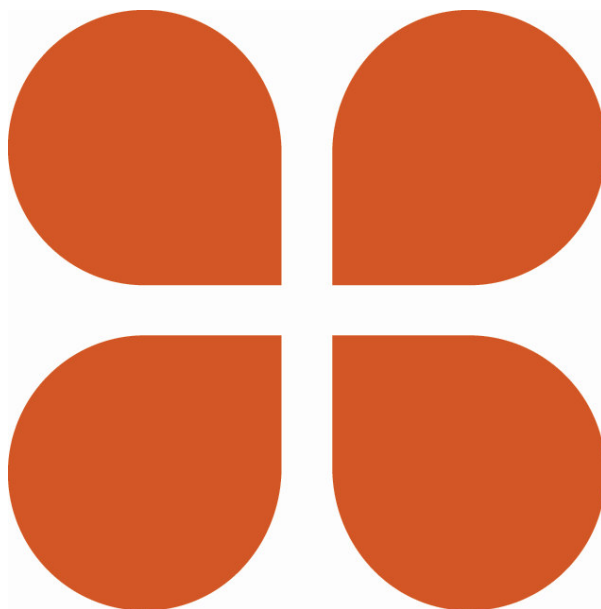


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Kulturmiljöer vid vattendrag

Framgångsfaktorer och problem för att beakta
kulturmiljöer i anslutning till vattenvårdsåtgärder



Riksantikvarieämbetet 2016
Box 5405
114 84 Stockholm
www.raa.se
registrator@raa.se

Upphovsrätt för text och bild, om inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY,
erkännande 2.5 Sverige <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund och motiv.....	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Utgångspunkter och bedömningsgrunder	9
1.5 Metod och genomförande	12
1.6 Begrepp.....	13
1.7 Disposition.....	15
2 Kulturmiljö och vattenförvaltning	16
2.1 Regelverk och politiska mål.....	16
2.2 Länsstyrelsernas arbete med vattenförvaltning och tillsyn	19
2.3 Förutsättningar och problem för att beakta kulturmiljöer	20
2.4 Sammanfattande iakttagelser.....	25
3 Kulturmiljöerna har beaktats men det finns problem	28
3.1 Förutsättningar fanns i aktuella fall för att beakta kulturmiljöer.....	28
3.2 Samverkan och rutiner krävs för en fungerande process	29
3.3 Ojämn resursfördelning och oklara regler för samfinansiering	31
3.4 Miljöbalkens möjlighet för kulturmiljöhänsyn är underutnyttjad.....	32
3.5 Tolkningsutrymme kan leda till olikartad hantering.....	32
3.6 Brister i samråds- och beslutsunderlag	33
3.7 Avvägningar är möjliga med lösningsorientering	33
3.8 Sammanfattande iakttagelser.....	34
4 Slutsatser och rekommendationer	36
4.1 Befintliga stöddokument är otidsenliga	36
4.2 Kunskapsunderlag behöver fortsatt tas fram och bli nationellt tillgängliga	37

4.3 Verksamhetsutövare har svårt att bära kostnader som krävs för att bevara kulturmiljöer.....	39
4.4 Kulturmiljöintresset behöver stärkas i tillämpningen av miljöbalken	40
5 Referenser	42
Bilagor.....	47

Sammanfattning

EU:s ramdirektiv för vatten ställer krav på att Sverige ska genomföra åtgärdsprogram så att landets vattenmiljöer når god ekologisk status. Fysiska hinder anges vara en orsak till att god ekologisk status i vattnen inte nås. I Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering 2015 av miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* anges att fysisk påverkan i vattenmiljön är det största hindret för att nå målet. Vidare anges att flera vattendrag och sjöar behöver restaureras och ett stort antal vandringshinder åtgärdas för att Sverige ska nå uppsatta miljökvalitetsmål avseende biologi, ekologi och vattenkvalitet.

Inte sällan är dock de utpekade miljöproblemen kulturmiljöer. Det finns en potentiell konflikt mellan samhällsmål för, å ena sidan vattenkvalitet, biologisk mångfald m.m. och å andra sidan målen för kulturmiljön. Målkonfliktens konsekvenser och omfattning behöver dock bli tydligare. Länsstyrelsernas och miljödomstolarnas förutsättningar att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen, däribland kulturmiljö, behöver belysas och eventuella brister åtgärdas.

Mot denna bakgrund initierade Riksantikvarieämbetet 2015 en utvärdering i syfte att utreda den övergripande frågan *om det finns förutsättningar för att beakta kulturmiljöer i samband med utredning och prövning av vattenverksamhet vid rinnande vatten?*

Utvärderingen visar att i de studerade fallen har det funnits tämligen goda förutsättningar för att beakta kulturmiljöer. Framgångsfaktorer har kunnat belysas samtidigt som en rad problem har identifierats. Samverkan och rutiner hos länsstyrelserna är framgångsfaktorer för att kulturmiljöer ska beaktas i utrednings- och prövningsprocessen. De svårigheter som framkommit är att det råder en ojämn resursfördelning inom länsstyrelsen, kostnader för bevarande av kulturmiljöer drabbar ojämnt samt att reglerna för samfinansiering är oklara. Vidare har det framkommit att miljöbalkens möjlighet för kulturmiljöhänsyn är underutnyttjad, att det finns brister i samråds- och beslutsunderlag som är till nackdel för beaktandet och bevarandet av kulturmiljöer. Trots att det finns vissa problem ser länsstyrelserna dock att avvägningar är möjliga med ett lösningsorienterat arbetssätt.

De slutsatser vi kan dra utifrån utvärderingen är att befintliga stöddokument för restaurering av vattendrag är otidsenliga, kunskapsupbyggnaden kring kulturmiljöer vid vattendrag

behöver fortsätta och framtagna kunskapsunderlag behöver bli nationellt tillgängliga samt att kulturmiljöintresset behöver stärkas i tillämpningen av miljöbalken. Vidare har verksamhetsutövare svårt att bära de kostnader som krävs för att bevara kulturmiljöer, vilket kan leda till att kulturmiljöer skadas eller rivs ut.

Slutsatserna föranleder Riksantikvarieämbetet att lämna följande rekommendationer:

- Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, bör gemensamt arbeta fram en övergripande vägledning som kan fungera som stöd i länsstyrelsernas arbete.
- Länsstyrelsernas arbete med att ta fram kunskapsunderlag för kulturmiljöer vid vattendrag behöver fortsätta och kunskapsunderlagen behöver göras nationellt sökbara. Förutsättningar för samfinansiering behöver även klargöras.
- Det finns behov av att utreda möjligheterna för att utveckla befintliga finansiella stödformer eller att inrätta och finansiera en statlig fond riktad till de ideella organisationer och enskilda som bedriver vattenverksamheter i prioriterade kulturmiljöer.
- Länsstyrelsen bör överväga att utveckla en gemensam förståelse för hur kulturmiljö bör komma in i miljöbalksprövningen samt att länsstyrelserna hittar sätt att förena vattenvård med andra miljöaspekter, däribland kulturmiljöer.
- Det finns behov av att utreda problematiken kring och de följder som krav om tillstånd för äldre vattenverksamheter enligt gällande lagstiftning får. Det finns även behov av att undersöka möjligheterna att se över tillämpningen av bestämmelserna om kraftigt modifierade vatten för vattendrag med värdefulla kulturmiljöer.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

EU:s ramdirektiv för vatten¹ ställer krav på att Sverige ska genomföra åtgärdsprogram för landets vattenmiljöer så att de når god ekologisk status². Vattenmyndigheterna har därför i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter upprätta åtgärdsprogram³ för att nå beslutade miljökvalitetsnormer för vatten⁴ och därigenom nå vattendirektivets mål.

