

Synpunkter på remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft, dnr M2017/01639/R

Sveriges hembygdsförbund (SHF) är med 26 regionala hembygdsförbund, 2050 hembygdsföreningar och 450 000 medlemmar landets största kultur- och miljöorganisation med ekologiskt, kulturellt och socialt hållbar utveckling som huvudsakligt ändamål.

SHF lämnar här våra allmänna synpunkter på den rubricerade promemorian. Våra specifika synpunkter finns i bilaga 1, redovisade i enlighet med er anmodan.

Miljö- och energidepartementets ingångsvärden för promemorian och förslagen i sammanfattning

Ingångsvärden för promemorian är att lämna förslag på hur de vattenkraftsrelaterade delarna av den energiöverenskommelse som träffades i juni 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna kan genomföras. Av energiöverenskommelsen följer också att vattenkraftsbranschen fullt ut ska finansiera kostnaderna för arbetet med att säkerställa att verksamheter och anläggningar åtgärdas så att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter och att sådan finansiering ska utgå från en fondlösning.

Ett annat ingångsvärde är att föreslå hur det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten kan förtydligas i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nås. Utgångspunkten för förslaget är att alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla miljövillkor.

Miljö- och energidepartementet föreslår i sammanfattning

Miljö- och energidepartementet föreslår att alla vattenkraftselkopplade vattenverksamheter ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor genom omprövning på verksamhetsutövarens initiativ. Som grund för prövningen ska finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. För helhetssynen ska det finnas en nationell plan. Planen ska vara vägledande för

myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen i frågor som rör den nationella helhetssynen. Planen anger vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats. Som huvudregel får en verksamhet med koppling till vattenkraftsel bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för prövning enligt planen.

Det föreslås uttryckliga bestämmelser om att verksamheter inte får äventyra möjligheterna att uppnå den kvalitet på vattenmiljön som följer av EU-rätten och inte får medföra en försämring av vattenkvaliteten i strid med ett försämringsförbud. Förslagen syftar bl.a. till att säkerställa att det svenska regelverket är förenligt med EU-domstolens avgörande i den s.k. Weserdomen. De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Våra allmänna synpunkter

Promemorians ingångsvärden och dess utgångsvärden

SHF verkar i hela landet, för en utveckling som är ekologiskt (miljömässigt), ekonomiskt och socialt/kulturellt hållbar, i balans mellan dessa tre hållbarhetsdimensioner. Den lokala värdesättningen och det lokala inflytandet står i centrum för balanseringen. För detta stöder vi oss på portalparagraferna i miljöbalken, den europeiska landskapskonventionen och Århuskonventionen.

Vi konstaterar att de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen handlar i huvudsak om att hitta en balans mellan samhällets behov av vattenkraftsel och den del av den ekologiska hållbarhetsdimensionen som handlar om ekologi i rinnande vatten. SHF befarar att en operationalisering av vattenförvaltningen, utifrån de förutsättningar som ges av logiken bakom promemorian och dess förslag i, inte kommer att leda till en balanserad hållbarhet för *hela* den vattenmiljö, det landskap och de människor som påverkas. Detta borde också framgå av promemorians konsekvensanalys.

Helhetsperspektiv och den nationella planen

Vi välkomnar en nationell plan för helhetssynen och ett nationellt helhetsperspektiv som ligger till grund för utformning och genomförande av en vattenförvaltning som lever upp till EU-rätten. Det är i detta hänseende centralt att den nationella planen, helhetssynen och helhetsperspektivet omfattar inte bara en balans mellan samhällets behov av vattenkraftsel och de rinnande vattnens ekologi, utan också en balansering utifrån alla dimensionerna av hållbar utveckling. En sådan logik leder till att vattenförvaltningen också utformas och genomförs utifrån av en avvägning mot vattendragens *alla* ekologiska, ekonomiska och sociala/kulturella miljövärden.

Många av vattendragens sociala och kulturella miljövärden har möjlighet att kunna tas tillvara och ges möjlighet att utvecklas, inom vad EU:s vattendirektiv medger och utifrån andra behov som samhället har och utifrån intentionerna med den europeiska landskapskonventionen och

Århuskonventionen. För att nå dit behöver departementets förslag utvecklas (se också mer detaljerat nedan under våra specifika synpunkter i bilaga 1). SHF anser att departementets förslag på ett tydligare sätt behöver omfatta både de vattenverksamheter och vattenförekomster som inte kopplas till elproduktion, och ett synsätt som också omfattar hur dessa ska ses och tas om hand.

Förslaget menar att miljöåtgärder ska planeras och utföras ur ett avrinningsområdesperspektiv eller lokalt i perspektivet vattendrag. Vi ser det som sannolikt att miljöåtgärder därför samtidigt kommer att planeras och utföras också i vattenverksamheter eller vattenförekomster utan koppling till produktion av vattenkraftsel, men som finns i samma vattendrag.

