Utlåtande JsUU 21/2026 rd─ RP 84/2026 rd

Jord- och skogsbruksutskottet

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vattenlagen (RP 84/ 2026 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Turo Hjerppe, miljöministeriet
- ledande sakkunnig inom vattenhushållning Antti Parjanne, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Jouni Tammi, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Mari Pihalehto, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- chefsforskare Pauliina Louhi, Naturresursinstitutet
- specialforskare Jarno Turunen, Finlands miljöcentral
- verksamhetsledare Vesa Karttunen, Centralförbundet för Fiskerihushållning
- fiskeribiolog Joonas Ikävalko, Livskraftscentralen i Sydvästra Finland
- vice ordförande Markku Marttinen, Finlands vattendragspanel
- sakkunnig inom fiskerinäring Juha Ojaharju, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- arbets- och näringsministeriet
- Livskraftscentralen i Lappland
- Finlands Naturpanel
- Tillstånds- och tillsynsverket
- Forststyrelsen
- Finsk Energiindustri rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Vesialueomistajat VEALO
- WWF Finland

- Pienvesivoimayhdistys ry
- Kemijoki Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och nuläge

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering revideras vattenlagen så att utöver att gamla vattentillstånd uppdateras fastställs också fiskevårdsskyldigheter för kraftverk som hittills inte varit underkastade sådana skyldigheter (nedan kraftverk som saknar skyldigheter). Syftet är att förbättra möjligheterna att återetablera de nationella stånden av vandringsfisk. För att stärka stånden av vandringsfisk har man i regeringsprogrammet fastställt att Nousu-programmet för vandringsfisk fortsätter och utvidgas till att omfatta även nedströmsvandring och uppföljning. Många vandringsfiskar behöver fors- och strömplatser för att föröka sig och en del också för tillväxten i yngelfasen. Den naturliga livscykeln förutsätter också 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. Bland vandringsfiskbestånden i Finlands strömmande vatten är insjölaxen och ålen akut hotade, vandringssiken, havsöringen och delvis insjööringen starkt hotade och laxen sårbar. Jord- och skogsbruksutskottet anser med tanke på fiskerinäringen och sitt eget ansvarsområde att regeringsprogrammets mål att stärka de nationella stånden av vandringsfisk är ytterst viktigt.

I Finland har särskilt godkännandet av den nationella strategin för fiskvägar genom ett principbeslut av statsrådet 2012 haft stor betydelse för arbetet med att återetablera stånden av vandringsfisk. Utskottet har i flera utlåtanden betonat vikten av att genomföra strategin och ansett att användningen och vården av vattendrag och fiskbestånd måste stödas som ett led i stärkandet av hållbar affärsverksamhet, lokal välfärd och miljöns tillstånd (t.ex. JsUU 49/2014 rd — SRR 9/2014 rd). Strategin för fiskvägar revideras för närvarande i enlighet med regeringsprogrammet i syfte att påskynda återetablerandet av vandringsfiskbestånden. Antalet projekt som syftar till att anlägga passager förbi vandringshinder eller avlägsna vandringshinder har ökat i Finland på 2020-talet. I Finland anlades passager förbi vandringshinder eller avlägsnades vandringshinder år 2024 i större utsträckning än i något annat europeiskt land (Dam Removal Europe 2024). Enligt propositionen har det åren 2021–2025 funnits sammanlagt 123 projekt som syftar till att anlägga passager förbi eller avlägsna vandringshinder. Av dessa har 46 direkt samband med vattenkraftverk som är eller har varit i drift.

I vattenlagen föreskrivs det om fastställande av fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift när ett nytt vattenhushållningstillstånd beviljas och när ett befintligt tillstånd ses över. Bestämmelserna om 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. Som det konstateras i propositionen är den projektansvariges ställning när

det gäller ändring i efterhand i ett vattenhushållningstillstånd anmärkningsvärt stark. Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att det i enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet finns ett klart behov av en lagändring som gör det möjligt att inkludera fiskevårdsskyldigheter också i tillstånden för de kraftverk som saknar sådana skyldigheter. Utskottet anser därför att propositionen är allmänt taget motiverad och välkommen.