Fysiska hinder anges vara en orsak till att god ekologisk status i vattnen inte nås. I Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering 2015 av miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*⁵ anges att fysisk påverkan i vattenmiljön är det största hindret för att nå målet. Vidare anges att flera vattendrag och sjöar behöver restaureras och ett stort antal vandringshinder åtgärdas för att Sverige ska nå uppsatta miljökvalitetsmål avseende biologi, ekologi och vattenkvalitet.

I många fall orsakas dessa fysiska hinder av kulturmiljöer såsom exempelvis kvarnar, smedjor, vattenkraftverk, industrier eller flottningslämningar. Det finns således en potentiell konflikt mellan samhällets målsättningar⁶ för kulturmiljöerna – som säger att de ska bevaras, användas och utvecklas – och målsättningarna för biologisk mångfald, vattenkvalitet m.m. – som betraktar kulturmiljöerna som hinder som behöver tas bort för att erhålla en god vattenmiljö. Konflikter finns även inom miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* i och med dess precisering om bevarande av både natur- och kulturmiljöer.⁷

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

² I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2013:19 och 2015:4) om klassificering och miljökvalitetsnormer för ytvatten framgår att den ekologiska statusen ska vägas samman utifrån fasta principer kring biologiska, kemiska, hydromorfologiska bedömningsgrunder samt klassificeras utifrån i femgradig skala (hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig).

³ Enligt 5 kap. 5 § miljöbalken (MB) och 6 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

⁴ Miljökvalitetsnormer för vatten fastställs med stöd av 5 kap. MB, enligt förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (2004:660) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2013:19 och 2015:4).

⁵ Naturvårdsverket (2015), *Mål i sikte, Volym 2 – Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering 2015*. Rapport 6662, s. 29.

⁶ Prop. 2012/13:96, Kulturmiljöns mångfald, s. 35–36.

⁷ Ds 2012:23, *Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*, s. 56–57.

Målkonfliktens konsekvenser och omfattning är dock oklar. Länsstyrelsernas och mark- och miljödomstolarnas förutsättningar för att väga av olika samhällsintressen, däribland kulturmiljö, biologisk mångfald, fiskevård m.m., i ärenden som rör åtgärder i vattendrag behöver belysas. Eventuella brister i förutsättningarna behöver bli tydliga och vid behov åtgärdas. Förutsättningarna kan bland annat handla om hur länsstyrelserna handlägger ärenden som berör flera olika samhällsintressen, vilka förutsättningar som domstolar har att ta ställning och avgöra ärenden som rör vattendrag samt om kulturmiljö beaktas vid genomförandet av vattenvårdsåtgärder.

Utvärderingen har ett fokus på utrednings- och prövningsprocessen av vattenverksamhet⁸. Utgångspunkten är att oavsett vem som initierar en vattenverksamhet och vilka vattenvårdsåtgärder som planeras är det avgörande att processen inkluderar ett kulturmiljöperspektiv om kulturmiljöer ska kunna beaktas. Om kulturmiljöer inte hanteras på ett bra sätt i processen, exempelvis genom att det inte finns kompletta underlag som beskriver vilka konsekvenser planerade åtgärder får eller att kulturmiljön inte vägs in som ett samhällsintresse i den avvägning som ska ske inför beslut om åtgärder, kan följden bli att den kulturmiljö som utgör ett vandringshinder skadas eller rivs ut.

1.2 Syfte och frågeställningar

Utvärderingen ska belysa framgångsfaktorer och problem i anslutning till den utredning och prövning som görs av vattenverksamhet.

Utvärderingen har följande frågeställningar:

1. Har processer i samband med utredning och prövning av vattenverksamhet vid vattendrag skapat goda förutsättningar för att beakta kulturmiljöer?
2. Vilka faktorer leder till att kulturmiljöer beaktas respektive inte beaktas när vattenverksamhet utreds och prövas?

⁸ Vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § MB är åtgärder som innebär 1) uppförande, ändring, lagning eller utrivning av anläggning i ett vattenområde, 2) fyllning eller pålning i ett vattenområde, verksamhet som innebär 3) bortledning av vatten, 4) grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde, åtgärd som syftar till att 5) förändra vattnets djup eller läge, 6) bortledning av grundvatten eller av en anläggning för detta. 7) tillförsel av vatten för att öka grundvattensmängden eller utförande av en anläggning eller åtgärd för detta och 8) markavvattning.

1.3 Avgränsningar

Utvärderingen undersöker förutsättningarna för beslutsfattare att beakta kulturmiljöer i utrednings- och prövningsprocesser av vattenverksamhet vid rinnande vatten. Med beakta avses i denna studie att de som fattar beslut om en vattenverksamhet väger in kulturmiljö som ett av flera samhällsintressen inför ett beslut. Utvärderingens avgränsning motiveras av att goda förutsättningarna för att beakta kulturmiljön ligger i processen före beslutet dvs. i de samråd som ska ske mellan verksamhetsutövare och länsstyrelserna inför en tillståndsprövning av en vattenverksamhet, i länsstyrelsernas beredning av egeninitierade vattenvårdsåtgärder eller av länsstyrelsens eventuella yttranden i samband med mark- och miljödomstolars prövning av vattenverksamheter. Därför är processen inför beslut utvärderingens huvudfokus och inte själva beslutet.

Beslutsfattaren ska väga samman en rad olika aspekter i sina beslut om vattenverksamhet. Beroende på prioriteringen mellan aspekter kan besluten komma att innebära både positiva och negativa konsekvenser för kulturmiljön. Utvärderingen gör ingen bedömning av beslutsfattarens prioritering mellan olika aspekter.

Ingen bedömning görs heller av vilka konsekvenser beslutade vattenvårdsåtgärder kan få för en kulturmiljö eller i vilken utsträckning genomförda åtgärder kan sägas vara i linje med kulturmiljöns kvaliteter. De tre fallstudierna med tillhörande intervjuer har bedömts kunna belysa både framgångsfaktorer och hinder för att kulturmiljöer beaktas i processen inför beslut.

1.4 Utgångspunkter och bedömningsgrunder

1.4.1 Utgångspunkter

De nationella målen för kulturmiljöarbetet

De nationella målen för det statliga kulturmiljöarbetet är utgångspunkter för utvärderingen på ett mer övergripande plan. I målen anges att det statliga kulturmiljöarbetet⁹ ska främja

⁹ Proposition 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald*, sid. 35. I propositionen konstateras att ett stort antal myndigheter har delansvar för kulturmiljön och bör vara involverade i, och ta ansvar för kulturmiljöns förvaltning och utveckling.

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, samt
- en helhetssyn på förvaltning av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen.¹⁰

Utvärderingen berör närmast målen om ett hållbart samhälle, människors delaktighet och en helhetssyn på förvaltning av landskapet.

Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag

Miljö kvalitetsmålet för *Levande sjöar och vattendrag* är en övergripande utgångspunkt för utvärderingen. I målet anges att:

"Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas."