Aktörer som ska medverka i den nationella planen och vilka värden som ska omfattas på den nationella nivån.

För att nå förväntad helhetssyn och helhetsperspektiv samt balanserade avvägningar mellan olika intressen och värden redan på nationell nivå, istället för först på länsnivå, anser vi det som centralt att Riksantikvarieämbetet på tydligt sätt medverkar i arbetet med den nationella planen. Detta behöver därför framgå av bestämmelserna i förordningen om vattenverksamhet. Vi anser för samma syfte att också ideella organisationer som arbetar för bl.a. lokal utveckling, kulturarv och kulturmiljö ges möjlighet att på lämpligt sätt medverka i arbetet med planen och i enlighet med de föreslagna bestämmelserna.

Vi understryker vikten av att avrinningsområdenas, vattendragens och vattenförekomsternas kulturella och sociala miljövärden ska föras in i arbetet med planen på nationell nivå, och inte först på länsnivå via länsstyrelsen, som förslaget till nya bestämmelser lyder. Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljöer vid vattendrag* från år 2016 uttrycker länsstyrelsens utvecklingspotential i arbetet med att se till att vattenförvaltningen vid myndigheten omfattar också kulturmiljöintresset.

Fondlösningen

Det kan bli ekonomiskt ohållbart för en liten elproducent (eller annan vattenverksamhet) att betala den i fonden skisserade självriskan om 15 %, även om bidrag från fonden ges för att bygga en fiskväg för 7 miljoner kronor. För en hembygdsförening eller arbetslivsmuseum, vars vattenverksamhet kommer att omfattas av den nationella planen, prövning och åtgärder, kan en sådan självrisklösning bli ohållbar, om inte självriskan kan utgå för särskild föreningsverksamhet eller att den kan täckas av andra offentliga bidrag för vattenvård.

Den fondlösning som nu tas fram kommer inte att omfatta de tusentals dammar och kulturmiljöer som också kan bli föremål för prövning och åtgärder, men som inte kan kopplas till produktion av vattenkraftsel. Aktuell promemoria har också fokus på just vattenkraftsel och de rinnande vattnens ekologi, samt att alla vattenkraftselkopplade vattenverksamheter ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Promemorians förslag och fondlösningen är två barn av samma logik. Vi framhåller att det ur ett brett och modernt miljöperspektiv är problematiskt att alla modifierade vattenförekomster omfattas av varken fondens eller promemorians logik (och konsekvensanalys).

Kraftigt modifierade vatten

Vi välkomnar också en vattenförvaltning som ska utnyttja de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter. SHF anser att det med utnyttjande av dessa möjligheter som rätt avvägningar mellan landskapets *alla olika* miljövärden i vattendragen kan komma till stånd och som vi kan utveckla en hållbar vattenförvaltning. Här står begreppet kraftigt modifierat vatten (KMV), enligt direktivets artikel 4.3 och 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, i fokus.

SHF vill dock utveckla ovanstående när det gäller lokalt inflytande över bl.a. landskapet, miljöfrågor och beslutsprocesser. Miljökvalitetsnormer sätts av staten. I promemorian föreslår departementet med skärpa att ett utpekande av KMV för kulturella och sociala värden är motiverat först då det rör sig om betydande värden av större betydelse. Dessa exemplifieras med utpekade riksintressen, nationellt eller regionalt värdefulla miljöer och områden. Dessa områden har *också* pekats ut av staten, eller i vissa fall kommunala myndigheter. Vi anser att ett sådant synsätt *top-down* är olyckligt. Vikten av lokala intressens inflytande framhålls i bl.a. vattendirektivet och landsbygdskommitténs betänkande från 2017.

SHF vill framhålla att den lokala värderingen av vilka sociala och kulturella miljöer som är betydelsefulla, tillsammans med vilka höga rekreationsvärden som finns lokalt kopplade till det aktuella vattendraget borde kunna ses som tillräckligt viktiga för utpekande av KMV. Ett sådant synsätt ligger också i linje med och stöds av

- den kulturarvspolitik som antogs av riksdagen under sommaren 2017, och de nationella målen för kulturmiljöarbetet, där hållbarhet, inkludering, medskapande, delaktighet och en helhetssyn på förvaltningen av landskapet framhålls,
- intentionerna med den europeiska landskapskonventionen; om landskapets sociala betydelse och vikten av att människor kan delta aktivt i värdering och förvaltning av landskapet, och
- intentionerna med Århuskonventionen och följande EU-direktiv: om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormen god ekologisk status gäller för nästan alla vattenförekomster idag, oavsett om denna miljökvalitetsnorm är rätt eller inte, och utan beaktande av andra miljö- eller rekreationsvärden. Målsättningen för miljöåtgärder i den aktuella vattenförekomsten blir då att uppnå god ekologisk status.

