

Yttrande

Datum 2017-10-02

Dnr 1.1.4-2663-2017

Ert datum 2017-06-29

Ert dnr M2017/01639

Remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Miljö- och energidepartementet har remitterat rubricerad promemoria.

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet ser positivt på många av förslagen till bestämmelser men ser också med stor oro på de allvarliga negativa konsekvenserna för kulturmiljön som tillämpningen av de nya bestämmelserna riskerar att få om inte bland annat de finansiella förutsättningarna närmare uppmärksammas och klargörs.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget om en nationell vägledande plan med en helhetsyn för prövning av elvattenkraften. Kulturmiljöintresset måste dock säkerställas i arbetet med planen. Detta bör göras genom att Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag att medverka i arbetet med planen.

En klassificering av kraftigt modifierat vatten (KMV) utgående från påverkan på miljön i stort, inklusive kulturmiljön, tillstyrks.

För vattenanläggningar *utan* elproduktion som är av stort allmänintresse för kulturmiljön ger promemorian inga förslag till finansieringslösning av ansökan med de investeringar i fiskvägar etc. som en miljöprövning förväntas medföra. Utan finansiering kommer stora kulturmiljövärden uttraderas. Det krävs särskilda medel för icke elproducerande anläggningar av museikaraktär för att uppnå giltiga moderna miljötillstånd även för dessa.

Riksantikvarieämbetet

Storgatan 41
Box 5405
114 84 Stockholm

Tel 08-5191 8000

E-post registrator@raa.se

Hemsida www.raa.se

Org.nr 202100-1090

Bankgiro 5052-3620

Riksantikvarieämbetet föreslår att regeringen ska meddela föreskrifter att vattenanläggningar utan elproduktion, och som har höga kulturhistoriska värden, ska omfattas av en plan för planerad tillståndsprövning i avvaktan på att finansieringen av miljöåtgärder löses och bedömning av KMV utförts.

Synpunkter

Riksantikvarieämbetet ser positivt på många av förslagen till bestämmelser, men ser också med stor oro på de allvarliga negativa konsekvenserna för kulturmiljön som tillämpningen av de nya bestämmelserna riskerar att få om de finansiella förutsättningarna inte närmare uppmärksammas och klargörs. Landets vattendrag har haft stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen under de senaste 1000 åren. De kulturmiljöer som finns kvar från äldre tider ger möjlighet att förstå historien och människors villkor. Dessutom är de en viktig resurs för regional utveckling och för den lokala bygdens attraktivitet.

Vattenverksamhetsutredningen har åren 2012-2014 lämnat förslag till nya bestämmelser för en stor del av vattenområdet. Den nu remitterade promemorian innehåller förslag till nya bestämmelser för i huvudsak elproducerade vattenkraftverk. Det är oklart om ytterligare förslag till ändrade bestämmelser kommer att lämnas med anledning av vattenverksamhetsutredningens förslag. Begränsningen till elvattenkraften försvårar en bedömning av förslagets slutliga effekter.

Promemorian uppmärksammar att enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska balken tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, samt att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller även kulturmiljön. Med vattendirektivets införande med miljökvalitetsnormer i miljöbalken befarar dock Riksantikvarieämbetet att endast en begränsad hänsyn kommer att kunna tas till kulturmiljön i de fall normerna inte uppnås och finansieringen av behövliga miljöåtgärder saknas. Skadorna på kulturmiljön riskerar att bli mycket omfattande och få långtgående negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de nationella kulturmiljömålen.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslagen:

- Att en nationell vägledande plan för prövning av elvattenkraften utarbetas. Det allmänna intresset kulturmiljö måste dock säkras i planen, se nedan sid 3.
- Att länsstyrelsen ska tillföra den nationella planen kulturmiljöaspekter.
- Att en av domstolen förordnad sakkunnig ska företräda planen.
- Att en klassificering av kraftigt modifierat vatten (KMV) ska i stället för *får* göras avseende påverkan på miljön i stort, inklusive kulturmiljön.
- Att Vattenmyndigheten ska, i stället för *får*, besluta om mindre stränga kvalitetskrav än vad som följer av EU-rätten.

- Att Vattenmyndigheten ges tillfälle att yttra sig i prövningen, och efter utredning avge ett nytt beslut om klassificering av vattenkvaliteten.
- Att båtnadskravet enligt 11 kap. 6 § miljöbalken slopas när prövning sker enligt de allmänna hänsynreglerna och hushållningsbestämmelserna i 2, 3 och 4 kap. miljöbalken.
- Att det i lagtext tydliggörs att en dom ska innehålla de villkor som i övrigt behövs med hänsyn till intresset att skydda natur- eller kulturmiljön.
- Att en branschfond finansierar miljöinvesteringar i elkraftverk för moderna tillstånd.
- Att möjlighet ges att meddela generella villkor som bryter igenom givna tillstånd för vattenverksamhet. Riksantikvarieämbetet förutsätter att dessa utformas så att hänsyn tas till kulturmiljön.