Varje miljö kvalitetsmål har preciseringar som förtydligar målet. Till målet *Levande sjöar och vattendrag* är preciseringen att sjöar och vattendrags natur- och kulturmiljövärden ska vara bevarade och förutsättningar ska finnas för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.¹¹

1.4.2 Bedömningsgrunder

Utvärderingen utgår ifrån att goda förutsättningar för att beakta kulturmiljöer finns när utredning och planering håller en nivå som motsvarar riktlinjerna för samverkansprocessen

¹⁰ Prop. 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald*, s. 35–36.

¹¹ Ds 2012:23, *Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*, s. 56–57.

i dokumentet *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag*¹² samt innehåller de förutsättningar som finns beskrivna i manualen för *Ekologisk restaurering av vattendrag*¹³.

I den nationella strategin och i manualen för ekologisk restaurering av vattendrag lyfts flera faktorer fram som avgörande för genomförandet av restaurering av vattendrag. Även om strategin och manualen specifikt talar om restaureringsåtgärder kan de utgöra övergripande utgångspunkter för bedömning av framgångsfaktorer för ärenden som gäller vattenverksamhet.

Avgörande enligt den nationella strategin för en god hantering och avvägning mellan olika intressen och olika aktörer är:

- en fungerande samverkan och samverkansprocess, samt
- väl utvecklade rutiner för att väga intressen mot varandra.

Därutöver finns ett antal hjälpfrågor i strategin som kan ses som ett stöd för en god samverkan och bra rutiner. Bland dessa lyfts bland annat fram att det i samband med åtgärder är viktigt att fundera på 1) behov av kunskaper ur ett tvärsektoriellt perspektiv, 2) samråd i ett tidigt skede, 3) avvägning av olika intressen, 4) konsekvensbedömning, 5) dokumentation av kulturlämningar¹⁴ innan åtgärder genomförs samt informationsinsatser för att beskriva åtgärden eller uppmärksamma värdena och slutligen 6) uppföljning av genomförda åtgärder.¹⁵

I den manual som togs fram för restaurering av vattendrag, anges ett antal generella förutsättningar för framgångsrika restaureringsprojekt. Manualens angivna förutsättningar är i linje med vad som beskrivs i den nationella strategin och kan sammanfattas i följande punkter som är förutsättningar för framgångsrika restaureringsprojekt:

¹² Naturvårdsverket (2007), *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag – delmål 2, Levande sjöar och vattendrag*. Rapport 5746. Strategin togs fram gemensamt av Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Fiskeriverket.

¹³ Naturvårdsverket och Fiskeriverket (2008), *Ekologisk restaurering av vattendrag*.

¹⁴ Naturvårdsverket (2007), *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag – delmål 2, Levande sjöar och vattendrag*. Rapport 5746, s. 25–26. I strategin anges dokumentation av kulturlämningar, men genom övriga hjälpfrågor kan det även läsas som kulturhistoriska värden.

¹⁵ *Ibid.*, s. 25–26.

- tydliga målsättningar, roller och ansvarsfördelning,
- informellt samråd i ett tidigt skede,
- uthållighet i restaureringsarbetet,
- landskapsmässig sammanvägning av vilka åtgärder som ska genomföras och vilka områden som ska undantas från åtgärder med hänsyn till t.ex. kulturmiljön, samt
- fullgott inventeringsunderlag över landskapets tillstånd, hydrologiska förhållanden, flora, fauna och kulturmiljövården.¹⁶

1.5 Metod och genomförande

Dokumentstudier

En genomgång har gjorts av för vattenverksamhetsområdet relevanta dokument såsom lagar, förordningar, regeringsbeslut, propositioner, utredningar och rapporter. Detta för att belysa områdets bredd och komplexitet samt undersöka vilka faktorer som kan påverka om kulturmiljöer beaktas eller inte vid prövning av olika vattenvårdsåtgärder.

Fallstudier

Fallstudier har använts som en metod för att tränga in och förstå utrednings- och prövningsprocessen avseende vattenverksamhet och för att belysa olika framgångsfaktorer och problem i samband med denna. I fallstudierna har en genomgång gjorts av relevanta ärendedokument såsom beslut, yttranden och domar. Detta har sedan kombinerats med intervjuer av de som har hanterat ärendena eller på något sätt ansvarat för den här typen av ärenden vid länsstyrelsernas fiske-, vatten-, miljö- och kulturmiljövårdsfunktioner. Totalt har tolv handläggare och chefer intervjuats.

De tre fallstudierna är:

- Sätra bruk, Västra Götalands län – bruksmiljö upprättad 1739. Idag med tre stycken småskaliga kraftstationer och tillhörande dammar samt Edets kvarndamm med tillhörande kvarn och benstamp. Bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården.
- Holmsjöbäcken, Västerbottens län – vattendrag som under flottningsepoken var en viktig transportled för timmer. Spår från detta genom bortrensningar av sten och

¹⁶ Naturvårdsverket och Fiskeriverket (2008), *Ekologisk restaurering av vattendrag*, kap. 4, s. 1–2.

block samt i form av stenkistor, släntmurar, riskistor, timmerrännor och dammar. Lämningarna ses generellt inte som fornlämningar enligt 2 kap. kulturmiljölagen (KML) (1988:950).

- Ryfors bruk, Jönköpings län – bruksmiljö som anlades 1742. Idag med tre dammanläggningar, två med vattenkraftverk och den tredje med kvarndamm. Bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården.

Valda fall i sin helhet tillsammans med en beskrivning av hur länsstyrelserna i Västra Götalands, Västerbottens och Jönköpings län vanligen arbetar med den här typen av ärenden finns i bilaga 3–5.

Fallstudierna har valts ut bland de exempel på lämpliga ärenden som lämnats av en extern samverkansgrupp som har varit knuten till utvärderingen. I valda ärenden har det funnits olika bakomliggande skäl samt delvis olika förvaltningsbetingelser. Vidare är de aktuella så tillvida att de har hanterats av länsstyrelsen och/eller en prövningsinstans¹⁷ under de senaste fem åren. De tre fallstudierna kan däremot inte ses som representativa ärenden för att ge några generella svar på utvärderingens valda frågeställningar.

Vid intervjuerna med de tre länsstyrelserna har även mer övergripande frågor ställts om ärenden som gäller vattenverksamhet och processen för att hantera dessa, bland annat genom frågor om arbetssätt, påverkansfaktorer och behov.¹⁸

Projektgrupp

Projektgruppen har bestått av Michael Frisk, Anna Lihammer och Lena Olsson (projektledare).

1.6 Begrepp

Beakta kulturmiljö – i denna studie avser uttrycket att de som fattar beslut om vattenverksamhet vid rinnande vatten väger in kulturmiljö som ett av flera samhällsintressen. Besluten kan sedan leda till olika slutsatser om kulturmiljön.

¹⁷ Mark- och miljödomstolen eller Mark- och miljööverdomstolen.

¹⁸ Intervjumanus – se bilaga 1.