SHF ser det i sammanhanget som positivt att departementet framhåller att vattenmyndigheterna kan ändra miljökvalitetsnormer under pågående förvaltningscykel eller i samband med uppdateringar av förvaltningsplaner. Ett sådant synsätt ser SHF som centralt och vägledande för att staten och lokala intressen ska hitta rätt i hur vattendragens ekologiska, sociala och kulturella miljöer värderas och klassificeras samt vilka miljökvalitetsnormer som sätts för vattenförekomsterna.

Konsekvensanalysen

Då förslagen i promemorian har fokus på att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen relaterat till rinnande vattens biologiska mångfald och de krav som EU:s vattendirektiv ställer på Sverige, redovisas inte heller de konsekvenser förslagens genomförande har för miljön i stort eller för rekreationsvärden i vattendragen eller för de vattenverksamheter, verksamhetsutövare och vattenförekomster som inte är kopplade till produktion av vattenkraftsel.

SHF anser att konsekvensanalysen behöver utvecklas när det konsekvenserna för miljön i stort och för rekreationsvärdena, utifrån aktuellt fokus för promemorian, d.v.s. vad som sannolikt kommer att hända i landskapet innan och om förslagen i promemorian genomförs, med avsikt att en hållbarhetsbalansering mot också miljöns sociala och kulturella värden.


Vi ställer oss också frågan hur vattenförvaltningen kommer att utföras och vilket fokus den kommer att få i väntan på att en nationell plan och fond sätts i sjön. SHF ser som en konsekvens att tillsynen och restaureringsåtgärderna i vattendragen kan komma att fokuseras på just de tusentals vattenförekomster som inte kan kopplas till elproduktion, men som ofta har betydelse för en socialt eller kulturellt hållbar utveckling. Många av dessa vattenförekomster borde också komma ifråga för utredning om och förklaring som kraftigt modifierade. En sådan konsekvens borde analyseras och beskrivas i promemorian.

Slutord


Tonen för vilka ekologiska, ekonomiska och sociala/kulturella miljövärden vattenförvaltningen omfattar och påverkar, och hur förvaltningen med hänsyn till dessa ska bedrivas så att Sverige samtidigt lever upp till EU:s krav enligt vattendirektivet, behöver sättas redan på nationell nivå. Det är angeläget att regeringen och de ansvariga myndigheterna tar denna möjlighet nu när helhetssynen och den nationella planen utformas, för att bli vägledande för det regionala och lokala arbetet.

Att ta en sådan möjlighet ligger också linje med det regeringsuppdrag som tio myndigheter fått att utarbeta ett mer samlat och strategiskt förhållningssätt till hur deras verksamheter påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket finns bland dessa tio myndigheter. Riksantikvarieämbetet har en stödjande och samordnande roll. Sveriges hembygdsförbund kan stötta i såväl det arbetet, som arbetet med att ta fram helhetssynen och den nationella planen.

För Sveriges hembygdsförbund, på styrelsens uppdrag



Jan Nordvall
Generalsekreterare



Michael Lehorst
Kulturmiljöstrateg

Bilaga I

Sveriges hembygdsförbunds specifika synpunkter

I dessa synpunkter använder vi omväxlande begreppen "miljön i stort eller rekreationsvärden" (enligt vattendirektivet artikel 4.3 eller 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen om kraftigt modifierade vattenförekomster) eller "sociala och kulturella miljövärden" för den sociala och kulturella dimensionen av hållbar utveckling.

Avsnitt 10 vad Miljö- och energidepartementet föreslår i huvudsak, och avsnitt 10.2 förslag till nationell plan för moderna miljövillkor

Förslagen i promemorian har tre utgångspunkter som kopplar till varandra. Förslagen har tagits fram i syfte att (1) genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen, (2) tydliggöra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten i fråga om prövning och omprövning av verksamheter och åtgärder som kan påverka vattnets status på ett icke acceptabelt sätt eller äventyra att beslutade miljö kvalitetsnormer följs, och (3) genomföra de ändringar som behövs med anledning av riksdagens tillkännagivande om förutsättningar för småskalig vattenkraft. Förslagen rubriceras enligt följande:

- Verksamheterna ska ha moderna miljövillkor
- Verksamhetsutövaren ansvarar för att hålla miljövillkoren moderna
- Prövningarna ska ske med en nationell helhetssyn på behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel
- Uppdateringen till moderna miljövillkor får vänta tills det blir dags enligt planen
- En branschgemensam finansiering (fond)

När det gäller rubriceringen för den nationella helhetssynen föreslår departementet att regeringen ska se till att det finns en nationell plan för de prövningar och omprövningar som behöver göras för att befintliga verksamheter för produktion av vattenkraftsel ska förses med moderna miljövillkor. Denna plan bör vara nationell och tas fram av de myndigheter som företräder berörda statliga intressen som t.ex. en säker energiförsörjning och skydd av djur- och växtliv. Planen ska ange en nationell helhetssyn på prövningen så att den resulterar i största möjliga nytta för vattenmiljön med minsta möjliga negativa inverkan i fråga om nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen ersätter inte den individuella prövningen och det är först vid den individuella prövningen som de konkreta förutsättningarna för driften av den enskilda verksamheten bestäms.

