En betydande ökning av antalet ärenden som inleds skulle antingen förutsätta att tilläggsresurser anvisas livskraftscentralerna eller att uppgifter inom fiskerihushållningen prioriteras.

Utarbetandet av ansökningshandlingarna förutsätter att olika utredningar och planer görs upp, och den arbetsmängd som krävs beror på projektet. I fråga om många vattendrag finns det redan bakgrundsutredningar som kan utnyttjas vid beredningen av ett ansökningsärende som gäller påförande av ett nytt tillståndsvillkor. När man ansöker om ett nytt tillståndsvillkor för ett kraftverk har villkorets innehåll betydelse med tanke på arbetsmängden. I största delen av de ärenden som gäller översyn av tillståndsvillkoren är det fråga om byggande av en fiskväg, något annat omlöp eller någon annan fiskeriekonomisk skyldighet. Allmänt taget kan det konstateras att utarbetandet av en ansökan om påförande av en ny fiskevårdsskyldighet förutsätter mer omfattande och detaljerade utredningar och mer myndighetsarbete än en ansökan om fiskerihushållningsavgift.

De nya ärenden som kommer att inledas vid myndigheter och domstolar i och med lagändringarna ska skötas inom ramen för nuvarande anslag på grund av de skrivningar som finanspolitiska ministerutskottet gjorde i februari 2024.

Övriga myndigheter och stamnätsinnehavare

Tillstånds- och tillsynsverket ska enligt 11 kap. 6 § i vattenlagen begära utlåtande om ansökan av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning och av behöriga myndigheter som bevakar allmänintresset, om det inte är uppenbart onödigt att begära utlåtande av dem. Med beaktande av det uppskattade antalet ärenden som gäller påförande av ett nytt tillståndsvillkor bedöms lagändringen inte öka andra myndigheters resursbehov.

Enligt den ändring som föreslås i 11 kap. 6 § i vattenlagen ska utlåtande begäras av den systemansvariga stamnätsinnehavaren, om det är fråga om ett kraftverk som är betydande för elsystemets driftsäkerhet. Den systemansvariga stamnätsinnehavaren är det publika aktiebolaget Fingrid Abp. Tillstånds- och tillsynsverket ska bedöma behovet av att begära utlåtande. Det är sannolikt att utlåtanden inte begärs om de allra minsta objekten. Med beaktande av antalet ärenden som inleds blir antalet begäranden om utlåtande till stamnätsinnehavaren litet. Stamnätsinnehavaren ska bedöma kraftverkets betydelse med tanke på balanseringen av elsystemet på riksnivå i ljuset av de ansökningshandlingar som lämnats in till stamnätsinnehavaren. Avsikten är inte att stamnätsinnehavaren ska skaffa en separat utredning för att utarbeta ett utlåtande eller göra kalkyler över kraftverkets betydelse.

Tillstånds- och tillsynsverket kan vid behov med stöd av 11 kap. 6 § i vattenlagen begära utlåtande om ansökan även av Försörjningsberedskapscentralen. Det hör inte till Försörjningsberedskapscentralens uppgifter att bedöma kraftverkets betydelse för elsystemets driftsäkerhet på en operativ nivå som hör till stamnätsinnehavaren. Försörjningsberedskapscentralen har till uppgift att bedöma vilken inverkan påförandet av ett nytt tillståndsvillkor, i praktiken en begränsning av elproduktionen, har med tanke på den nationella försörjningsberedskapen.

Ersättning för förlust av vattenkraft

En bestämmelse som är av betydelse med tanke på statsfinanserna är det föreslagna 3 kap. 21 a § 3 mom., enligt vilket tillståndshavaren ska ha rätt att få statlig ersättning för en väsentlig minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft på grund påförande av fiskevårdsskyldighet. Beslut om ersättning för minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft fattas av Tillstånds- och tillsynsverket. När livskraftscentralen överväger att inleda ett ärende som gäller påförande av ett nytt tillståndsvillkor ska den bedöma innehållet i den ersättningskyldighet som översynen av tillståndsvillkoret eventuellt medför för staten och beakta detta vid avvägningen.

Bestämmelsens tillämpningsområde har inte avgränsats till vissa typer av aktörer, det vill säga frågan om en väsentlig minskning av nyttan kan behöva bedömas i fråga om alla typer av aktörer. Ersättningskyldigheten ska i praktiken kopplas samman med byggandet av en fiskväg, egentligen med användningen av den, då en del av den vattenföring som tidigare använts för elproduktion i fortsättningen kommer att ledas till fiskvägen i stället för att ledas till maskineriet.

Beloppet av det ansvar som ersättningskyldigheten medför för staten påverkas av flera olika faktorer. Antalet inledda ärenden, de kraftverk som berörs, innehållet i det nya tillståndsvillkor som krävs och de tidigare besluten om tillståndsvillkor som gäller kraftverken inverkar alla på uppkomsten av ersättningsansvar och ersättningarnas storlek.

Antalet ärenden som kommer att inledas behandlades ovan i avsnitt 4.2.1.2. I största delen av de situationer som gäller ansökan om påförande av en skyldighet är det i regel byggande av en fiskväg som ersättningsskyldigheten kan kopplas samman med. Vid bedömningen av förutsättningarna för uppkomsten av ersättningsansvar bör uppmärksamhet fästas också vid kraftverkets tidigare tillståndsvillkor. Det kan inte anses finnas förutsättningar för ersättningsansvar i synnerhet om den projektansvarige enligt de tidigare tillståndsvillkoren för kraftverket har ålagts att utan ersättning leverera behövlig vattenmängd till en fiskväg som eventuellt byggs i efterhand.

Vid bedömningen av möjlig tillämpningspraxis för bestämmelsen kan man härleda riktlinjerna för tolkningen från den ersättningspraxis som gäller minskning av regleringsnyttan. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt avgörande i fråga om 8 kap. 10 b § i 1961 års vattenlag (HFD den 29 januari 2013 liggare 357) att den minskning av elproduktionen som orsakas av en tidsbunden extra avtappning stannar på högst 5 procent av kraftverkets totala produktion. Ändringen av minimiavtappningen minskade inte avsevärt den totala nyttan av regleringen och ändrade inte i väsentlig grad regleringens ursprungliga syfte att producera el med vattenkraft.

En liknande tolkning verkar motiverad även i sådana situationer som avses i det föreslagna 3 kap. 21 a § 3 mom. På lagnivå är det inte möjligt att på förhand avgöra det relativa beloppet eller penningvärdet av en förlust av nytta som överskrider ersättningströskeln, utan det här beror på rättspraxis. Enligt en preliminär bedömning kan statens ersättningsansvar inte anses vara sedvanligt.

4.2.1.4 Kommunerna

Enligt tillgängliga uppgifter äger kommunerna antingen helt eller delvis genom sina energibolag 34 vattenkraftverk, varav 12 kan betraktas som kraftverk som saknar skyldigheter. Dessutom är kommunerna delägare i stora energibolag. Det finns veterligen inga vattenkraftverk som ägs direkt av kommunerna, utan kraftverken ägs av kommunernas energibolag. De kostnader och förluster i produktionen som medförs av ett eventuellt byggande av en fiskväg berör i första hand energibolagen. Det finns inga uppgifter om hur ägandet av kraftverken fördelas mellan kommunerna, och det är inte möjligt att lägga fram en bedömning av ändringens konsekvenser för enskilda kommuners ekonomi.

Den nominella effekten hos kraftverk som saknar skyldigheter och ägs av kommunernas energibolag varierar mellan 0,9 och 7,8 MW. Fyra av dessa är kraftverk med lägre effekt än 1 MW, fem är kraftverk med 1–5 MW och tre har en effekt på mer än 5 MW. Kostnaderna för byggandet av och driftskostnaderna för en fiskväg behandlas ovan i avsnitt 4.2.1.2. Om en fiskväg byggs vid alla kraftverk kan detta uppskattas medföra en engångskostnad på totalt 10–15 miljoner euro för kommunernas energibolag. Som det konstateras ovan skulle kostnaden i praktiken fördelas över en tidsperiod på flera år beroende på när tillståndsärendena inleds.

Den totala elproduktionen vid de kraftverk som saknar skyldigheter och som ägs av kommunerna kan uppskattas till ca 94 GWh. Om den vattenmängd som leds till fiskvägarna beräknas minska elproduktionen med i genomsnitt 3 procent, innebär detta utifrån ett genomsnittspris på el på 60 €/MWh en total förlust på ca 170 000 euro per år för de kraftverk som helt eller delvis ägs av kommunerna, om fiskvägar byggs vid alla kraftverk.

4.2.2 Miljökonsekvenser

Vattenmiljön och fiskbestånden

De nya villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift som påförs kraftverk som saknar skyldigheter bedöms ha gynnsamma konsekvenser framför allt för bestånden av vandringsfisk i vattendragen kring vattenkraftverket och även i vidare bemärkelse för vattenmiljöns tillstånd samt för uppnåendet av miljömålen för vattenvården. De åtgärder som grundar sig på de nya skyldigheterna gynnar i synnerhet de hotade arterna öring (havsöring och insjööring), lax (havslax och insjöslax), vandringsik och ål. Dessutom gynnar åtgärderna också andra arter av vandringsfisk, bland annat asp och vimma samt flodnejonöga. Den föreslagna reformen förbättrar levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden och har även positiva konsekvenser för andra fiskarter, vattenekosystemet i vidare bemärkelse och vattennaturens mångfald. Konsekvenserna beror på vilka kraftverk och vattendrag som blir föremål för åtgärderna och hurdana åtgärderna är. Tyngdpunkten när det gäller fiskeriekonomiska åtgärder håller på att flyttas från utplanteringar till åtgärder som möjliggör fiskbeståndens naturliga livscykel. Sådana är ekologiska lösningar såsom fiskpassager vid vandringshinder och istandsättning av livsmiljöer (lekområden och områden för produktion av yngel) som eventuellt görs i samband med dessa.

Förslagets ekologiska och fiskeriekonomiska inverkan beror dessutom på hur man lyckas kombinera fiskevårdsskyldigheterna med andra förfaranden enligt vattenlagen för att förbättra levnadsförhållandena för hotade fiskbestånd i olika vattendrag och på platser som är kritiska med tanke på fiskvandringen. Eftersom de förändringar som sker i vattenmiljön är långsamma tar fiskbeståndens och vattenmiljöns återhämtning i allmänhet flera år, men utifrån redan genomförda projekt kan återhämtningen också börja snabbt.

Det går också att närma sig konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna genom att beskriva det vandringsfiskbestånd som stöds genom lagändringarna som en ekosystemtjänst som produceras av den levande naturen och som skapar nytta för människorna (Saija Koljonen ym., Vaelluskalakantoinen elvyttäminen – ympäristövirtaama ja muut ratkaisut (Återställandet av vandringsfiskbestånd - miljöflöde och andra lösningar, på finska) s. 104). Vid bedömningen kan man då utgå från till exempel Europeiska miljöbyråns CICES-klassificering (Common International Classification of Ecosystem Services), som består av fem nivåer. Där kategoriseras ekosystemtjänsterna i tre huvudkategorier (försörjande, reglerande och upprätthållande samt kulturella tjänster) och delas ytterligare in i avdelningar, grupper och klasser, inom vilka de nyttigheter som ska värderas kan identifieras.

Det värde i form av mat som fås av vandringsfisk kan ses som ett avlägsnande och direkt bruksvärde, eftersom den fisk som används som mat inte återvänds till naturen. I allmänhet mäts värdet av den fisk som används som mat med ett marknadspris (Koljonen m.fl. 2017, s.104). Ett vandringsfiskbestånd som upprätthåller sig själv kan tolkas som att det skapar sådan nytta som är oberoende av användningen, dvs. i det här fallet ekonomiskt mätbart värde i form av existens och arv. De aspekter av den slutliga nytta som vandringsfiskbestånden skapar som är lättast att förstå i Finland är fiskets kulturella värden, särskilt rekreationsvärdet. Fiske skapar rekreationsvärde oberoende av om fångsten tas till vara eller släpps fri. Som forskningsobjekt och informationskälla skapar vandringsfiskbestånden indirekt bruksvärde också för till exempel vetenskapsmän och personer som ser på naturprogram. Dessutom upprätthåller vandringsfiskbestånden den lokala kulturen och tjänsterna i populära fiskeområden, vilket skapar indirekt bruksvärde och värde i form av fiskekulturens existens och arv (Koljonen m.fl. 2017, s. 105).

I litteratur om den ekonomiska vinning som åtgärderna för att förbättra vandringsfiskbeståndens situation medför finns exempel på olika fiskeriekonomiska skötselåtgärder (bl.a. byggande av fiskvägar, förbättring av lekområden). Forskningarna är dock av enskild natur (Koljonen m.fl. 2017, s. 114).

Koldioxidutsläpp från elproduktionen

Användningen av en fiskväg förutsätter att en del av vattenföringen styrs till fiskvägen och därmed inte längre kan användas för elproduktion i kraftverket. Minskningen i elproduktionen bedöms inte ha någon inverkan på efterfrågan på el, vilket innebär att bortfallet i produktionskapaciteten ersätts med en annan form av energiproduktion eller av import från en annan stat som en del av det normala upprätthållandet av effektbalansen på den gemensamma elmarknaden.

Koldioxidutsläppen från den ersättande elproduktionen motsvarar sannolikt de genomsnittliga koldioxidutsläppen från elproduktionen. Enligt stamnätsbolaget Fingrid Oyj var medeltalet av utsläppsfaktorerna för den förbrukade elen i Finland 2024 33 g CO₂/kWh (utsläppsfaktorn för vattenkraft 0 g CO₂/kWh). Om produktionskapaciteten för bortfallet i vattenkraften beräknas vara 18 GWh, innebär ersättandet av denna med el från andra energikällor en kalkylerad ökning av växthusgasutsläppen med 594 ton koldioxidekvivalenter. Finlands växthusgasutsläpp exklusive markanvändningssektorn (LULUCF) uppgick 2024 till cirka 38,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

I praktiken blir ökningen mindre. Bortfallet i produktionen sker på lång sikt och kommer sannolikt till stor del att ersättas med el från en annan förnybar energikälla. Ersättandet av bortfallet i elproduktionen beräknas därför inte nämnvärt öka elproduktionens miljöbelastning. Elproduktionen omfattas av Europeiska unionens utsläppshandelssystem. Även om bortfallet i energiproduktionen ersätts med energiproduktion som orsakar växthusgasutsläpp i Finland eller i ett annat EU-land ändras de direkta utsläppen på EU-nivå inte i någon riktning.

Miljöflöde

Förslagets miljökonsekvenser kan också beskrivas med hjälp av begreppet miljöflöde. Miljöflödet kan definieras på något olika sätt i olika sammanhang, men i allmänhet avses den vattenföring som ekosystemet i ett strömmande vatten behöver för att klara sig (<https://www.vesi.fi/sanasto/ymparistovirtaama/>, refererat 17.4.2026). I kontexten EU:s vattenramdirektiv avses med miljöflöde den vattenföring som är förenlig med de miljömål som anges i artikel 4 i direktivet (European Commission, Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive. Guidance Document No. 31, s. 20).

Med hjälp av de fiskeriekonomiska skyldigheter som avses i propositionen kan man stödja uppnåendet och förverkligandet av miljöflödet, men i byggda vattendrag påverkas förverkligandet av miljöflödet emellertid också av många andra faktorer, såsom vattenkraftverkets praxis för reglering och avtappning samt andra vattendragsförhållanden. Dessa andra faktorer kan visa sig vara särskilt utmanande i stora, kraftigt graderade älvar som används för energiindustrin (se Koljonen m.fl. 2017, s. 34). Eftersom de föreslagna lagändringarna gör det möjligt att påföra fiskeriekonomiska skyldigheter också på kraftverk som saknar skyldigheter, kan de bidra till att stödja förverkligandet av miljöflödet i vattendragen i närheten av dessa kraftverk. Bland olika fiskeriekonomiska villkor kan man i synnerhet hos skyldigheten att bygga en fiskväg se potential när det gäller förverkligandet av miljöflödet, eftersom byggandet av en fiskväg gör det möjligt att passera vandringshinder som beror på en kraftverksdamm. Enbart genom fiskeriekonomiska villkor kan man dock inte alltid garantera att miljöflödet förverkligas.

4.2.3 Andra konsekvenser för människor och samhälle

Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna

De föreslagna lagändringarna har konsekvenser särskilt med tanke på tillgodoseendet av jämlikheten enligt 6 § i grundlagen och egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Grundlagens 6 § om jämlikhet tryggar framför allt fysiska personer men jämlikhetsprincipen kan ha betydelse också vid bedömningen av lagstiftning om juridiska personer, om regleringen indirekt kan inverka på fysiska personers rättsliga ställning. För närvarande är vattenkraftverkens ägare och ägarna till de vattenområden som kraftverken inverkar på samt andra aktörer inom områdena delvis i olika ställning på grund av att kravnivåerna i fråga om det tryggande av vattenmiljön och fiskbestånden som krävs av vattenkraftverken varierar beroende på vilken lagstiftning som ska tillämpas.

Genom de föreslagna lagändringarna blir det möjligt att påföra fiskeriekonomiska skyldigheter på sådana vattenkraftverk (kraftverk som saknar skyldigheter) som inte tidigare varit underställda sådana skyldigheter. Ändringarna främjar en jämlik behandling av verksamhetsutövarna, eftersom deltagandet i förebyggandet och åtgärdandet av den skada som uppstår vid vattendrag medför för vandringsfiskbestånden utvidgas till att omfatta kraftverk i större utsträckning än tidigare. Samtidigt främjar ändringarna jämlikheten mellan dem som äger vattenområden i anslutning till vattenkraftverken.

Tillstånden att bygga vattenkraftverk och rätten till vattenkraft omfattas av grundlagens 15 § om egendomsskydd. De föreslagna lagändringarna gör det möjligt att påföra mer långtgående skyldigheter än enligt den nuvarande regleringen och skyldigheter som eventuellt också medför betydande kostnader för ägarna till vattenkraftverk, vilket kan anses försämra tillgodoseendet av 15 § i grundlagen. Det har dock redan tidigare ansetts vara möjligt att ingripa i vattenrättsliga beslut och påföra den projektansvarige nya skyldigheter för att trygga vattenmiljöns tillstånd och parternas rättigheter. Kraftverkens ägares ställning tryggas av kravet i det föreslagna 3 kap. 21 a § 2 mom., enligt vilket en skyldighet inte får medföra sådana kostnader för tillståndshavaren som är oskäligen i förhållande till den nytta som kan vinnas genom åtgärderna samt av rätten enligt 3 mom. till ersättning av staten för väsentlig minskning av nyttan som orsakas av den förlust av vattenkraft som en ny fiskevårdsskyldighet medför. Om man beaktar ägarna till vattenområden ovanför och nedanför ett vattenkraftverk kan de föreslagna ändringarna däremot anses främja tillgodoseendet av 15 § i grundlagen genom att fiskbeståndens levnadsförhållanden i vattendragen förbättras.

Driftsäkerhet och försörjningsberedskap i fråga om elsystemet

Den föreslagna lagändringens inverkan på mängden energi som produceras med vattenkraft behandlas ovan i avsnitt 4.2.1.2. Vattenkraftens betydelse för den totala elproduktionen i Finland har minskat under de senaste årtiondena, men dess ställning är fortfarande viktig i och med den pågående förändringen inom energisektorn. Vattenkraften erbjuder förutom en jämn och störningsfri produktion även viktiga egenskaper med tanke på balanseringen av elnätet, såsom möjligheten till reglering och rörelseenergi, vilket gör det möjligt att i elproduktionen ta in mer sådan produktion som är beroende av väderförhållanden, till exempel vindkraft. Enligt en bedömning kommer behovet av reglerbar elproduktion att betonas ytterligare när användningen av väderberoende energiformer ökar för att begränsa klimatförändringarna.

Med tanke på balanseringen av elsystemet på riksnivå och försörjningsberedskapen har i synnerhet ändringar i verksamhetsförutsättningarna för de kraftverk som kan reglera sin

produktion betydelse. Småskalig elproduktion har inte samma betydelse med tanke på balanseringen eller försörjningsberedskapen. En situation där elproduktionen vid en stor mängd små kraftverk upphör samtidigt eller inom en kort tidsperiod kan dock inte anses vara obetydlig. Det bör dock anses osannolikt att en sådan situation uppstår.

Enligt utredningar är största delen av antalet kraftverk som omfattas av tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna små kraftverk som i allmänhet inte har reglerförmåga och vars andel av den totala mängden energi som produceras i Finland är relativt liten. Däremot kan dessa kraftverk ha större betydelse för den lokala energiförsörjningen, eftersom de bland annat kan förbättra tryggheten av den lokala tillgången till el. Likaså kan också småskalig och decentraliserad energiproduktion anses vara nyttig med tanke på försörjningsberedskapen. Små kraftverk kan också till exempel bidra till hanteringen av översvämningssvatten.

Ovan i avsnitt 4.2.1.1 har den sammanlagda årliga elproduktionen för kraftverk som saknar skyldigheter uppskattats till 560 GWh. Byggandet av fiskvägar vid alla kraftverk som saknar skyldigheter och användningen av fiskvägarna kan på årsnivå beräknas orsaka ett bortfall på 18 GWh, dvs. en 0,02 procents minskning av produktionen inom Finlands territorium. Med tanke på balanseringen och försörjningsberedskapen är det av betydelse att minskningen i produktionen sannolikt fördelas på en lång tidsperiod.