De föreslagna ändringarna i vattenlagen och deras konsekvenser

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. 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. 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. Utplantering kan i motiverade fall bidra till att bevara, återetablera eller tillfälligt stärka bestånden. Utplantering är dock inte ett sätt att avlägsna vandringshinder och ersätter inte heller en fungerande livscykel för vandringsfiskarna. I en redogörelse som jord- och skogsbruksutskottet fått betonas kraftigt att fiskevårdsskyldigheter som möjliggör fiskvandring ska ges företräde framför andra fiskeriekonomiska åtgärder eller en fiskerihushållningsavgift. Jord- och skogsbruksutskottet fäster också miljöutskottets uppmärksamhet vid prioritsordningen för fiskevårdsskyldigheterna och att ett naturligt omlöp alltid ska vara det primära alternativet.

Enligt propositionen ska Tillstånds- och tillsynsverket i egenskap av tillståndsmyndighet på ansökan av den myndighet som bevakar det allmänna fiskeriintresset meddela nya villkor som gäller fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift. De livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning ska enligt lagen om fiske svara för den fiskeriförvaltning som åligger staten och främja ett hållbart fiske och en hållbar vård av fiskresurserna. Det har därför ansetts ändamålsenligt att också fiskerimyndigheten har initiativrätt när det gäller ändring av vattenhushållningstillståndet för ett vattenkraftverk som inte omfattas av fiskevårdsskyldigheter. I en utredning som utskottet fått har det dock uttryckts oro över fiskerimyndighetens otillräckliga resurser. I konsekvensbedömningen i propositionen har det antagits att livskraftscentralerna årligen inleder 3–4 projekt, vilket innebär att ändringen av vattenlagen kommer att genomföras mycket långsamt. Därför har det ansetts att till exempel också den tillsynsmyndighet som anges i vattenlagen bör ha möjlighet att ansöka om påförande av en ny fiskevårdsskyldighet eller avgift. Jord- och skogsbruksutskottet betonar vikten av att trygga tillräckliga resurser för att projekten de facto ska kunna framskrida som planerat.

Den föreslagna ändringen av vattenlagen har begränsats till att gälla sådana kraftverk som anses vara särskilt problematiska med tanke på bestämmelserna i vattenlagen. År 2024 producerades sammanlagt cirka 80 terawattimmar (TWh) el i Finland. Vattenkraftens andel utgjorde 18 procent. I Finland finns det över 220 vattenkraftverk som är anslutna till nätet och totalt 462 vattenkraftverk med en effekt på mer än 0,1 megawatt (MW). Det totala antalet allra minsta vattenkraftverk med en effekt på mindre än 0,1 MW är inte känt. Enligt propositionen finns det bland de kraftverk som ska betraktas som sådana 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. Det exakta antalet kraftverk med en effekt under 0,1 MW är oklart, men det beräknas att det finns minst 141 sådana kraftverk som saknar skyldigheter. Kommunerna äger antingen helt eller delvis genom sina energibolag 34 vattenkraftverk, varav 12 kan betraktas som kraftverk som saknar skyldigheter. I en utredning till jord- och skogsbruksutskottet har det ansetts vara problematiskt att ändringen av vattenlagen begränsas enbart till vattenkraftverk, eftersom andra anläggningar som hindrar fiskarnas vandring och försämrar vattnens ekologiska status faller utanför ändringen.

Propositionens konsekvenser för miljön, företagen och samhället har bedömts utifrån ovan nämnda beräknade antal vattenkraftverk som omfattas av lagändringens tillämpningsområde. När det gäller miljökonsekvenserna konstateras det i propositionen att de åtgärder som grundar sig på de nya skyldigheterna gynnar i synnerhet de hotade arterna öring, lax, vandringssik och ål. Dessutom gynnar åtgärderna också andra arter av vandringsfisk, bland annat asp och vimma samt flodnejonöga. Även om ändringarna i vattenhushållningstillstånden för kraftverk som saknar skyldigheter i första hand gäller uppdatering av fiskevårdsskyldigheterna, har de en betydande roll också när det gäller att främja målen för vattenvården. Genom ändringen som gäller fiskevårdsskyldigheterna eftersträvas också mer allmänt ett bättre tillstånd för livsmiljöerna i utbyggda vattendrag. I och med effekterna på strömmande vattenmiljöer kan förslaget dessutom gynna verksamhetsförutsättningarna och tillväxtmöjligheterna för fiskeri- och turismföretag.