En ny bestämmelse föreslås i 11 kap. miljöbalken och lyder

28 §

Regeringen ska se till att det finns en nationell plan för de prövningar som avses i 27 §. Planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med

1. största möjliga nytta för vattenmiljön, och

2. minsta möjliga negativa inverkan i fråga om nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

- *Vår synpunkt*

Vi menar att planen bör omfatta även påverkan på miljön i stort och rekreationsintressen, i syfte att den nationella helhetssynen omfattar också dessa intressen så att prövningen får största möjliga nytta också på dessa värden. Den nya bestämmelsen bör därför ha följande lydelse

28 §

Regeringen ska se till att det finns en nationell plan för de prövningar som avses i 27 §. Planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med

1. största möjliga nytta för vattenmiljön, **miljön i stort och rekreationsvärden och**
2. minsta möjliga negativa inverkan i fråga om nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel,

Vidare anför departementet att huvudansvaret för den nationella planen bör ligga på Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenskakraftnät. Den nationella planen tas fram av Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät i samverkan med berörda myndigheter såsom bl.a. länsstyrelserna (inkl. vattenmyndigheterna), Kammarkollegiet och Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten bör ha uppgiften att samordna arbetet och i den rollen även verka för att berörda myndigheter såsom t.ex. Riksantikvarieämbetet vad gäller kulturmiljön och intresseorganisationer ges möjlighet att på lämpligt sätt medverka i arbetet med planen. Två nya bestämmelser föreslås i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. och lyder

28 §

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med planen så att den blir ändamålsenlig med hänsyn till

1. syftet att nå de mål och främja den samordnade prövning som avses i 25 §, och
2. behovet av att vattenverksamheterna så snart som möjligt får moderna miljövillkor.

29 §

Havs- och vattenmyndigheten ska

1. samordna arbetet med planen och fatta de beslut som behövs för att anta planen och ändringar i den, och
 2. fortlöpande följa genomförandet av planen och vid behov ändra den så att den är aktuell med hänsyn till hur arbetet fortskrider och myndigheternas resurser för att medverka i genomförandet
- I samordningen ska Havs- och vattenmyndigheten verka för att berörda myndigheter och intresseorganisationer ges möjlighet att på lämpligt sätt medverka i arbetet med planen.*

- *Vår synpunkt*

Det är centralt att planen tas fram av fler myndigheter än de som företräder berörda statliga intressen som en säker energiförsörjning och skydd av djur- och växtliv. Vi

framhåller än en gång det statliga ansvaret för kulturmiljö och kulturarv, och förordar att Riksantikvarieämbetet medverkar i planen så att den blir ändamålsenlig med hänsyn dess syften och bakomliggande behov, med hänvisning till vad vi anförde ovan. Detta bör då framgå av bestämmelsen och den bör lyda

28 §

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Kammarkollegiet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med planen så att den blir ändamålsenlig med hänsyn till

- 1. syftet att nå de mål och främja den samordnade prövning som avses i 25 §, och*
- 2. behovet av att vattenverksamheterna så snart som möjligt får moderna miljövillkor.*

Vi har ovan anförde vikten av att andra organisationer med intresse i vattendragens värden än vattenvårdande och sportfiskeorganisationer ges möjlighet att på lämpligt sätt medverka i arbetet med planen. Detta behöver dock inte in i bestämmelsen (29 §), men ingå i tankemodellen eller logiken för vilka organisationer lagstiftaren och myndigheterna anser bestämmelsen ska omfatta.

Departementet föreslår vidare att den nationella planen är verktyget för att en helhetssyn i fråga om avvägningar mellan behovet av miljöförbättrandeåtgärder och behovet av nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska få genomslag i den enskilda prövningen. Länsstyrelsen ska se till att frågor som rör skydd och vård av kulturmiljöer förts in i arbetet med planen. En ny bestämmelse föreslås i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. och lyder

30 §

Länsstyrelserna ska se till att

- 1. berörda vattenmyndigheter deltar i arbetet med planen, och*
- 2. frågor som rör skydd och vård av kulturmiljöer förts in i arbetet med planen.*

- *Våra synpunkter*

SHF har anförde ovan vikten av att vattendragens andra värden än vattenkraftsel och de strömmande vattens ekologiska behöver in i logiken och synsättet för vattenförvaltningen redan på nationell nivå. Därav synpunkten ovan om Riksantikvarieämbetet som utpekad myndighet i 28 §. Vi anser det därför som olyckligt om kulturmiljöns värden ska tas om hand i planen först på länsnivå, även om kulturmiljövärdena *också ska* tas om hand på den nivån enligt bl.a. länsstyrelsens instruktion, kulturmiljölagen, miljöbalken och miljö kvalitetsmålen.