Kulturmiljö

De kraftverk som saknar skyldigheter är ofta en del av kulturlandskapet och kulturarvet i regionen. Bland skyldigheter som påförs kraftverken i efterhand har i synnerhet byggandet av en fiskväg, när den ligger i kraftverkets omedelbara närhet, konsekvenser för kulturmiljön i regionen.

Utifrån tidigare genomförda projekt för byggande av fiskvägar och Museiverkets anvisningar kan det bedömas att ett vattenkraftverks kulturhistoriska värden eller områdets andra arkeologiska värden i princip inte utgör ett hinder för fiskevårdsskyldigheter som påförs kraftverk som saknar skyldigheter, utan skyldigheterna kan också verkställas samtidigt som kraftverkens kulturhistoriska värden bevaras (Ohje kulttuuriperinnön huomioiminen virtavesien, kosteikkojen ja ranta-alueiden hankkeissa (Anvisning för beaktande av kulturarvet i projekt som gäller strömmande vatten, våtmarker och strandområden, på finska, 2018), s. 6). Beaktandet av de kulturhistoriska värdena kan inverka på hur skyldigheterna fullgörs. För beaktandet av kulturhistoriska och arkeologiska värden är det dock motiverat att museimyndigheterna, antingen landskapsmuseet eller Museiverket, kopplas in vid beredningen av projektet, i allmänhet redan i planeringsskedet innan tillståndsförfarandet enligt vattenlagen inleds.

Fiske och rekreation

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att förbättra levnadsförhållandena för fiskbestånden. Starkare fiskbestånd förbättrar på längre sikt möjligheterna att använda vattendrag för fiske och rekreation, förutsatt att fiskbestånden återhämtar sig till en nivå som är hållbar med tanke på fiske. I synnerhet ett starkare bestånd av vandringsfisk kan ytterligare förbättra förutsättningarna för turistverksamhet och göra regionerna attraktivare.

De föreslagna lagändringarnas konsekvenser för fiskbestånden och möjligheterna till fiske varierar i hög grad från fall till fall och är beroende av tillämpningen av bestämmelserna. Livskraftscentralernas resurser inverkar avsevärt på hur många projekt för översyn av

tillståndsvillkor som kan inledas och med vilken tidtabell. Det kan antas att livskraftscentralerna använder de resurser som finns tillgängliga på de mest brådskande objekten och sådana objekt som ger den största nyttan i förhållande till de resurser som används.

Vid gynnsamma objekt kan inverkan på fiskbestånden synas redan några år efter det att åtgärderna har genomförts. Eftersom beslut om påförandet av en skyldighet och det praktiska genomförandet av den eventuellt fattas i olika förfaranden, tar det antagligen i praktiken flera år innan fullgörandet av skyldigheten kan inledas. Det finns dock skäl att notera att avlägsnande eller kringgående av enskilda vandringshinder sällan är en tillräcklig åtgärd med tanke på fiskbeståndens levnadsförhållanden, utan en förbättring av fiskbeståndens levnadsförhållanden kan dessutom förutsätta att till exempel lekområden och områden för produktion av yngel restaureras och att det görs utplanteringar som stöd för åtgärderna.

Ändringar i vattenkonstruktioner kan ha betydande inverkan på ett vattendrags hydrologi. När projekten planeras bör särskild uppmärksamhet fästas vid att projekten inte försämrar säkerheten i fråga om vattendragen och till exempel försvårar hanteringen av översvämningrisker. Om till exempel regleringen av vattenbassänger slopas kan det inverka på bäckenets strandlinje och orsaka en värdeminskning för ägarna av fastigheterna vid strandlinjen samt försämrade rekreativsvärdena. Å andra sidan kan värdet på strandtomter också öka i och med genomförandet av projekt.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Allmänt

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att stödja inledandet och genomförandet av projekt som syftar till att förbättra levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden. Projekten kan vara mycket varierande i fråga om omfattning och innehåll. Det kan till exempel vara fråga om avlägsnande av ett enskilt vandringshinder eller ett omfattande istandsättningsprojekt av vattendrag som inbegriper olika andra istandsättningsåtgärder. På motsvarande sätt kan flera olika aktörer delta i projektet. Processuellt sett kan det vara fråga om ett separat projekt eller så kan trygghandet av fiskbestånden utgöra en del av ett mer omfattande projekt som syftar till att förbättra vattenmiljöns tillstånd.

På grund av att projekten är fallspecifika finns det ingen allmän verksamhetsmodell som lämpar sig för alla situationer. Man kan sträva efter att trygga levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden på olika sätt. När regleringen utvecklas är det viktigt att lagstiftningen medger att olika metoder kan användas. Därför ska urvalet av metoder också innehålla behövliga rättsliga styrmedel oberoende av partens vilja.

I enlighet med orsaksprincipen ska ansvaret för genomförandet av projekt som tryggar vandringsfiskbeståndens levnadsförhållanden i princip ligga hos den projektansvarige. Utgångspunkten bör anses motiverad också i det avseendet att den projektansvarige vanligen bäst känner till exempelvis de tekniska lösningarna i sitt projekt och således har de bästa förutsättningarna att planera nödvändiga ändringar. Oberoende av om den projektansvarige eller den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning ansöker om översyn av tillståndsvillkoren, ska det nya tillståndsvillkoret vara tillräckligt detaljerat för att säkerställa att detta fungerar.

5.1.2 Ekonomiska styrmedel

Den projektansvariges verksamhet kan påverkas förutom genom rättsliga styrmedel även genom olika ekonomiska styrmedel, såsom beskattning eller olika program för investeringsstöd. Staten har till exempel via Jord- och skogsbruksministeriets NOUSU-program deltagit i flera projekt som syftar till att förbättra vandringsfiskarnas levnadsförhållanden och till en naturlig fortplantning för vandringsfiskbestånden i strömmande vattendrag i Finland. Projekt som understöds genom programmet har varit särskilt åtgärder som främjar fiskens vandring, såsom fiskvägar, omlöp, lösningar för nedvandring och undanröjande av vandringshinder. Genomförandet av programmet är ett bra exempel på hur offentlig och privat finansiering kan kombineras med frivillig restaurering av hela älvmråden och utveckling av områden utifrån utgångspunkter som betonar naturvärden. Det här undanröjer emellertid inte behovet av reglering oberoende av den projektansvariges vilja.

5.1.3 Rättsliga styrmedel

Olika alternativ för genomförandet

Den lagstiftningsändring som ingår i propositionen kan tänkas bli genomförd på olika sätt beroende på vilken vikt man vill fästa vid olika aspekter. Utgångspunkten för propositionen är att bedömningen av behovet av att ändra ett tillstånd ska grunda sig på prövning från fall till fall och att prövning från fall till fall ska anses vara en tillräcklig lösning. I detta avseende har till exempel en allmän tidsbegränsning av tillstånden för kraftverk som saknar skyldigheter, en allmän skyldighet för dem som ansvarar för kraftverk som saknar skyldigheter att ansöka om översyn av tillståndsvillkoren eller en skyldighet med visst innehåll på lagnivå inte ansetts vara en ändamålsenlig lösning.

Utgångspunkten för propositionen är att man strävar efter att genomföra de nu aktuella projekten i samförstånd med de projektansvariga. Regleringen kan emellertid inte bygga på den projektansvariges samtycke, utan den ska göra det möjligt att i efterhand ingripa i tillståndet oberoende av den projektansvariges vilja.

Ett ingripande i ett vattenhushållningstillstånd i efterhand innebär samtidigt ett ingripande i tillståndshavarens egendom som skyddas enligt grundlagen. Med tanke på regleringens författningsrättsliga godtagbarhet är det av betydelse om regleringen gäller fysiska personer eller olika juridiska personer. En differentiering av regleringen på denna grund kan möjliggöra en mer omfattande variation i fördelningen av ansvaret. Att ansvaret för den projektansvarige differentieras utifrån denna person är dock ett förhållningssätt som är rätt främmande i vattenlagstiftningen och eventuellt också med tanke på EU-rätten, och kan leda till svåra gränsdragningsituationer och olika ägararrangemang. Det här har inte ansetts vara en utvecklingstrend som kan understödjas vid beredningen av propositionen.

De föreslagna bestämmelserna omfattar kraftverk som är mycket olika sinsemellan. Större kraftverk kan bedömas ha betydelse med tanke på tryggheten av elsystemets driftsäkerhet, medan de allra minsta kraftverken inte har en sådan betydelse. Det kan dock inte anses ändamålsenligt att särskilja regleringen eller avgränsa tillämpningsområdet på denna grund, utan sådana synpunkter bör kunna beaktas vid tillståndsprövningen vid avvägningen mellan olika intressen.

Det tillståndsvillkor för fiskevårdsskyldighet som med stöd av den föreslagna nya 3 kap. 21 a § ska ställas på den projektansvarige skulle till sin natur specificera åtgärden. Vid beredningen av

reformen har också möjligheten att ställa bindande villkor för den projektansvarige aktualiserats. Ett sådant villkor överlåter åt den projektansvarige att besluta om de åtgärder som krävs för att uppnå målet. En sådan lösningsmodell uppmuntrar den projektansvarige att söka kostnadseffektiva lösningar, samtidigt som risken för att lösningen fungerar överförs på den projektansvarige. Om den lösning som den projektansvarige valt inte fungerar som väntat och uppfyller det uppställda kravet, kan den projektansvarige bli tvungen att byta det sätt som valts för att genomföra projektet. Med tanke på målet att trygga fiskbestånden samt den projektansvariges och andra aktörers synvinkel är det dock viktigt att de nya tillståndsvillkor som utfärdas med stöd av lagen är fungerande och förutsägbara.

I helheten av fiskeriekonomiska villkor utgör skyldigheten att anlägga och underhålla en fiskväg i praktiken det mest konkreta sättet att minska de olägenheter som kraftverksdammen orsakar fiskens vandring. Andra alternativ, såsom skyldigheten att plantera fisk och fiskerihushållningsavgiften, stöder fiskbestånden utan att det egentliga vandringshindret som beror på kraftverksdammen undanröjs. Vid beredningen av förslagen har man också bedömt möjligheten att begränsa propositionen till att gälla endast de fiskevägsskyldigheter som åläggs vattenkraftverk. Ett sådant genomförande skulle emellertid kunna minska möjligheterna att ålägga alla kraftverk som saknar skyldigheter, att delta i kompensationen för de förluster som fiskbestånden orsakas. Vid beredningen har det ansetts att de bästa förutsättningarna för myndighetens prövning från fall till fall och med beaktande av särdragen i varje situation skapas av att alla fiskeriekonomiska skyldigheter inkluderas i urvalet av metoder. Detta ligger också i linje med vattenlagens bestämmelser om påförande av allmänna fiskeriekonomiska skyldigheter.

När det föreskrivs om påförande av fiskeriekonomiska villkor och fördelningen av kostnaderna för dem ska de miljömål som syftar till att förbättra levnadsförhållandena för vandringsfiskarna övervägas och balanseras i förhållande till egendomsskyddet och de berättigade förväntningarna hos tillståndshavarna till vattenkraftverk. Under beredningen av propositionen har det tagits upp olika alternativ för att genomföra en sådan balansering. Dessutom ska uppmärksamhet också fästas vid sådana konkurrensrättsliga aspekter som kan ställa rättsliga villkor för stödjande av verksamhetsutövarna med offentliga medel. De spänningar som föranleds av EU:s regler om statligt stöd har inte bedömts vara förenade med den regleringslösning som föreslås i denna proposition.

Inledande av ett ärende

Under beredningen av regeringspropositionen har det diskuterats olika alternativ för vilka aktörer som ska ha rätt att inleda ett ärende. Med beaktande av den sakkunskap som beredningen av en ansökan till Tillstånds- och tillsynsverket förutsätter, karaktären av det skyddsintresse som ska skyddas och de ansvarsfrågor som eventuellt följer av avgörandet av ärendet kan det inte anses vara en ändamålsenlig lösning att påvisa ansökningskompetensen för parterna eller civilsamhällesorganisationerna, utan myndigheten ska ha rätt att inleda ärendet.

Den arbetsgrupp som beredde reformen beslutade att föreslå rätt att inleda ett ärende för en fiskerimyndighet enligt den då gällande lagstiftningen, det vill säga för närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområden näringar, arbetskraft och kompetens. I och med reformen av statens regionförvaltning överfördes dessa uppgifter till tre livskraftscentraler. Då diskuterades dessutom ett alternativ där också en statlig tillsynsmyndighet enligt vattenlagen skulle ha haft rätt att inleda ett ärende. Före reformen av statens regionförvaltning fungerade närings-, trafik- och miljöcentralens ansvarsområde för miljö och naturresurser som en sådan tillsynsmyndighet. I och med regionförvaltningsreformen överförs uppgifterna inom ansvarsområdet miljö och

naturresurser i huvudsak till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och delvis till livskraftscentralerna.

Parallell rätt att inleda ärenden skulle understödjas av att fogande av en fiskväg som ett tillståndsvillkor för ett vattenkraftverks tillstånd till exempel i fråga om en fiskväg förutsätter i allmänhet ändringar också i andra tillståndsvillkor som i sak hör till den myndighet som utövar tillsyn över vattenlagen. Mot parallell rätt att inleda ärenden talar det att bevakningen av allmänintresset i fiskeriärenden ankommer på den livskraftscentral som har hand om uppgifter inom fiskerihushållning. Att en myndighet ges rätt att inleda ett ärende tryggar för sin del utvecklingen av en enhetlig tillämpningspraxis.

Likvidationsförfarande som ett skede som föregår tillstånd

Den arbetsgrupp som berett propositionen granskade i sitt betänkande behovet av ett förfarande liknande utvecklandet av regleringen i 19 kap. 7 § i vattenlagen som ett skede som förutsätter ett förfarande enligt den föreslagna 3 kap. 21 a §. Genom ett sådant förfarande kan man skaffa information i synnerhet om avlägsnande av enskilda vandringshinder i större iståndsättningsprojekt, vilket talar för att förfarandet tas in i lagen.

Fiskeriförvaltningen och miljöförvaltningen har emellertid till följd av olika projekt och utredningsarbeten redan från tidigare samlat in en stor mängd sådan information som kan utnyttjas i projekt enligt den nu föreslagna 3 kap. 21 a §. I fråga om sådana projekt skulle ett obligatoriskt utredningsförfarande i det skede som föregår det egentliga tillståndsförfarandet inte nödvändigtvis producera avsevärt mer information, utan skapa ett ytterligare administrativt skede för projekten. Det föreslås således inga bestämmelser om det här i vattenlagen. Avsaknaden av en rättslig grund hindrar dock inte att en sådan utredning genomförs, om det anses nödvändigt.

Tröskeln för att öppna tillstånd

Vid beredningen av propositionen har två alternativ granskats i fråga om förutsättningarna för öppnande av tillstånd enligt 3 kap. 21 a § 1 mom. I det första alternativet var förutsättningen för att tillstånd skulle kunna öppnas att det inte fanns något tillståndsvillkor som enbart gällde fiskerinäringen. I det andra alternativet var förutsättningen dessutom att ett nytt villkor behövdes för att trygga eller återställa levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden i vattendraget på den plats där anläggningen är belägen.

Arbetsgruppen beslutade att utesluta en kvalifikation som gäller behovet av villkor från förutsättningarna för att öppna ett tillstånd. Orsaken till det här var att det enligt arbetsgruppens bedömning skulle ha kunnat leda till tillämpningspraxis som inte motsvarar dess syfte. En höjning av tröskeln för att öppna tillstånd skulle kunna styra tillämpningspraxis i en riktning där fiskevårdsskyldigheten betonas, vilket kunde begränsa påförandet av fiskerihushållningsavgift i fråga om de allra minsta kraftverken. Dessutom kan fastställandet av en tröskel vara problematiskt med tanke på kravet på översyn av tillstånd enligt artikel 11.3 e i vattenramdirektivet.

Inlösen av vattenkraftverk

Den arbetsgrupp som berett lagändringen föreslog också att särskilda inlösnings- och ersättningsgrunder för kraftverk som saknar skyldigheter fogas till vattenlagen. Vid den fortsatta beredningen av propositionen beslöt man att avstå från dessa på grund av de kritiska

remissvaren om dem (se avsnitt 6 nedan) och på grund av att bestämmelserna är onödiga. Eventuell inlösen av ett kraftverk ska således i fortsättningen bedömas med avseende på bestämmelserna i den gällande inlösningslagen eller 2 kap. 13 a och 14 § i vattenlagen.

5.2 Utländsk lagstiftning och andra metoder som används utomlands

5.2.1 Sverige

I Sverige finns ca 2 000 vattenkraftverk med en sammanlagd nominell effekt på ca 16 200 MW och en årlig energiproduktion på cirka 65 TWh. Det här motsvarar cirka 45 procent av den sammanlagda elproduktionen i Sverige. Vattenkraftens andel av reglerkraften är drygt 98 procent. De 250 största kraftverken svarar för cirka 98 procent av den energi som produceras med vattenkraft. Det finns cirka 200 kraftverk med en nominell effekt på mer än 10 MW. (<https://www.energiforetagen.se/energifakta/elsystemet/produktion/vattenkraft/vattenkraftproduktion/> och <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/fordelar-med-vattenkraften/reglerkraft>, refererat 23.6.2025).

Sveriges vattenlagstiftning har flera likheter med Finlands vattenlagstiftning. Även i Sverige gäller vattenhushållningstillstånden enligt huvudregeln tills vidare och varaktighetsskyddet för vattenhushållningstillståndet har traditionellt varit starkare än de tillstånd som gäller nedsmutsning. I Sverige har de centrala miljöbestämmelserna samlats i miljöbalken (1998:808, nedan MB). Utöver miljöbalken finns det också andra författningar som innehåller betydande bestämmelser som styr användningen av miljön. Bestämmelserna om vattenhushållningsprojekt har setts över i samband med den ändring av miljöbalken som trädde i kraft 2019.

Ett centralt mål med reformen har varit att stärka beaktandet av miljöaspekter vid produktionen av vattenkraft. Genom reformen genomfördes de delar som gäller produktion av vattenkraft i den nationella energiöverenskommelsen från 2016, förbättrades det nationella genomförandet av Europeiska unionens vattenramdirektiv samt genomfördes regeringens riktlinjer för småskalig produktion av vattenkraft. I och med reformen är avsikten att tillstånden för vattenkraftverk i sin helhet ska omfattas av den moderna miljölagstiftningen (moderna miljövillkor) inom cirka 20 år från det att reformen trädde i kraft.

Bakgrunden till lagändringen var kommissionens tillsynsförfarande för genomförandet av vattenramdirektivet i Sverige. Kommissionen fäste bland annat uppmärksamhet vid att det fanns brister i den svenska lagstiftningen i fråga om uppdateringen av tillstånd, särskilt tillstånden för vattenkraft, så att de motsvarar miljömålen för vattenvården.

I och med lagändringen ska vattenkraftverk uppfylla de tillståndsvillkor som anges i miljöbalken (MB 11:27) i enlighet med den så kallade moderna miljölagstiftningen (moderna miljövillkor). Med tillståndsvillkor enligt den moderna miljölagstiftningen avses att tillståndsvillkoren eller de bestämmelser i tillståndet till skydd för människors hälsa eller miljön som grundar sig på en dom eller ett beslut som är högst 40 år gammalt och som meddelats med stöd av de bestämmelser i miljöbalken som trädde i kraft vid ingången av 1999. Ett vattenkraftverk som har beviljats tillstånd med stöd av bestämmelserna i miljöbalken, som trädde i kraft vid ingången av 1999, behöver alltså i regel inte ansöka om översyn av sina tillståndsvillkor med stöd av de reviderade bestämmelserna. I och med de nya bestämmelserna kan varken de tillstånd som ska ses över eller som de som beviljats med stöd av bestämmelserna som trädde i kraft vid ingången av 1999 i fortsättningen inte vara äldre än 40 år.

Enligt specialmotiveringen till miljöbalken kan det i samband med en översyn av ett tillstånd eller beviljande av ett nytt tillstånd fastställas en kortare tidsfrist än 40 år för översynen beroende

på vilka åtgärder som i tillståndsprocessen har ansetts vara ändamålsenliga för att uppnå och bibehålla en tillräcklig nivå för miljöskydd, det vill säga att tillståndet under sin giltighetstid uppfyller villkoren enligt den moderna miljölagstiftningen. Inom den nya tidsfristen för översyn av tillståndet ska också bland annat investeringscykeln för kraftverket i fråga och kraftverkets värdeminskning under tillståndets giltighet beaktas. Om översynen av tillståndet medför mycket betydande investeringar för ett vattenkraftverk, ska tillståndet i regel ses över först om 40 år.

Verksamhetsutövaren svarar för att verksamheten uppfyller villkoren enligt miljöbalken (MB 11:27). Verksamhetsutövaren svarar också för att ansökan om översyn av tillståndet anhängiggörs (MB 24:12). Befintlig verksamhet får emellertid fortsätta under processen med uppdatering av tillståndet eller om vattenkraftverket omfattas av den nationella planen för omprovning av vattenkraft.