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna konstateras det i propositionen att de kostnader som uppkommer för ägaren av ett vattenkraftverk beror på innehållet i det nya tillståndsvillkoret. Kostnaderna för passager vid vandringshinder varierar från fall till fall beroende på särdragen, såsom sättet att bygga fiskvägen, flödet, behovet av att kringgå hinder och markens geologi. Justeringen av villkoren medför utöver byggkostnader också drifts- och underhållskostnader samt administrativa kostnader för företagen. I propositionen föreslås det att vattenhushållningstillståndet inte får uppdateras med en fiskevårdsskyldighet om det skulle medföra sådana kostnader för tillståndshavaren som är oskäliga i förhållande till den nytta som kan vinnas genom dem. Dessutom har tillståndshavaren rätt att av staten få ersättning för en väsentlig minskning av nyttan som orsakas av förlusten av vattenkraft till följd av en fiskevårdsskyldighet. I propositionen ingår en bedömning av förslagets förhållande till det egendomsskydd som föreskrivs i grundlagen, särskilt med avseende på rättigheterna och egendomsskyddet för den som innehar tillstånd för vattenhushållning. Jord- och skogsbruksutskottet anser att det är viktigt att egendomsskyddet beaktas i samband med ändringen av vattenlagen och betonar att egendomsskyddet enligt grundlagen också gäller fiskerättigheterna för ägare av vattenområden. Utskottet anser på samma sätt som det konstateras i propositionen att ansvaret för genomförandet av projekt som tryggar vandringsfiskbeståndens levnadsförhållanden i enlighet med orsaksprincipen i princip ska ligga hos den projektansvarige. Jord- och skogsbruksutskottet anser att det i ersättningsbeloppet bör beaktas att tillståndshavaren länge har kunnat utnyttja vattenkraften utan fiskevårdsskyldigheter.

Bedömningen av huruvida tillståndshavarens kostnader är oskäliga har i en utredning till jord- och skogsbruksutskottet ansetts vara en kritisk fråga med tanke på uppnåendet av målen med lagändringen. Eftersom största delen av de kraftverk som saknar skyldigheter är vattenkraftverk med liten eller mycket liten effekt, kan en fiskevårdsskyldighet göra verksamheten olönsam och i många fall utgöra en oskälig kostnad för verksamhetsutövaren. Liksom det konstateras i

propositionen är det i fråga om de allra minsta aktörerna inte nödvändigtvis möjligt att påföra en skyldighet att bygga en fiskväg utan att genomförandet av åtgärden skulle medföra oskäliga kostnader för tillståndshavaren. Tillämpningen av lagen och rättspraxis kommer i sista hand att avgöra vad som utgör skäliga kostnader i förhållande till den fiskeriekonomiska nyttan och när nyttan av användningen av vattendraget ska anses ha minskat väsentligt. Jord- och skogsbruksutskottet anser dock att det är viktigt att miljöutskottet vid behandlingen av ärendet fäster uppmärksamhet vid möjligheterna att precisera bedömningen av oskäligheten med beaktande av lagändringens mål som gäller tillståndshavarnas ställning och starkare vandringsfisksbestånd. Bedömningen av oskäligheten får i praktiken inte leda till att tillstånd enligt vattenlagen inte kan ändras uttryckligen för sådana mycket små vattenkraftverk vars nytta för elproduktionen är minst i förhållande till den olägenhet som de orsakar vandringsfiskbestånden.