Nationella planens genomförande

Promemorians förslag om en nationell plan med helhetsyn innebär avvägningar av olika intressen. Planen ska enligt förslaget 24 § i förordningen om vattenverksamhet vara vägledande dels för de myndigheter som har rätt att föra talan eller yttra sig i prövningarna, dels för de som arbetar med eller fattar beslut för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Utöver att länsstyrelsen ska tillföra planen underlag för skydd och vård måste det allmänna intresset kulturmiljö säkras i planens avvägningar. Med den ordning som föreslås riskerar allmänintresset kulturmiljö bli mycket svagt representerat.

Det allmänna intresset kan stärkas i planen genom att Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag att medverka i arbetet med planen. Av ett sådant tillägg till förordningen om vattenverksamhet skulle följa att Riksantikvarieämbetet också ges möjlighet enligt 31 § att underrätta regeringen i de fall oenighet finns om planens avvägningar.

Kraftigt modifierat vatten (KMV)

Förklarandet av vatten som *kraftigt modifierat vatten* (KMV) innebär att medlemsstaterna har möjlighet att ta hänsyn till att det redan finns etablerade anläggningar i vattenförekomsterna. Det möjliggör mindre hårda och mer till befintliga förhållanden anpassade och avvägda krav på miljöåtgärder. KMV-bedömningar har i Sverige hitintills endast gällt energiintresset vid stora anläggningar och inte om miljön i stort.

Riksantikvarieämbetet är positiv till att en bedömning av KMV ska göras för miljön i stort enligt promemorians förslag. Myndigheten är beredd att samverka i framtagande av kriterier och bedömningsgrunder för KMV avseende kulturmiljön. Vatten som klassificerats som KMV ska uppnå god ekologisk potential och alla rimliga miljöåtgärder ska vidtas.

Om en vattenförekomst inte bedömts avseende KMV ska miljö kvalitetsnormen god ekologisk status tillämpas. Det innebär att endast en liten eller obetydlig påverkan på vattenförekomsten ska tillåtas. Detta riskerar leda till att kulturhistoriskt värdefulla anläggningar inte får tillstånd, även i de fall anläggningen skulle ha klarat högt ställda krav på fiskvägar m.m.

Länsstyrelsens deltagande

För närvarande har kulturmiljöfunktionen vid många länsstyrelser av resursskäl begränsade möjligheter att medverka i arbetet med underlag för åtgärdsprogrammen för vatten och annat deltagande som behövs i vattenvårdsarbetet. Att tillföra den nationella planen kulturmiljöaspekter enligt promemorians förslag - och i praktiken också underlag för bedömning av KMV - kommer att kräva ytterligare arbetsinsatser. Flera län saknar idag underlag för att kunna göra fullgoda bedömningar av prioriteringsfrågor från kulturmiljösynpunkt. Många vattenanläggningar är idag inte elproducenter. Riksantikvarieämbetet konstaterar att länsstyrelserna behöver tillföras resurser för att säkra kulturmiljöaspekterna om promemorians intentioner ska realiseras.

Branschfonden

Riksantikvarieämbetet förutsätter att branschfonden omfattar samtliga elvattenkraftverk och utformas så att förekommande behov av kulturmiljöhänsyn som kräver särskilda tekniska anpassningar kan finansieras genom fonden. Vissa sådana anläggningar med elproduktion ingår tillsammans med omgivande bebyggelse i bruksmiljöer som uppstått genom äldre bruk av vattenkraften, som kvarnar, stampar och hammare. Fonden kommer förmodligen innebära att många ägare till kulturhistoriskt värdefulla elkraftverk kommer att ansöka om omprövning vilket i sin tur förväntas bidra till mer gynnsamma framtida förvaltningsbetingelser för dessa kulturmiljöer.

För många arbetslivsmuseer med elvattenkraft och liknande anläggningar med småskalig elvattenkraft av museikaraktär är det inte möjligt att bekosta 15 procent av totalkostnaden för miljötillstånden. Eftersom fonden även avser att betala för

utrivning kommer ett sådant alternativ framstå som det enda möjliga för många av ägarna till kulturhistoriskt värdefulla anläggningar med elvattenkraft, vilket skulle innebära mycket allvarliga konsekvenser ur kulturmiljösynpunkt.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att för anläggningar av museikaraktär behövs möjlighet till ytterligare finansieringsstöd utöver branschfonden.