I och med reformen fogades till miljöbalken en ny bestämmelse om den så kallade nationella planen. Enligt bestämmelsen ska det utarbetas en nationell plan för provningar av tillstånd, tidtabell för provningsprocessen samt samordning av vattenkrafts- och vattenvårdsintressen i syfte att uppfylla de moderna miljövillkoren i fråga om tillstånd för vattenkraftverk (MB 11:28). Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät utarbetade ett utkast till plan och utifrån det fattade Sveriges regering i juni 2020 beslut om godkännande av planen (Regeringsbeslut, dnr. M2019/01769/Nm m.fl., Nationell plan för moderna miljövillkor). Enligt planen bör Sveriges alla vattenkraftsproducenters sammanlagda årliga förluster av elproduktion på grund av miljöåtgärderna hållas under 1,5 TWh, vilket motsvarar 2,3 procent av vattenkraftsproduktionen. I planen har den maximala produktionsförlusten delats in i olika avrinningsområden så att mindre produktionsförluster föreslås i år där det finns stora vattenkraftverk som är viktiga med tanke på regleringen.

I planen har man i enlighet med miljöbalken (MB 11:28) bedömt de riksomfattande helhetseffekterna av provningen av tillstånden på vattenmiljön och elproduktionen. Syftet med planen har i enlighet med vad som anförs i specialmotiveringen varit att maximera de positiva konsekvenserna av en översyn av tillstånden för vattenmiljön och samtidigt minimera de negativa konsekvenserna av en översyn av tillstånden för den riksomfattande elproduktionen. I planen specificeras också de vattenkraftverk som på riksnivå har den största inverkan på den effektiva tillgången på el.

Förordningen om vattenverksamheter (1998:1388) innehåller bestämmelser om de förutsättningar enligt vilka ett vattenkraftverk som är i drift eller som redan har upphört med sin verksamhet kan anses vara skyldigt att låta utföra en provning av tillståndet enligt den nationella planen. En sådan skyldighet har vattenkraftverk, som har inlett sin verksamhet före den 1 januari 2019, vattenkraftverk vilkas tillstånd inte har godkänts eller prövats efter den 1 januari 1999 och vattenkraftverk som före den 1 juli 2019 har anmälts för att omfattas av den nationella planen. Anmälan för att omfattas av planen var frivillig, men verksamhetsutövare som inte anmälde sig skulle så snart som möjligt efter den 1 januari 2019 ansöka om provning av sitt tillstånds överensstämmelse med den moderna miljölagstiftningen.

Syftet med planen är att utifrån en riksomfattande helhetsbild ge myndigheterna anvisningar om i vilken ordning det är mest ändamålsenligt att genomföra förfarandena för provning av tillstånd. I enlighet med vad som konstateras i specialmotiveringen till miljöbalken (MB 11:28) har planen ingen bindande funktion för provningsmyndigheterna, utan den är till sin karaktär en anvisning som stöder myndigheternas beslutsfattande. I ett avgörande om provning av ett tillstånd ska utöver det gällande tillståndet beaktas bland annat vissa kvalitetsstandarder för miljön, skyddsföreskrifter för området, tryggheten av tillgången till el samt dammsäkerheten.

I bilaga 2 till planen presenteras en tidsplansindelning enligt huvudavrinningsområde och prövningsgrupp, på basis av vilken verksamhetsutövaren ska lämna in en ansökan om prövning av tillståndet till mark- och miljödomstolen. Länsstyrelsen har särskilt meddelat varje verksamhetsutövare som omfattas av planen till vilken prövningsgrupp verksamhetsutövaren hör. På basis av den tidtabell som framgår av planen ska genomgången av tillstånden vara slutförd inom cirka 20 år och ansökningstiderna löper ut med ett halvt års mellanrum antingen den 1 februari eller den 1 september. De första tidsfristerna för ansökningar om prövning av tillstånd löpte ut den 1 februari 2022.

Reformen av bestämmelserna om prövning av tillstånd inverkar också på verksamhetsutövarens rätt att få ersättning för utebliven nytta, som föranleds av att verksamheten anpassas till den moderna miljölagstiftningens krav. Verksamhetsutövaren har tidigare haft rätt att få ersättning för förluster som orsakats kraftproduktionen på grund av sänkt dämningshöjd eller förlorade regleringsmöjligheter. Även då har det hänt att verksamhetsutövaren har varit tvungen att utan ersättning tolerera upp till 5 procents förlust i förhållande till vattenkraftens produktionsvärde. I fortsättningen har producenter av vattenkraft inte rätt till ersättning för sådana förluster av produktionsmöjligheter som beror på anpassning av verksamheten till de nya miljökraven. Lagändringen om upphävande av rätten till ersättning är emellertid förenad med en övergångsperiod på tio år (MB 31:20–23).

I Sverige täcks kostnaderna för anpassningen av den energiproduktion som baserar sig på vattenkraft huvudsakligen genom en lösning som baserar sig på verksamhetsutövarnas solidariska ansvar. Åtta energibolag har samlat in 10 miljarder kronor till Vattenkraftens Miljöfond för att täcka kostnaderna för anpassningen av verksamheten. Det solidariska ansvaret möjliggör anpassning också i fråga om sådana småskaliga energiproduktionsprojekt som skilt för sig skulle ha svårt att klara av de kostnader som omställningen medför. Lösningen utgör en del av 2016 års energiöverenskommelse, och som en del av den sänktes fastighetskatten för vattenkraftverk.

Avsikten är att de medel som samlats in till miljöfonden under de följande 20 åren ska användas för att täcka kostnaderna för prövning av de tillstånd som schemalagts i den nationella planen. De verksamhetsutövare inom vattenkraft som omfattas av planen kan ansöka om ekonomisk ersättning ur fonden, som kan användas för att finansiera 85 procent av kostnaderna för nödvändiga undersökningar och förfaranden för prövning av tillståndet samt för det faktiska genomförandet av åtgärderna. Verksamhetsutövaren ska hos fonden ansöka om ersättning för kostnaderna tre år före den i den nationella planen angivna tidsfristen för anhängiggörande av ansökan om prövning av ett tillstånd.

På grund av att elpriset steg kraftigt i slutet av 2022 och för att trygga tillgången på el beslutade den svenska regeringen att göra vissa justeringar i bestämmelserna om översyn av tillstånden för vattenkraft. I början av 2023 beslutades om en ändring av förordningen (SFS 2023:4) genom vilken tidsfristen för ansökningar om prövning av tillstånd förlängdes med 12 månader för alla kommande tidsfrister från och med den 1 februari 2023. Därefter har tidsfristerna förlängts ytterligare tre gånger.

I augusti 2024 offentliggjordes ett förslag till lagstiftningsändringar genom vilka behovet av åtgärder som syftar till att förbättra vattnets status och av att balansera en effektiv tillgång på vattenkraft på ett mer heltäckande sätt föreslås bli beaktade i processen för prövning av tillstånden för vattenkraft, så att också den flexibilitet som EU:s vattenramdirektiv medger beaktas. Med stöd av de ändringar av förordningar som utfärdats på basis av detta och som trädde i kraft sommaren 2025 ska man i de utredningar som föregår prövningen av tillstånden för vattenkraft granska klassificeringen av och kvalitetskraven på de ytvattenförekomster som

påverkas av vattenkraftsverksamheten, klassificeringen av en vattenförekomst som en kraftigt modifierad vattenförekomst samt lindrigare miljömål för vattenförekomster. (SFS 2025:542, SFS 2025:714, SFS 2025:715, se även SFS 2025:717). Genom ändringarna har också förutsättningarna för lindring av miljömålen och för klassificering av ytvattenförekomsterna som kraftigt modifierade på grund av vattenkraftsproduktionen preciserats. Processen för prövning av tillstånden för vattenkraft har fortsatt sedan den 1 juli 2025.

5.2.2 Tyskland

I Tyskland är vattenkraftens andel av den totala energiproduktionen liten. I Tyskland finns det sammanlagt cirka 8 300 vattenkraftverk, av vilka 7 300 är anslutna till det offentliga elnätet. Deras sammanlagda totala effekt vid utgången av 2024 var cirka 5 500 MW. Av kraftverken har knappt 7 900 en nominell effekt på högst 1 MW. Den årliga mängden elenergi som produceras med vattenkraft är cirka 23 TWh. Vattenkraftverken är huvudsakligen belägna i de södra tyska delstaterna Baden-Württemberg och Bayern (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/>, hänvisat den 29 december 2025).

En central författning som styr vattenhushållningsprojekt i Tyskland är den federala vattenhushållningslagen (Wasserhaushaltsgesetz, nedan WHG) som stiftades 2009 och som kompletteras bland annat av förordningar som gäller grundvatten och ytvatten (Grundwasserverordnung och Oberflächengewässerverordnung). Genom författningarna har Europeiska unionens vattenrättsliga direktiv genomförts nationellt. Regleringen på förbundsstatlig nivå kompletteras av delstatsspecifika vattenlagar, som på 2010-talet i stor utsträckning har reviderats i och med förbundsrepublikens vattenhushållningslag.

En förutsättning för utnyttjande av vattenkraft, det vill säga byggande av ett vattenkraftverk, är att de allmänna kraven på utnyttjande av ytvatten (WHG 6 och 27 §) och de särskilda kraven på utnyttjande av vattenkraft (WHG 35 §) uppfylls. I fråga om vattenkraftverk är det värt att notera att det enligt 35 § 1 mom. WHG är ett krav att de åtgärder som behövs för att skydda fiskbestånden vidtas för att vattenkraft ska få utnyttjas. Bestämmelsen gäller såväl kommande som redan genomförda projekt. Om ett befintligt kraftverk inte uppfyller nämnda krav, ska behövliga åtgärder vidtas inom skälig tid. Av betydelse med tanke på byggandet är dessutom vattenhushållningslagens bestämmelser om minimivattenföring (Mindestwasserführung, WHG 33 §) och kontinuitet (Durchgängigkeit oberirdischer Gewässer, WHG 34 §). Lagen innehåller också särskilda bestämmelser om hur lång tid som reserveras för behandlingen av ett ärende som gäller utnyttjande av vattenkraft (WHG 11 a §).

Villkor kan också meddelas i efterhand för verksamhet som beviljats tillstånd (WHG 13 §). Dessa villkor kan bland annat gälla lindring av skadliga konsekvenser som orsakas miljön. Villkoren ska emellertid vara skäliga med tanke på verksamhetsutövaren. Ett tillstånd för ett vattenhushållningsprojekt kan återkallas mot ersättning, om fortsatt verksamhet avsevärt försämrar allmänintresset (WHG 20 § 2 mom.). Tillståndet kan också i vissa situationer återkallas utan ersättning. Det kan vara fråga om situationer där verksamhet inte har bedrivits på tre år, verksamheten inte längre är nödvändig för användaren, ändamålet har ändrats så att det avviker från tillståndet eller verksamheten har bedrivits i strid med tillståndsvillkoren.

6 Remissvar

6.1 Arbetsgruppens betänkande

Justitieministeriet ordnade en öppen remissbehandling av arbetsgruppens betänkande, som utarbetats i form av en regeringsproposition, 31.3–31.5.2023. Utlåtande begärdes av sammanlagt 77 instanser, bland annat jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, landskapsförbunden, Fingrid Oyj, Finlands näringsliv rf, Finsk Energiindustri rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Natur och Miljö rf, Lokalkraft rf, Pienvesivoimayhdistys ry och Finlands naturskyddsförbund rf. Utlåtande begärdes också av högsta förvaltningsdomstolen, Vasa förvaltningsdomstol och de juridiska fakulteten vid de finländska universiteten. Dessutom begärdes utlåtande av andra centrala organisationer, föreningar och organ.

Sammanlagt lämnades 51 utlåtanden. Justitieministeriet har utarbetat ett separat sammandrag av utlåtandena som publicerats på projektets webbplats (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165135>, endast presentationsblad på svenska). Av sammandraget framgår det noggrannare vilka som lämnat utlåtande.

Majoriteten av remissinstanserna (såsom jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, högsta förvaltningsdomstolen, Vasa förvaltningsdomstol, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland, juridiska institutionen vid Östra Finlands universitet, Tavastlands förbund, Centralförbundet för Fiskerihushållning, Kymmenedagens förbund, Finlands naturskyddsförbund rf, Nylands distrikt vid Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands naturpanel, Forststyrelsen, Museiverket, Natur och Miljö rf, Norra Österbottens förbund, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund r.f., Finlands miljöcentral, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, Vattenskyddsföreningarna i Finland rf, Finlands Vattenverksförening, Suomen Vesistösaatiö, Vårdförening för strömvatten rf och WWF Finland) förhöll sig positivt till bestämmelserna om meddelande av nya fiskeriekonomiska tillståndsvillkor. Remissinstanserna motiverade sina ställningstaganden med hänvisning till att möjligheten att se över de tillstånd som inte innehåller skyldigheter behövs för genomförandet av vattenramdirektivet och för att nå direktivets mål för god vattenstatus. Enligt remissinstanserna förtydligar de föreslagna ändringarna rättsläget och innebär ett steg i rätt riktning med tanke på olika miljömål. Dessutom uppmärksammade remissinstanserna de mångsidiga positiva miljökonsekvenserna av möjligheten att foga till nya tillståndsvillkor.

En del av remissinstanserna (bland annat Finsk Energiindustri rf, Kemijoki Oy, Fortum, Inergia Oy, Koillis-Satakunnan Sähkö Oy, Killin Voima Oy, Koskienergia Oy, Finlands närenergiförbund rf, Lokalkraft rf, Pienvesivoimayhdistys ry, Pohjois-Karjalan Sähkö Oy och Nordkraft Abp) förhöll sig negativt till förslaget om påförande av nya tillståndsvillkor. Dessa remissinstanser understödde målet att återetablera och återställa vandringsfiskbestånden som utgångspunkt. Remissinstanserna ansåg dock att vandringsfiskens intresse ges för stor betydelse i förhållande till energiförsörjningen och försörjningsberedskapen, näringsverksamheten, egendomsskyddet för privat egendom samt andra miljö- och skyddsvärden. Bland remissinstanserna ansåg i synnerhet producenter av vattenkraft också att propositionsutkastets förhållande till grundlagen har granskats bristfälligt och att det inte uppfyller de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom

uppmärksammade remissinstanserna vattenkraftens betydelse för bekämpningen av klimatförändringen.

Vissa remissinstanser (till exempel Finlands Advokater, Finlands Kommunförbund rf, Lapplands förbund och Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö ry) förhöll sig reserverat till förslagen om meddelande av nya fiskeriekonomiska tillståndsvillkor. Dessa remissinstanser betonade vikten av att finna en kompromisslösning när det gäller tryggheten av levnadsförhållandena och vandringsförbindelserna för vandrande fiskbestånd samt näringsfriheten och tillståndshavarens egendomsskydd och även tryggheten av tillräckliga myndighetsresurser. I utlåtandena betonades allmänt vikten av samarbete mellan myndigheter och tillståndshavare och av att skapa ekonomiska incitament för att förbättra vandringsfiskarnas levnadsförhållanden.

En del av remissinstanserna (arbets- och näringsministeriet, Försörjningsberedskapscentralen, Finsk Energiindustri rf, Fortum, Kemijoki Oy, Koskienergia Oy, Pohjois-Karjalan Sähkö Oy, Nordkraft Abp och Pienvesivoimayhdistys ry) ansåg att aspekter som gäller energi och försörjningsberedskap i fråga om vattenkraft inte har beaktats tillräckligt i betänkandet. I utlåtandena framfördes hur viktiga de kraftverk som saknar skyldigheter är med tanke på vattenkraftverkens reglerförmåga, flexibilitet, regional försörjningsberedskap och spridning av elmarknadens funktion och, i synnerhet i det rådande geo- och energipolitiska läget, med tanke på försörjningsberedskapen. I utlåtandena ifrågasattes också fiskerimyndighetens förmåga att bedöma ett kraftverks betydelse för energiförsörjningen. Kemijoki Oy föreslog att lagförslaget borde kompletteras med en skyldighet för fiskerimyndigheten att begära utlåtande i ett ärende av till exempel arbets- och näringsministeriet eller Försörjningsberedskapscentralen. I Försörjningsberedskapscentralens utlåtande konstateras det att vattenkraften erbjuder en jämn och störningsfri produktion för upprätthållandet av elnätet och dessutom nödvändiga egenskaper med tanke på balanseringen av elnätet, såsom rörelseenergi och regleringsmöjligheter. Arbets- och näringsministeriet ansåg att man vid valet och planeringen av åtgärder som ska vidtas bör beakta både den årliga produktionsförlusten och en skyldighets inverkan på kraftverkets förmåga att reglera sin produktion enligt behoven inom elsystemet.

En del av remissinstanserna (till exempel Natur och Miljö rf, Vårdförening för strömvatten rf, Nylands distrikt vid Finlands naturskyddsförbund rf, närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf och Finlands miljöcentral) ansåg att största delen av de kraftverk som saknar skyldigheter är små kraftverk med liten energieffekt, vilket innebär att deras betydelse för energiförsörjningen på riksnivå är synnerligen liten.

De förslag till bestämmelser om inlösen av vattenkraftverk som ingick i betänkandet delade remissinstanserna. Bland remissinstanserna motsatte sig i synnerhet jord- och skogsbruksministeriet och Maa- ja metsätaloustuottajain keskusjärjestö ry bestämmelserna om inlösen. Också flera andra remissinstanser förhöll sig reserverat till förslagen till bestämmelser om inlösen och ansåg att behovet av ett nytt inlösningsinstrument, kontaktytorna till de befintliga inlösningsmetoderna och bestämmelsernas sammantagna ekonomiska konsekvenser bör bedömas grundligt. Förslagen till bestämmelser om inlösen understöddes särskilt av Finlands naturpanel och Vårdföreningen för strömvatten rf samt även av Finlands naturskyddsförbund.

Remissinstanserna föreslår att konsekvensbedömningen av förslaget ska göras mer omfattande och preciseras i synnerhet i fråga om de ekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för elproduktionen, myndigheternas verksamhet och kommunerna. En del av remissinstanserna förhöll sig reserverade till storleken på kostnaderna för genomförandet av de fiskevårdsskyldigheter som föreslogs i betänkandet. Vissa remissinstanser uppmärksammade

att nya fiskevårdsskyldigheter kan leda till att verksamheten vid små vattenkraftverk i slutet av sin livscykel blir olönsam, om det i huvudsak blir den projektansvarige som ska svara för kostnaderna för en fiskväg.

6.2 Utkast till regeringens proposition

Justitieministeriet ordnade under tiden 17.2–13.3.2026 en öppen remissbehandling av utkastet till regeringens proposition daterat 16.2.2026. Utlåtande begärdes av sammanlagt 81 instanser och sammanlagt 54 utlåtanden lämnades in. Utlåtandena finns på statsrådets projektsida (OM039:00/2019). Utlåtande lämnades av arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, finansministeriet, högsta förvaltningsdomstolen, Vasa förvaltningsdomstol, Domstolsverket, Tillstånds- och tillsynsverket, Livskraftscentralen i Lappland, Livskraftscentralen i Sydvästra Finland, Forststyrelsen, Museiverket, Finlands Kommunförbund, Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto, Kymmenedalens förbund, Lapplands förbund, Södra Savolax förbund, Satakunta förbund, Södra Karelen förbund, Uudenmaan liitto - Nylands förbund, Mellersta Österbottens förbund, Porraskosken Voima Oy, Kantturakosken Vesivoima Oy, Nummenkosken Vesivoima Oy, Vattenfall Oy, Kemijoki Oy, Koillis-Satakunnan Sähkö Oy, Nordkraft Abp, Fortum Abp, Finsk Energiindustri rf, Lokalkraft rf, Koskienergia Oy, Pienvesivoimayhdistys ry, Finlands närenergiförbund rf, Vuorela & Vuorela Oy, Fingrid Oyj, WWF Finland, Vattendragspanelen, Natur och Miljö rf, Finlands naturpanel, Vårdförening för strömvatten rf, Vattenskydd Centralförening i Finland rf, Finlands miljöcentral, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Naturresursinstitutet, Östra Finlands universitet, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Turism- och Restaurangförbundet rf, Finlands Advokater och två enskilda personer.

Alla remissinstanser understödde det mål som ligger till grund för förslaget och betonade vikten av att bestämmelserna är exakta och noggrant avgränsade. Bland remissinstanserna fanns delade uppfattningar om de föreslagna lagändringarna. En del av remissinstanserna ansåg att de föreslagna ändringarna är otillräckliga med tanke på tryggandet av vandringsfiskbestånden, en del av remissinstanserna anser att de föreslagna bestämmelserna är problematiska med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

Ministerierna

Arbets- och näringsministeriet anser att det är bra att man i utkastet till proposition har identifierat vattenkraftens betydelse för leveranssäkerheten och försörjningsberedskapen i fråga om el. Om påförandet av nya skyldigheter upprepade gånger leder till avbrott i verksamheten innebär det att elsystemets leveranssäkerhet och kostnadseffektivitet minskar med tiden. Möjligheten för kraftverksägare att ansöka om investeringsstöd för fiskevårdsåtgärder och ersättningar för förlorad elproduktion bör stärkas för att minska kostnadsbördan och för att säkerställa slutförandet av de investeringar som behövs och påskynda dem. Mer betydande än enskilda kraftverk är dock lagändringens kumulativa konsekvenser, som bör beaktas. Med tanke på hanteringen av elsystemet, regleringens förutsägbarhet och kraftverkens ägare är det önskvärt att det utarbetas en plan för öppnandet av vattenhushållningstillstånd.