Som det framgår av propositionen innebär byggandet av fiskvägar i alla kraftverk som saknar skyldigheter på årsnivå ett 0,02 procents bortfall i produktionen på elmarknaden inom Finlands territorium. Med beaktande av den mängd el som produceras av de kraftverk som omfattas av de föreslagna bestämmelserna bedöms de föreslagna ändringarna inte ha någon nämnvärd inverkan på mängden tillgänglig el eller priset på den. De kraftverk som saknar skyldigheter är vanligen vattenkraftverk med mycket liten produktion, vars ekonomiska nytta främst tillfaller ägarna. Dessa kraftverk har liten betydelse när det gäller att balansera elsystemet, eftersom de i regel inte kan producera reglerkraft. Ett enskilt kraftverks betydelse för elsystemet kan dock inte bedömas enbart utifrån dess produktionsvolym eller nominella effekt. Också små kraftverk kan ha betydelse för den regionala effektbalansen, distributionsnätet eller skyddet av samhällsviktiga objekt. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara viktigt att ett enskilt kraftverks lokala effekter på elsystemet utreds noggrant från fall till fall i samband med behandlingen av ett ärende som gäller åläggande av fiskevårdsskyldighet.

Avslutningsvis

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i en utredning till jord- och skogsbruksutskottet har framförts flera kritiska anmärkningar mot den föreslagna ändringen av vattenlagen och att lagändringen på grund av de strikta villkor som föreslås endast i mycket begränsad utsträckning har ansetts förbättra möjligheterna att ändra gamla vattenhushållningstillstånd. Det har också påpekats att de livskraftscentraler som sköter uppgifter inom fiskerihushållning har begränsade resurser för att lämna in ansökningar om ändring av vattenhushållningstillstånd för kraftverk som saknar skyldigheter. Vid verkställigheten av lagen måste man därför koncentrera sig på endast några prioriterade objekt per år. Dessa synpunkter understryker vikten av att prioritera fiskvägsprojekt och av det pågående arbetet med att uppdatera strategin för fiskvägar. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara viktigt att miljöutskottet ytterligare fäster uppmärksamhet vid möjligheterna att förtydliga de föreslagna bestämmelserna i vattenlagen och på så sätt stödja målet med lagändringen som i enlighet med regeringsprogrammet är att stärka bestånden av vandringsfisk. Utskottet betonar dessutom behovet av att följa det praktiska genomförandet av lagändringen som gäller kraftverk som saknar skyldigheter och att utifrån erfarenheterna av genomförandet överväga åtgärder för att vidareutveckla lagstiftningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.10.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Tiina Elo gröna
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Antti Kangas saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Helena Marttila sd
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Timo Suhonen sd
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.

Avvikande mening

Motivering

Regeringens proposition med förslag till ändring av vattenlagen gäller fiskevårdsskyldigheter som åläggs små vattenkraftverk. Omkring hälften av alla vattenkraftverk har inga skyldigheter alls, vilket är ett stort problem när det gäller att stärka bestånden av vandringsfisk.

Utskottet har i sin behandling gjort viktiga iakttagelser om att fiskvägar bör prioriteras i fiskevårdsskyldigheterna och att det inte är önskvärt att små kraftverk faller utanför tillämpningsområdet.

Ett grundläggande problem med propositionen är dock att fiskevårdsskyldigheterna enligt propositionen inte måste utsträckas till små kraftverk utan det skapas endast en möjlighet till det. För att kunna återetablera bestånden av vandringsfisk är det viktigt att skyldigheterna i så stor utsträckning som möjligt också gäller sådana kraftverk som har endast liten betydelse för elproduktionen.

Som bland annat vattenpanelen har påpekat i sitt yttrande är ett betydande problem med propositionen att små kraftverk i praktiken faller utanför sådana skyldigheter som verkligen skulle gynna vandringsfiskarna, eftersom kostnaderna enligt propositionen skulle anses oskäliga för dessa kraftverk. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid detta i sitt utlåtande.

För att propositionens mål om att återetablera bestånden av vandringsfisk de facto ska kunna nås, bör det utöver en omfattande utvidgning av skyldigheterna också vara möjligt att lösa in och riva kraftverk av ringa betydelse. Forsarna vid de rivna kraftverken bör därefter restaureras.

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan

Helsingfors 8.10.2026

Tiina Elo gröna
Veronika Honkasalo vänst