SHF vill med skärpa återigen framhålla vikten av att även vattendragens sociala och kulturella värden (miljön i stort och rekreationsvärden**) omfattas av den nationella planen, särskilt för att kunna "...bädda för att det finns en genomtänkt helhetssyn i ett större perspektiv innan den enskilda prövningen inleds, t.ex. genom att styra så att en enskild verksamhet inte prövas förrän klassificeringar av vatten och de miljö kvalitetsnormer som är förenade med klassificeringarna hunnit ses över och i förekommande fall ändrats."

Vi exemplifierar hur helhetssynen kan se ut i tankemodell och logik genom att komplettera (fet stil) den föreslagna bestämmelsen och promemorians text i dess författningskommentar till 11 kap 28 § miljöbalken:

*Planen ska vara ett verktyg för en samordning av de enskilda prövningarna så att det ges möjlighet för en nationell helhetssyn i prövningsunderlaget och på så sätt få genomslag i prövningarna. I prövningen av en enskild verksamhet bestäms de villkor som ska gälla för verksamheten utifrån hur den påverkar sin omgivning. Det är i den prövningen som alla slutliga avvägningar görs, inklusive avvägningar som rör intresset av att verksamheten ska bidra med produktion av vattenkraftsel, avvägningar som rör intresset av att **ta tillvara** den omgivande natur- och kulturmiljön och avvägningar som rör andra enskilda och **organisationer** som kan påverkas av verksamheten. Den enskilda prövningen görs med tillämpning av de regler som gäller för prövningen och som bestämmer förutsättningarna för vad som får tillåtas och vilka försiktighetsmått som måste vidtas. De miljö kvalitetsnormer som gäller för det vatten som verksamheten påverkar är rättsligt bindande för prövningen, vilket kräver att **miljö kvalitetsnormerna är satta också utifrån vilka värden som finns i miljön i stort och rekreationsintressena.***

*Den nationella helhetssynen handlar om avvägningar mellan **miljöskyddsintresset, elproduktionsintresset, kulturmiljöintresset och sociala intressen** ur ett nationellt perspektiv. Den nationella planen kan inte ersätta några rättsregler som är bindande för den enskilda prövningen. Planen kan däremot påverka de enskilda prövningarna genom att bädda för att det finns en genomtänkt helhetssyn i ett **verksamhetsperspektiv och landskapsperspektiv** innan den enskilda prövningen inleds, t.ex. genom att styra så att en enskild verksamhet inte prövas förrän klassificeringar av vatten och de miljö kvalitetsnormer som är förenade med klassificeringarna hunnit ses över och i förekommande fall ändrats.*

*Genom att ge anvisningar om vilka vatten som i det nationella perspektivet är betydelsefulla för produktion av vattenkraftsel, **miljön i stort och rekreationsintressena** blir planen styrande för vattenmyndigheternas bedömning av förutsättningarna att klassificera ett vatten som kraftigt modifierat och besluta om lägre ställda miljökrav.*

Planen bör utformas så att den kan utgöra ett beslutsunderlag inom vattenförvaltningen i frågor som kräver ett nationellt helhetsperspektiv inför klassificering och beslut om miljö kvalitetsnormer. Arbetet med planen kan leda till att det kommer fram ny kunskap som i sin tur innebär att det står klart att det finns förutsättningar för att använda någon av de möjligheter som regelverket ger till undantag från det generella kravet att en vattenförekomst ska uppnå god ekologisk status. I sådana fall bör planen och dess tidplan för prövningar ge utrymme för vattenmyndigheterna att göra en ny klassificering av den berörda vattenförekomsten innan prövningarna av de verksamheter som påverkar vattenförekomsten påbörjas. Vattenmyndigheterna, som förutsätts ta en aktiv roll i planarbetet, kommer att vara en garant för att arbetet med klassificering och

kvalitetskrav bedrivs i den utsträckning och den prioritetsordning som behövs för att genomföra planen.

Inledningen, avsnitten 7.4, 7.5, 7.6, 10, 10.2 där Miljö- och energidepartementet föreslår att de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas, om kraftigt modifierade vatten och ändring av miljö kvalitetsnormer

Departementet föreslår att de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas. En ändring i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen föreslås och lyder

3 §

Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och...

I avsnittet *Förslag* sägs att om arbetet med planen kan leda till att det kommer fram ny kunskap som i sin tur innebär att det står klart att det finns förutsättningar för att använda någon av de möjligheter som regelverket ger till undantag från det generella kravet att en vattenförekomst ska uppnå god ekologisk status. I sådana fall bör planen och dess tidplan för prövningar ge utrymme för vattenmyndigheterna att göra en ny klassificering av den berörda vattenförekomsten innan prövningarna av de verksamheter som påverkar vattenförekomsten påbörjas.

Vattenmyndigheterna, som förutsätts ta en aktiv roll i planarbetet, kommer att vara en garant för att arbetet med klassificering och kvalitetskrav bedrivs i den utsträckning och den prioritetsordning som behövs för att genomföra planen.

