



Bild: Sami Kivistö

18.3.2025

Elina Heikkilä
Doktorand
Juridiska institutionen
Östra Finlands universitet

Antti Belinskij
Professor i miljö rätt
Juridiska institutionen
Östra Finlands universitet

POLICYREKOMMENDATION

Vasslätter i industriell skala – vattenrättsliga avgöranden

Denna policyrekommendation ger förslag på rättsliga lösningar för att möjliggöra vasslätter i industriell skala i vattenområden. En välplanerad slåtter kan öka mångfalden i strandområden, bidra till avlägsnandet av näringsämnen och erbjuda produktionsekonomin en hållbart producerad råvara. Vi rekommenderar små ändringar till vattenlagen (VL 587/2011) för ökad tydlighet.

Vasslätter i industriell skala är möjlig utgående ifrån nuvarande lagstiftning, men nyttjanderättsfrågor och slåtterns miljöpåverkan bör lösas grundligt, för vilka vi har utvecklat lösningar i denna policyrekommendation. Små ändringar i vattenlagen kan klargöra de rättsliga förutsättningarna för slåtterprojekt och underlätta verkställandet av dem.

Interreg



Co-funded by
the European Union

Central Baltic Programme

BalticReed



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus



Behov och effekter av slätter

Vasslätter behövs för att återställa strandområden och öka mångfalden. Slätter i industriell skala kan tjäna ekonomiska behov och miljöskyddsbehov, men slåtterns miljöpåverkan beror på hur den genomförs



Användningsmöjligheter

Vass kan användas mångsidigt exempelvis som gödsel, byggmaterial, biobränsle och produkter med hög förädlingsgrad, såsom biokol och bioplast.



Rättsliga utmaningar

Utmaningarna är kopplade till vattenområdenas splittrade ägarstruktur, ordnandet av nyttjanderätt, vattenområdenas splittrade ägarstruktur, anmälningsförfarandets olämplighet för omfattande projekt, svårigheterna i beviljandet av nyttjanderätt och miljökonsekvensbedömningen

SUOSITUKSET

- **Inkludering av storskalig slätter i åtgärderna för undanröjande av olägenhet:** Denna förändring skulle möjliggöra slätter i industriell skala som för undanröjande av olägenhet, vilket skulle underlätta tillståndsprocessen.
- **Förtydligande av vattenlagen i fråga om behovet av nyttjanderätt:** Genomförandet av projekt skulle underlättas, ifall det förtydligades att vissa typer av projekt, såsom omfattande slätterprojekt, inte skulle kräva nyttjanderätt till området
- **Inkludering av slätterprojekt i grunderna för beviljande av ringa nyttjanderätt:** Detta bevilja ringa nyttjanderätt för slätterprojekt, vilket skulle underlätta tillståndsprocessen och ordnandet av nyttjanderätt.

Innehållsförteckning

Inledning	3	Lagstiftningen i Sverige och på Åland	10
Behov och effekter av vasslätter	4	Lagstiftningen i Sverige.....	10
Möjligheterna att använda vass	4	Lagstiftningen på Åland	11
Vassökningens miljökonsekvenser.....	4	Jämförelse med det rättsliga läget i Finland	11
Slåtterns miljökonsekvenser	5	Utvecklingsbehov i den rättsliga regleringen och avgöranden i Finland	12
Behovet av att sammanväga intressen	5	Tillämpning och tolkning av lagen.....	12
Rättsliga utmaningar i slätterprojekt	6	Behov av tillstånd	12
Ägarförhållandena i vattenområden	6	Nyttjanderätt.....	12
Förhandstillsyn av slätterprojekt	6	Noggrann planering av slätterprojektet.....	13
Tillståndsprövning	7	Utvecklingsbehov i lagstiftningen	13
Behov av nyttjanderätt.....	8	Slutsatser	14
Grundande av nyttjanderätt.....	9	Källförteckning	15

Inledning

Denna policyrekommendation ger förslag på rättsliga avgöranden för att möjliggöra vasslätter i industriell skala i vattenområden. I rekommendationen 1) analyseras den rättsliga regleringen av nyttjandet av vatten och 2) framläggs förslag till utveckling av lagtolkningen och lagstiftningen. Slutsatsen är att det är möjligt att ordna vasslätter i industriell skala på grundval av den nuvarande lagstiftningen, men för att förtydliga saken rekommenderar vi små ändringar till vattenlagen (VL 587/2011).

Vasslätter i industriell skala är verksamhet som leder till att vass kan utnyttjas som råvara för industri. Slätter görs på vidsträckta områden, vanligtvis i strandvatten. Vass kan utnyttjas exempelvis som råvara för gödselprodukter och byggindustrin, som biobränsle och i produkter med hög förädlingsgrad. Hittills har slätterverksamheten och nyttjandet av vass i industrin varit småskaliga.

Vid vasslätter ska bestämmelserna i vattenlagen följas. Även naturvårdslagen (9/2023) blir tillämplig om slätter görs i ett naturskyddsområde eller om den annars kan påverka naturskyddsvärden. Vattenlagen innehåller bestämmelser om behovet av tillstånd för vattenhushållningsprojekt och om nyttjanderätten till ett vattenområde som tillhör någon annan. Vattenhushållningsprojekt är typiskt tydligt avgränsade vattentäcks- eller vattenbyggnadsprojekt som har tydliga konsekvenser. I vattenlagen finns inga särskilda bestämmelser om vasslätterprojekt och i lagberedningen har man inte fäst uppmärksamhet vid denna typ av regionalt vidsträckta och återkommande verksamheter.