Beslutsunderlag – är direkt kopplade till en beslutsprocess. Slutsatser från genomförda samråd ingår i beslutsunderlaget. Beslutsunderlaget bör ge stöd för analyser och slutsatser t.ex. alternativanalyser vad gäller val av plats. För att möjliggöra en integrering av miljöhänsyn finns i vissa ärenden krav på en miljökonsekvensbeskrivning.¹⁹

Kulturmiljö – avser hela den av människor påverkade miljön, det vill säga som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter. En kulturmiljö kan preciseras och avgränsas till att omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett mindre eller större landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om intensivt utnyttjade stads- eller industriområden såväl som extensivt påverkade skogs- eller fjällandskap. Kulturmiljön omfattar inte bara landskapets fysiska innehåll utan även immateriella företeelser som ortnamn eller sägner som är knutna till en plats eller ett område. Kulturmiljön är en del av kulturarvet.²⁰

Kulturhistoriskt värde – avser de möjligheter materiella och immateriella företeelser kan ge vad gäller att inhämta och förmedla kunskaper om och förståelse av olika skeenden och sammanhang – samt därigenom människors livsvillkor i skilda tider, inklusive de förhållanden som råder idag.²¹

Kulturmiljövärde – Inom miljömålsarbetet och andra sammanhang som berörs i denna rapport avser begreppet kulturhistoriska värden i miljön. Dessa är som regel knutna till tidigare eller pågående markanvändning och exempelvis bebyggelse, anläggningar, lämningar, markslag, växtlighet och sambanden dem emellan.

Kunskapsunderlag – används här i betydelsen ett beskrivande underlag som tas fram för att tydliggöra kulturmiljöns egenskaper och kulturhistoriska värden. Underlaget har inte vägts mot andra intressen, dvs. är inte anpassat till en specifik planeringsprocess eller beslutssituation. Exempel: inventeringar, riksintressebeskrivningar, landskapsanalyser.²²

¹⁹ Riksantikvarieämbetet (2014), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken – Handbok 2014-06-23*, s. 14.

²⁰ Riksantikvarieämbetet (2015): *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, rapport 2015-01-19, s. 13.

²¹ *Ibid.*, s. 12.

²² Riksantikvarieämbetet (2014), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken – Handbok 2014-06-23*, s. 14.

Samrådsunderlag – används här i betydelsen analyserande underlag som tas fram av den som avser att göra något som kan förändra kulturmiljön, där kunskapen ska underlätta möjligheten att ange synpunkter om lokalisering, omfattning och utformning. Underlaget möjliggör avvägningar mellan olika intressen på både översiktlig och detaljerad nivå. Samrådsunderlagen kan vara översiktliga, såsom exempelvis regionala landskapsbeskrivningar, eller mer riktade och projektspecifika, såsom landskapsanalyser, kulturmiljöanalyser, miljökonsekvensbeskrivningar, m.m. Underlagen kan omfatta hela eller delar av olika kunskapsunderlag.²³

1.7 Disposition

I kapitel 1 har syfte, frågeställningar och utgångspunkter, liksom avgränsningar och metoder klargjorts. I kapitel 2 beskrivs de regelverk som gäller för vattenverksamhet, åtgärders påverkan på kulturmiljöer, länsstyrelsernas arbete med vattenförvaltning och tillsyn samt aktuella frågor inom området. En bedömning görs av antalet kulturmiljöer som riskerar att beröras samt vilka konsekvenser detta kan få. I kapitel 3 finns en analyserande redovisning och diskussion av genomförda fallstudier och intervjuer. Slutligen i kapitel 4 finns en redogörelse av slutsatser och rekommendationer.

²³ Riksantikvarieämbetet (2014), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken – Handbok 2014-06-23* s. 15. Den definitionen som anges i handboken avser planeringsunderlag, men bedöms vara användbar för utvärderingens definition av samrådsunderlag.

2 Kulturmiljö och vatten-förvaltning

Vid olika vattenvårdsåtgärder, som genomförs vid rinnande vatten och som sker i linje med länsstyrelsernas vattenförvaltning och tillsyn, är kulturmiljön ett av flera samhällsintressen som ska beaktas. Avvägningen av olika samhällsintressen sker utifrån olika regelverk och olika politiska mål. Kulturmiljön ingår därmed i ett komplext sammanhang som de senaste åren ytterligare har komplicerats genom att verksamhetsutövare behöver söka tillstånd för befintliga anläggningar och vattenverksamheter enligt gällande lagstiftning. Följande avsnitt redogör översiktligt för denna komplexitet.

2.1 Regelverk och politiska mål

Miljöbalken

I miljöbalken (1998:808) och dess portalparagraf (1 kap 1 §) står att lagen syftar till att främja en hållbar utveckling och att ”Miljöbalken skall tillämpas så att:

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.”

Miljöbalkens (MB) portalparagraf beskriver på övergripande nivå vilka aspekter som ska beaktas i tillämpningen av lagen. Den skiljer sig från KML som ger ett lagskydd för ett fåtal, väl definierade miljöer (fornlämningar, byggnader och kyrkor). Det kan, som i fallet med kulturmiljöer vid vatten, uppstå konflikter mellan MB:s aspekter. I sådana fall behöver planerings- och beslutsunderlag ge stöd till beslutsfattare om de olika samhällsintressen som berörs och vilka konsekvenser planerad vattenverksamhet får för dessa för att det ska vara möjligt att prioritera och fatta väl avvägda beslut.

I 5 kap. MB regleras hur miljö kvalitetsnormer ska anges, hur åtgärdsprogram ska tas fram för att följa en miljö kvalitetsnorm samt hur förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska ske genom vattendistriktens vattenmyndigheter.

Ramdirektivet för vatten

Vattendirektivet (EU:s ramdirektiv för vatten)²⁴ har förts in i svensk lagstiftning genom 5 kap. MB, samt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Det är Sveriges fem vattenmyndigheter som ansvarar för genomförandet.²⁵ Om Sverige ska nå målet om god vattenstatus i linje med vattendirektivet, krävs åtgärder för att komma till rätta med fysiska förändringar i vattendragen som bland annat hindrar fiskar att vandra fritt.²⁶ I denna process riskerar många värdefulla kulturmiljöer att skadas eller raseras, exempelvis flottningslämningar, dammar och anläggningar knutna till vattenkraft.

Flera stater upplever problem med genomförandet av ramdirektivet

Flera EU-medlemsstater har rapporterat att det finns problem med införlivandet av EU:s ramdirektiv för vatten i den egna lagstiftningen och att det kan medföra en negativ påverkan på kulturmiljön.²⁷ European Heritage Legal Forum (EHLF) riktade därför i slutet av 2015 en fråga till sina medlemsstater om effekterna av ramdirektivet för vatten på kulturarvet och flera länder (Nederländerna, Tyskland, Danmark, Storbritannien, Belgien, Frankrike, Estland och Sverige) noterar svårigheter med att bevara vattenkvarnar och andra kulturmiljöer vid vattendrag. Vidare konstaterar EHLF att i samband med restaureringar av vattendragen har antalet historiska kvarnar som nedmonteras i Europa ökat under de senaste åren. Utifrån denna problembild har flera organisationer i EHLF, bland annat Riksantikvarieämbetet²⁸, skickat en skrivelse till Europeiska kommissionen för att lyfta

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

²⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2014), information på hemsida rubricerad *Vattenförvaltning*, publicerad 2014-03-04, <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledning/vattenforvaltning.html> Hämtad 2016-04-18.

²⁶ Vattenmyndigheten Bottenviken (2015), *Förslag på åtgärdsprogram för Bottenvikens vattendistrikt 2015-2021*, s. 4.

²⁷ The European Heritage Heads Forum (2016), *The EU Water Framework Directive puts watermills at risk*. Nyhet publicerad på hemsida 2016-02-12 <http://www.ehhf.eu/news/eu-water-framework-directive-puts-watermills-risk> Hämtad 2016-04-19.