Departementet redovisar bakgrunden till att förklara en vattenförekomst för kraftigt modifierad enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen. I förklarandet ska också bedömas om nödvändiga åtgärder för att uppnå god ekologisk status skulle leda till en betydande negativ påverkan på miljön i stort. I så fall kan vattenförekomsten också förklaras som KMV, även om åtgärderna inte bedöms leda till en betydande negativ påverkan på energisystemet. Med "miljön i stort" avses såväl naturmiljön i sig som kulturmiljöer, rekreationsvärden och sociala värden. Med andra ord ska även åtgärdernas påverkan på naturmiljöer, kulturmiljöer och värden för det rörliga friluftslivet vägas in. Ett utpekande av KMV på denna grund är motiverat först om det rör sig om betydande ingrepp i sådana värden av större betydelse – det behöver alltså röra sig om både omfattande påverkan på intressena och intressen som bedöms ha stort värde för samhället i stort, t.ex. i form av utpekade riksintressen, nationellt eller regionalt värdefulla miljöer och områden m.m. Europeiska kommissionens miljödirektorat har som en informationspunkt under ett möte med unionens vattendirektörer i juni 2016 särskilt adresserat frågan om utpekande av KMV för kulturmiljöer (DOC WD/2016-1/8) och då uppgett följande:

"...Article 4(3) to be applicable is that the changes to the hydromorphological characteristics of the water body concerned which would be necessary for achieving good ecological status would have significant effects on the wider environment ... the relevant CIS guidance document refers to the notion of the wider environment as covering heritage. Therefore Article 4(3) provides the

mechanism for Member States to ensure that an appropriate balance between water protection and heritage can be found.”

Vidare anføres att många värdefulla kulturmiljöer med höga kulturvärden är inte särskilt utpekade men utgör grunden för attraktiva livsmiljöer, rekreationsområden och populära besöksmål. För att kunna ta ställning till om en planerad åtgärd innebär ett betydande ingrepp i värden av större betydelse behövs det, när det gäller kulturmiljöer, finnas med en antikvarisk bedömning i beslutsunderlaget.

Angående ändring av miljö kvalitetsnormer anför departementet att ramdirektivet för vatten bygger på en adaptiv planering. Syftet med en adaptiv planering är att kunna göra anpassningar efter hand. Ett kontinuerligt arbete pågår för att förbättra dataunderlaget så att fler klassificeringar kan baseras på mer kompletta mätdata. Detta innebär att vissa klassificeringar av status eller potential kan komma att ändras allt eftersom kunskapsunderlaget kompletteras och förbättras. I och med att klassificeringarna ändras kan även miljö kvalitetsnormerna komma att ändras. Detsamma kommer att kunna ske till följd av eventuella förbättringar eller försämringar av vattenkvaliteten som uppstår, t.ex. till följd av befintliga och nya verksamheter och åtgärder eller till följd av att förvaltningen tillämpar någon sådan undantagsmöjlighet för lindrigare krav som ramdirektivet ger utrymme för. Det finns således inget hinder för vattenmyndigheterna att under de förutsättningar som regelverket ger ändra en miljö kvalitetsnorm, antingen under pågående förvaltningscykel eller i samband med uppdateringar av förvaltningsplaner.

Av promemorian framgår att det finns undantag som gör det möjligt att ställa lindrigare krav. Ramdirektivet för vatten ger medlemsstaterna möjlighet att avvika och göra undantag från de miljömål som anges i direktivet. De angivna målen om god yt- och grundvattenstatus eller god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus skulle som huvudregel ha uppnåtts senast den 22 december 2015. Miljö kvalitetsnormerna anger alltså dels en viss status eller potential som ska uppnås men också vid vilken tidpunkt statusen eller potentialen ska vara uppnådd. Direktivets bestämmelser om undantag möjliggör för medlemsstaterna att dels skjuta upp tidpunkten för när miljömålen ska nås, dels sätta lägre krav, dvs. fastställa mindre stränga mål än att uppnå god vattenstatus. Direktivet möjliggör även för medlemsstaterna att under vissa förutsättningar tillåta viss försämring av vattenkvaliteten. Bestämmelserna om undantag är dock fakultativa. Det finns därmed ingen skyldighet att besluta om undantag trots att det finns förutsättningar för det. Om undantag tillämpas, ska skälen för det anges i förvaltningsplanerna.

- *Våra synpunkter*

SHF anser det som ett mycket bra förslag och centralt att vattenmyndigheten ska förklara en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad då EU:s vattendirektiv medger detta. En *ska-skrivning* i bestämmelserna leder sannolikt till att vattendragens kulturella och sociala värden tas om hand både strategiskt och taktiskt på ett helt annat sätt och i en helt annan omfattning än hittills, med fortsättning i att de KVM-förklarade vattenförekomsterna ges miljö kvalitetsnormen *god ekologisk potential* istället för den idag nästan allena rådande miljö kvalitetsnormen *god ekologisk status*, och som satts av vattenmyndigheterna i stort sett oavsett vilka miljöer i stort eller rekreationsintressen som finns och kan komma att påverkas i eller vid vattendragen.