För småskaliga vasslätterprojekt har inget tillstånd enligt vattenlagen krävts. I praktiken har dessa genomförts på grundval av ägarens samtycke eller en anmälan enligt vattenlagen (VL 2:15) som projekt för undanröjande av olägenhet. För undanröjande av olägenhet krävs inget samtycke från ägaren till vattenområdet, men ägarna ska underrättas om åtgärden i förväg. Slätter i industriell skala kan knappast anses vara ett projekt för undanröjande av olägenhet i enlighet med vattenlagen, utan hanteringen av dess konsekvenser och ordnandet av nyttjanderätt kan förutsätta tillstånd enligt vattenlagen.

Ägosplittringen av vattenområden är en utmaning med tanke på ordnandet av den nyttjanderätt som krävs för vasslätter. Omfattande projekt kan sträcka sig till flera vattenområden och ägarna till vattenområdena är ofta inte organiserade som delägarlag. Det är svårt att nå flera ägare till vattenområdena för att kunna inhämta ägarnas samtycke till slätterverksamheten eller ens underrätta alla ägare om den.

Denna policyrekommendation innehåller först en beskrivning av behovet och effekterna av vasslätter (kapitel 2). Därefter granskas den rättsliga regleringen av slätterverksamhet i Finland (kapitel 3) och ges en överblick över lagstiftningen i Sverige och på Åland (kapitel 4). Avslutningsvis redogörs för behoven av att utveckla den nationella rätten och avgöranden inom den (kapitel 5) samt slutsatserna (kapitel 6).

Behov och effekter av vasslåtter

Vass är en flerårig gräsväxt. Vassbestånden har ökat kraftigt på kustområdena i södra Finland till följd av övergödning av vattendrag, minskat strandbete, klimatförändringen och förändringar i markanvändningen. Enligt uppskattning upptar vassbestånden en yta på 30 000 hektar i södra Finland. Det finns därmed goda möjligheter till vasslåtter och det finns ett behov av slåtterverksamhet för att förhindra vassökningen i strandområden (NTM-centralen, Järviruo'on tietopankki; Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013).

Vasslåtter är för närvarande en småskalig verksamhet som i huvudsak utförs på sommaren. Värdekedjan för nyttjandet av vassen är outvecklad och den fortsatta användningen av vassen ofta olönsam. För att utveckla värdekedjorna och den fortsatta användningen bör tillgången till vassmaterial vara jämn och slåtterområdena större än i dagsläget (Joensuu et al. 2014).

Vasslåtter i industriell skala kan, om den genomförs korrekt, tjäna båda ekonomiska syften och miljö- och naturskyddsbehov. Slåtterns miljökonsekvenser beror dock på hur slåttermetoden. Felaktigt utförd slåtter kan till exempel öka näringsbelastningen och leda till att livsmiljöerna försämras.

Möjligheterna att använda vass

Vass är ett mångsidigt material. Den kan användas inom lant- och trädgårdsbruket som torrströ och växtunderlag samt som gödslingsmedel och jordförbättringsmedel. I byggbranschen kan vass användas som tak- eller isoleringsmaterial och i energiproduktionen vid förbränningsanläggningar eller som råvara för biogas (NTM-centralen, Järviruo'on tietopankki).

Vass kan också användas som råvara för biokol och produkter med hög förädlingsgrad. Biokol kan utnyttjas exempelvis inom batteri- och metallindustrin, i vattenrening och som kolsänka. Vassprodukter kan bland annat fungera som råvara i bioplasttillverkning, läkemedel- och textilindustrin och kosmetika (Hyvärinen 2017; Alho et al. 2023).

Vassökningens miljökonsekvenser

Igenväxning av vattendrag har skadliga konsekvenser för den biologiska mångfalden, rekreativ användningen och vattenkvaliteten. Biodiversiteten har blivit ensidigare i omfattande enhetliga vassbestånd. I åtgärdsprogrammet för Finlands havsförvaltningsplan nämns avlägsnandet av vass som en åtgärd som förbättrar livsmiljöernas tillstånd (Åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027).

Arter som särskilt har blivit lidande på grund av igenväxningen av strandområden är hotade fågelarter som trivs i öppna strandområden, såsom vadarfåglar. Av naturtyperna påverkas i synnerhet lågvuxna strandängar skadligt av vassökningen (NTM-centralen, Järviruo'on tietopankki).



Bild: Kaisa Lappalainen

Slåtterns miljökonsekvenser

Korrekt utförd vassslåtter kan förbättra livsmiljöernas tillstånd och vattenstatusen. Genom slåtter kan livsmiljöer i öppna strandområden återställas och näringsämnen avlägsnas från vattnet. På samma gång kan man skapa bättre möjligheter för rekreativ användning av vattendrag och förbättra strandlandskapet.

För att uppnå positiva miljökonsekvenser med hjälp av slåtter måste den utföras omsorgsfullt. I genomförandet måste man bland annat beakta häcknings-säsongen för vasshäckande arter och deras krav på livsmiljöer. Vid rotationslåtter lämnar man en del av vassruggen som livsmiljö för arter och slår en del av den med 3–5 års mellanrum, varvid det är möjligt att bibehålla den strukturella mångfalden i vassruggen (NTM-centralen, Järviruo'on tietopankki).

Slåtterns effekter på näringsbelastningen och vattenföringarna måste beräknas noga. Å ena sidan kan slåtter leda till uttag av näringsämnen och bättre vattenföringar. Å andra sidan, om slåttern genomförs dåligt, kan följden snarare vara att näringsämnen och andra skadliga ämnen, såsom mikroplaster, som varit bundna i vassen frigörs i vattnet (Åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027; Klemola – Härjämäki – Pihlaja 2013).

Behovet av att sammanväga intressen

Till strandområden riktas en rad olika intressen, från miljövärden till fritidsanvändning, vilket bör beaktas när vasslåtterprojekt planeras och genomförs. Omsorgsfullt genomförd slåtter i industriell skala kan tjäna dels det ekonomiska nyttjandet av vass, dels också förbättra livsmiljöerna i strandområden och vattenstatusen.