²⁸ Riksantikvarieämbetet (2016), *Request for a public communication on the good implementation of the Water Framework Directive nearby cultural heritage constructions and activities*, dnr 1.2.2-2292-2016.

behovet av en dialog om ett bra genomförande av ramdirektivet för vatten i närheten av kulturarv.

Miljökvalitetsnormer innebär strängare krav

Vattenmyndigheternas åtgärder syftar till att nå uppsatta miljökvalitetsnormer för vatten. Systemet miljökvalitetsnormer och deras rättsverkan innebär i sin tur att strängare krav kan ställas mot en verksamhet.²⁹ De åtgärdsprogram som upprättas och genomförs för att uppsatta miljökvalitetsnormer ska nås kombinerat med krav om tillstånd för vattenverksamheter enligt gällande lagstiftning³⁰ har de senaste åren fått en ökad betydelse vid rättstillämpningen i enskilda fall. Många verksamheter och kulturmiljöanläggningar är inte skyddade genom äldre vattenlagstiftning eller miljöbalken. Befintliga anläggningar behöver därmed söka tillstånd på nytt som om de vore en nyetablerad verksamhet.

Därutöver kan förutsättningarna att beakta kulturmiljö även skilja sig åt. En kulturmiljö som är skyddad, såsom fornlämningar och byggnadsminnen, ger tydliga signaler om behov av ett beaktande till skillnad mot annan värdefull kulturmiljö som saknar lagskydd. Den valda modellen för åtgärdsarbetet innebär vidare att åtgärd för åtgärd initieras och prövas inom ramen för miljöbalkens hänsyns- och avvägningsregler alternativt genomförs utan prövning, men med utgångspunkt i miljöbalkens regler om hänsyn, avvägning, m.m. Sammantaget ger detta uttryck för att vattenvården tjänar som utgångspunkt i en prövningsprocess jämfört med andra samhällsintressen, som exempelvis kulturmiljö eller övrig naturvård.

Miljömålssystemet

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. För att åstadkomma detta har sexton miljökvalitetsmål formulerats som översiktligt beskriver tillståndet i miljön för ett samhälle med en ekologiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Kulturmiljöer vid

²⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2016), information på hemsida rubricerad *Rättsverkan av miljökvalitetsnormer*, publicerad 2016-03-16 <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning-lagar/vagledning/miljokvalitetsnormer/miljokvalitetsnormer/rattsverkan-av-miljokvalitetsnormer.html> Hämtad 2016-04-18.

³⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Tillsynsvägledning kring urminnes hävd, privilegiebrev, byggningsbalken och vattenkraftverk*. <https://www.havochvatten.se/download/18.4bb7d55f1532c20dea563b98/1460637234320/tvl-hav-urminnes-havd-privilegiebrev-vattenkraftverk.pdf> Hämtad 2016-04-21.

rinnande vatten berörs av miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*³¹ som innebär att vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras samt att bland annat kulturmiljö värden ska bevaras.

Varje miljö kvalitetsmål innefattar en rad preciseringar. I en av de elva preciseringarna inom målet *Levande sjöar och vattendrag* anges att ”sjöars och vattendrags natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena”.³² Avsikten som uttrycks är således att både naturvärden och kulturvärden ska bevaras.

I den fördjupade utvärderingen 2015 av miljö kvalitetsmålen anger Havs- och vattenmyndigheten att ”Fysisk påverkan i vattenmiljön påverkar de flesta av målets preciseringar och är den främsta orsaken till att målet inte nås. För att vända trenden behöver flera vattendrag och sjöar restaureras och ett stort antal vandringshinder behöver åtgärdas”.³³ Formuleringen signalerar tydligt att i strävan efter att nå uppsatta miljö kvalitetsmål avseende biologi, ekologi och vattenkvalitet kommer det bli problematiskt att bevara både natur- och kulturmiljöer.

2.2 Länsstyrelsernas arbete med vattenförvaltning och tillsyn

Länsstyrelsen är den regionala myndighet som ansvarar för olika frågor som rör kulturmiljö. Länsstyrelsens roll som sammanvägande myndighet innebär att den ska företräda kulturmiljöintressena tillsammans med alla de övriga allmänna intressen som krävs i olika frågor och ärenden. Därmed har länsstyrelsen ett ansvar för att kulturmiljö beaktas i anslutning till olika vattenvårdsåtgärder. Regionala förhållanden och förutsättningar för länsstyrelsernas arbete gör att uppdrag och uppgifter kan lösas på olika sätt, vilket bland annat kan visa sig i att man väljer olika sätt att organisera arbetet och att olika arbetsrutiner utvecklas.

³¹ Naturvårdsverket (2015), *Mål i sikte, Volym 2 – Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering 2015*. Rapport 6662, s. 28.

³² *Ibid.*, s. 28.

³³ *Ibid.*, s. 29.

Länsstyrelsen är den första instans i tillståndsprocessen som hanterar ärenden som gäller vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Detta sker vanligen genom de samråd som genomförs inför olika vattenrelaterade åtgärder. Vid mindre verksamheter gäller i regel anmälningsplikt hos länsstyrelsen och för verksamheter av större omfattning krävs i regel tillstånd av Mark- och miljödomstolen.

Länsstyrelsen är även tillsynsmyndighet över vattenverksamheter vari det bland annat ingår att kontrollera att tillstånd efterlevs och att ingripa mot olagliga arbeten i vatten. Alltså har länsstyrelsen möjlighet att rikta förelägganden till verksamhetsutövare om att söka tillstånd för verksamhet om sådant saknas. Inför en tillståndsprövning av en vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren samråda med länsstyrelsen. Länsstyrelsen är även remissinstans till Mark- och miljödomstolen och har rätt att överklaga domar från Mark- och miljödomstolen.

Som ett led i vattenförvaltningen och i linje med vattenmyndigheternas fastställda åtgärdsprogram arbetar länsstyrelsen fram kunskaps- och planeringsunderlag för vattenförvaltningen. I länsstyrelsens miljöarbete för att nå uppsatta miljö kvalitetsmål initierar länsstyrelsen många gånger själv olika vattenvårdsåtgärder. Flera av dessa åtgärder, exempelvis restaurering av vattendrag, innebär påverkan på kulturmiljöer. Åtgärderna finansieras bland annat med hjälp anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för anslaget och fördelar det till länsstyrelserna för det regionala arbetet med bland annat vattenförvaltning, kalkning, fiskevård, åtgärdsprogram för hotade arter samt lokala vattenvårdsprojekt, LOVA.³⁴

2.3 Förutsättningar och problem för att beakta kulturmiljöer

I dagsläget (våren 2016) saknas en nationell sammanställning av hur många anläggningar eller kulturmiljöer som kan komma att beröras av kommande vattenvårdsåtgärder. Vid länsstyrelserna pågår sedan flera år ett arbete att ta fram kunskapsunderlag för kulturmiljöer

³⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2015), *Vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, Enligt förordning (2009:381)*. Reviderad upplaga 2015. Göteborg, s. 5. LOVA-bidragen (bidrag till lokala vattenvårdsprojekt) finansieras ur havs- och vattenmiljöanslaget (anlag 1:12) i syfte att förbättra, bevara och skydda havs- och vattenmiljöer genom lokala vattenvårdsåtgärder.

vid vatten, vilket sedan 2010 har skett med stöd av bland annat Riksantikvarieämbetets anslag 7:2 Bidrag till kulturmiljövård.³⁵

Minst 10 000 kulturhistoriska anläggningar kan beröras

Det saknas exakt information om i vilken omfattning kulturhistoriska anläggningar kan komma att beröras. Utifrån Riksantikvarieämbetets informationssystem för fornminnen (FMIS) och SMHI:s nationella dammregister går det att göra en grov uppskattning. Informationen i FMIS gäller främst forn- och kulturhistoriska lämningar, såsom bland annat kvarnar, hyttor, hammare, smedjor, dammvallar, kraftverk och industrilämningar, medan till exempel byggnader inte finns med i någon större utsträckning. Vissa typer av lämningar är också svagt representerade, vilket vanligen gäller för sentida lämningar exempelvis flottninglämningar.