En sådan *ska-inriktning* för vattenmyndigheterna kräver att Havs- och vattenmyndigheten skyndsamt tar fram föreskrifter och vägledning för hur och vilka vattenförekomster som ska förklaras som KVM med hänvisning till miljön i stort och rekreationsintressen, vilka

då torde omfatta fler sådana intressen än sportfiske. Även här vill vi peka på vikten av att Riksantikvarieämbetet medverkar i framtagandet av eventuella föreskrifter och vägledning från Havs- och vattenmyndigheten. Vi anser det som grundläggande, logiskt och effektivt att *ska-synsättet* och den bakomliggande logiken för att förklara vattenförekomster som KMV beroende på miljön i stort och rekreationsvärden också genomsyrar den i promemorian eftersträfvade helhetssynen, nationella planen och helhetsperspektivet som ska stötta den regionala vattenförvaltningen.

Ovan har vi lämnat synpunkter på det statliga/offentliga ovanifrånperspektivet när det gäller både miljö kvalitetsnormeringen och värderingen av såväl miljön i stort som rekreationsvärdena. SHF vill återigen framhålla att den lokala värderingen av vilka sociala och kulturella miljöer som är betydelsefulla, tillsammans med vilka rekreationsvärden som finns lokalt kopplade till den aktuella vattenmiljön borde kunna ses som tillräckligt viktiga för utpekande av KMV och att ett sådant synsätt finner stöd i europeiska konventioner, EU-direktiv och den svenska politiken. Ett av problemområdena för vattenförvaltningen är att planerade åtgärder inte kommuniceras med lokalbefolkningen eller det lokala civilsamhället, förutom med de som varit sakägare eller involverade i vattenråd eller själva restaureringsprojektet. Detta har lett till lokala konflikter i onödan, vilket gjort vattenförvaltningen ineffektiv.

Avsnitt 10.3 Miljö- och energidepartementet föreslår sakkunniga

Departementet föreslår att i mål om prövning för moderna miljövillkor ska domstolen förordna en sakkunnig med uppgift att företräda den nationella planen i prövningen. Den sakkunnige ska avge ett utlåtande i målet. Om utlåtandet kräver särskild utredning, ska den sakkunnige anmäla detta till domstolen som ska besluta om utredningen. Verksamhetsutövaren ska svara för kostnaderna för den sakkunnige och eventuell sakkunnigutredning. Som sakkunnig får endast förordnas någon som regeringen har utsett att företräda planen.

- *Vår synpunkt*
SHF anser att om den nationella planen och vattenförvaltningen ska omfatta hela miljön så behöver de sakkunniga ha också sådan kompetens och sakkunnigutredningarna också omfatta hela miljön.

Avsnitt 10.5 Miljö- och energidepartementet föreslår om tillståndsprövningen

Departementet föreslår att i fråga om vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel men som inte anses ha ett tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser ska som huvudregel gälla att verksamhetsutövaren efter en anmälan till den nationella planen får avvakta med prövning tills det är dags för prövning för moderna miljövillkor enligt den tidsplan som framgår av planen.

Vidare föreslås att 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.

- *Våra synpunkter*

Vi anser – med hänvisning till ovanstående om att den bakomliggande logiken, helhetssynen, processekonomin, den nationella planen och fondlösningen bör omfatta hela miljön och alla vattenverksamheter – att utövaren för verksamheter som inte har moderna tillstånd efter en anmälan till den nationella planen får avvakta med prövning tills det är dags för prövning för moderna miljövillkor enligt den tidsplan som framgår av planen och att det för andra vattenverksamheter än de som nu omfattas av planen (enligt förslaget i promemorian) ska räcka med en anmälan i väntan på en planerad tillståndsprövning.

SHF ser det som en central framgångsfaktor för den nationella planens och vattenförvaltningens utformning och genomförande att alla vattenförekomster omfattas av samma logik, helhetssyn, avrinningsområdesperspektiv och vattendragsperspektiv samt utformning och genomförande av nationella planen och vattenförvaltningen.

Detta är också svar på departementets uppmaning att särskilt kommentera frågan enligt förslaget ovan.

Avsnitt 10.8 En branschgemensam finansiering (fond)

Departementet redovisar fondlösningen eller vattenkraftsfinansieringens etablering, vilken baseras på att följande grundförutsättningar är uppfyllda:

- en avvägning mellan miljöintresset och energiintresset på nationell nivå införlivas i rättssystemet med målen att
- uppdateringen till moderna miljövillkor ska ge största möjliga nytta för vattenmiljön och minsta möjliga negativa inverkan i fråga om nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Vattenkraftsfinansieringen avses etableras som ett av finanslärerna samägt bolag som ska ha som verksamhetsföremål att tilldela finansiering till verksamhetsutövare av elproduktion från vattenkraft för de miljöåtgärder som krävs för att förena denna produktion med moderna miljökrav inom ramen för den avvägning mellan miljöintresset och energiintresset på nationell nivå som införlivas i rättssystemet.