Vid val av lämpliga slåtterobjekt och i planering av slåttermetoden kan det vara möjligt att utnyttja mångbruksplanerna för strandområdena. Syftet med dessa är att sammanjämka utnyttjandet av naturtillgångarna i strandområden, skyddet av mångfalden, vattenskyddet, rekreativ användning och landskapsvården (NTM-centralen, Järviruo'on tietopankki).



Bild: Sami Kivistö

Rättsliga utmaningar i slätterprojekt

Som det framgått ovan, tillämpas på vasslätter i ett vattenområde vattenlagen och vid behov naturvårdslagen. Baserat på vattenlagen är det en tolkningsfråga hur nyttjanderätten till ett slätterprojekt i industriell skala kan ordnas och ett hurtant förhandsgodkännande som behövs för projektet. För att starta omfattande slätterverksamhet krävs att verksamhetens beständighet kan garanteras under en tillräckligt lång tid.

Ägarförhållandena i vattenområden

Enligt vattenlagen får inga åtgärder riktas till ett vattenområde som tillhör någon annan utan samtycke av den som äger vattenområdet, rätt som härrör från lagen eller nyttjanderätt som beviljats av myndighet (Hollo 2021). Ägosplittringen av vattenområden medför problem när man ska inhämta ägarnas samtycke.

De flesta vattenområdena ägs av sådana delägarlag som avses i lagen om samfälligheter (LoS 758/1989). Ägarförhållandena är splittrade. I ett typiskt fall finns det flera delägarlag i ett vattenområde.

Möjligheterna att nå delägarlaget beror på om det är konstituerat eller icke konstituerat. Ett konstituerat delägarlag har stadgar och dess beslutanderätt utövas av delägarstämman eller delägarlagets styrelse. Ett icke konstituerat delägarlag har inget förvaltningsorgan som utför rättshandlingar. Detta skapar utmaningar, inte bara i delägarlagets beslutsfattande, utan också i möjligheterna att nå medlemmarna för meddelanden och inhämtande av samtycken.

Förhandstillsyn av slätterprojekt

Vattenlagen ger tre alternativ för genomförandet av vasslätter. Vilket alternativ som väljs beror på projektets syfte och konsekvenser. Slätterna kan genomföras enligt följande:

1. Med stöd av äganderätten till området eller ägarens samtycke utan ett tillstånd eller anmälan enligt vattenlagen.
2. På grundval av en anmälan enligt VL 2:15, om det handlar om undanröjande av olägenhet i ett område som tillhör någon annan enligt VL 2:6. Ägaren till vattenområdet ska underrättas om åtgärden.
3. På grundval av ett tillstånd för vattenushållningsprojekt enligt vad som avses i VL 3. Ett tillstånd för vattenushållningsprojekt förutsätter nyttjanderätt till vattenområdet.

Vasslätter kan genomföras enbart med stöd av äganderätten till vattenområdet eller ägarens samtycke, om slätterprojektet inte överskrider tillståndströskeln enligt vattenlagen. I vidsträckt slätterprojekt är utmaningen dock att samtycket måste inhämtas separat från varje delägarlag. Om delägarlaget är icke konstituerat måste samtycket inhämtas separat från varje delägare. Därmed kan det i praktiken bli en övermäktig uppgift att inhämta ägarens samtycke.

I anmälningsförfarandet (VL 2:15) kan anmälan om undanröjande av olägenhet lämnas till ett icke konstituerat delägarlag genom offentlig delgivning (VL 2:6). Förutsättningen för undanröjande av olägenhet är att uppslamning, ett grund eller en annan jämförbar olägenhet vid nyttjandet av ett vattendrag är till förfång för den som utför åtgärden. Syftet med bestämmelsen är därmed att möjliggöra ett specifikt nyttjande av ett vattendrag, såsom båtliv, och att undanröja en olägenhet som drabbat en specifik användare i ett specifikt område.

Anmälningsförfarandet enligt vattenlagen kan inte utan problem tillämpas som grund för genomförande av storskaliga slätterprojekt. Vid slätter i industriell skala uppfylls vanligtvis ingen av de förutsättningar för undanröjande av olägenhet som avses i vattenlagen och som har med nyttjandet av vattendraget, användaren och avgränsningen av verksamheten att göra.

Vid slätter i industriell skala kan tröskeln för tillståndsplikt enligt vattenlagen överskridas på grundval av konsekvenser för miljöintressen eller enskilda intressen. På slätterverksamhet tillämpas den allmänna tröskeln för tillståndsplikt för vattenhushållningsprojekt enligt VL 3:2. Enligt denna bestämmelse krävs för ett vattenhushållningsprojekt tillstånd till exempel om projektet kan ändra vattendragets strand eller vattenmiljö och denna ändring medför en skadlig förändring av naturen eller minskar vattendragets lämplighet för rekreationsändamål. Som jämförelse kan det konstateras att muddring av ett vattenområde alltid kräver tillstånd om mängden muddermassa överstiger 500 kubikmeter (VL 3:3).

Även om tröskeln för tillståndsplikt inte överskrids, kan det vara bra att ansöka om tillstånd enligt vattenlagen för storskalig vasslätter. Med hjälp av tillståndet kan man garantera verksamhetens beständighet i förhållande till områdets ägare eller verksamhetens miljökonsekvenser. I tillståndsprövsprocessen avgörs också frågorna kring nyttjanderätt.

Tillståndsprövning

Om ett tillstånd enligt vattenlagen krävs för ett vasslätterprojekt, kan tillståndet beviljas antingen på grundval av den förutsättning som avser icke-skadlighet (att projektet inte nämnvärt kränker enskilda eller allmänna intressen) eller på grundval av sammanvägning av intressen (VL 3:4). I praktiken sammanvägs intressen i tillståndsprövningen även för relativt små projekt (se t.ex. följande avgöranden från högsta förvaltningsdomstolen (HFD): HFD 2004:45 och HFD 18.10.2004 liggare 2590).