Utifrån uppgifterna i FMIS och SMHI:s dammregister kan en minimimängd kulturmiljöer uppskattas som i varierande grad skyddas av kulturmiljölagen, miljöbalken och plan- och bygglagen. Det finns mer än 10 000 objekt registrerade som är av sådan art att de skulle kunna beröras av förelägganden eller omprövning av tillstånd för vattenverksamhet. Informationen är inte helt enkel att bedöma. Flera av objekten utgör inte alltid ett vandringshinder exempelvis genom att de är raserade. Vidare saknas sedan ändringen av KML siffror avseende antikvarisk bedömning för de lämningar som finns registrerade i FMIS, det vill säga en bedömning huruvida en lämning uppfyller den nya lagens kriterier för fornlämning³⁶ och därmed har ett fornlämningsskydd.³⁷

Sammantaget kan uppgifterna i FMIS och SMHI:s nationella dammregister således ligga till grund för uppskattningen att det finns mellan 10 000–15 000 kulturhistoriska anläggningar registrerade som är av sådan art att de skulle kunna beröras av förelägganden eller omprövning av tillstånd för vattenverksamhet. Informationssystem ger dock inte

³⁵ Riksantikvarieämbetet (2015), *Åtterrapporering genomförande åtgärdsprogram 2015*, dnr 1.1.4-3835-2015. Under perioden 2010-2015 har närmare 21 miljoner fördelats av anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård till länsstyrelsens arbete att ta fram kunskapsunderlag. Enligt Riksantikvarieämbetets uppföljning av åtgärdsprogram för perioden 2009-2015 av åtgärd 20 anges fortsatta behov av att ta fram kunskapsunderlag.

³⁶ Ett förtydligande infördes i 2 kap. 1a § KML och gäller bedömning av fornlämningar. Det innebär att en lämning som kan antas ha tillkommit eller, i fråga om fartygslämning, förlit 1850 eller senare inte ska bedömas som fornlämning.

³⁷ Se vidare bilaga 2 – Kulturmiljöer vid vatten enligt FMIS och SMHI:s dammregister.

någon komplett information. Dessutom ökar informationsmängden ständigt, men detta får inte nödvändigtvis avtryck i registren. Vid referensinventeringar år 2009³⁸ ökade exempelvis antalet dammvallar i Kalmar län med 300 procent och antalet flottningslämningar i Västerbottens län med 1 600 procent, men nyfynden har inte alltid registrerats i FMIS.

Civilt kulturmiljöarbete försvåras när mål ställs mot mål

Enligt Arbetets museum finns ca 1 450 arbetslivsmuseer. Under hösten 2014 inventerades ca 200 av dessa som har det gemensamt att de är vattenanknutna kulturmiljöer. De ger tillsammans en bred bild av teknikhistoria och industriutveckling. Bilden inbegriper allt ifrån skvaltkvarnar med medeltida teknologi till flottningsleder och kraftstationer. Gemensamt för museerna är också att de alla drivs ideellt och därmed med knappa resurser.³⁹ De har därför svårigheter att klara kostnaderna för ett prövningsförfarande och risken är stor att ett ny- eller omprövning leder till att många av dessa inte kan fortsätta att bedriva sina verksamheter. Detta i och med att de ska bekosta både ett omfattande prövningsförfarande samt eventuellt även bekosta nya fiskvandringar.

Denna problematik delar arbetslivsmuseer med flera privatpersoner, egenföretagare, vägföreningar, byföreningar, hembygdsföreningar m.fl. där vattenverksamheten inte ger några större inkomster eller inga inkomster alls. Även många av de småskaliga vattenkraftverken⁴⁰ hamnar i denna problematiska situation⁴¹, där flera kan vara kulturhistoriskt intressanta anläggningar, men där elproduktionen inte är av en sådan omfattning att den kan bära dessa kostnader.

Avgift för prövning av vattenverksamhet enligt MB innebär kostnader för verksamhetsutövaren på mellan 1 500–400 000 kr.⁴² Alternativet är en utrivning av

³⁸ *Kulturmiljöer vid sjöar och vattendrag – Hur användbara är kunskapsunderlagen för miljömålsuppföljning?* Länsstyrelsen Kalmar län: Meddelandeserien 2010:15. s. 92, samt Länsstyrelsen i Västerbotten: Meddelandeserien 5:2010.

³⁹ Berry, Gustav & Nilsson, Torsten (2014), *Arbetslivsmuseer vid vatten – Inventering 2014*. Arbetets museum, s. 3.

⁴⁰ Ibid. s. 76. Småskaliga vattenkraftverk dvs. anläggningar med en effekt under 1,5 MW, är cirka 1 700 stycken.

⁴¹ SOU 2014:35, *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler, Slutbetänkande av vattenverksamhetsutredningen*, s. 634.

⁴² Länsstyrelsen i Stockholms län (2015), *Att söka tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken*. Fakta 2015:20, s. 4. För alternativa kostnadsberäkningar se även

anläggningen, vilket också innebär kostnader. Kostnaderna för ideellt drivna arbetslivsmuseer, hembygdsföreningar samt berörda privatpersoner och näringsidkare kan således bli betydande och få stora konsekvenser för såväl den fortsatta verksamheten som bevarandet. Utfallet av en tillståndsprovning kan dock innebära ytterligare kostnader för utrivning eller villkor om att anlägga vandringsvägar.

När det gäller konsekvenserna för civilsamhället är det inom ramen för denna utvärdering inte möjligt att genomföra en heltäckande kartläggning av omfattning eller hur svår ekonomisk belastning det innebär för arbetslivsmuseer, näringsidkare eller privatpersoner. Det går heller inte att veta exakt hur många förelägganden om åtgärder ansvariga myndigheter kommer att besluta om eller i vilken omfattning regelförslagen enligt Vattenverksamhetsutredningen kommer att införas.

Trycket ökar på kulturmiljön

I Vattenverksamhetsutredningens delbetänkande *Ny tid ny provning* diskuteras hur äldre tillstånd och rättigheter angående vattenverksamhet bör behandlas i nuvarande lagstiftning och i enlighet med dagens krav på miljöpåverkan. I utredningen föreslås ett system där äldre tillstånd (med vilka avses äldre än MB:s ikraftträdande eller sådana äldre tillstånd som av olika orsaker fortfarande har rättskraft) bör prövas på nytt och som om de vore nya verksamheter. I de fall de uppfyller dagens krav kan de då erhålla tillstånd som motsvarar dagens lagstiftning. Målsättningen är att äldre typer av tillstånd på det sättet fasas ut tills man uppnår en situation där alla tillstånd motsvarar de krav som ställs i dagens regelverk.⁴³

Arbetet har till viss del påbörjats av länsstyrelserna enligt regeringsuppdrag om ökad tillsyn enligt MB av vattenverksamheten med fokus på kraftverk, dammar och vattenreglering.⁴⁴

SOU 2013:69, *Ny tid ny provning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. Delbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen*, s. 335–338. Tillståndsansökan för småskalig vattenkraft uppskattas av branschföreträdare till mellan 1 – 2 milj. kr i första instans. Belopp avser ansökan om återuppstart av kraftverk eller i anslutning till befintlig dammbyggnad (inkluderar kostnader ombud, administration, samråd, ansökan m.m.). Enligt utredningens expert från SVAF är kostnaden för anläggande av fiskväg för småskalig kraft mellan 0,5 – 15 miljoner kr.