Jord- och skogsbruksministeriet konstaterar att påförandet av fiskeriekonomiska skyldigheter på kraftverk som saknar skyldigheter och det att kraftverken tar emot skyldigheterna i många vattendrag i praktiken är en central förutsättning för att de naturliga fiskbestånden åtminstone i någon mån ska kunna återställas. Många vattenhushållningstillstånd är mycket gamla. Kunskapen om fiskbestånden och deras livsmiljökrav har ökat, de grundläggande miljöriktigheternas betydelse har stärkts i förhållande till egendomsskyddet och målsättningarna

enligt EU:s bestämmelser om vattenvård och förordning om restaurering av natur samt i den nationella fiskvägsstrategin, den nationella lax- och havsöringsstrategin och lagen om fiske har ändrats. De ändringar som gjorts i slutet av beredningen försämrar enligt jord- och skogsbruksministeriet förverkligandet av den ursprungliga målsättningen med lagstiftningsprojektet och genomförandet av lösningar som möjliggör vandringsfiskbeståndens naturliga livscykel på grund av kravet på skälighet i fråga om de fiskeriekonomiska skyldigheter som gäller kraftverken och deras vattenhushållningstillstånd. I den föreslagna formen kan lagändringen leda till en situation där lösningar som gör fiskens vandring möjlig fortfarande inte kan göras till skyldigheter när det gäller små vattenkraftverk. Lösningarna för fiskvandring är en investering i fråga om kraftverk som, om den underhålls, tjänar användningsändamålet under hela den förväntade livscykeln för kraftverket. En enskild investerings lönsamhet bör inte bedömas utifrån den förväntade avkastningen för ett enskilt år eller några år, utan kostnaderna för anskaffningsutgiften fördelas på en längre tid. Också tillståndshavaren och den tillsynsmyndighet som anges i vattenlagen bör ha möjlighet att ansöka om påförande av en ny fiskevårdsskyldighet eller avgift enligt 3 kap. 21 a § i vattenlagen.

Miljöministeriet konstaterar att Europeiska kommissionen i sin respons angående Finlands förvaltningsplaner har fäst uppmärksamhet vid vattenramdirektivets krav på bland annat fastställande av ekologiskt flöde och uppdatering av tillstånd för vattenkraftverk. Därför finns det i samband med översynen av tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter behov av att beräkna den vattenföring som gör det möjligt att uppnå en god ekologisk status. Den föreslagna ändringen är en del av den översyn av tillstånd enligt vattenlagen som Europeiska kommissionens respons på vattenvården kräver av Finland. Eftersom kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Finland med anledning av genomförandet av EU:s vattenramdirektiv och detta lagstiftningsprojekt nämns i Finlands svar till kommissionen, är det viktigt att propositionen lämnas så snart som möjligt. Miljöministeriet föreslår dessutom att det bör övervägas om rätten att inleda ett ärende också ska ges till den statliga tillsynsmyndigheten enligt vattenlagen. För att säkerställa verkställigheten av bestämmelserna bör det säkerställas att både de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning och Tillstånds- och tillsynsverket har resurser för uppgiften att se över de tillstånd som nämns i utkastet till proposition.

Finansministeriet konstaterar att det utifrån propositionen förblir oklart om det i de uppgifter som avses i propositionen är fråga om avgiftsbelagd verksamhet, så att Tillstånds- och tillsynsverket ersätts för de kostnader som skötseln av uppgiften medför. Finansministeriet påpekar att de avgifter som tidigare togs ut inom regionförvaltningsverkens miljösektor har varit synnerligen låga i förhållande till kostnaderna. Ministeriet anser att det inte är motiverat att under den rådande situationen i fråga om statsfinanserna föreskriva om uppgifter som ökar arbetsmängden för ämbetsverken utan att höja de anslag som uppgifterna förutsätter. Frågan bör lösas vid den fortsatta beredningen.

Tillstånds- och tillsynsverket och livskraftscentralerna

Tillstånds- och tillsynsverket konstaterar att utarbetandet av ansökan om påförande av en ny skyldighet kommer att förutsätta allt mer specialkunskaper och kunskap om bland annat förhållandena vid kraftverken. Det behöver enligt Tillstånds- och tillsynsverket föreskrivas om de uppgifter som ska ingå i ansökan på förordningsnivå. Vid den fortsatta beredningen bör det närmare beskrivas vilka frågor som ska lösas i de olika skedena av förfarandena. Om de uppgifter som ska presenteras i samband med ansökan är tillräckliga behövs inte nödvändigtvis ett förfarande i två steg, utan det kan vara möjligt att bestämma om innehållet i en fiskevårdsskyldighet utifrån livskraftcentralens ansökan. Förfarandet i två steg och de frågor

som ska avgöras i de olika skedena bör beskrivas noggrannare i propositionen. Vid den fortsatta beredningen bör man också noggrannare än för närvarande beskriva hur kraftverkets betydelse bedöms när det är fråga om ett kraftverk som kan ha betydelse för den lokala energiförsörjningen eller tryggheten av tillgången till el. Påförandet av en skyldighet att bygga en fiskväg på mindre kraftverk kan utifrån de föreslagna bestämmelserna komma att bli oskäligt för verksamhetsutövaren. Fiskerihushållningsavgifter och obligatorisk utplantering främjar inte uppnåendet av målen för vattenvården på ett effektivt sätt.

Livskraftscentralen i Sydvästra Finland anser att förslaget inte förbättrar levnadsförhållandena för hotade vandringsfiskar lika mycket som lagförslagets ursprungliga målsättning och form. Avsaknaden av möjligheten till inlösen begränsar möjligheterna att förbättra fiskbeståndens levnadsförhållanden. Lagförslaget bör beredas vidare. Det är enligt Livskraftscentralen oklart om kraftverk som saknar skyldigheter utifrån propositionen kan åläggas att övervaka åtgärdernas resultat samt vilket propositionens förhållande är till oskäligheten i fråga om kostnader som fiskevårdsskyldigheten och fiskerihushållningsavgiften medför. Vid lagberedningen bör man granska bestämmelsen om den så kallade nationella planen som fogades till Sveriges miljöbalk. Enligt bestämmelsen ska det utarbetas en nationell plan för prövningar av tillstånd, tidtabell för prövningsprocessen samt samordning av vattenkrafts- och vattenvårdsintressen i syfte att uppfylla de moderna miljövillkoren i fråga om tillstånd för vattenkraftverk. Livskraftscentralen konstaterar att utarbetandet av ansökan förutsätter en mångsidig bedömning, som till vissa delar kan visa sig vara en utmaning med beaktande av den sakkunskap som livskraftscentralen har.

Fiskerimyndigheten vid Lapplands livskraftscentral anser att man genom förslaget inte kommer att uppnå de mål för tryggheten av vandringsfiskbestånd som ligger till grund för lagändringen vid små anläggningar för vattenkraft. Påförandet av fiskevårdsskyldighet har enligt myndigheten i princip ingen inverkan på försörjningsberedskapen. Konsekvenserna för försörjningsberedskapen bör bedömas endast om ett kraftverk permanent tas ur drift.

Landskapsförbunden

Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto, Satakunta förbund, Södra Karelens förbund, Nylands förbund, Kymmenedalens förbund, Södra Savolax förbund och Mellersta Österbottens förbund understöder propositionens mål att trygga den biologiska mångfalden och vandringsfiskarnas gång och betonar samordningen av miljömålen och behoven i fråga om energiförsörjning. Av de landskapsförbund som lämnade utlåtande har Österbottens förbund betonat betydelsen av att värna om de historiska kulturmiljövärden som hänför sig till vattenkraftverken.

Landskapsförbunden anser att det är bra att fiskeriekonomiska skyldigheter också kan tas in i de gamla vattenhushållningstillstånden, så att ansvaret och kostnaderna fördelas rättvist mellan alla aktörer. Landskapsförbunden anser att det är viktigt att verksamhetsutövarnas rättsskydd beaktas. Kymmenedalens förbund konstaterar att fiskerimyndigheterna bör kunna ansöka om att påföra kraftverk skyldigheter som gäller miljöflödet. Strömmande vattendrag bör behandlas som helheter och åtgärderna inriktas på de objekt där de bästa resultaten kan uppnås. Myndigheterna bör garanteras tillräckliga resurser för att genomföra regleringen och dessutom bör staten säkerställa ett tillräckligt stöd för planeringen och genomförandet av de fiskeriekonomiska åtgärderna. Kymmenedalens förbund påpekar dessutom att man i ersättningsbeloppen bör beakta om tillståndshavaren haft en långvarig möjlighet att utnyttja vattenkraften utan fiskevårdsskyldigheter. Södra Savolax förbund fäster också uppmärksamhet vid andra dammar och vandringshinder.

Domstolsväsendet och Domstolsverket

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att avsaknaden av fiskerihushållningsvillkor i de gällande tillstånden för vattenkraftverk länge har upplevts som en brist i vattenlagen. Med tanke på uppnåendet av Finlands mål för vattenstatusen har det redan länge ansetts vara problematiskt att varaktighetsskyddet för tillstånden har varit tämligen starkt. Vandringshinder för vandringsfiskar har varit en central faktor som hindrat en förbättring av statusen hos vattenförekomsterna och uppnåendet av en god status. Genomförandet av EU:s vattenramdirektiv förutsätter att varaktighetsskyddet för tillstånden ändras. Den föreslagna 3 kap. 21 a § är relativt öppen och av bestämmelsen framgår inte när en fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dessa ska väljas. Av motiveringen framgår inte heller några egentliga riktlinjer för på vilka grunder och hur det ska beslutas om en fiskväg ska prioriteras i förhållande till obligatorisk utplantering, eller över huvud taget när ett tillstånd kan ändras. En ändring av ett enskilt kraftverks tillstånd är i ett byggt vattendrag inte nödvändigtvis en tillräcklig åtgärd för att trygga fiskens gång. Därför bör det vara möjligt att meddela villkorliga bestämmelser som beaktar en fiskväg som ska byggas senare. Högsta förvaltningsdomstolen påpekar att främjandet av en god status för vattenförekomster inte hör till fiskerimyndighetens egentliga uppgifter. Vid den fortsatta beredningen bör det övervägas om initiativrätt ska föreslås också för Tillstånds- och tillsynsverket och den enhet inom verket som ansvarar för vattenvården.

Enligt Vasa förvaltningsdomstols bedömning kommer antalet ärenden som inleds vid Tillstånds- och tillsynsverket sannolikt att vara större än vad som uppskattats i propositionen. Av författningsändringen följer helt nya slags ansökningsärenden, som omfattar centrala frågor som ska avgöras med anknytning till tillståndens varaktighet, egendomsskyddet och de grundläggande fri- och rättigheterna. I dessa ärenden kommer det sannolikt att sökas ändring mer än vanligt. Fullföljdsdomstolarna bör ha tillräckliga resurser. Vasa förvaltningsdomstol konstaterar att man i propositionen har för avsikt att begränsa den projektansvariges rätt att kräva att projektet löses in. Förslagets förhållande till 13 kap. 12 § 2 mom. i den gällande vattenlagen förblir dock oklart, och därför bör frågan beaktas vid den fortsatta beredningen.

Domstolsverket anser att det är viktigt att man följer upp förslagets inverkan på hur antalet mål och resursbehovet vid Vasa förvaltningsdomstol utvecklas och att tillräckliga resurser för förvaltningsdomstolen beaktas.

Energiproducenterna

Nordkraft Abp, Fortum Abp, Kemijoki Oy, Vattenfall Oy, Koskienergia Oy, Koillis-Satakunnan Sähkö Oy, Nummenkosken Vesivoima Oy, Porraskosken Voima Oy, Kantturakosken Vesivoima Oy, Killin Voima Oy, Finsk Energiindustri rf, Pienvesivoimayhdistys ry, Lokalkraft rf och Finlands närenergiförbund rf understödde slopandet av specialbestämmelsen om rätten att lösa in vattenkraftverk. Enligt remissinstanserna innehåller de föreslagna lagändringarna betydande brister med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och den gällande vattenlagens systematik. I propositionen ingriper man i betydande grad i varaktighetsskyddet och bestämmelserna om meddelande av nya tillståndsvillkor enligt vattenlagen. De föreslagna bestämmelserna gör det möjligt att ingripa retroaktivt i vattentillstånd.

Flera remissinstanser har påpekat att definitionen av kraftverk som saknar skyldigheter ändras. Motiveringen bör ses över så att det inte råder osäkerhet om bestämmelsernas tillämpningsområde. Bestämmelsen om jämkning av ersättning kommer enligt remissinstanser

att orsaka olika tolkningsproblem. Bestämmelsen bör strykas ur lagförslaget. Den projektansvarige bör ha rätt att kräva att projektet löses in, om de nya skyldigheterna visar sig vara oskäligen. Grunderna för den ersättning som betalas till ägaren av ett vattenkraftverk för förlust av vattenkraft bör överensstamma med 3 kap. 21 §.

Enligt remissinstanserna bör förutsättningarna för att öppna tillstånd framgå av lagförslaget och åtgärderna bör inriktas på objekt där de kan bedömas ha betydelse. Propositionen ger fiskerimyndigheten och tillståndsmyndigheten mycket omfattande prövningsrätt när det gäller ändring av tillstånd. Särskilt med tanke på små vattenkraftverks verksamhetsförutsättningar och ekonomiska värde är det enligt remissinstanserna mycket problematiskt om man inte vet om kraftverket kommer att påföras nya skyldigheter eller vad dessa skyldigheter innebär. Lagändringarnas konsekvenser för de allra minsta aktörerna har inte utretts.

Nordkraft Abp anser att det vid bedömningen av en åtgärds skälighet i princip inte bör fästas vikt vid den projektansvariges rättsliga ställning eller förmögenhetsställning. Fortum Abp påpekar att granskningen av Sveriges lagstiftning inte ger en korrekt bild av Sveriges lagstiftning och att granskningen bör preciseras.

Lokalkraft rf betonar att åtgärdernas skälighet bör vägas från fall till fall. Avvägningssituationerna kommer att vara utmanande, eftersom kostnaderna för fullgörandet av en fiskevårdsskyldighet kan modelleras på förhand medan det är svårt att fastställa värdet på produktionsförlusten och den fiskeriekonomiska nyttan.

Vid den fortsatta beredningen bör uppmärksamhet fästas vid situationer där en dammanläggning som utgör ett vandringshinder tillhör en annan aktör än kraftverket eller där skyldigheterna har fastställts i beslutet om dammanläggningen. De föreslagna bestämmelserna kan i sådana situationer innebära ett ingrepp i efterhand i det privaträttsliga avtalet mellan kraftverkets ägare och innehavaren av dammanläggningen.

Övriga remissinstanser

Fingrid Oyj anser det motiverat att bedöma ändringens betydelse också med tanke på planerna för beredskap och återtagande i bruk vid störningssituationer inom elsystemet. Utlåtande bör inte automatiskt begäras av den systemansvariga stamnätsinnehavaren i fråga om sådana kraftverk som med beaktande av kraftverkets storlek inte kan anses ha väsentlig betydelse med tanke på balanseringen av elsystemet och elsystemets driftsäkerhet.

Museiverket anser att man vid den fortsatta beredningen bör fästa uppmärksamhet vid utredningen av kulturarvsvärden och bättre beaktande av kulturarvet i tillståndsförfarandet. De behov i fråga om konsekvensbedömningen som Museiverket tidigare framfört har inte beaktats i propositionsutkastet i de tillståndsbestämmelser som nu föreslås eller i motiveringen till dem.

Natur och Miljö rf, Finlands Naturpanel, Naturresursinstitutet, Finlands miljöcentral, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, Finlands naturskyddsförbund rf och WWF Finland anser att de föreslagna ändringarna behövs, men att de inte är tillräckliga för att uppnå projektets syfte. Fiskevårdsskyldigheterna bör prioriteras, eftersom det med hjälp av fiskerihushållningsavgifterna inte på ett hållbart sätt går att trygga de vandrande fiskbestånden. De föreslagna bestämmelserna, i synnerhet kravet på skälighet när det gäller åtgärderna, hindrar dock i praktiken att skyldigheter som tryggar fiskvandringen påförs, i synnerhet i fråga om små kraftverk.

Remissinstanserna konstaterar att betydelsen av andra former av energiproduktion ökar och att vattenkraftens relativa betydelse minskar. Genom bestämmelserna bör man stödja en kontrollerad nedläggning av verksamheten vid olönsamma kraftverk och nedmonteringen av sådana kraftverk. I enlighet med principen om förorenarens ansvar bör vattenkraftverkens ägare fullt ut svara för kostnaderna för bekämpningen av de skador som kraftverket medför för den biologiska mångfalden. Skyldigheterna bör inte jämkas, och vid jämkningen av ersättningarna bör man kunna beakta den tid under vilken det varit möjligt att utnyttja vattenkraften utan fiskeriekonomiska skyldigheter.

Remissinstanserna hänvisar till vattenramdirektivet och konstaterar att det enligt direktivet krävs att medlemsstaterna regelbundet ser över och vid behov uppdaterar vattentillstånden. Flera remissinstanser har föreslagit att bestämmelsen om inlösen av vattenkraftverk som förlorat sin betydelse ska tas in på nytt i lagförslaget.

Remissinstanserna anser att det är viktigt att fiskerimyndigheterna vid inledandet av ändringsansökningar prioriterar de i ekologiskt hänseende mest värdefulla objekten och de objekt som har mest potential. Detta skulle göra det möjligt att återställa konnektiviteten i helheter av älvar i stället för de nuvarande förbättringar som i huvudsak berör enskilda kraftverk. Enligt remissinstanserna kan fiskerimyndighetens resurser riktas effektivt med hjälp av prioriteringskriterier, och användningen av tydliga kriterier underlättar lösningen av konfliktsituationer mellan olika intressegrupper. Dessutom bör man genom lagstiftning säkerställa att översynen av tillstånden för de kraftverk som saknar skyldigheter verkligen inleds.

WWF Finland anser att man vid den fortsatta beredningen av propositionen bör återgå till den regleringslösning som föreslogs i betänkandet från den arbetsgrupp som beredde lagändringen. Proportionaliteten i lagstiftningen bör tillgodoses genom att det i lagen tas in en möjlighet för den projektansvarige att få ersättning i en situation där uppfyllandet av tillståndsvillkoren leder till ett slutresultat som kan anses oskäligt ur den projektansvariges synvinkel.

Vattenskydd Centralförening i Finland rf anser att förbättringen av levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden, tryggheten av den biologiska mångfalden i strömmande vatten och genomförandet av målen för vattenvården är mycket viktigt och bör understödjas. Vattenområdenas ägare bör främst betraktas som en aktör som orsakas olägenhet i situationer där regleringen har varit bristfällig. I avsnitten om utkastets förhållande till grundlagen och konsekvensbedömningen betonas tillståndshavarens (kraftverkets ägares) ställning. Vattenområdenas ägares och andra privata intressentgruppers egendomsskydd och rättssäkerhet bedöms enligt föreningen inte i tillräcklig utsträckning.

Bestämmelserna i 6 § i grundlagen förutsätter att rättsmedlen i praktiken är lika tillgängliga för de aktörer vars rättigheter och intressen berörs av projektets konsekvenser. Om ansökningskompetensen begränsas till endast myndigheter och tillståndshavare blir rättsskyddet för ägaren till ett vattenområde i själva verket sämre, även om kraftverkets inverkan direkt kan inskränka ägarens rätt till fiskeriekonomisk nytta samt försämra vattenområdets värde och möjligheterna att använda det. Ansökningskompetensen i fråga om påförande av en ny fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift bör uttryckligen också omfatta vattenområdets ägare och vid behov fiskeriområdet.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry konstaterar att de föreslagna bestämmelserna ger myndigheten omfattande prövningsrätt, vilket medför osäkerhet för tillståndshavarna. MTK understöder inte förslagen till bestämmelser om beaktande av nyttan och jämkning av ersättningen. Bestämmelser om ersättning som motsvarar den nuvarande

regleringen skulle främja syftet med reformen mer effektivt. Av propositionen bör tydligt framgå att nya skyldigheter är möjliga endast när det är fråga om hotade fiskbestånd. Dessutom konstaterar MTK att det i propositionen bör tas in en möjlighet för kraftverksägare att kräva att projektet löses in.

Enligt Turism- och Restaurangförbundet rf är ändringen av vattenlagen behövlig och motiverad för att stärka livskraften hos vandringsfiskbestånden och fiskbestånden i allmänhet. Ändringen behövs också för att effektivisera genomförandet av vattenramdirektivet och för att nå målen för god vattenstatus. Den föreslagna ändringen är således motiverad både ur ekologisk och juridisk synvinkel. Turism- och Restaurangförbundet konstaterar att en god vattenstatus har väsentlig inverkan på verksamhetsförutsättningarna när det gäller användningen av naturen för rekreation och de regionala och lokala verksamhetsförutsättningarna för naturbaserade näringar. Den gällande regleringen har begränsat åtgärderna för att förbättra tillståndet för vandringsfiskbestånden och den övriga vattennaturen. Syftet med de bestämmelser som föreslås i utkastet är att förbättra levnadsförhållandena för fiskbestånden. Starkare fiskbestånd förbättrar på längre sikt möjligheterna att använda vattendrag för fiske och rekreation. I synnerhet ett starkare bestånd av vandringsfisk förbättrar förutsättningarna för turistverksamhet och gör regionerna attraktivare.

Finlands Kommunförbund rf anser att det är viktigt att det i fråga om alla nya kraftverk som ska omfattas av skyldigheter görs en analys av nytto- och skadeverkningarna genom tillräckligt omfattande utredningar, och först på denna grund fattas beslut om i vilken ordning man börjar påföra vattenkraftverken de nya fiskevårdsskyldigheterna. I fråga om kraftverk som helt eller delvis ägs av kommunerna bör tillståndet för vandringsfiskbestånden förbättras i första hand genom frivilliga åtgärder som baserar sig på avtalsarrangemang.