Vattentillstånd beviljas på grundval av sammanvägning av intressen om den nytta som projektet medför för allmänna eller enskilda intressen är avsevärd i förhållande till de förluster som det medför för sådana intressen (VL 3:4). Olika intressen och förluster beaktas omfattande när intressen sammanvägs (VL 3:6–7, RP 277/2009 rd). Dessa omfattar bland annat projektets miljökonsekvenser.

När intressen sammanvägs ska hänsyn tas till de omständigheter som berör vattenstatusen och vattenanvändningen enligt förvaltningsplanen och havsförvaltningsplanen (VL 3:6). I praktiken får ett projekt inte beviljas tillstånd om det äventyrar uppnåendet av de miljömål för vattenvården som avses i 21 § 1 mom. i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004), med andra ord om det kan resultera i att en vattenförekomst status försämrats eller äventyra uppnåendet av dess goda status (HFD 2019:166).

I regionförvaltningsverket i Södra Finlands (ESAVI) beslut 13.9.2018 nr 2127/2017 bedömdes förluster och nyttor av ett istandsättningsprojekt som omfattade vasslätter och muddring enligt följande. Som förluster i anslutning till projektet betraktades grumling av vattnet och att näringsämnen frigörs i vattnet,

vilket sker då fasta sediment kortvarigt stiger upp från botten. Som nyttor räknades i sin tur följande:

- Igenväxningen av viken blir långsammare,
- den öppna vattenarealen ökar,
- strömningsförhållandena och vattenkvaliteten förbättras,
- vattenlandskapet förbättras,
- möjligheterna för rekreationsanvändningen och möjligheterna att använda båthamnen förbättras samt
- förutsättningarna för ökad mångfald i fråga om fågel- och djurarter förbättras.

Baserat på sammanvägning av intressen finns det goda möjligheter att få tillstånd enligt vattenlagen för ett vasslätterprojekt i industriell skala, om projektet genomförs på ett sätt som är bra för miljön. Då kan projektets fördelar, vid sidan av enskild ekonomisk vinning, vara att projektet har positiva effekter på den biologiska mångfalden, rekreationsanvändningen och vattenstatusen. En förvaltningsplan och en havsförvaltningsplan, där avlägsnande av vass nämns som en åtgärd som förbättrar livsmiljöernas tillstånd, kan ge stöd när projektets fördelar bedöms. I detta sammanhang kan det också vara möjligt att fästa uppmärksamhet vid mångbruksplanen för ett strandområde. I planeringen av projektet ska man i vilket fall se till att projektets skadliga miljökonsekvenser minimeras (VL 2:7) och att projektet inte avsevärt försämrar vattenkvaliteten.



Bild: Hanna Hakamäki

I intervjun med representanten för regionförvaltningsverket, som gjordes för denna policyrekommendation, framgick att miljökonsekvenserna från ett storskaligt vassslätterprojekt är förknippade med osäkerheter. Därmed är det centralt att planeringen och konsekvensbedömningen för sådana projekt görs noga. Enligt vattenlagen ska också tillståndsansökan innehålla en tillräckligt utförlig redogörelse för projektets inverkan på allmänna intressen, enskilda intressen och miljön (VL 11:3).

Behov av nyttjanderätt

Såsom det framgår ovan, får vassslätter som inte överskrider tillståndströskeln enligt vattenlagen genomföras på grundval av ägarförhållandena i området eller ägarens samtycke. Om undanröjande av olägenhet är en åtgärd som behandlas i anmälningsförfarandet, behövs ingen nyttjanderätt, men ägaren till vattenområdet ska underrättas om åtgärden i förväg (VL 2:6).

Beviljande av vattentillstånd förutsätter att sökanden har rätt till de områden som krävs för projektet eller att sökanden beviljas denna rätt (VL 3:4). Nyttjanderätt krävs dock inte för alla projekt i enlighet med vattenlagen. Enligt etablerad praxis i vattentillståndsprövningen har nyttjanderätt inte behövts till exempel för muddringsprojekt (Soininen 2013). I samband med beviljandet av ett muddringstillstånd har det kunnat konstateras att ingen nyttjanderätt krävs för muddring eller att sökanden har avtalat

om ärendet med områdets ägare (se t.ex. ESAVI 6454/2023 och ESAVI 27140/2022).

Därmed är det oklart huruvida det för ett tillstånd enligt vattenlagen för vassslätter krävs nyttjanderätt till vattenområdet. Representanterna för regionförvaltningsverket konstaterade under intervjuer att en sådan nyttjanderätt inte har krävts för muddringsprojekt, eftersom dessa projekt är tillfälliga, normalt inte kränker enskilda intressen och parterna har vanligtvis inga intressen i anslutning till dem. Jämfört med muddringsprojekt är de skadliga miljökonsekvenserna av vassslätter, såsom grumling av vatten, ofta mindre omfattande och de positiva effekterna större. Slätterprojekt kan dock ha en tydligare påverkan på exempelvis landskapsbilden och fritidsanvändningen av stranden. Genom noggrann planering av slätterverksamheten kan sådana skadliga konsekvenser minimeras.

Den praxis som är etablerad för muddringstillstånd, enligt vilken ingen nyttjanderätt krävs, visar på flexibiliteten vad gäller prövningen av behovet av nyttjanderätt enligt vattenlagen. Jämfört med muddring är vassslätter dessutom en tillfällig åtgärd, som dock typiskt riktas till ett större område. Muddrings- och slätterprojekt skiljer sig åt även i fråga om det ekonomiska värdet hos materialet som avlägsnas. Med tanke på praxis för muddringsprojekt medför emellertid de fysiska konsekvenserna av vassslätter inte nödvändigtvis behov av att grunda nyttjanderätt. I detta avseende har åtgärdens icke-skadlighet för enskilda intressen avgörande betydelse.