⁴³ SOU 2013:69, *Ny tid ny provning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. Delbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen*, s. 20, 148.

⁴⁴ Regeringsbeslut IV:11, S2011/10876/VS, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende länsstyrelserna*, mål och återrporteringskrav 57.

Ärenden som har initierats⁴⁵ och i några fall även har prövats av Mark- och miljödomstolen belyser en problematik vad gäller de ekonomiska förutsättningar som krävs för att söka tillstånd för vattenverksamheten och för att skapa exempelvis fria vandringsvägar för fisk. Frågan har även på flera sätt uppmärksammats i media och Riksantikvarieämbetet har ställt sig kritisk till den föreslagna nya lagstiftningen.⁴⁶

De verksamhetsutövare som inte ansöker om nytt tillstånd, eller som får avslag, ska föreläggas att riva ut anläggningarna. Förslagen innebär att det är en stor mängd åtgärder som ska göras och när inte medel finns för att ta hänsyn till värdefulla kulturmiljöer är risken stor att kulturmiljöer rivs ut eller påverkas negativt på annat sätt. Det är i nuläget oklart hur de föreslagna regeländringarna kommer att tas om hand. Enligt information från Regeringskansliet⁴⁷ avser regeringen lämna en proposition gällande prövningen av vattenverksamhet i september 2016.

I de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna föreslår för åren 2016–2021 anges att länsstyrelserna behöver utöka sin tillsyn för vattenverksamheter i syfte att erhålla en förbättrad konnektivitet⁴⁸, morfologi⁴⁹, hydrologi och bättre biologiska förhållanden. Vidare anges att tillsynen av dammar och vattenkraftverk avsevärt ska ökas och att tillsyn ska utföras för minst en femtedel av länens anläggningar per år under programperioden.⁵⁰ Om åtgärdsprogrammen fastställs, och detta leder till ett större antal tillsynsärenden, innebär det

⁴⁵ Länsstyrelsen i Jämtlands län (2015), *Redovisning av utförda förelägganden för tillsyn av vattenkraft och dammar enligt uppdrag 66 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2015*, dnr 530-1389-15. Där redovisas att det fattades beslut om 2012–2014 totalt 200 förelägganden till verksamhetsutövare att söka tillstånd för redan befintliga vattenverksamheter, varav 90 har överklagats till Mark- och miljödomstolen och 28 till Mark- och miljööverdomstolen.

⁴⁶ Se exempelvis Svenska Dagbladet (2014), *Ny lag förödande för kulturmiljöer vid vatten*, debattartikel Lars Amréus 2014-02-26.

⁴⁷ Regeringen (2016), *Propositionsförteckning våren 2016*, s. 10.

http://www.regeringen.se/contentassets/2446ba3d970c4f109e2b97c02d17866f/propositions_forteckning-varen-2016.pdf Hämtad 2016-04-22.

⁴⁸ *Konnektivitet*: Möjligheten till spridning och fria passager för djur, växter, sediment och organiskt material i uppströms och nedströms riktning samt från vattendraget till omgivande landområden. Förklaring hämtad från Havs- och vattenmyndighetens ordbok <https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/j---m.html>

⁴⁹ *Morfologi*: En kvalitetsfaktor som beskriver utformningen av ett vattendrag. Förklaring hämtad från Havs- och vattenmyndighetens ordbok enligt not 48.

⁵⁰ Norra Östersjöns vattendistrikt (2015), *Förvaltningsplan Norra Östersjöns vattendistrikt 2015–2021 del 4*, s. 85 ff.

att det blir ett ökat tryck på kulturmiljön. Enligt regeringsbeslut⁵¹ pågår våren 2016 en omprövning av de föreslagna åtgärdsprogrammen för Sveriges fem vattendistrikt och det är i nuläget oklart vad den kommer att resultera i.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Vattenverksamhetsområdet är komplext och berör en stor mängd kulturmiljöer. Avvägningar av olika samhällsintressen sker utifrån olika regelverk och olika politiska mål. Det kan – som när det gäller kulturmiljöer vid vatten – uppstå konflikter i och med att både värdefulla natur- och kulturmiljöer ska bevaras. Planerings- och beslutsunderlag måste vara tillräckliga för att det ska vara möjligt att göra avvägningar mellan flera olika samhällsintressen, däribland kulturmiljö.

Områden som utifrån bakgrundsbeskrivningen präglas av utmaningar kan sammanfattas enligt följande:

Konflikt mellan olika målsättningar och inom uppsatta miljö kvalitetsmål.

Det finns en konflikt mellan samhällets målsättningar för kulturmiljöarbetet – som säger att kulturmiljöer ska bevaras, användas och utvecklas – och målsättningar för miljön. Målkonflikten kommer till uttryck i miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*, som innehåller preciseringar både om bevarande av natur- och kulturmiljöer. Åtgärder för att nå andra aspekter av målet hamnar lätt i motsats till preciseringen om kulturmiljöer. Detta genom att kulturmiljöerna ses som vandringshinder som bör tas bort för erhålla god ekologisk status.

Vattenförvaltningen tjänar som utgångspunkt

Uppsatta miljö kvalitetsnormer, kombinerat med kraven om tillstånd för vattenverksamheter enligt aktuell lagstiftning, har fått en ökad betydelse i tillämpningen av MB och vattenvården tjänar som utgångspunkt i utrednings- och prövningsprocesser jämfört med andra samhällsintressen. Läget blir besvärligt för kulturmiljö värden när flera vattendrag ska restaureras och ett stort antal vandringshinder åtgärdas. Samtidigt saknas kunskaper om hur många vattenanknutna kulturmiljöer som kan komma att beröras av vattenvårdsåtgärder.

⁵¹ Regeringsbeslut 1:35 2015, *Omprövning av åtgärdsprogrammen för Sveriges fem vattendistrikt*.

Kulturmiljövärden är svåra att hävda

Miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* anger att både natur- och kulturvärden ska bevaras och att förutsättningar ska finnas för fortsatt bevarande och utveckling av värdena. Dock lyfts fysisk påverkan fram som hinder för att nå mål avseende biologi, ekologi och vattenkvalitet. Detta ger inte kulturmiljövärden samma förutsättningar som naturvärden och innebär därför potentiella konflikter.

Kunskapsunderlag och nationella sammanställningar saknas

Planerings- och beslutsunderlag behöver redovisa konsekvenserna av planerad vattenverksamhet för berörd kulturmiljö. I dagsläget saknas kunskapsunderlag⁵² för vattendrag där åtgärder har pekats ut i syfte att nå uppsatta miljökvalitetsnormer. Det saknas också en nationell sammanställning av hur många kulturmiljöer som kan komma att beröras av kommande vattenvårdsåtgärder. Förutsättningarna för att beakta kulturmiljöer försvåras därmed.