Östra Finlands universitet konstaterar att behovet av att se över vattenlagen bör bedömas i bredare bemärkelse än den infallsvinkel man valt i propositionen, till exempel med tanke på uppnåendet av de miljömål som avses i EU:s vattenramdirektiv. Med tanke på genomförandet av förpliktelserna i vattenramdirektivet bör förbättringen av vattenstatusen utgöra en allmän grund för att se över vattentillstånden och ändra fiskevårdsskyldigheterna. Dessutom bör möjligheten att få ersättning för förlust av förmån (3 kap. 21 § och 19 kap. 5 § i vattenlagen) minskas avsevärt. Östra Finlands universitet konstaterar att man vid den fortsatta beredningen också grundligt bör bedöma om specialbestämmelsen om kraftverk som saknar skyldigheter är ett juridiskt motiverat och hållbart sätt att svara på det problem som ligger till grund för förslaget.

De föreslagna bestämmelserna ger myndigheterna omfattande prövningsrätt när det gäller vilka kraftverks tillstånd som ska ses över och hur ett nytt villkor utformas. Med stöd av de föreslagna bestämmelserna ska endast aspekter som hänför sig till fiskbestånden beaktas när beslut fattas om innehållet i de villkor som gäller fiskeriekonomiska skyldigheter. Till exempel aspekter som hänför sig till vattenvård och restaurering av naturen i strömmande vatten ingår inte i de omständigheter som ska beaktas i bedömningen. Ett snävt fokus på aspekter som hänför sig till vandringsfiskarna och åsidosättande av en bredare syn på skyddet och förbättringen av vattenmiljön är dock i sak omotiverat och juridiskt ohållbart med beaktande av de EU-rättsliga och internationella förpliktelser som är bindande för Finland och det pågående överträdelseförfarandet i fråga om vattenramdirektivet.

Forststyrelsen har meddelat att den understöder de föreslagna ändringarna.

Finlands Advokater meddelade att de inte har något att yttra om propositionen.

Hur remissvaren har beaktats

Vid den fortsatta beredningen har propositionen preciserats med beaktande av de omedelbara ändringsbehov i förslagen som föranleds av regionförvaltningsreformen. Dessutom har de föreslagna bestämmelserna setts över utifrån remissvaren. Även motiveringen till propositionen har preciserats och avsnittet om konsekvensbedömning har kompletterats. De viktigaste ändringarna jämfört med arbetsgruppens betänkande är att bestämmelserna om inlösen av vattenkraftverk och om skyldigheten att delta i statens kostnader för genomförandet har slopats och att bestämmelser om skälighet när det gäller fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift tas in i förslaget. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas en bestämmelse om Tillstånds- och tillsynsverkets skyldighet att i vissa situationer begära utlåtande av den systemansvariga stamnätsinnehavaren om ändring av tillståndsvillkor.

I vissa kommentarer har det föreslagits att också Tillstånds- och tillsynsverket och tillståndshavaren ska ges rätt att inleda ett ärende som gäller påförande av ett nytt tillståndsvillkor. Syftet med bestämmelserna är att trygga förbättrade levnadsförhållanden för i synnerhet vandrande fiskbestånd, vilket hör till den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning. Livskraftscentralen har de bästa förutsättningarna att bedöma hur man genom att rikta de tillgängliga resurserna och kombinera olika åtgärder ur ett helhetsperspektiv uppnår den största nyttan av att ändra tillstånden för enskilda kraftverk. Med beaktande av det ersättningsansvar som ett tillståndsvillkor eventuellt medför för staten, ska rätt att inleda ett ärende inte tilldelas andra aktörer.

Aktörerna inom energisektorn har fäst uppmärksamhet vid förhållandet mellan de föreslagna bestämmelserna och grundlagen, i synnerhet 15 § om egendomsskydd. En bedömning av de föreslagna bestämmelsernas förhållande till grundlagen finns i avsnitt 12 i propositionen. I utlåtandena har det konstaterats att bestämmelserna ger tillståndsmyndigheten omfattande prövningsrätt när det gäller att besluta om innehållet i tillståndsvillkoren. Att särdragen i tillämpningssituationerna varierar från fall till fall förutsätter dock detaljerade bestämmelser, vilket inte kan anses ändamålsenligt. Aktörerna inom energisektorn har föreslagit att det ska föreskrivas om grunderna för den ersättning av förlust av vattenkraft som avses i den föreslagna 3 kap. 21 a § på motsvarande sätt som i den gällande 3 kap. 21 §. Det har inte gjorts ändringar i propositionen till denna del.

I flera kommentarer ansågs det viktigt att projekt som förbättrar levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånd även i fortsättningen stöds genom statliga åtgärder. Det är ändamålsenligt att ordna och samordna statens deltagande i projekten inom ramen för separata stödprogram.

I utlåtandena från civilsamhällesorganisationerna och livskraftscentralerna framhölls det att tillräckliga resurser för de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning har en central betydelse med tanke på verkställandet av bestämmelserna. I propositionen föreslås inga tilläggsresurser för de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning, utan tillräckliga resurser för livskraftscentralerna ska ordnas som en del av ämbetsverkens resultatstyrning och uppgörandet av statsbudgeten.

Aktörerna inom energisektorn och Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry har föreslagit att kraftverkets ägare ska ha rätt att i enlighet med 19 kap. 5 § kräva inlösen av kraftverket i situationer som avses i 3 kap. 21 a § i vattenlagen. Syftet med de föreslagna lagändringarna har varit att lätta upp förutsättningarna för påförande i efterhand av fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift för vattenkraftverk. En sådan bestämmelse kan leda till att målen med lagändringen inte uppnås. Möjligheten till inlösen ska inte heller

anses nödvändig, eftersom det föreslagna förbudet mot oskäligen kostnader och kravet på ersättning för väsentlig minskning av nyttan på ett tillräckligt sätt tryggar kraftverksägarens ställning.

6.3 Rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen har lämnat ett utlåtande om utkastet till proposition den 22 april 2026. Rådet anser att utkastet till proposition väl uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. Rådet rekommenderar dock att utkastet kompletteras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen. Enligt rådet finns det skäl att i propositionen precisera konsekvenserna i fråga om förbättrandet av fiskbeståndens levnadsförhållanden samt propositionens fördelar och nackdelar med tanke på de allra minsta vattenkraftverken, för vilka fullgörandet av fiskevårdsskyldigheterna kan innebära stora ekonomiska satsningar. Dessutom har rådet föreslagit att konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna presenteras som ett eget underavsnitt i avsnittet om konsekvensbedömning.

I enlighet med utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen har avsnitten 4.2.1–4.2.3 i propositionen kompletterats. I avsnitt 4.2.1.2 Företag har man i stycket Anläggnings- och driftskostnader för fiskvägar lagt till den ekonomiska betydelsen av skyldigheten att bygga en fiskväg för de allra minsta kraftverken. Utifrån rådets anmärkningar har man i stycket Vattenmiljön och fiskbestånden i avsnitt 4.2.2 Miljökonsekvenser lagt till uppgifter om de arter som gynnas mest och om de åtgärder som enligt nuvarande kunskap bedöms vara mest fungerande. I fråga om konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna har man i avsnitt 4.2.3 lagt till ett nytt stycke om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

7 Specialmotivering

3 kap. Tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt

21 a §. Påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift. Det föreslås att det i lagen tas in en ny 21 a §, som innehåller bestämmelser om påförandet av en fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem på innehavaren av ett tillstånd för kraftverk i vars tillstånd det inte redan ingår en sådan skyldighet eller avgift. Det är fråga om en specialsituation i förhållande till 3 kap. 21 §. Eftersom bestämmelserna endast gäller vissa vattenkraftverk och förutsättningarna för att meddela villkor till vissa delar avviker från 3 kap. 14 och 21 § placeras bestämmelserna i en separat paragraf.

Enligt det föreslagna 1 mom. kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning påföra innehavaren av ett tillstånd för vattenkraftverk en sådan fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller kombination av dem som avses i 14 §, om en sådan skyldighet eller avgift inte ingår i tillståndet för kraftverket. Om det i ansökan har yrkats på att en fiskevårdsskyldighet påförs, ålägger beslutet i ärendet ännu inte nödvändigtvis tillståndshavaren att bygga till exempel en fiskväg, utan att hos Tillstånds- och tillsynsverket anhängiggöra en ansökan om detta. Den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning ska när ansökan lämnas in från fall till fall bedöma hurdan skyldighet eller avgift som ska åläggas vattenkraftverket. Enligt förslaget har den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning rätt att göra en ansökan som gäller översyn av ett tillstånd. Den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning är således den aktör som i första hand bedömer behovet av att se över tillståndsvillkoren. När ansökan görs ska livskraftscentralen bedöma såväl möjligheterna att

trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser i vattendraget som kraftverkets betydelse med tanke på energiproduktionen och hur översynen av tillståndet påverkar tillgången till reglerkraft samt de lagstadgade förutsättningarna för beviljande av tillståndet. I samband med det ska livskraftscentralen beräkna eventuella kostnader som verkställigheten av ändringen av tillståndet medför för staten. De anslag som myndigheten har till sitt förfogande styr livskraftscentralens verksamhet i ärenden som gäller påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift.

Till lagens tillämpningsområde hör enligt förslaget alla kraftverk som saknar skyldigheter, oberoende av när och med stöd av vilken lag deras tillstånd har beviljats. Tillståndsbesluten för sådana kraftverk har oftast beviljats med stöd av den lagstiftning som gällde före den nuvarande vattenlagen. De tillståndsvillkor som gäller gamla vattenkraftverk kan ibland lämna rum för tolkning. Det kan vara oklart om ett vattenhushållningstillstånd innehåller sådana ålägganden i fråga om fiskeriärenden som avses i den föreslagna bestämmelsen, dvs. om kraftverket omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna 21 a §. Det är värt att notera att de bestämmelser som nu föreslås inte gäller vattenkraftverk som har ett tillstånd där det ingår en formulering som kan tolkas som ett villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift och som av någon anledning inte har verkställts. På ändring av ett sådant kraftverks skyldigheter eller avgifter ska bestämmelserna i 3 kap. 22 § i vattenlagen tillämpas.

Ett villkor som ingår i tillståndet kan innehålla till exempel en allmän skyldighet för sökanden att vidta åtgärder för att öka eller trygga fiskbeståndet, om det i framtiden anses nödvändigt. Villkoret kan vara specificerat, så att kraftverkets ägare är skyldig att bygga en fiskväg till en damm, underhålla den och överlåta behövlig vattenmängd för den, om det i framtiden anses nödvändigt. Det är befogat att betrakta en sådan skyldighet som en fiskevårdsskyldighet som redan ingår i tillståndet för vattenkraftverket. Om tillståndet däremot endast förpliktar innehavaren att tillåta att en fiskväg byggs av en annan aktör eller att vatten leds till en sådan fiskväg som byggts av en annan aktör, ska villkoren i fråga i regel inte betraktas som en sådan fiskevårdsskyldighet som redan ingår i tillståndet och som skulle förhindra att tillståndet för vattenkraftverket ses över med stöd av den föreslagna paragrafen. Inte heller fiskevårdsskyldigheter eller fiskerihushållningsavgifter i tillståndet för ett vattenregleringsprojekt som hör till en annan aktör och som finns i anslutning till ett vattenkraftverk ska betraktas som sådana villkor som gör att kraftverket lämnas utanför tillämpningsområdet för den föreslagna 3 kap. 21 a §. Dessa ska dock beaktas när beslut fattas om innehållet i skyldigheten, om avgiften eller om den kombination av skyldighet och avgift som eventuellt påförs vattenkraftverket.

När tolkningen av bestämmelsen utformas kan riktlinjer inhämtas från högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis i fråga om 3 kap. 22 § i vattenlagen (se t.ex. HFD 2006:13 om vattenreglering i Päijänne och HFD 27.3.2006 l. 676 om regleringen av Konnivesi och Ruotsalainen). För att ett villkor ska kunna betraktas som en i detta sammanhang avsedd fiskevårdsskyldighet eller avgift som redan ingår i ett befintligt tillstånd för ett kraftverk, bör tillståndsvillkoret vara tillräckligt exakt och bindande. Ärendena ska avgöras från fall till fall utifrån de tillståndsvillkor som gäller kraftverket i fråga.

Det föreslås att 3 kap. 14 § i vattenlagen ska tillämpas när ett villkor meddelas. Innehållet i ett nytt villkor kan vara en fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem. En fiskevårdsskyldighet innebär i praktiken en fiskväg, en restaureringsåtgärd som avser fiskerinäringen, fiskutplantering eller någon annan vårdåtgärd som avser fiskerinäringen, eller en kombination av dessa åtgärder (3 kap. 14 § 3 mom.). Fiskerihushållningsavgiften ska användas till planering och genomförande av åtgärder för att förebygga eller minska skador på fiskbeståndet eller fisket och till uppföljning av resultatet av

dem inom det vattenområde där projektet har skadliga verkningar (3 kap. 14 § 4 mom.). I paragrafen föreslås inga bestämmelser om en inbördes företrädesordning mellan en skyldighet och en avgift, utan beslut om innehållet i ett villkor ska fattas utifrån särdragen i varje projekt. I nyare praxis har fiskevårdsskyldigheterna i allmänhet ansetts vara det effektivaste sättet att främja målet att trygga fiskbestånden.

På senare ändring av en fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift som har påförts ett vattenkraftverk tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 22 § i den gällande vattenlagen. Tillstånds- och tillsynsverket kan med stöd av bestämmelsen senare ändra villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller en fiskerihushållningsavgift, om förhållandena har förändrats väsentligt. Avsikten är inte att bestämmelserna ska tillämpas så att ett kraftverk som saknar skyldigheter först påförs en fiskerihushållningsavgift med avsikten att efter några år med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 22 § ändra den till en fiskevårdsskyldighet. Ofta sker den väsentliga förändring i förhållandena som ligger till grund för ändringen av en skyldighet eller avgift under en längre tid, men till exempel kan avlägsnandet av ett vandringshinder i ett vattendrag nedanför kraftverket och en förbättring av fiskvandringen göra att förhållandena förändras relativt snabbt. Eftersom situationerna varierar så mycket från fall till fall är det inte möjligt att fastställa en entydig minimitid mellan påförandet av en skyldighet och ändringen av den.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska man när beslut om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem fattas beakta möjligheterna att trygga eller återställa vandringsfiskbeståndens levnadsförhållanden och andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse för elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet. Ett villkor kan alltså meddelas för att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser. Föremål för skyddet är särskilt sådana vandringsfiskbestånd som ett kraftverk eller driften av det medför skada för. Vattenmiljön i sig är inte direkt föremål för skyddet enligt lagen, men de villkor som meddelas för att trygga fiskbestånden innebär indirekt också skydd för fiskbeståndens livsmiljö. En del av de ursprungliga fiskbestånden i vattendrag där gamla kraftverk finns har gått förlorade och kan inte längre återställas. Fiskbestånd från enstaka vattendrag kan fortfarande förekomma i odlingar. Det kan dock vara ekologiskt motiverat att försöka skapa levnadsförhållanden i vattendraget för fiskbestånd som härstammar från ett annat vattendrag i närområdet, om vattendraget med tanke på sina förhållanden kan utvecklas till ett ekosystem som naturligt upprätthåller fiskbestånden.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska också andra åtgärder som genomförs i vattendraget beaktas när beslut som gäller innehållet i tillståndsvillkoren fattas. Syftet med bestämmelsen är att komplettera 3 kap. 14 § 2 mom., enligt vilket projektets art och verkningar, övriga vårdåtgärder som ska vidtas inom det område som berörs av projektets skadliga verkningar och regleringen av fisket ska beaktas när fiskevårdsskyldighet, en fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem påförs. När det övervägs om ett nytt tillståndsvillkor ska fogas till tillståndet för ett kraftverk som saknar skyldigheter ska man vid översynen beakta ett större område än kraftverkets omedelbara influensområde och anpassa åtgärderna i enlighet med detta. Om till exempel vattendragets tillstånd har förändrats så att ett vandrande fiskbestånds naturliga livscykel inte är möjlig ens om den stöds genom fiskutplantering, eftersom det saknas lämpliga lekområden och områden för produktion av yngel, kan andra åtgärder än tryggnad av fiskvandringen eller en fiskerihushållningsavgift vara en mer fungerande lösning.

När beslut fattas om innehållet i ett nytt tillståndsvillkor ska syftet att trygga fiskbestånden vägas i förhållande till vattenkraftverkets betydelse för elproduktionen och balanseringen av elsystemet (1 mom.) samt bestämmelsens skälighet med tanke på tillståndshavaren (2 mom.). Enligt en utredning är största delen av det antal kraftverk som omfattas av tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna små kraftverk med en nominell effekt på mindre än 0,1 MW.

Det finns 60 kraftverk med en nominell effekt på 0,1–5 MW och 5 kraftverk med en nominell effekt på mer än 5 MW.

Andelen kraftverk som saknar skyldigheter är liten i förhållande till den totala mängden energi som produceras i Finland. Den totala energimängd som kraftverken producerar ger dock inte en fullständig bild av deras betydelse för energiförsörjningen, eftersom också mindre vattenkraftverk kan ha betydelse med tanke på den lokala eller regionala elleveranssäkerheten. Särskilt betydelsefulla med tanke på balanseringen av elsystemet och elsystemets driftsäkerhet är sådana kraftverk vars tillståndsvillkor och vattendragsförhållanden gör det möjligt att när efterfrågan på el ökar snabbt öka elproduktionen genom att ändra vattenregleringen. De allra minsta kraftverken har liten betydelse med tanke på elsystemets funktion. Sådana kraftverk kan dock ha betydelse ur ett privat perspektiv, i synnerhet om den el som produceras kan användas av tillståndshavaren själv. Kraftverkets betydelse för elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet ska bedömas från fall till fall. I bedömningen betonas kraftverkets betydelse för energiförsörjningen på riksnivå, men detta hindrar inte att också regionala aspekter ges betydelse. Enligt förslaget ska Tillstånds- och tillsynsverket vid behov begära utlåtande av den systemansvariga stamnätsinnehavaren om kraftverkets betydelse för balanseringen av elsystemet på riksnivå. Bestämmelser om detta finns i 11 kap. 6 § 1 mom.

Bland fiskevårdsskyldigheterna kan i synnerhet kostnaderna för att bygga en fiskväg bli mycket stora. Med beaktande av kravet på proportionalitet i lagstiftningen föreslås det därför att det i 2 mom. föreskrivs att ett villkor inte får medföra sådana kostnader för tillståndshavaren som kan anses oskäliga. Det är fråga om en specialbestämmelse i förhållande till andra meningarna i 3 kap. 14 § 2 mom., som inte ska tillämpas i ansökningsärenden enligt 3 kap. 21 a §. Bedömningen av oskäligheten görs genom en vägning mellan åtgärdens betydelse för vandringsfiskbestånden och den ekonomiska belastning som genomförandet av åtgärden medför för tillståndshavaren. När nyttan av en åtgärd för vandringsfiskbestånden bedöms ska dess betydelse för vandrande och hotade fiskbestånd betonas. Särskilt i fråga om åtgärder som gynnar hotade fiskbestånd kan nivån på de kostnader som ska betraktas som skäligen anses vara högre än i fråga om allmänt förekommande fiskarter.

Vid bedömningen av oskäligheten ur tillståndshavarens synvinkel när det gäller genomförandet av åtgärderna ska olika synpunkter beaktas och situationen bedömas som en helhet. I bedömningen kan kraftverkets förväntade livscykel och den förväntade avkastningen beaktas. På grund av att branschen är kapitalintensiv är långa återbetalningstider för vattenkraftverkens investeringar inget undantag. Till exempel kan återbetalningen av kostnaderna för en totalrenovering av ett kraftverk eller byggandet av en fiskväg ta mycket lång tid, beroende på bl.a. verksamhetens kostnadsstruktur, behovet av extern finansiering samt den mängd el som produceras och priset på den.

Den långa amorteringstiden för investeringar i sig kan med beaktande av kraftverksverksamhetens art i regel inte anses oskäligen. Innehavarna av tillstånd för vattenkraftverk är dock mycket olika varandra. Stora energiproducenter har betydligt bättre ekonomiska förutsättningar att klara av kostnaderna för genomförandet av projekt än mycket små energiproducenter eller fysiska personer som äger ett kraftverk. Frågan om kostnadernas skälighet konkretiseras särskilt i fråga om små vattenkraftverk, om tillståndshavaren är en eller flera fysiska personer eller en juridisk person som ägs av dem och tillståndshavaren i praktiken inte har några andra tillgångar utöver den verksamhet som tillståndet möjliggör. I dessa situationer uppkommer de kostnader som genomförandet av bestämmelsen medför i praktiken för fysiska personer direkt eller indirekt via en juridisk person. I fråga om de allra minsta aktörerna är det inte nödvändigtvis möjligt att påföra en skyldighet att bygga en fiskväg utan att genomförandet av åtgärden skulle bli oskäligt för tillståndshavaren.