- *Våra synpunkter*

SHF anser att det är bra att en fond etableras, men vi har under *våra allmänna synpunkter* gett uttryck för problematiken med nuvarande bakomliggande logik och helhetssynens brister, med fokus på att

- fonden omfattar inte alla vattenverksamheter och vattenförekomster, sett ur varken helhetsperspektiv, avrinningsområdesperspektiv eller vattendragsperspektiv då den bara gäller vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel,
- det kan bli ekonomiskt ohållbart för en liten elproducent (eller annan vattenverksamhet) att betala den för fonden skisserade "självriskan" om 15 %, även om bidrag från fonden ges för att bygga en fiskväg för 7 miljoner kronor. För en hembygdsförening eller arbetslivsmuseum, vars vattenverksamhet som kommer att

omfattas av den nationella planen, prövning och åtgärder, kan en sådan självrislösning bli ohållbar, om inte självrisken kan utgå för särskild föreningsverksamhet eller att den kan täckas av andra offentliga bidrag. En konsekvens av att inte kunna betala självrisk är utrivning, och

- en sannolik utveckling av vattenförvaltningen är att tillsynen och de s.k. miljöåtgärderna i vattendragen kommer att fokuseras på just de vattenförekomster som inte kan kopplas till elproduktion, och därmed inte heller omfattas av fonden, under tiden som den nationella planen formges och innan den effektueras.

Avsnitt 11 Konsekvensanalys

Förslagen promemoria har tagits fram i syfte att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energioverenskommelsen och tydliggöra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten vad gäller prövning och omprövning av verksamheter och åtgärder som kan påverka vattnets status på ett icke acceptabelt sätt eller äventyra att beslutade miljö kvalitetsnormer kan nås. Förslagen syftar vidare till genomförande av de ändringar som bedöms behövas för besvarande av riksdagens tillkännagivande om förutsättningar för småskalig vattenkraftsproduktion.

Av konsekvensanalysen framgår under rubriken att det finns en risk att vidtagande av de åtgärder för miljöanpassning som följer av en omprövning kan medföra förluster av kulturmiljövärden. Förslaget innebär att det tydliggör att en tillståndsdom i förekommande fall ska innehålla de villkor som behövs med hänsyn till intresset av att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer. Detta förtydligande i lagtext bedöms minska risken för att kulturmiljöfrågor inte ges tillräcklig tyngd i de enskilda prövningarna med följden att värdefulla kulturmiljövärden går förlorade. För att prövningsunderlaget ska bli rättvisande är det viktigt att det innehåller nödvändigt kunskapsunderlag med en antikvarisk bedömning. Även det förhållande att länsstyrelsen får en uttalad uppgift att föra in kulturmiljöfrågor i arbetet med framtagande av den nationella planen utgör en tydlig signal om att prövningens påverkan på kulturmiljön utgör ett viktigt beslutsunderlag vid prövning av mål och ärenden.

- *Våra synpunkter*

Då förslagen i promemorian har fokus på att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energioverenskommelsen relaterat till rinnande vattens biologiska mångfald och de krav som EU:s vattendirektiv ställer på Sverige, redovisas inte heller de konsekvenser förslagens genomförande har för miljön i stort eller för rekreationsvärden i vattendragen eller för de vattenverksamheter, verksamhetsutövare och vattenförekomster som inte är kopplade till produktion av vattenkraftsel.

Under rubriken *Omprövning för moderna miljö villkor* i avsnitt 11.3 redovisas konsekvenser för kulturmiljövärden, i samband med tillståndsprövning och omprövning av tillstånd ur perspektivet att länsstyrelsen ska se till att kulturmiljön kommer med i nationella planen och att relevanta underlag ska finnas för prövningen, även när det gäller kulturmiljö. Länsstyrelsen har detta ansvar inom prövningen och miljöåtgärder redan idag. Departementets konsekvensanalys ger vid handen att det finns en risk att vidtagande av de åtgärder för miljöanpassning som följer av en omprövning kan medföra förluster av



kulturmiljövärden, att förtydligande i lagtext bedöms minska risken för att kulturmiljöfrågor inte ges tillräcklig tyngd i de enskilda prövningarna.

SHF anser att konsekvensanalysen behöver utvecklas när det gäller konsekvenserna för miljön i stort och för rekreationsvärdena, utifrån aktuellt fokus för promemorian, d.v.s. vad som sannolikt kommer att hända i landskapet om förslagen i promemorian genomförs, med avsaknad av en hållbarhetsbalansering mot också miljöns sociala och kulturella värden.