Grundande av nyttjanderätt

Om nyttjanderätt behövs för ett slätterprojekt för vilket vattentillstånd krävs är förutsättningen för beviljande av tillstånd att sökanden besitter området med stöd av en ständig nyttjanderätt eller att sökanden beviljas rätt att använda området i tillstånds-

förfarandet (VL 3:4.3). I anslutning till tillståndsprocessen kan nyttjanderätt endast grundas för sådana ändamål som avses i vattenlagen, och ägarförhållandena i vattenområdet är av väsentlig betydelse i tillämpningen av bestämmelserna.

För grundandet av nyttjanderätt finns det tre alternativ i vattenlagen, men inget av dessa kan utan problem appliceras på vasslätter:

1. Sökanden kan beviljas ringa nyttjanderätt till annans område om åtgärden i fråga är ringa eller tillfällig (VL 2:12). Med ringa nyttjanderätt hänvisas till omfattningen av den nyttjanderätt som behövs, bland annat arealen (RP 262/2016 rd).
2. Ett problem med tanke på vasslätterprojekt är att slätter inte nämns i den förteckning över åtgärder som finns i VL 2:12 och för vilka ringa nyttjanderätt kan grundas. Den åtgärd som kommer närmast är rensningsarbete på annans område (om rensning, se Laine 2017). I intervjuerna med regionförvaltningsverkets och justitieministeriets representanter ansågs att utmaningen i beviljandet av ringa nyttjanderätt för slätterprojekt är slätterprojektens vidsträckt, eftersom lagstiftarens avsikt har varit att ringa nyttjanderätt endast ska beviljas för mindre vidsträckta projekt.

Bestämmelser om normal nyttjanderätt finns i VL 2:13. En av förutsättningarna för beviljande av den är att sökanden med stöd av äganderätt eller ständig nyttjanderätt besitter minst hälften av det område som behövs (VL 2:13). I slätterprojekt kan det vara svårt att uppfylla denna förutsättning innan man ansöker om tillstånd. Slätter nämns inte heller i paragrafen som ett behov för vilket nyttjanderätt kan grundas. Grundande av normal nyttjanderätt är därmed inte oproblemiskt i anslutning till slätterprojekt.

3. För projekt som påkallas av ett allmänt behov enligt VL 2:13 a kan rätt till annans område beviljas utan de förutsättningar som avses ovan, alltså utan ringa nyttjanderätt eller besittning av området. Då ska projektet främja ett betydande allmänt intresse, såsom allmän rekreation eller naturskydd. Också ett projekt som genomförs av en privat aktör kan främja ett allmänt behov (RP 262/2016 rd). I rättspraxis har projekt som gäller iståndsättande av vattendrag ofta ansetts vara påkallade av ett allmänt behov. Ett slätterprojekt i industriell skala kan ha betydande positiva effekter till exempel på den biologiska mångfalden.

I anslutning till ett slätterprojekt kan det vara svårt att påvisa att projektet är påkallat av ett allmänt behov. Vid bedömning av hur betydande intressen det handlar om kan man dock ta stöd av natur-, vatten- och havsvårdsplaner. Av dessa nämns slätter i åtgärdsprogrammet för havsförvaltningsplanen. I åtgärdsprogrammet konstateras att slätteråtgärder bör riktas till områden där åtgärderna har en positiv effekt på den biologiska mångfalden och retentionen av ämnen. Efter att man har utrett potentiella slätterobjekt ska man utarbeta en restaureringsplan för objekten, varefter slätterprojekten kan genomföras (Åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027).

Lagstiftningen i Sverige och på Åland

Lagstiftningen i Sverige

Den svenska lagstiftningen känner inte till vasslätter som en egen verksamhetstyp, utan på den tillämpas den allmänna regleringen av nyttjande av vatten.

Den svenska miljölagstiftningen är kodifierad i miljöbalken (miljöbalk 1998:808). Förutom i miljöbalken finns bestämmelser om vattenverksamhet i lagen om vattenverksamhet (lag om vattenverksamhet 1998:812). Förfarandet som tillämpas på slätterprojekt bestäms från fall till fall baserat på verksamhetens omfattning, konsekvenser och projektområdet.

Enligt 11 kap. 3 § i svenska miljöbalken avses med vattenverksamhet exempelvis uppförande av en anläggning, bortledning av vatten eller rensning i ett vattenområde eller alla andra åtgärder i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge. För vattenverksamhet krävs normalt tillstånd (miljöbalken 11:9), men tillstånd för vattenverksamhet behövs inte exempelvis för en viss typ av rensningsprojekt eller projekt, om det på förhand bedöms att vare sig allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (miljöbalken 11:12 och 11:15). Vissa verksamheter omfattas av anmälningsplikt (miljöbalken 11:9 a) och även om andra verksamheter ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen, om den kan komma att väsentligt ändra miljön (miljöbalken 12:6).

I Sverige är vattenområdena i stor utsträckning privatägda. Förfarandet som tillämpas på slätterprojekt påverkar vilken nyttjanderätt som krävs för att utöva verksamhet i någon annans område. Om ett projekt anses vara vattenverksamhet enligt lagen om vattenverksamhet följer man bestämmelserna om rådighet i lagen om vattenverksamhet.