Situationen är annorlunda om tillståndshavaren är till exempel ett bolag inom energisektorn, ett börsbolag, en annan betydande juridisk person i fråga om förmögenhetsmassa, en kommun eller staten. Ju längre distans det är mellan den juridiska personen och individerna, desto mer obetydliga och indirekta är på motsvarande sätt åtgärdernas effekter på individernas konkreta ekonomiska intressen. I sådana situationer har den som tillämpar lagen mer omfattande prövningsrätt. Eftersom situationerna är olika från fall till fall är det inte möjligt att i lagen närmare föreskriva om längden på den tid inom vilken kostnaderna för genomförandet ska kunna täckas med avkastningen från ett kraftverk.

Vid bedömningen kan det fästas vikt vid de skyldigheter som tidigare påförts ett kraftverk. Helheten av tillståndsvillkor för ett kraftverk som omfattas av lagens tillämpningsområde kan bestå av flera olika tillståndsbeslut, varav en del kan vara mycket gamla. Tillståndsvillkoren kan till exempel ålägga tillståndshavaren att i efterhand godkänna byggandet av en fiskväg i anslutning till sina egna konstruktioner och att överlåta det vatten som behövs för den. Även om villkor av detta slag inte kan anses utgöra grund för sådana skyldigheter som i fråga om den projektansvarige kan sättas i kraft utan ett separat beslut av Tillstånds- och tillsynsverket, kan dessa ges betydelse vid bedömningen av huruvida ett nytt villkor är skäligt eller inte. Sammanfattningsvis kan det konstateras att skäligheten är förknippad med både projektets totala kostnader och nyttan av fiskerihushållningsvillkoren. Det är därför svårt eller till och med omöjligt att dra upp entydiga riktlinjer för vad som är skäliga kostnader utan att separat granska varje projekt.

I det föreslagna 3 mom. föreskrivs det om tillståndshavarens rätt att få statlig ersättning för en väsentlig minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft på grund av ett i 1 mom. avsett påförande av skyldigheter. Förlusten av vattenkraft på grund av fiskevårdsskyldighet uppkommer i praktiken av att det vatten som leds till en fiskväg inte kan användas för elproduktion. Det är inte möjligt att ange en entydig gräns för hur mycket vatten som ska ledas till en fiskväg och hurdan förlust som ska anses oskälig. Beslut om den mängd vatten som ska ledas till en fiskväg ska alltid fattas från fall till fall. En väsentlig minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft kan bedömas på olika sätt, till exempel genom att ställa förlusten i proportion till det som kraftverket producerar eller genom att uppskatta förlustens omfattning i pengar. Till exempel i fråga om små kraftverk kan genomförandet av en fiskväg kräva att en förhållandevis stor vattenmängd leds förbi kraftverksmaskineriet som ett lockflöde, medan den mängd som leds till fiskvägen vid stora kraftverk kan utgöra endast några procent av medelvattenföringen. Trots det kan det hända att förbitappningen vid ett litet kraftverk utgör endast en bråkdel av avtappningen vid ett stort kraftverk.

Oskäligheten i fråga om förlust av nytta har bedömts i vissa av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. Till exempel i avgörandet HFD 29.1.2013 l. 357 medförde en minskning av elproduktionen på högst 5 procent av kraftverkets totala produktion som orsakades av en tidsbunden extra avtappning inte en väsentlig förändring med tanke på driften av kraftverket. Den påförda ändringen av minimiavtappningen minskade inte avsevärt den totala nyttan av regleringen och ändrade inte i väsentlig grad regleringens ursprungliga syfte att producera el med vattenkraft. Med stöd av vattenlagens allmänna bestämmelser om minimering av skada (2 kap. 7 § i vattenlagen och 2 kap. 3 § i 1961 års vattenlag) har gränsen för oskälighet varit ännu högre. I avgörandet HFD 4.8.1982 l. 3371 ansåg HFD liksom vattendomstolen att en ökning av de totala kostnaderna med 12% var skälig i fråga om två alternativ för genomförandet av ett broprojekt. Som jämförelse kan det konstateras att verksamhetsutövarens rätt att få ersättning för förlust av vattenkraft till följd av en justering av tillståndet slopades i den svenska lagstiftningen i samband med en revidering 2019. Tidigare har ersättning betalats för förlorad vattenmängd eller fallhöjd eller för begränsning av vattenregleringen. Även då har det hänt att

verksamhetsutövaren har varit tvungen att utan ersättning tolerera upp till 5 procents förlust i förhållande till vattenkraftens produktionsvärde.

Enligt sista meningen i det föreslagna 3 mom. kan ersättningen jämkas med hänsyn till de tillståndsvillkor som gäller kraftverket och den tid under vilken det varit möjligt att utnyttja vattenkraften. De gamla tillståndsvillkoren för ett vattenkraftverk kan ha betydelse vid bedömningen av den projektansvariges rätt att få ersättning för kostnaderna för fullgörandet av en skyldighet och eventuell förlust av vattenkraft som grundar sig på ett nytt tillståndsvillkor. Tillståndet kan till exempel innehålla ett villkor som ålägger kraftverkets ägare att senare bygga en fisktrappa vid en damm, om det i framtiden anses vara nödvändigt. På motsvarande sätt kan den projektansvarige inte anses ha rätt till full ersättning, om det i tillståndet till exempel sedan tidigare anges att den projektansvarige är skyldig att utan ersättning överlåta den vattenmängd som behövs för en fiskväg som eventuellt byggs i framtiden. När det bedöms hur betydande minskningen av nyttan är ska den tid som nyttotagaren har kunnat utnyttja vattenkraften beaktas. Många av tillstånden för kraftverk som saknar skyldigheter är väldigt gamla och det är möjligt att tillståndshavaren eller dennes föregångare har kunnat utnyttja vattenkraften i enlighet med de gamla tillståndsvillkoren under en lång tid.

Den vattenmängd som leds till en fiskväg minskar den mängd vatten som kan användas för produktion av vattenkraft. Enligt en preliminär bedömning kommer situationer där detta i praktiken utgör ett hinder för att fortsätta elproduktionen på ett ekonomiskt meningsfullt sätt att vara sällsynta. Detta kan närmast bli aktuellt i en situation där den vattenföring som leds till ett kraftverk blir så liten att maskineriet inte alls kan användas.

Ett ärende som gäller påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift ska enligt förslaget avgöras på ansökan av livskraftscentralen. Livskraftscentralerna har inte i alla situationer möjlighet att göra en så detaljerad ansökan att det med stöd av den går att till alla delar eller till väsentliga delar besluta om innehållet i en skyldighet. Då avgörs det tekniska genomförandet av fiskvägen och andra ändringar som behövs i tillståndshelheten för kraftverket utifrån den ansökan som görs av den projektansvarige i det senare skedet. Samtidigt ska också en eventuell fråga om tillståndshavarens rätt till ersättning för väsentlig minskning av nyttan bedömas. Eftersom innehållet i fiskevårdsskyldigheten har väsentlig betydelse med tanke på uppfyllandet av förutsättningarna för beviljande av tillstånd, ska livskraftcentralens ansökan innehålla tillräckligt detaljerade krav och en beskrivning av åtgärderna för att det i det första skedet ska vara möjligt att vid Tillstånds- och tillsynsverket bedöma till exempel åtgärdens skälighet.

11 kap. Ansökningsförfarande

6 §. Utlåtanden. I denna paragraf föreskrivs det om Tillstånds- och tillsynsverkets skyldighet att begära utlåtande om ansökningar som gäller vattenhushållningsärenden av olika myndigheter och av statsrådet och om skyldighet att ge enheten för bevakning av allmänintresset tillfälle att yttra sig om de projekt som avses i paragrafen.

Det föreslås ett tillägg till paragrafen, enligt vilket Tillstånds- och tillsynsverket vid behov ska ge den systemansvariga stamnätsinnehavaren (Fingrid Oyj) tillfälle att yttra sig om en i 3 kap. 21 a § avsedd ansökan. Enligt förslaget gäller bestämmelsen inga andra situationer där tillståndsvillkoren ses över. Bland de skyldigheter som påförs med stöd av den föreslagna 3 kap. 21 a § är det endast byggandet av en fiskväg som i praktiken kan inverka på elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet. Dessutom är en betydande del av de projekt som avses i 3 kap. 21 a § sådana att de med beaktande av kraftverkets storlek inte kan anses ha avsevärd betydelse för elsystemets driftsäkerhet. I dessa fall ger stamnätsinnehavarens utlåtande inte något mervärde i

tillståndsprövningen. Det är således inte befogat att föreslå att begäran om utlåtande av den systemansvariga stamnätsinnehavaren ska vara ett lagstiftat förfarande, utan man bör låta Tillstånds- och tillsynsverket bedöma behovet av ett utlåtande.

Avsikten är att stamnätsinnehavaren ska ta ställning till betydelsen av den ändring som avses i ansökan med tanke på balanseringen av elsystemet på riksnivå. Stamnätsinnehavaren förväntas inte ge en bedömning av ärendets betydelse för det regionala distributionsnätet. Det krävs inte att stamnätsinnehavaren själv gör en utredning, utan bedömningen kan basera sig på det material som lämnats till stamnätsinnehavaren.

Enligt förslaget tas det i lagen inte ställning till i vilket skede av förfarandet Tillstånds- och tillsynsverket ska begära utlåtande av stamnätsinnehavaren. Den livskraftscentral som lämnar in ansökan till Tillstånds- och tillsynsverket har inte nödvändigtvis heltäckande information om vilken betydelse det kraftverk som ansökan gäller har för elsystemet. Därför är det ändamålsenligt att till begäran om utlåtande också foga en anmärkning om tillståndshavaren för det kraftverk som ansökan gäller. För bedömningen av de sammantagna konsekvenserna kan den som lämnar utlåtande i begäran om utlåtande också uppmärksammas på andra eventuella ansökningar om översyn av tillstånd som är anhängiga samtidigt.

Tillstånds- och tillsynsverket har dessutom med stöd av den allmänna bestämmelsen i paragrafen möjlighet att begära utlåtande också av Försörjningsberedskapscentralen, om detta behövs på grund av till exempel kraftverkets art eller av andra motsvarande orsaker. Försörjningsberedskapscentralen har enligt 6 § i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) bland annat till uppgift att säkerställa funktionen hos sådana tekniska system som är livsviktiga med tanke på försörjningsberedskapen. Det hör inte till Försörjningsberedskapscentralens uppgifter att bedöma vilken betydelse förändringar i ett enskilt kraftverks verksamhetsförutsättningar har på operativ nivå med tanke på elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet. Ansökningar som har betydelse för försörjningsberedskapen är vanligen sådana som gäller stora kraftverk som kan anpassa sin produktion. När det gäller små kraftverk har främst sådana situationer där det på samma gång ansöks om ändring av tillståndsvillkoren för ett stort antal små kraftverk betydelse med tanke på försörjningsberedskapen.

19 kap. Ikraftträdande

5 §. Översyn av tillståndsvillkoren. I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om översyn av tillståndsvillkor som grundar sig på ansökningar om så kallade gamla vattenhushållningsprojekt. På sådana ärenden ska 3 kap. 21 § i vattenlagen tillämpas. Eftersom det föreslås att en ny 21 a § om fiskeriärenden som gäller vattenkraftverk fogas till 3 kap. föreslås det att en hänvisning till denna bestämmelse tas in i slutet av momentet.

I 3 mom. föreskrivs det om den projektansvariges rätt att i vissa situationer där tillstånd ändras få ersättning för större än ringa förlust av möjlighet till nyttjande eller att yrka inlösen av projektet. Eftersom det föreslås att det i den nya 3 kap. 21 a § tas in bestämmelser om den projektansvariges rätt att få ersättning för förlust av vattenkraft, föreslås det att tillämpningsområdet för 19 kap. 5 § 3 mom. begränsas när det gäller projekt som avses i 3 kap. 21 a §.

12 §. Tidigare byggda anläggningar. I paragrafen föreskrivs det om skyldigheten för ägaren till en anläggning som uppförts tidigare att tillåta ändringar i anläggningen för att trygga de intressen som anges i paragrafen. I 2 mom. finns bestämmelser om den rätt till ersättning för förlust av förmån till följd av ändringarna som ägaren till en anläggning har. Eftersom det

föreslås att det i den nya 3 kap. 21 a § tas in bestämmelser om den projektansvariges rätt att få ersättning för förlust av vattenkraft, föreslås det att tillämpningsområdet för 19 kap. 12 § 2 mom. begränsas när det gäller projekt som avses i 3 kap. 21 a §. Samtidigt föreslås en precisering i formuleringen i 1 mom. till följd av regionförvaltningsreformen.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

De föreslagna ändringarna gäller förutsättningarna för att se över ett tillstånd enligt vattenlagen och foga nya tillståndsvillkor till tillståndet. Ärendet ska avgöras inom ramen för tillståndsförfarandet enligt vattenlagen med iakttagande av bestämmelserna om ansökningsförfarande i 11 kap. i vattenlagen. Enligt 11 kap. 3 § 3 mom. i vattenlagen får närmare bestämmelser om innehållet i tillståndsansökan och de uppgifter som ska fogas till ansökan utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelsen uppfyller kraven på exakthet och noggrann avgränsning som ställs på ett bemyndigande att utfärda förordning.

I 1 kap. i statsrådets förordning om vattenhushållningsärenden (1560/2011) finns närmare bestämmelser om innehållet i ansökningshandlingarna. Bestämmelserna om innehållet i ansökningshandlingarna täcker inte till alla delar de uppgifter som behövs för att en ansökan enligt den föreslagna nya 3 kap. 21 a § ska kunna avgöras. Förordningen behöver kompletteras. De bestämmelser som behövs kan utfärdas med stöd av bemyndigandet i 11 kap. 3 § 3 mom. i vattenlagen.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft våren 2027. I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs det om den lagstiftning som ska tillämpas på ärenden som är anhängiga. På ärenden enligt den föreslagna 3 kap. 21 a § som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. En övergång till ett förfarande och tillämpning av materiella bestämmelser enligt den nya lagen under ett tillståndsförfarande som redan inletts kan förutsätta eventuell komplettering av ansökningshandlingarna redan i slutskedet av tillståndsförfarandet samt ett nytt förfarande med delgivning av handlingar. Verkningarna av att ett ärende är anhängigt gäller endast förfarandet i fråga.

I 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs det om tillämplig lagstiftning i situationer där fullföljdsdomstolen upphäver ett beslut i ett ärende. Den lagstiftning som ska tillämpas blir då beroende av innehållet i domstolens beslut. Om domstolen endast delvis upphäver ett beslut och återförvisar ärendet för ny behandling, ska bestämmelserna i den gamla lagen tillämpas på ärendet. Om fullföljdsdomstolen däremot upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas och återförvisar ärendet för att behandlas på nytt i sin helhet, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i den nya lagen.

10 Verkställighet och uppföljning

Uppföljningen av hur de föreslagna ändringarna fungerar och vilka konsekvenser de har görs med hjälp av uppgifter från myndigheter och berörda grupper.

11 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen bedöms inte ha betydande ekonomiska konsekvenser som gäller staten. Det föreslås inte att de anslagsnivåer som fastställts i planen för de offentliga finanserna för 2026–

2029 och i budgetpropositionen höjs. Ersättningar som eventuellt ska betalas av staten med stöd av det föreslagna 3 kap. 21 a § 3 mom. betalas under moment 30.40.40 i budgeten.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Allmänt

Lagförslaget ingår i en helhet av åtgärder som syftar till att återetablera de nationella bestånden av vandringsfisk. Åtgärderna hänför sig till regeringsprogrammets mer omfattande mål att värna om Finlands värdefulla natur.

I den gällande vattenlagen finns bestämmelser om ändring av den fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift som ingår i ett vattenhushållningstillstånd och av tillståndsvillkoren. De förutsättningar som anges för ändring i efterhand av villkoren i ett vattenhushållningstillstånd som vunnit laga kraft är stränga. Översyn av tillståndsvillkor eller meddelande av nya villkor får i regel inte nämnvärt minska den nytta som projektet medför. Dessutom har den projektansvarige rätt att få ersättning för andra än ringa förluster av förmåner som översyn eller meddelande av nya villkor medför. Den projektansvariges ställning när det gäller ändring i efterhand i ett vattenhushållningstillstånd är anmärkningsvärt stark.

Den gällande lagstiftningen har ansetts begränsa genomförandet av projekt som syftar till att återetablera vandringsfiskbestånden. Situationen har ansetts vara otillfredsställande särskilt i fråga om de kraftverk som saknar skyldigheter. Det har visat sig vara mycket svårt att främja projekt som omfattar dessa utan tillståndshavarens medverkan. Med beaktande av förändringarna i de samhälleliga värderingarna och den rättsliga referensramen föreslås det att vattenlagen ses över så att bestämmelserna om påförande av en ny fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift på kraftverk som saknar skyldigheter lättas upp.

De bestämmelser i lagförslaget som har betydelse med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna är den föreslagna nya 3 kap. 21 a § och de ändringar i 19 kap. 5 och 12 § som hänför sig till den. De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med tanke på grundlagens 6 § om jämlikhet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet, 20 § om ansvar för miljön och medborgarnas deltagande samt 21 § om rättsskydd. Eftersom en del av de vattenkraftverk som regleringen gäller ägs av kommunerna, behandlas de föreslagna bestämmelserna och deras konsekvenser också med avseende på grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse.

12.2 Jämlikhet

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Bestämmelsen gäller inte juridiska personer eller kommuner (se GrUU 37/2010 rd och GrUU 9/2015 rd). Jämlikhetsprincipen kan dock ha betydelse också vid bedömningen av lagstiftning som gäller juridiska personer, i synnerhet när regleringen indirekt kan inverka på fysiska personers rättsliga ställning. Den aspekten får allt mindre betydelse ju mer avlägset sambandet är.

De kraftverk som omfattas av lagens tillämpningsområde ägs i regel av juridiska personer med olika förmögenhetsmassa. Vissa små kraftverk kan också ägas direkt av fysiska personer, vilket innebär att de skyldigheter som eventuellt påförs kraftverket direkt berör fysiska personer.

Det är kännetecknande för miljörettslig reglering att kraven på projekt inte kategoriskt bestäms utifrån den person som är ägarpart i projektet utan framför allt utifrån projektets konsekvenser,

miljön inom influensområdet och parternas behov av rättsskydd. Reglering där innehållet i de bestämmelser som ska trygga miljöns tillstånd till en betydande del bestäms utifrån projektgenomförarens förmögenhetsställning eller någon annan omständighet som gäller genomföraren som person kan inte anses vara ändamålsenlig med tanke på grundlagen.

Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag försättas i en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Med klausulen förutsätts dock inte att alla människor behandlas lika, om förhållanden är olika. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då man beviljar förmåner och rättigheter enligt lag och då man ålägger vissa skyldigheter. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlikhet.

Grundlagsutskottet har konstaterat att den allmänna jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt. Det väsentliga är om det är möjligt att motivera särbehandlingen i varje enskilt fall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har utskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingar inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUU 7/2014 rd, s. 5, GrUU 11/2012 rd, s. 2 och GrUU 37/2010 rd, s. 3).

Ägarunderlaget för kraftverken har ingen betydelse när det gäller tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna. I detta avseende behandlar regleringen således vattenkraftverkens ägarparter jämligt. De föreslagna bestämmelserna kan också anses främja jämlikheten mellan verksamhetsutövarna i den mån att också ägare till kraftverk som saknar skyldigheter i och med bestämmelserna kan åläggas att i större utsträckning än för närvarande delta i tryggheten av vandringsfiskbestånd.

Med hänsyn till kravet på jämlikhet i regleringen är den föreslagna nya 3 kap. 21 a § om påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift en central bestämmelse. Kostnaderna för fullgörandet av fiskevårdsskyldigheten och genomförandet av fiskerihushållningsavgiften beskrivs ovan i avsnitt 4.2. Med tanke på jämlikheten har i synnerhet de situationer betydelse där en ansökan gäller ett kraftverk som ägs av en eller flera fysiska personer antingen direkt eller indirekt genom en juridisk person. Även om det i dessa fall vanligen är fråga om små kraftverk, kan i synnerhet kostnaderna för byggande av en fiskväg och driftkostnaderna för den med beaktande av begränsningarna i energiproduktionen bli höga även för dessa kraftverk. Regleringens godtagbarhet balanseras dock av bestämmelsen i det föreslagna 3 kap. 21 a § 2 mom., enligt vilken fiskevårdsskyldigheten, fiskerihushållningsavgiften eller kombinationen av dem inte får medföra sådana kostnader för tillståndshavaren som är oskäligen i förhållande till den nytta som kan vinnas genom åtgärderna samt av den rätt kraftverkets ägare har till statlig ersättning för sådan minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft.

I det tidigare systemet, där tillståndsmyndigheterna enligt vattenlagen var de separata regionförvaltningsverken och fiskerimyndigheterna var de separata närings-, trafik- och miljöcentralerna, har det kunnat förekomma någon form av regional variation i praxis för översynen av tillstånd. Det är oklart i hur hög grad skillnaderna beror på särdragen i de olika fallen och till vilken del det är fråga om olika praxis hos myndigheterna. Efter att reformen av statens regionförvaltning trädde i kraft den 1 januari 2026 fördelas skötseln av de uppgifter som gäller fiskerihushållning fortfarande mellan flera myndigheter (tre livskraftscentraler), som ansvarar för att de förfaranden som avses i propositionen inleds. I och med regionförvaltningsreformen har beslutsfattandet om tillstånd enligt vattenlagen dock

centraliserats från regionförvaltningsverken till det riksomfattande Tillstånds- och tillsynsverket. Det att beslutsfattandet om tillstånd har centraliserats till en enda myndighet bidrar till att trygga en enhetlig praxis i ärenden som gäller översyn av tillstånd och främjar på så sätt en jämlik behandling av verksamhetsutövarna.