Kulturhistoriskt värdefulla anläggningar och bebyggelsemiljöer utan elkraftverk

Förslaget, med eller utan ändrade bestämmelser, träffar många anläggningar som inte bedriver produktion av elkraft. Av promemorians konsekvensanalys framgår det att verksamheten vid ca 4 000 dammar som inte är kopplad till elproduktion, kommer att omfattas av promemorians förslag till krav på moderna miljötillstånd. Av promemorian framgår dock inte hur dessa anläggningar ska hanteras.

I promemorian ges inga förslag på hur vattenkraftssanläggningar med höga kulturhistoriska värden utan elproduktion ska kunna finansiera en ansökan om nytt tillstånd och investera i fiskvägar etc. som en miljöprövning förväntas medföra. Konsekvenserna är inte heller uppmärksammade i promemorian och i dess konsekvensanalys.

Riksantikvarieämbetet ser en stor negativ påverkan på kulturmiljön om inte finansieringsfrågan löses. För genomförande av åtgärdsprogrammen för vatten och för miljömålsarbete finns idag viss möjlighet till statligt stöd. För att anläggningsägare till kulturhistoriskt värdefulla anläggningar ska ha råd med ansökan och med de investeringar som krävs för fiskvägar etc. måste under 10-15 år ett nytt särskilt stöd inrättas, eller stöd inom ramen för befintliga stödformer väsentligt öka. Rimliga finansieringsvillkor innebär visserligen ingen garanti för att anläggningsägare också verkligen kommer att ansöka om tillstånd och göra de nödvändiga investeringar som krävs. Men rimliga finansieringsvillkor kommer förmodligen leda till att färre väljer att riva ut anläggningen. De som kommer att ansöka om stöd och tillstånd har antagligen redan stort engagemang i sina kulturmiljöer och vill verka för att förbättra de framtida förvaltningsbetingelserna för dessa. Det bör påpekas att vi här talar om anläggningar som inte har någon elproduktion eller annan verksamhet vars presumtiva ekonomiska stöd skulle riskera att stå i strid med konkurrenslagstiftningen.

Ny kategori i en nationell plan

Den föreslagna nationella planen innebär ett moratorium för elvattenkraften. Det föreslagna bemyndigandet i 11 kap. 9 a § miljöbalken möjliggör för regeringen att besluta om att det även för andra typer av vattenverksamheter än de som nu omfattas av planen ska räcka med en anmälan i väntan på en planerad tillståndsprövning. Remissinstanserna uppmanas att särskilt kommentera denna fråga.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att verksamhetsutövare vid icke elproducerande anläggning vid tillsyn kan/ska åläggas att söka tillstånd enligt miljöbalken om sådant tillstånd saknas. Beroende på tillsynens intensitet riskerar många kulturhistoriskt värdefulla vattenanläggningar utan elproduktion att i närtid föreläggas att söka tillstånd. Enligt en nyligen genomförd inventering finns ett 50-tal vattenhjul och ett antal turbiner för mekanisk vattenkraft inom arbetslivsmuseernas verksamhet. Utöver det torde det i Sverige finnas minst lika många bevarade anläggningar av museikaraktär som drivs av vattenhjul, bl.a. små ålderdomliga sågverk och skvaltkvarnar. Därtill finns det behov av skydd för ett okänt antal mindre dammar som inte har kvar sina ursprungliga mekaniska vattenkraftverk eller som under 1900-talet installerat elkraft, men där vattenanläggningen starkt hör samman med och präglar den omgivande miljön, exempelvis Forsmarks bruk eller Österbybruk.

Av denna anledning bör regeringen meddela föreskrifter att anläggning med höga kulturhistoriska värden utan elproduktion ska omfattas av en plan för planerad tillståndsprövning, t.ex. genom den föreslagna nya bestämmelsen i 11 kap. § 9 a MB. På så sätt skulle dessa anläggningar kunna ges respit till dess att finansieringsfrågan lösts och bedömning av KMV utförts.

Till kategorin anläggning med höga kulturhistoriska värden skulle kunna räknas:

- Äldre anläggningar för mekanisk vattenkraft med vattenhjul eller turbin i funktion, eller som med underhåll skulle kunna istandsättas.
- Vattenanläggning som utgör en före år 1900 inrättad damm och som hör samman med och ligger i direkt anslutning till kulturhistoriskt värdefull bebyggelsemiljö.
- Annan anläggning som i övrigt bedöms särskilt värdefull.



Detta beslut har fattats av riksantikvarien Lars Amréus efter föredragning av antikvarien Håkan Slotte. Även avdelningschefen Qaisar Mahmood och t.f. enhetschefen Mikael Jakobsson har varit med om den slutliga handläggningen.

Lars Amréus

Håkan Slotte

Kopia: Kulturdepartementet