Enligt 2:1 i lagen om vattenverksamhet krävs för att få bedriva vattenverksamhet att verksamhetsutöva-

ren har rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas. Enligt huvudregeln får man inte bedriva vattenverksamhet i någon annans vattenområde utan att ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas eller en nyttjanderätt som grundas med stöd av lagen. Förutsättningen som avser rådighet kan uppfyllas med stöd av ett myndighetsbeslut om vattenverksamheten innebär vissa åtgärder som är förenliga med allmänt intresse, såsom vattenreglering eller vattentäkt för allmän vattenförsörjning (lag om vattenverksamhet 2:4). Förutsättningen att ha rådighet uppfylls också direkt med stöd av 2:5 i lagen om vattenverksamhet, om verksamheten innebär rensningar för att bibehålla eller återställa vattenförhållandena. I övriga fall ska verksamhet i området avtalas med områdets ägare.

Allt som allt saknas tydliga rättsliga riktlinjer för överskridandet av tillståndströskeln i fråga om slätterprojekt i Sverige. Avgörande i detta hänseende är projektets konsekvenser. Användningen av området i ett slätterprojekt för vilket tillstånd krävs ska avtalas genom privaträttsliga avtal, om inte projektet anses vara jämförbart med rensningsprojekt enligt 2:5 lagen om vattenverksamhet. Även om slätter i en vassrugge inte skulle anses vara sådan vattenverksamhet som ingår i tillämpningsområdet för lagen om vattenverksamhet, ska användningen av vattenområdet avtalas med områdets ägare.

Bild: Michelle Kozlova



Lagstiftningen på Åland

Lagstiftningen på Åland omfattar inte någon projektspecifik reglering av vassslåtter. Vattenlagen för landskapet Åland (1996:61) tillämpas allmänt på nyttjande, skydd och vård av ytvatten (VL Åland 1:2).

På Åland räknas som vattenföretag åtgärder som har verkningar med avseende på vatten. Dessa omfattar bland annat dikning, byggande, pålning och muddring (VL Åland 1:3). För utförande av vattenföretag och förfogande över annans egendom krävs tillstånd om genomförandet berör enskild rättshavares rätt och inte samtliga berörda rättshavare godkänt åtgärden (VL Åland 6:15). För vissa åtgärder, till exempel muddring i ett vattenområde vars bottenyta uppgår till mer än 500 kvadratmeter, krävs tillstånd direkt med stöd av lagen (VL Åland 6:15).

För utförande av vattenföretag krävs rätt eller rådighet enligt kapitel 2 i vattenlagen för landskapet Åland. På Åland är vattenområden i stor utsträckning privatägda och ofta samfälliga områden som ägs av delägarlag. Enligt 2:3–4 i vattenlagen för landskapet Åland råder ägaren över vattenområdet om inget annat följer av bestämmelserna i lagen. I kapitel 3 i vattenlagen för landskapet Åland föreskrivs om rådighet som grundas för vattenföretag, men dessa bestämmelser om rådighet är inte direkt tillämpliga på slätterprojekt (se VL Åland 3:2–4). Dessutom har var och en som lider men av uppslamning eller som åsamkas annan därmed jämförbar olägenhet vid nyttjande av vattenområde rätt att vidta för undanröjande av hindret nödvändig åtgärd (VL Åland 2:9), och i vattenlagen finns också bestämmelser om rätten att på annan tillhörigt område utföra rensningsarbete under förutsättning att området inte påverkas i nämnvärd omfattning (VL Åland 3:6.1–2).

Vassslåtter i vattenmiljö och längs kusten betraktas på Åland i regel inte som vattenföretag, varför det vanligtvis inte krävs ett tillstånd för åtgärden. För slätterprojekt krävs dock samtycke från områdets ägare, om de inte jämföras exempelvis med undanröjande av hinder eller med småskaliga och icke-skadliga muddringsprojekt.

I alla slätterprojekt måste de i vattenlagen för landskapet Åland avsedda allmänna skyldigheterna iaktas. Dessa omfattar var och ens skyldighet att efter bästa förmåga och i den mån det är möjligt skydda och vårda ytvatten.

Jämförelse med det rättsliga läget i Finland

Det rättsliga läget i Sverige och på Åland med avseende på vassslåtter i industriell skala är liknande som i Finland. Lagstiftningen känner inte till slätterprojekt som en egen verksamhetstyp och förfarandet som tillämpas bestäms utifrån projektets konsekvenser och projektområdet. Också ägarförhållandena i vattenområden är organiserade på ett liknande sätt i alla tre systemen, och för slätterprojekt krävs, med vissa undantag, samtycke från områdets ägare.

På liknande sätt som i Finland är det också i Sverige och på Åland oklart vilken reglering som ska tillämpas på slätterprojekt i industriell skala och hur nyttjanderätten till området kan ordnas. Detta skapar osäkerheter i genomförandet av slätterprojekt.

Utvecklingsbehov i den rättsliga regleringen och avgöranden i Finland

Tillämpning och tolkning av lagen

De rättsliga utmaningarna i anslutning till vasslätter i ett vattenområde kristalliseras i frågan om rätt att utöva slätterverksamhet på ett område som tillhör någon annan. Utöver nyttjanderätten ska slätterprojektet uppfylla de övriga förutsättningarna enligt vatten- och naturskyddslagstiftningen. Såväl nyttjanderätten som de övriga förutsättningarna för slätter avgörs i förhållande till projektets konsekvenser.

Behov av tillstånd

Baserat på vattenlagstiftningen måste först och främst frågan om huruvida ett slätterprojekt ska krävas ett tillstånd enligt vattenlagen avgöras. Undanröjande av olägenhet på grundval av anmälningsförfarande (VL 2:6 och 2:15) lämpar sig knappast för storskaliga slätterprojekt. Huruvida ett slätterprojekt i industriell skala överskrider tillståndströskeln enligt vattenlagen avgörs från fall till fall.