12.3 Egendomsskydd

Påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift i efterhand

Personkrets som omfattas av tillämpningsområdet

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avser i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna uttrycket ”var och en” fysiska personer (RP 309/1993 rd, s. 25). Den historiska utgångspunkten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är trygandet av människors rättsliga ställning mot ingripanden från staten och från det allmänna överlag. Redan innan revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 hade det inom konstitutionell praxis ansetts att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan omfatta enskilda juridiska personer såsom aktiebolag eller föreningar, enligt läran om s.k. indirekt ingripande. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna gäller i regel fysiska personer, men skyddet kunde omfatta även privaträttsliga juridiska personers rättigheter i sådana fall där ett ingripande i en juridisk persons rättigheter indirekt ledde till ett ingripande i fysiska personers rättigheter (se t.ex. GrUU 5/1978 rd och 18/1982 rd).

Läran om indirekt ingripande förutsätter att fokus läggs på ägarna som står bakom de juridiska personerna, t.ex. på aktieägarna till en juridisk person i aktiebolagsform. Vidare varierar nivån på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna beroende på om begränsningen av den grundläggande rättigheten främst berör en juridisk person i egenskap av ägare så att konsekvenserna för de fysiska personerna är högst indirekta (se t.ex. GrUU 17/1997 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har redan i sin praxis innan revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansett att ju längre distans det är mellan den juridiska personen och individerna och på motsvarande sätt ju mer obetydliga och indirekta de föreslagna åtgärdernas effekter på individernas konkreta ekonomiska intressen är, desto mer osannolikt är det att de åtgärder som vidtas gentemot den juridiska personen kan stå i konflikt med det egendomsskydd som tryggas individerna i 12 § i regeringsformen (GrUU 45/1996 rd).

De föreslagna bestämmelserna har betydelse med tanke på 15 § i grundlagen i synnerhet till den del det är fråga om kraftverk som ägs direkt av fysiska personer eller av privaträttsliga juridiska personer. En del av kraftverken tillhör mindre bolag inom energisektorn och kommuner. Enligt grundlagsutskottets praxis har lagstiftaren med avseende på egendomsskyddet i regel större rörelseutrymme i en situation när de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsnoterade bolag eller andra med avseende på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer, jämfört med situationer när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 21/2010 rd, GrUU 9/2008 rd, GrUU 32/2004 rd, GrUU 61/2002 rd och GrUU 34/2000 rd). När ett tillståndsvillkor påförs i efterhand kan det anses ha högst ringa och indirekt inverkan på konkreta förmåner med förmögenhetsvärde för de fysiska personer som äger aktier i de energibolag som blir föremål för förbudet.

Enligt förarbetena till grundlagen lämnas stater, kommuner och offentligrättsliga sammanslutningar enligt lagstiftningspraxis utanför skyddet för de grundläggande fri- och

rättigheterna. Till denna del baserar sig riktlinjerna på den utlåtan­depraxis som grundlagsutskottet utvecklats redan innan revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 (se RP 309/1993 rd och de där nämnda GrUU 18/1982 rd, GrUU 6/1990 rd och GrUU 7/1990 rd). I sin utlåtan­depraxis efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft har grundlagsutskottet konsekvent ansett att till exempel kommunerna enligt lagstiftningspraxis lämnas utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 10/1996 rd, GrUU 42/1998 rd och GrUU 41/2017 rd).

De föreslagna ändringarna gäller dem som äger vattenkraftverken och den vattenkraft som används i kraftverken. De kraftverk som omfattas av lagens tillämpningsområde ägs i regel av juridiska personer med olika förmögenhetsmassa. Dessa juridiska personer kan vara till exempel börsbolag eller kommuner. Vissa små kraftverk kan också ägas direkt av fysiska personer, vilket innebär att de skyldigheter som eventuellt påförs kraftverkets ägare direkt berör fysiska personer. Det finns många slags ägarförhållanden när det gäller vattenkraftverk, och att särskilja bestämmelserna utifrån ägarbasen kan visa sig vara svårt och oändamålsenligt med tanke på målen med regleringen. Att kraftverken har olika ägarbas ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna.

Vattenhushållningstillstånd för kraftverksverksamhet och rätt till vattenkraft som egendom tryggad av egendomsskyddet

Grundlagsutskottet har i sin utlåtan­depraxis före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna i olika sammanhang bedömt att vattenkraft och utnyttjandet av den utgör sådan egendom med förmögenhetsvärde som omfattas av egendomsskyddet. I denna princip har det inte skett några förändringar. Däremot har grundlagsutskottet i sin praxis efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna i olika sammanhang konstaterat (se t.ex. GrUU 55/2018 rd, s. 2) att grundlagsutskottets praxis för relationen mellan inlösen och begränsning i användningen i hög grad har förändrats i och med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har till exempel påpekat att kriterierna för bedömning av begränsningarna i rätten att använda egendom inte är exakt desamma som före reformen (GrUU 6/2010 rd). Av stor relevans är framför allt det att en miljörelaterad grundläggande fri- och rättighet togs in i grundlagen som 20 §. Utskottet framhållit att relevanta utlåtan­den om exempelvis forsskydd kom innan den grundläggande fri- och rättigheten om miljön hade införts (se GrUU 21/1993 rd, s.1, GrUU 61/2010 rd, s. 3 och GrUU 8/2017 rd, s. 5–6).

Grundlagens 15 § 1 mom. tryggar den frihet som ägaren i regel har att använda sin egendom (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd och GrUU 6/2010 rd). Ägerens möjlighet att använda vattenkraften för elproduktion har avgörande betydelse när det gäller innebörden av äganderätten till vattenkraft. Rätten att använda vattenkraft för elproduktion är dock inte en subjektiv rätt för vattenkraftens ägare, och för användningen av vattenkraft för elproduktion krävs tillstånd enligt vattenlagen. Ett nytt projekt som gäller utnyttjande av vattenkraft kan för att skydda allmänna och enskilda intressen påföras olika begränsningar eller förvägras tillstånd helt och hållet utan att ägaren har rätt att få ersättning för detta från någon aktör.

Likasa kan man i efterhand ingripa i tillstånd som berättigar till utnyttjande av vattenkraft. Regleringen av befintlig verksamhet kan dock inte i alla avseenden jämföras med regleringen av ny verksamhet. När den projektansvarige har fått tillstånd att bygga ett kraftverk och använda vattenkraften för elproduktion inom ramen för lagen och i den omfattning som tillståndet anger, finns hos den projektansvarige en berättigad förväntning om att det centrala innehållet i tillståndet är bestående. Å andra sidan har grundlagsutskottet redan i sitt utlåtan­de om ändring av vattenlagen (GrUU 11/1985 rd) innan revideringen av de grundläggande fri- och

rättigheterna konstaterat att också tillståndsvillkoren för ett genomfört projekt kan ses över. Grundlagsutskottets ställningstagande gällde 2 kap. 22 b § i 1961 års vattenlag (3 kap. 22 § i den gällande vattenlagen).

Med stöd av den allmänna klausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i grundlagen bedöms det bland annat i vilken mån det är tillåtet att begränsa ägarens rätt att fritt nyttja sin egendom. Påförandet av en fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift i efterhand ändrar inte ägarförhållandena i fråga om vattenkraften eller det vattenkraftverk som behövs för att kunna använda den, utan det kan förplikta tillståndshavaren att till exempel bygga en konstruktion i anslutning till kraftverket och begränsa användningen av kraftverket jämfört med tidigare. Det är i regel fråga om en situation som omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna klausulen i 15 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagens 15 § 2 mom. gäller i princip situationer där ett förmögenhetsrättsligt intresse överförs från ett subjekt till ett annat (se t.ex. GrUU 16/2025 rd). Grundlagsutskottet har dock i sin praxis i vissa fall likställt konsekvenserna av en inskränkning i användningen av egendom med expropriation i konstitutionellt hänseende med hänsyn till deras betydelse (se t.ex. GrUU 8/2017 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 38/1998 rd, GrUU 16/2025 rd och GrUU 8/1986 rd). I andra situationer kan ersättning för en inskränkning i användningen av egendom i konstitutionellt hänseende karakteriseras som en delfaktor som påverkar helhetsbedömningen av lagstiftningens tillåtlighet och som beaktas när man utreder om inskränkningen i användningsrätten med tanke på egendomens grundlagsskydd går längre än vad som är möjligt genom en vanlig lag (GrUU 38/1998 rd).

Vid den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna är en central fråga huruvida en skyldighet att vidta åtgärder och en begränsning av användningen av vattenkraft som påförs den projektansvarige i efterhand i vissa situationer till sina konsekvenser i själva verket kan jämföras med expropriation i konstitutionellt hänseende. Beroende på situationens särdrag och innehållet i Tillstånds- och tillsynsverkets beslut kan kostnaderna för fullgörandet av en fiskevårdsskyldighet som påförs i efterhand stiga till en betydande storlek. Till exempel i fråga om ett litet kraftverk kan kostnaderna för byggandet av en fiskväg mångfaldigt överstiga värdet av den elenergi som kraftverket årligen producerar. För att få vatten till fiskvägen kan det vid stora vattenkraftverk krävas att 2–3 % och vid små vattenkraftverk till och med över 10 % av vattenföringen leds förbi kraftverksmaskineriet, vilket alltså innebär att vattnet inte kan användas för energiproduktionen. På ett djupare plan bör de föreslagna bestämmelserna anses ingripa i egendomsskyddet i en situation där vattnet till en fiskväg utgör en så stor del av vattenföringen att återstoden inte räcker till att driva kraftverksmaskineriet och att verksamheten inte ens kan bedrivas i begränsad omfattning.

Utifrån en granskning av olika tillämpningssituationer i fråga om den föreslagna 3 kap. 21 a § har det gjorts en bedömning, enligt vilken en skyldighet att bygga en fiskväg som i efterhand påförs tillståndshavaren för ett kraftverk i princip ska betraktas som en åtgärd som omfattas av den allmänna klausulen om egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen. Vid bedömningen har det dock inte kunnat uteslutas att påförandet i efterhand av en skyldighet att bygga en fiskväg i vissa situationer kan innebära en så betydande ekonomisk belastning att skyldigheten som sådan när den direkt eller indirekt berör en fysisk person med tanke på dess konsekvenser kan jämföras med sådan expropriation i konstitutionellt hänseende som avses i 15 § 2 mom. i grundlagen. Därför har det inte ansetts möjligt att utfärda bestämmelser som i alla situationer innebär en skyldighet att påföra tillståndshavaren en skyldighet att bygga en fiskväg i anslutning till kraftverket. Därför föreslås det att det i 3 kap. 21 a § 2 mom. föreskrivs om kriterier som begränsar påförandet av fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift. Dessutom föreslås det att 3 mom. i paragrafen ska innehålla bestämmelser om tillståndshavarens rätt att i vissa situationer få ersättning för begränsning av tillgången till vattenkraft.

På dessa grunder bör det anses att påförandet av tillståndsvillkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift i efterhand på kraftverk som saknar skyldigheter med tanke på 15 § i grundlagen som helhet betraktat utgör en sådan begränsning av användningen av egendom enligt 1 mom., som inte till sina faktiska konsekvenser kan jämföras med expropriation enligt 2 mom., åtminstone i de fall där bestämmelsen inte i praktiken hindrar att kraftverkets verksamhet fortsätter i reducerad form. Bestämmelserna om påförande av tillståndsvillkor i efterhand ska således bedömas utifrån de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Bestämmelserna om påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift i efterhand i ljuset av den allmänna klausulen i 15 § 1 mom. i grundlagen

Grundlagsutskottet har (GrUB 25/1994 rd, s. 5) fastställt följande förutsättningar för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna: 1) inskränkningarna ska bygga på en författning på lagnivå, 2) inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade, 3) grunderna för inskränkningarna ska vara acceptabla med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna och dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl, 4) det kan inte föreskrivas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet, 5) inskränkningarna ska vara nödvändiga för att uppnå syftet och stå i rätt proportion till det rättsgoda som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna och till vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen, 6) inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd, och 7) inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna.

I den föreslagna 21 a § föreskrivs det om möjligheten att i efterhand påföra innehavaren av ett kraftverk som saknar skyldigheter en ny fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem. Den begränsning som införs grundar sig på en bestämmelse på lagnivå, men beslut om behovet av begränsningen och innehållet i den ska i tillståndsärenden enligt vattenlagen fattas av det behöriga Tillstånds- och tillsynsverket utifrån prövning från fall till fall. I den andra meningen i momentet föreskrivs det om de aspekter som ska beaktas när ett villkor påförs (möjligheterna att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser, andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse för elsystemets driftsäkerhet). Den prövning som görs av tillståndsmyndigheten har genomgående betraktats som rättslig prövning, även om avvägningssituationer enligt vattenlagen med sina flexibla rättsnormer ger myndigheten omfattande prövningsrätt i fråga om betoningen av och avvägningen mellan olika intressen.

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang bedömt begränsningar av egendomsskyddet som hänför sig till främjandet av miljöansvaret. Då har det särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan grundlagens bestämmelser om egendomsskyddet och om ansvar för miljön bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med särskilt omfattande toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör de båda delar av samma regeluppsättning för grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människan och naturen (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd, GrUU 6/2010 rd, GrUU 38/1998 rd och GrUU 21/1996 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten till egendom är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet under 2010-talet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 6/2010 rd).

Genom de föreslagna ändringarna skyddas i synnerhet hotade bestånd av vandringsfisk. Bland vandringsfiskbestånden är insjöloxen och ålen akut hotade (CR). Starkt hotade (EN) är havsöringen, öringbestånden i Södra Finland och vandringsiken i havsområdet. Bland övriga fiskbestånd är röding i Vuoksenområdet och havsbestånden av harr akut hotade (CR) (Suomen lajien uhanalaisuus 2019 (Hotade arter i Finland, på finska), s. 551–552 och 554–555 (<http://hdl.handle.net/10138/299501>)). Skyddet av dessa arter kan med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter anses vara en godtagbar grund och dikterat av ett tungt vägande samhälleligt skäl.

Bestånden av vandringsfisk har i årtionden i huvudsak upprätthållits genom fiskutplantering. Undersökningar har dock visat att fiskyngel som är uppfödda i en anläggning har nedsatt förmåga att klara sig i naturliga vatten efter utplanteringen. På grund av detta och tryggheten av den genetiska mångfalden har tyngdpunkten i fiskstrategierna flyttats från utplantering till främjande av naturlig fortplantning. Den naturliga livscykelns förutsätter en möjlighet att förflytta sig mellan yngelområden i älvarna och födosöksområden i insjöarna eller havet. Om vandringsfiskens på grund av vandringshinder inte kan stiga upp till sina förökningsområden eller vandra ner till sina födosöksområden, avbryts deras naturliga livscykel. I ljuset av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis och med beaktande av de skyldigheter som följer av Europeiska unionens lagstiftning och som är bindande för Finland bör det anses att det för ingripandet i efterhand i vattenkraftverks verksamhet finns godtagbara grunder som anknyter till bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen.

För öppnandet av tillstånd och påförandet av villkor i efterhand för verksamheten finns därmed grunder som är godtagbara med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och samhälleligt vägande grunder. Inskränkningarna i egendomsskyddet kan, med beaktande av de bestämmelser i 3 kap. 21 a § 2 och 3 mom. som tryggar den projektansvariges berättigade förväntningar, anses ha ett godtagbart syfte och de är inte mer omfattande än vad som är motiverat med tanke på förhållandet mellan vikten av det samhälleliga intresse som till denna del ligger bakom förbudet och inskränkningen i egendomsskyddet.

När det gäller kravet på proportionalitet i lagstiftningen bör det konstateras att tryggheten och återställandet av fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser förutsätter att den projektansvarige kan påföras också innehållsmässigt krävande skyldigheter. Beslut om behovet att se över tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter samt innehållet i de villkor som fastställs ska alltid fattas från fall till fall. Därför ska myndigheten ges tillräcklig prövningsrätt när det gäller innehållet i tillståndsvillkoren. Tillstånds- och tillsynsverkets prövningsrätt begränsas av andra aspekter som ska beaktas (andra åtgärder som genomförs i vattendraget och kraftverkets betydelse för energiförsörjningen). Levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden påverkas av många andra faktorer än vandringshinder. Vid prövningen bör man därför uppmärksamma åtgärder som vidtas någon annanstans i vattendraget, såsom till exempel avlägsnande av eller rutter förbi andra vandringshinder i vattendraget eller iståndsättning av områden för produktion av yngel.

Vid bedömningen av proportionaliteten i lagstiftningen bör man uppmärksamma att de föreslagna bestämmelserna i vissa situationer kan leda till att den ekonomiska nyttan av ett vattenkraftverk minskar. I grundlagsutskottets vedertagna Praxis har det i fråga om ersättningar för inskränkning i användningen av egendom konstaterats att 15 § 1 mom. i grundlagen inte medför något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning i användningen som helst och inte något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. Ersättning för inskränkning i användningen av egendomen är enligt utskottet bara en delfaktor som inverkar på totalbedömningen och som tas i beaktande vid bedömningen av om en begränsning i rätten att

använda egendom är tillåten med avseende på grundlagsskyddet för egendom (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd, GrUU 20/2010 rd och GrUU 6/2010 rd).

Grundlagsutskottet har konstaterat att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (GrUU 32/2010 rd, GrUU 31/2006 rd och GrUU 56/2005 rd). Vattenkraftverk och deras ägare är i regel juridiska personer. Stora energibolag som är betydande till sin förmögenhetsmassa kan inte med fog förvänta sig att den lagstiftning som reglerar deras verksamhet ska förbli oförändrad, utan det har redan en tid kunnat krävas av producenter av vattenkraft att de förbereder sig på att tillståndsvillkoren skärps. Målet att trygga levnadsförhållandena för vandringsfiskbestånden uttalas i den nationella fiskvägsstrategin och den nationella lax- och havsöringsstrategin som utfärdats i form av statsrådets principbeslut. Det bör också beaktas att bestämmelserna om ändring av tillståndsvillkoren gäller alla kraftverk som saknar skyldigheter och samtidigt innebär att verksamhetsförutsättningarna för dessa och andra vattenkraftverk görs mer enhetliga.

I 20 § i grundlagen betonas verksamhetsutövarens fulla ansvar för verksamhetens konsekvenser för miljön, medan 15 § i grundlagen tryggar verksamhetsutövarens berättigade förväntningar. I förslaget har man efter att ha övervägt olika aspekter kommit fram till att det bör vara möjligt att också i efterhand påföra verksamhetsutövare relativt långtgående skyldigheter. Proportionaliteten i lagstiftningen ska dock anses förutsätta en bestämmelse som begränsar påförandet av fiskevårdsskyldighet för att undvika situationer som kan betraktas som oskäliga. Bestämmelser om detta finns i det föreslagna 3 kap. 21 a § 2 mom. Dessutom föreslås det att 3 mom. i den paragrafen ska innehålla bestämmelser om tillståndshavarens rätt att i vissa situationer få ersättning för begränsning av tillgången till vattenkraft. Vid bedömningen av den projektansvariges rätt till ersättning ska det hänvisas till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 102/2022 rd (RP 324/2022 rd med förslag till temporär lagstiftning om retroaktiv elpriskompensation samt om förlängning av betalningstiderna för elenergiräkningar). Grundlagsutskottet betonade att den allmänna utgångspunkten för lagstiftningen om näringsverksamhet inte kan vara att alla indirekta kostnader som ändringar i lagstiftningen medför ska ersättas av statens medel (GrUU 102/2022 rd, s. 4). Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt avgörande om tillämpningen av 8 kap. 10 b § i 1961 års vattenlag (HFD 29.1.2013 l. 357) i sin tur att en tidsbegränsad förlust på 5 % av elproduktionen inte berättigar till ersättning.

Vid bedömningen av proportionaliteten i lagstiftningen bör man slutligen också fästa uppmärksamhet vid att ikraftträdandet av bestämmelserna inte direkt förpliktar verksamhetsutövare att ändra sin verksamhet, utan beslut om ändringar i verksamhetsförutsättningarna fattas i ett separat förfarande enligt vattenlagen med beaktande av särdragen i respektive ärende. Det föreslås inte heller att det i lagen tas in bestämmelser som anger inom vilken tid tillståndsvillkoren för kraftverk som saknar skyldigheter ska ses över. I konsekvensbedömningen av lagändringarna har utgångspunkten varit att livskraftscentralerna årligen kommer att inleda uppskattningsvis 3–4 ärenden som gäller ändring av tillståndsvillkor.

Bestämmelser om skydd för egendom finns också i tilläggsprotokoll 1 till Europarådets människorättskonvention (Europakonventionen). Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkkrättens allmänna grundsatser. I Europadomstolens praxis har bestämmelsen om egendomsskydd ansetts ge skydd inte bara mot formell expropriation utan också mot faktisk rekvisition av egendom.

Enligt andra stycket i artikel 1 i tilläggsprotokollet inskränker ovanstående bestämmelser dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Det egendomsskydd som garanteras i Europakonventionen ger staten synnerligen omfattande prövningsrätt när det gäller att reglera användningen av egendom till förmån för olika allmänna intressen. Begränsningen av vattenkraftverks verksamhetsförutsättningar och påförandet av investeringsskyldighet för verksamhetsutövare kan anses höra till statens prövningsrätt.

Ägarstrukturen för de kraftverk som omfattas av regleringens tillämpningsområde har inte utretts i detalj. En del av kraftverken kan också vara i utländsk ägo och därmed omfattas av överenskommelser om skydd för investeringar som är bindande för Finland. Det bör noteras att den föreslagna regleringen gäller alla kraftverk som saknar skyldigheter oberoende av deras ägarbas. Bestämmelserna i lagförslaget bedöms inte stå i strid med bestämmelserna i överenskommelserna om skydd för investeringar.

12.4 Näringsfrihet

Påförandet i efterhand av tillståndsvillkor för ett vattenkraftverk påverkar i princip den ekonomiska lönsamheten för kraftverket. Påförandet av ett tillståndsvillkor kan i vissa fall också leda till en situation där elproduktionen vid kraftverket inte längre är ekonomiskt lönsam. De föreslagna bestämmelserna kan således anses ha en beröringspunkt med den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen. I vattenhushållningstillståndet för ett vattenkraftverk kan man se drag av ett näringstillstånd i det avseendet att verksamheten inte kan bedrivas utan tillståndet. Ett vattenhushållningstillstånd kan dock inte betraktas som ett egentligt näringstillstånd. I vattenhushållningstillståndet är det inte fråga om sökandens rätt att producera el, utan om offentligtrettsliga och privatrettsliga förutsättningar för bedrivande av verksamheten.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett att det är möjligt att ändra näringstillstånd i efterhand, dock under förutsättning att tröskeln för ingripandet är relativt hög (se GrUU 36/2004 rd, s. 4., GrUU 62/2002 rd, s. 3 och GrUU 61/2002 rd, s. 2–3). Dessutom har grundlagsutskottets i sin utlåtandep Praxis i olika sammanhang konstaterat att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad.

12.5 Ansvar för miljön

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 20 § 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Den rättsliga betydelsen av de grundläggande miljö rättigheterna har förstärkts betydligt efter det att grundlagen stiftades. I rättslitteraturen och i grundlagsutskottets utlåtanden (se t.ex. GrUU 21/1996 rd och GrUU 38/1998 rd) har den tolkningen omfattats att det är fråga om en i normativt hänseende förpliktande bestämmelse om en grundläggande rättighet. De miljövärden som tryggas i de grundläggande miljö rättigheterna ska beaktas i all lagstiftning och rättsskipning som är av betydelse för miljön. I rättspraxis har de grundläggande miljö rättigheterna fått betydelse bland annat vid tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om rätten att söka ändring (se t.ex. HFD 31.1.2020 l. 433, HFD 2018:50, HFD 2018:1, HFD 2010:6 och HFD 2004:76).

Enligt grundlagsutskottet uttrycker bestämmelsen i 20 § i grundlagen människornas alltomfattande ansvar för en sådan utgångspunkt för den ekonomiska och samhälleliga verksamheten att den levande och icke-levande naturens mångfald kan bevaras. Bestämmelsen

omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. I den uttrycks således människornas helhetsansvar för att bedriva ekonomisk och samhällelig verksamhet enligt principer som säkerställer att den levande och den livlösa naturens mångfald bevaras. Utskottet konstaterar även att individens delaktighet i miljövården kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (GrUU 32/2010 rd, s. 8/II, RP 309/1993 rd, s. 70). I grundlagens 20 § 2 mom. fastställs det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Bestämmelsen är avsedd att först och främst inverka på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70/II).

Det skydd av bestånden av vandringsfisk som eftersträvas i propositionen förverkligar det ansvar för skyddet av den biologiska mångfalden som anges i 20 § i grundlagen. Föremål för tryggheten av ansvaret är förutom nuvarande och kommande generationers människocentrerade intressen också enligt motiveringen till bestämmelsen ett intresse med utgångspunkt i naturens och dess delars egenvärde (RP 309/1993 rd, s. 70). Å andra sidan omfattar bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen också ansvar för naturen, miljön och kulturarvet som också hotas av klimatförändringen. Produktionen och användningen av vattenkraft kan bidra till att motverka klimatförändringarna och på så sätt kan man också uppnå positiva effekter med tanke på de intressen som skyddas av 20 § i grundlagen. Med avseende på ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen har de kraftverk som avses i förslaget å ena sidan negativ betydelse med tanke på tryggheten av den biologiska mångfalden, å andra sidan också en positiv betydelse när det gäller motverkandet av klimatförändringarna. Eftersom kraftverk som saknar skyldigheter dessutom kan ha kulturhistorisk betydelse har propositionen betydelse också med tanke på den miljö som betraktas som kulturarv.

Vid avvägningen mellan målet att trygga vandringsfiskbestånden och vattenkraftverksägarnas berättigade förväntningar framhävs förhållandet mellan ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen och egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Förhållandet mellan bestämmelserna har bedömts till exempel i ett utlåtande om revideringen av miljöskyddslagstiftningen (GrUU 10/2014 rd, s. 4). Enligt utskottet konstituerar 20 § i grundlagen inte individuellt konstaterbara förpliktelser och utgör inte heller en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda bestämmelserna delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningens vägna främja en hållbar balans mellan människa och natur (se till exempel GrUU 36/2013 rd, s. 2/I, GrUU 32/2010 rd, s. 9/I, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II och GrUU 6/2010 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har upprepade gånger bedömt inskränkningar i användningen av egendom till följd av miljöskyddshänsyn (se till exempel GrUU 55/2018 rd, GrUU 25/2014 rd, GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 20/2010 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (se till exempel GrUU 36/2013 rd, s. 2/I och GrUU 6/2010 rd, s. 3/I). Bestämmelsernas proportionalitet ska således vägas dels med tanke på målet att trygga naturen, dels med tanke på de berättigade förväntningarna hos de projektansvariga.

Syftet med 3 kap. 21 a § om påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift i efterhand är att trygga levnadsförhållandena för bestånden av vandringsfisk. Hotet mot vandrande fiskbestånd behandlas ovan i avsnitt 12.3. Grundlagsutskottet har bland annat i sitt utlåtande om reformen av naturvårdslagstiftningen fäst vikt vid naturtypernas sällsynthet och sårbarhet vid bedömningen av bestämmelsernas godtagbarhet med tanke på 15 § i grundlagen (GrUU 67/2022 rd, s. 4).

Nödvändigheten i att skydda fiskbestånden med tanke på 20 § i grundlagen framgår också av grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om tidsbegränsat förbud mot laxfiske i Tana älvs vattendrag (RP 56/2022 rd). Eftersom laxbeståndens tillstånd bedömts vara så dåligt att den mängd lax som återvänder från havet till älven inte uppfyller utgångspunkterna för hållbart fiske, ansåg grundlagsutskottet att det utifrån 20 § i grundlagen har lagts fram godtagbara grunder för bestämmelser om förbud mot fiske (GrUU 27/2022 rd, s. 3).

Enligt den föreslagna 3 kap. 21 a § ska omfattningen av de behövliga åtgärderna bedömas från fall till fall. När Tillstånds- och tillsynsverket i efterhand bestämmer om villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift för ägaren till ett vattenkraftverk ingriper man samtidigt i vattenkraftverkets ägares egendom. Med tanke på proportionaliteten i lagstiftningen är det viktigt att behovet av att påföra ett villkor och innehållet i villkoret avgörs från fall till fall. Även påförandet av sådana skyldigheter som är betydande för den projektansvarige ska anses vara godtagbart med tanke på 15 § i grundlagen, men de måste kunna motiveras med grunder som anknyter till målet att trygga fiskbestånden. Det är inte möjligt att på förhand på ett bindande sätt fastställa innehållet i dessa åtgärder på allmän nivå.

12.6 Rättsskydd

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Ärenden som gäller påförande av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift ska enligt förslaget behandlas som ansökningsärenden enligt vattenlagen. Vid behandlingen av dessa ärenden iakttas bland annat de bestämmelser om förfaranden i förvaltningslagen och i 11 kap. i vattenlagen som gäller behandling av ärenden, hörande av parter och avgörande av ärenden. Enligt 11 kap. 7 § i vattenlagen ska Tillstånds- och tillsynsverket innan verket avgör ett ärende ge dem vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet kan beröra (parterna) tillfälle att framställa anmärkningar med anledning av ärendet. Andra än parterna ska ges tillfälle att framföra sin åsikt innan ärendet avgörs.

Bestämmelser om rätt att söka ändring i beslut som meddelats med stöd av vattenlagen finns i 15 kap. 2 § i vattenlagen. Ändring får sökas av en part, dvs. den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet kan beröra. I den rättspraxis enligt vattenlagen som gäller partsställning har bestämmelsen tillämpats på ett sätt som framhäver medborgarnas rättsskydd, och en jämförelsevis avlägsen anknytning till saken har ansetts skapa partsställning i processen. Ändring i ett beslut som meddelats med stöd av vattenlagen får sökas också av en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd, naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars stadgeenliga verksamhetsområde miljökonsekvenserna i fråga uppträder. Besvär rätt i ett vattenärende har dessutom den kommun där verksamheten äger rum eller en annan kommun inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser uppträder samt de myndigheter som specificeras i bestämmelsen. Bestämmelserna om behandling av och sökande av ändring i ansökningsärenden enligt vattenlagen ska anses uppfylla kraven i 21 § i grundlagen.

12.7 Kommunal självstyrelse

Arrangemang som gäller kommunens egendom kan under vissa förutsättningar vara av betydelse med tanke på den självstyrelse för kommunens invånare som garanteras i 121 § i grundlagen, eftersom den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att

kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. I regeringens proposition om grundlagen (RP 1/1998 rd) har detta ansetts innebära att det är förenligt med principen om kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv ska kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen.

När kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (GrUU 16/2014 rd, s. 2, GrUU 34/2013 rd, s. 2, GrUU 30/2013 rd, s. 5, GrUU 12/2011 rd, s. 2 och GrUU 41/2010 rd, s. 5). Finansieringsuppgifter för kommunerna får inte heller, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

Egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom ska enligt grundlagsutskottets utlåtande förenas med reglering av kompensering som tryggar kommunens självstyrelse, om de arrangemang som hänför sig till överföringen av egendom allmänt äventyrar kommunernas förmåga att sköta sin ekonomi i enlighet med principerna för självstyrelse (GrUU 26/2017 rd). Det går därför inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak.

I propositionen avsedda kraftverk som saknar skyldigheter ägs också av kommunerna. Produktionen av energi som baserar sig på vattenkraft vid ett sådant kraftverk grundar sig på kommunens självstyrelse och är en uppgift som kommunen åtagit sig och som hör till dess allmänna kompetens. Det är alltså inte fråga om en lagstadgad uppgift för kommunen. I de bestämmelser som ingår i förslaget ges kommunen inte heller annars några nya uppgifter. De föreslagna bestämmelserna kan dock inverka på produktionen av vattenkraft och kostnaderna för den vid kraftverk som saknar skyldigheter och som ägs av en kommun. Dessa konsekvenser har uppmärksammats ovan i avsnitt 4.2.1.4 och avsnitt 12.3. Till den del regleringen gäller energibolag som ägs av kommunerna kan konsekvenserna av regleringen inte anses vara sådana att kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi kan äventyras.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget om ändring av vattenlagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen det dock vara önskvärt att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vattenlagen (587/2011) 11 kap. 6 § 1 mom. samt 19 kap. 5 § 2 och 3 mom. och 12 §, av dem 11 kap. 6 § 1 mom. samt 19 kap. 5 § 2 mom. och 12 § sådana de lyder i lag 572/2025, *fogas* till 3 kap. en ny 21 a § som följer:

3 kap.

Tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt

21 a §

Påförande av ny fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift

Tillstånds- och tillsynsverket kan för att trygga fiskbestånden på ansökan av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning påföra innehavaren av ett tillstånd för vattenkraftverk sådan fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem som avses i 14 §, om en sådan skyldighet eller avgift inte ingår i tillståndet. När beslut om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem fattas ska möjligheterna att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser och andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse för elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet beaktas.

Fiskevårdsskyldigheten, fiskerihushållningsavgiften eller kombinationen av dem får inte medföra sådana kostnader för tillståndshavaren som är oskäligen i förhållande till den nytta som kan vinnas genom dem. Vid bedömningen av oskäligheten ska den förväntade ekonomiska nyttan av kraftverket beaktas.

Tillståndshavaren har rätt att få ersättning från staten för en väsentlig minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft på grund av ett i 1 mom. avsett påförande av fiskevårdsskyldighet. Ersättningen kan jämkas med hänsyn till de tillståndsvillkor som gäller kraftverket och den tid under vilken det varit möjligt att utnyttja vattenkraften.

11 kap.

Ansökningsförfarande

6 §

Utlåtanden

Utlåtande om ansökan ska begäras av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning och av behöriga myndigheter som bevakar allmänintresset, om det inte är uppenbart onödigt att begära utlåtande av dem. När det är fråga om sådana samhällselikt viktiga projekt av nationell betydelse som kan ha avsevärda eller omfattande skadliga verkningar ska utlåtande av statsrådet inhämtas. Tillstånds- och tillsynsverket ska ge enheten för bevakning av allmänintresset tillfälle att bli hörd i fråga om

samhälleligt viktiga projekt eller projekt som kan ha avsevärda eller omfattande verkningar för vattenmiljön eller användningen av vattnen. Utlåtande om en i 3 kap. 21 a § avsedd ansökan, som innebär att en ny fiskevårdsskyldighet påförs ett kraftverk som är betydande för elsystemets driftsäkerhet, ska vid behov begäras av den systemansvariga stamnätsinnehavaren.

19 kap.

Ikraftträdande

5 §

Översyn av tillståndsvillkoren

Om inte något annat följer av detta kapitel, kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan se över villkoren i ett tillstånd eller annat myndighetsbeslut som kan jämföras med tillstånd som beviljats innan denna lag har trätt i kraft eller meddela nya villkor med iakttagande i tillämpliga delar av det som föreskrivs i 3 kap. 21 § och 21 a §.

Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet. Detta moment tillämpas inte på sådana nya tillståndsvillkor som avses i 3 kap. 21 a §.

12 §

Tidigare byggda anläggningar

Om ett tillstånd att bygga i vattendrag har beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av den gamla vattenlagen, kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan eller på eget initiativ ålägga ägaren till en anläggning som uppförts med stöd av tillståndet att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd.

Förlust av förmån som till följd av åläggandet enligt 1 mom. har orsakats anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa. Bestämmelser om ersättning för sådan förlust av förmån som avses i 3 kap. 21 a § finns i den paragrafen. Om ägaren av anläggningen dock enligt den lagstiftning som avses i 1 mom. varit skyldig att utan ersättning avlägsna den och inte vill avlägsna den, kan Tillstånds- och tillsynsverket ålägga ägaren att på egen bekostnad uppföra behövliga anordningar och anläggningar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På behandlingen av sådana ärenden i fråga om ändring av tillståndsvillkor som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas och återförvisar ärendet för att i dess helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

Helsingfors den 7 maj 2026

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

Lag

om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vattenlagen (587/2011) 11 kap. 6 § 1 mom. samt 19 kap. 5 § 2 och 3 mom. och 12 §,
av dem 11 kap. 6 § 1 mom. samt 19 kap. 5 § 2 mom. och 12 § sådana de lyder i lag 572/2025,
fogas till 3 kap. en ny 21 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt

(fogas)

21 a §

*Påförande av ny fiskevårdsskyldighet eller
fiskerihushållningsavgift*

Tillstånds- och tillsynsverket kan för att trygga fiskbestånden på ansökan av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom fiskerihushållning påföra innehavaren av ett tillstånd för vattenkraftverk sådan fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem som avses i 14 §, om en sådan skyldighet eller avgift inte ingår i tillståndet. När beslut om fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem fattas ska möjligheterna att trygga och återställa fiskbeståndens levnadsförhållanden och vandringsförbindelser och andra åtgärder som genomförs i vattendraget samt kraftverkets betydelse för elproduktionen och elsystemets driftsäkerhet beaktas.

*Fiskevårdsskyldigheten,
fiskerihushållningsavgiften eller
kombinationen av dem får inte medföra sådana kostnader för tillståndshavaren som är oskäligen i förhållande till den nytta som kan vinnas genom dem. Vid bedömningen av*

Gällande lydelse

11 kap.

Ansökningsförfarande

6 §

Utlåtanden

Utlåtande om ansökan ska begäras av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning och av behöriga myndigheter som bevakar allmänintresset, om det inte är uppenbart onödigt att begära utlåtande av dem. När det är fråga om sådana samhälleligt viktiga projekt av nationell betydelse som kan ha avsevärda eller omfattande skadliga verkningar ska utlåtande av statsrådet inhämtas. Tillstånds- och tillsynsverket ska ge enheten för bevakning av allmänintresset tillfälle att bli hörd i fråga om samhälleligt viktiga projekt eller projekt som kan ha avsevärda eller omfattande verkningar för vattenmiljön eller användningen av vattnen.

19 kap.

Ikraftträdande

5 §

Översyn av tillståndsvillkoren

Föreslagen lydelse

oskäligheten ska den förväntade ekonomiska nyttan av kraftverket beaktas.

Tillståndshavaren har rätt att få ersättning från staten för en väsentlig minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft på grund av ett i 1 mom. avsett påförande av fiskevårdsskyldighet. Ersättningen kan jämkas med hänsyn till de tillståndsvillkor som gäller kraftverket och den tid under vilken det varit möjligt att utnyttja vattenkraften.

11 kap.

Ansökningsförfarande

6 §

Utlåtanden

Utlåtande om ansökan ska begäras av den livskraftscentral som sköter uppgifter inom vattenhushållning eller fiskerihushållning och av behöriga myndigheter som bevakar allmänintresset, om det inte är uppenbart onödigt att begära utlåtande av dem. När det är fråga om sådana samhälleligt viktiga projekt av nationell betydelse som kan ha avsevärda eller omfattande skadliga verkningar ska utlåtande av statsrådet inhämtas. Tillstånds- och tillsynsverket ska ge enheten för bevakning av allmänintresset tillfälle att bli hörd i fråga om samhälleligt viktiga projekt eller projekt som kan ha avsevärda eller omfattande verkningar för vattenmiljön eller användningen av vattnen. *Utlåtande om en i 3 kap. 21 a § avsedd ansökan, som innebär att en ny fiskevårdsskyldighet påförs ett kraftverk som är betydande för elsystemets driftsäkerhet, ska vid behov begäras av den systemansvariga stamnätsinnehavaren.*

19 kap.

Ikraftträdande

5 §

Om inte något annat följer av detta kapitel, kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan se över villkoren i ett tillstånd som beviljats innan denna lag har trätt i kraft eller meddela nya villkor med iakttagande i tillämpliga delar av det som föreskrivs i 3 kap. 21 §. *Det som i detta moment föreskrivs om tillstånd gäller också andra myndighetsbeslut som kan jämföras med tillstånd.*

Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet.

12 §

Tidigare byggda anläggningar

Om ett tillstånd att bygga i vattendrag har beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av den gamla vattenlagen, kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan ålägga ägaren till en anläggning som uppförts med stöd av tillståndet att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd.

Förlust av förmån som till följd av åläggandet enligt 1 mom. har orsakats anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa. Om ägaren av anläggningen dock enligt den lagstiftning som avses i 1 mom. varit skyldig att utan ersättning avlägsna den och inte vill avlägsna den, kan Tillstånds- och tillsynsverket ålägga ägaren att på egen bekostnad uppföra behövliga anordningar och anläggningar.

Översyn av tillståndsvillkoren

Om inte något annat följer av detta kapitel, kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan se över villkoren i ett tillstånd *eller annat myndighetsbeslut som kan jämföras med tillstånd* som beviljats innan denna lag har trätt i kraft eller meddela nya villkor med iakttagande i tillämpliga delar av det som föreskrivs i 3 kap. 21 § och 21 a §.

Om översynen av villkoren eller meddelandet av nya villkor minskar den nytta som projektet medför och projektet inte kan genomföras på något annat sätt som motsvarar dess syfte, har tillståndshavaren rätt att få ersättning av sökanden för större än ringa förlust av den möjlighet till nyttjande som grundar sig på tillståndet eller beslutet eller att yrka inlösen av projektet. *Detta moment tillämpas inte på sådana nya tillståndsvillkor som avses i 3 kap. 21 a §.*

12 §

Tidigare byggda anläggningar

Om ett tillstånd att bygga i vattendrag har beviljats med stöd av bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av den gamla vattenlagen, kan Tillstånds- och tillsynsverket på ansökan *eller på eget initiativ* ålägga ägaren till en anläggning som uppförts med stöd av tillståndet att tillåta byggande av behövliga anordningar för bevarande av fiskbeståndet, säkerställande av trafiken, bedrivande av flottning eller säkerställande av vattendragets tillstånd och att avstå för deras nyttjande behövlig vattenmängd.

Förlust av förmån som till följd av åläggandet enligt 1 mom. har orsakats anläggningens ägare ska ersättas, om den inte är ringa. *Bestämmelser om ersättning för sådan förlust av förmån som avses i 3 kap. 21 a § finns i den paragrafen.* Om ägaren av anläggningen dock enligt den lagstiftning som avses i 1 mom. varit skyldig att utan ersättning avlägsna den och inte vill avlägsna den, kan

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Tillstånds- och tillsynsverket ålägga ägaren att på egen bekostnad uppföra behövliga anordningar och anläggningar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På behandlingen av sådana ärenden i fråga om ändring av tillståndsvillkor som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas och återförvisar ärendet för att i dess helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.