Även om ett slätterprojekt inte skulle överskrida tillståndströskeln kan det ändå vara fördelaktigt att ansöka om tillstånd för projektet, av två anledningar. Först och främst kan man i tillståndsförfarandet avgöra frågorna kring nyttjanderätten, alltså i) behövs en nyttjanderätt enligt vattenlagen för slätterprojektet och ii) kan nyttjanderätten beviljas. För det andra, även om det är en arbetsam och tidskrävande process att ansöka om tillstånd, garanterar tillståndet tydliga rättsliga ramar för verksamheten och skyddar dess beständighet.

Nyttjanderätt

I rättsligt avseende är det oklart hur frågorna kring nyttjanderätten i fråga om vasslätter ska avgöras i vattentillståndprocessen. Av vattenlagens bestämmelser om nyttjanderätten går det inte att härleda huruvida slätter räknas till de åtgärder som kräver nyttjanderätt och på vilka grunder nyttjanderätten kan beviljas. I slätter avlägsnas biomassa från ett

område som tillhör någon annan, men vanligtvis ingår i åtgärden inte några ingrepp på bottenytan i vattenområdet. Slätterns konsekvenser är tillfälliga, men åtgärden medför en synlig fysisk förändring i omgivningen.

Om nyttjanderätten för slätterprojekt kan tre tolkningar framföras:

1. För ett slätterprojekt krävs utöver ett vattentillstånd ingen sådan nyttjanderätt som avses i vattenlagen. Det onödiga i att bevilja nyttjanderätt kan motiveras genom att söka stöd genom analogin till muddringsprojekt, för vilka det enligt etablerad praxis inte krävs någon nyttjanderätt. Miljökonsekvenserna från ett slätterprojekt och de begränsningar till ägarens användning som det medför är på liknande sätt som vid ett muddringsprojekt tillfälliga och mindre. Slätterprojekt är vidsträckta, men de sträcker sig över flera vattenområden och riktas till områdena endast då och då. Muddringsprojektets lokala konsekvenser på vattendrag är ofta skadligare än de från slätterprojekt.
2. För slätter kan ringa nyttjanderätt enligt VL 2:12 beviljas. Även om slätter inte nämns i paragrafen som grund för att bevilja ringa nyttjanderätt, är dess konsekvenser ofta mindre och tillfälliga. Det är dock oklart huruvida slätterprojekt i industriell skala är för omfattande med tanke på syftet med VL 2:12.
3. Ett slätterprojekt anses vara påkallat av ett allmänt behov enligt VL 2:13 a och för projektet kan nyttjanderätt beviljas även om sökanden inte besitter ens en del av de vattenområden som behövs för slättern. För att bevilja nyttjanderätt med stöd av VL 2:13 a krävs att projektet, som helhet betraktat, främjar allmänna intressen på ett betydande sätt. Ett projekt kan anses vara påkallat av ett allmänt behov enligt VL 2:13 a till exempel om det grundar sig på åtgärdsprogrammet för havsförvaltningsplanen eller mångbruksplanering av strandområden. Tolkningen av att projektet är påkallat av ett allmänt behov kan grunda sig på främjande av mål för vatten-, natur- och miljövården samt rekreationsändmål.

Noggrann planering av slåtterprojektet

Om man ansöker om vattentillstånd för ett vasslåtterprojekt, uppfyller det sannolikt den förutsättning enligt vattenlagen som avser sammanvägning av intressen. I vissa fall kan tolkningen även vara att projektet är påkallat av ett allmänt behov. För att uppfylla dessa förutsättningar måste projektet emellertid genomföras på ett sådant sätt att dess ekonomiska, miljömässiga och eventuella andra fördelar är klart större än de förluster som det medför, såsom miljöolägenheterna. Projektet får inte heller ha konsekvenser som är i strid med naturvårdslagen.

För ansökan om vattentillstånd ska ett slåtterprojekt därför planeras noga, dess konsekvenser bedömas och dess skadliga effekter minimeras. Konsekvenserna av ett slåtterprojekt och därigenom de rättsliga förutsättningarna för dess genomförande är i stor utsträckning beroende av slåttermetoden. Vid val av lämpliga slåtterobjekt och planering av slåttermetoden kan mångbruksplanerna för strandområden utnyttjas.

Utvecklingsbehov i lagstiftningen

För att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för vasslåtter krävs inga stora förändringar till lagstiftningen. För utvecklingen av bestämmelserna i vattenlagen kan följande tre alternativ föreslås:

1. Ändring av den förutsättning som avser undanröjande av olägenhet, som avses i VL 2:6, så att storskalig vasslåtter införs som en åtgärd för undanröjande av olägenhet. Detta skulle avsevärt utvidga bestämmelsens nuvarande tillämpningsområde, men baserat på ändringen skulle slåtter i industriell skala kunna genomföras ostridigt som undanröjande av olägenhet. Ärendet skulle kunna meddelas till ett icke konstituerat delägarlag på en statlig myndighets och kommunens webbplats, och ingen nyttjanderätt skulle behöva ordnas.
2. Förtydligande av vattenlagens bestämmelser om för hurdana projekt det krävs rätt till området där projektet genomförs. Av vattenlagens nuvarande formulering framgår inte att det till exempel för ett muddringsprojekt inte krävs någon nyttjanderätt utöver vattentillståndet, även om det handlar om en konkret fysisk åtgärd på ett vattenområde som tillhör någon annan. Förtydligandet skulle kunna göras så att man för en viss typ av slåtterprojekt inte skulle behöva separat nyttjanderätt utöver vattentillståndet.
3. Slåtterprojekt skulle kunna inkluderas i VL 2:12 i de åtgärder för vilka ringa nyttjanderätt till annans område kan beviljas. Detta skulle utvidga paragrafens tillämpningsområde till slåtterverksamhet som avser en stor areal, men vid behov skulle man i bestämmelsen kunna betona att tillämpning av den förutsätter att slåttern utförs som en tillfällig och mindre åtgärd i ett specifikt vattenområde. Baserat på denna förändring skulle det vara klart att en viss typ av slåtterprojekt kan med stöd av vattenlagen beviljas ringa nyttjanderätt i anslutning till vattentillståndet.



Bild: Ilkka Vuorinen / John Nurmisen Säätiö

Slutsatser



Förutsättningarna enligt vattenlagen för genomförandet av ett vassslåtterprojekt i industriell skala är beroende av hur projektet genomförs, dess konsekvenser och de nyttjanderätter som behövs för det. För ett slåtterprojekt krävs inte alltid ett tillstånd enligt vattenlagen, men verksamhetsutövaren kan ha nytta av att ansöka om tillstånd för att säkerställa verksamhetens beständighet och avgöra frågor kring nyttjanderätten.



De rättsliga utmaningarna i fråga om vassslåtter i industriell skala kristalliseras i frågor kring nyttjanderätten. Vi föreslår som tolkningslösning för detta att i anslutning till beviljandet av vattentillstånd

1. ska ingen nyttjanderätt krävas för ett slåtterprojekt,
2. ska projektet beviljas ringa nyttjanderätt (VL 2:12) eller
3. ska projektet under vissa förutsättningar anses vara påkallat av allmänt behov (VL 2:13 a).

Alla dessa alternativ omfattar rättsliga utmaningar, varför det finns skäl att överväga små förändringar till vattenlagen.



För utveckling av lagstiftningen har vi föreslagit som alternativ

1. att storskalig slåtter ska inkluderas i de åtgärder för undanröjande av olägenhet som avses i VL 2:6,
2. att vattenlagen ska förtydligas på den punkt att det för en viss typ av projekt, inklusive omfattande slåtterprojekt, inte krävs någon nyttjanderätt till projektområdet och
3. att slåtterprojekt ska inkluderas i de åtgärder för vilka ringa nyttjanderätt till annans område kan beviljas, vilka avses i VL 2:12.

Alla dessa förändringar skulle innebära små förändringar till syftet av de nuvarande bestämmelserna i vattenlagen, varför en noggrann beredning av dem krävs.



Genom noggrann planering av vassslåtterprojekt kan beviljande av tillstånd och avgörande av frågor kring nyttjanderätten främjas. Om syftet är att förbättra vattenstatusen bör slåtterprojekt lyftas fram i planeringen av vatten- och havsvården. Planering där projektens olika intressen beaktas kan preciseras ytterligare i mångbruksplanen för strandområdet. Baserat på en noggrann planering kan man bedöma hur ett slåtterprojekt främjar allmänna intressen och i vissa fall också ett allmänt behov som avses i VL 2:13, vilket kan fungera som grund för de nyttjanderätter som behövs för slåtterprojektet.

Källförteckning

Alho, Pekka – Norokytö, Noora – Savela, Nina – Simi, Päivi – Tornikoski, Jerome, Opas ruovikoiden niiton suunnitteluun ja ruo'on hyötykäyttöön. Turun ammattikorkeakoulu ja John Nurmisen Säätiö 2023.

NTM-centralen, [Järviruo'on tietopankki \(ely-keskus.fi\)](http://järviruo'on.tietopankki(ely-keskus.fi))

Regionförvaltningsverket i Södra Finland:

- Beslut 13.9.2018 dnr 2127/2017
- Beslut 21.2.2023 dnr 27140/2022
- Beslut 22.11.2023 dnr 6454/2023

RP 277/2009 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till reform av vattenlagstiftningen.

RP 262/2016 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagstiftningen.

Hollo, Erkki, Vesioikeus. Edita Publishing Oy 2021. 2:a reviderade upplagan.

Hyvärinen, Helena – Usva, Kirsi – Saarenketo, Pauli – Juhanoja, Sirkka – Tuhkanen, Eeva-Maria, Uutta liiketoimintaa vesistöjen ravinteista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 39/2017.

Joensuu, Ilona – Myllyviita, Tanja – Vilppo, Teemu – Huttunen, Markku, Vass för energi, bättre vattenstatus i Norra Karelen Finlands miljöcentrals rapporter 46/2014

Högsta förvaltningsdomstolen:

- HFD 2004:45
- HFD 18.10.2004 liggare 2590
- HFD 2019:166

Klemola, Hannu – Härjämäki, Kimmo – Pihlaja, Kati (red.), Opas ranta-alueiden monikäyttösuunnitteluun. Maa-seutuverkoston esite 2013.

Laamanen, Maria – Suomela, Janne – Ekeboom, Jan – Korpinen, Samuli – Paavilainen, Pekka – Lahtinen, Titta – Nieminen, Satu – Hernberg, Anna (red.), Åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027. Miljöministeriets publikationer 2021:30.

Laine, Elina, Vesienhoidon ja vesioikeudellisten velvoitteiden yhteensovittaminen. Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 59/2017.

Soininen, Niko, Vesioikeudellinen yhteisö vesistön ruoppaushankkeissa. JÄREÄ-hanke, selvitys 2013.

Interreg



Co-funded by
the European Union



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

Central Baltic Programme

BalticReed

Hanke saa rahoituksensa EU:n Interreg Central Baltic -ohjelmasta, joka rahoittaa rannikon ja meriympäristön tilaa parantavia, rajat ylittäviä yhteistyöhankkeita

Mera information

Michelle Kozlova

Koordinaattori, BalticReed-hanke
Varsinais-Suomen ELY-keskus
michelle.kozlova@ely-keskus.fi
0295 022 135, 0295 038 000

Pekka Salminen

Strategichef
Varsinais-Suomen ELY-keskus
pekka.salminen@ely-keskus.fi
0295 022 045, 0295 038 000

Policyrekommendation: Vasslätter i industriell skala
– vattenrättsliga avgöranden

Elina Heikkilä, Antti Belinskij, Michelle Kozlova (red.)

978-952-398-331-1(PDF)

BalticReed-projekt
Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
2025