Ekonomi saknas för att bevara vattenverksamheter i kulturmiljöer

Ekonomiska förutsättningar saknas för flera verksamhetsutövare, som ansvarar för en vattenverksamhet i en kulturmiljö, att ansöka om tillstånd samt klara eventuella kostnader som tillkommer för att anlägga fiskvägar. Av rent ekonomiska skäl kan alternativet därmed bli utrivningar av värdefulla kulturmiljöer. Således står även samhällsintresset ideellt/civilt kulturmiljöarbete och vattenvård mot varandra.

Trycket på kulturmiljöer har ökat och förväntas öka än mer

Länsstyrelsernas pågående arbete med att förelägga verksamhetsutövare att söka tillstånd för sin vattenverksamhet innebär att sedan länge etablerade vattenverksamheter och deras påverkan ska omprövas, i enlighet med aktuell lagstiftning, som om de vore nya verksamheter. Detta kan uppfattas som orimligt genom att påverkan av till exempel en äldre damm pågått sedan en lång tid, i vissa fall sedan flera hundra år. Den nu aktuella miljöpåverkan som följer av att dammen rivs ut, blir istället att en sedan länge etablerad biotop med kulturmiljökvaliteter ersätts av en ny biotop med försvagade eller helt förlorade

⁵² Riksantikvarieämbetet (2015), *Återrapportering genomförande åtgärdsprogram 2015*, dnr 1.1.4-3835-2015.

kulturmiljökvatiteter. Eventuellt kommer framtida regler som föreslås av vattenverksamhetsutredningen att skärpa kraven på aktuella tillstånd ytterligare. En sådan skärpning kan, i samverkan med ovan redovisade iakttagelser, i sämsta fall leda till fler skador eller utrivningar av kulturmiljöer med höga kvaliteter.

3 Kulturmiljöerna har beaktats men det finns problem

Följande avsnitt avser att redovisa våra iakttagelser utifrån fallstudierna och intervjuerna. Hur har kulturmiljöerna beaktats i de aktuella fallen? Går det att dra några slutsatser vid jämförelse med de framgångsfaktorer som anges i *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag*⁵³ eller manualen för *Ekologisk restaurering av vattendrag*⁵⁴? Går det att se några framgångsfaktorer i samband med utredning och prövning av vattenverksamhet vid vattendrag som berör kulturmiljöer? Och går det att se vad som hindrar ett beaktande av kulturmiljöer i samband med utrednings- och prövningsprocessen?

3.1 Förutsättningar fanns i aktuella fall för att beakta kulturmiljöer

I de aktuella fallstudierna, Sätra bruk, Holmsjöbäcken och Ryfors bruk, kan vi konstatera att processerna har skapat tämligen goda förutsättningar för att beakta både natur- och kulturmiljöintressen genom att merparten av de framgångsfaktorer som anges i strategin för restaurering av skyddsvärda vattendrag och i manualen för ekologisk restaurering av vattendrag bedöms vara uppfyllda. Det har i samtliga studerade fall funnits en fungerande samverkan, såväl inom länsstyrelsen som med de parter som berörts av planerade åtgärder, samt en fungerande process vid planering och i förekommande fall vid genomförande. Rutiner bedöms även ha funnits hos länsstyrelserna för att hantera avvägningen av olika intressen, genom en bred beredning⁵⁵ och i förekommande fall genom att särskilda rutiner har arbetas fram för denna ärendetyp⁵⁶. Förutsättningarna bedöms därför ha varit goda för att beakta kulturmiljöerna i de aktuella fallen. Noteras kan dock att länsstyrelserna ser själva avvägningen som problematisk (se vidare 3.7 Avvägningar är möjliga med lösningsorientering).

⁵³ Naturvårdverket (2007): *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag – delmål 2, Levande sjöar och vattendrag*, rapport 5746.

⁵⁴ Naturvårdverket och Fiskeriverket (2008): *Ekologisk restaurering av vattendrag*.

⁵⁵ Intervju Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2016-01-15 och 2016-01-27.

⁵⁶ Intervju Länsstyrelsen Jönköpings län, 2016-02-03 och intervju Länsstyrelsen Västerbotten, 2016-02-01.

3.2 Samverkan och rutiner krävs för en fungerande process

Nationell strategi och manual för restaurering av vattendrag används inte

Vid intervjuer framkom att varken den nationella strategin för restaurering av skyddsvärda vattendrag eller manualen för ekologisk restaurering av vattendrag användes i något fall av länsstyrelsen. De båda dokumenten var kända, om än inte alltid särskilt väl. Bland de intervjuade som hade närmare kännedom om dokumenten ansåg att de var inaktuella eller irrelevanta för de aktuella ärendena. De såg dokumenten som inaktuella genom att mycket har hänt inom området sedan de togs fram och irrelevanta genom att titlarna leder till att de är aktuella endast vid åtgärder som avser restaurering av vattendrag. De angav dock att dokumenten användes initialt i restaureringsarbetet för framtagande av regionala strategier.

I förekommande fall framhölls länsstyrelsernas egna styrdokument för intern samverkan, bland annat samverkansavtal, processbeskrivningar av typen juridisk vattenkarta. Samtidigt efterfrågar länsstyrelserna olika typer av stöd och vägledning när det gäller värdering, prioriteringar, avvägningar och finansiering (se även avsnitt 3.3 Ojämn resursfördelning och oklara regler för samfinansiering) samt även stöd i hur MB bättre kan användas för kulturmiljövårdens sak.

Flera av de intervjuade såg behov av ett nationellt stöddokument som alla involverade parter kan relatera till. Bland annat efterfrågades ett dokument som redogör för statens intentioner i dessa frågor och som exempelvis beskriver:

- syftet med åtgärderna och vad som ska beaktas i anslutning till åtgärderna,
- vem som ska finansiera åtgärder och om det går att kräva en kulturhistorisk utredning,
- en tydlig prioritering från nationell nivå vad som är prioriterat att bevara, i vilken omfattning och i vilket skick.

En vägledning efterfrågades även som är riktad till ideella organisationer och enskilda som kan vara ett stöd i hur de kan driva dessa frågor och att det sker på rätt sätt.

Ett annat behov av stöd som lyftes fram har att göra med MB och hur den kan användas utifrån ett kulturmiljövårdsperspektiv. Det här är ett behov som lyftes fram av både kulturmiljöhandläggare och av vatten- och naturmiljöhandläggare.

Att de kunskapsunderlag som tas fram regionalt ska göras tillgängliga och sökbara i ett nationellt register, gärna med geografisk koppling, lyftes även fram som ett behov.

En fungerande process kräver god samverkan och dialog

Länsstyrelsernas arbetssätt och rutiner i de aktuella länen skiljer sig något åt kring hur ärenden som rör vattenverksamheter bereds inom länsstyrelsen (se bilaga 3–5). I Västra Götalands län bereds dessa ärendetyper, precis som alla andra ärenden, brett inom myndigheten (se bilaga 3), medan länsstyrelserna i Jönköpings och Västerbottens län har arbetat fram särskilda rutiner för dessa ärendetyper (se bilaga 4 och 5). Trots att rutiner och arbetssätt skiljer sig något åt angav de olika länsstyrelserna flera likartade framgångsfaktorer för en god process och ärendehantering. Det som återkom hos samtliga tre är att det behövs en god samverkan och dialog för att ärendeprocesserna ska fungera på ett bra sätt. Samtliga länsstyrelser lyfte även fram vikten av att kulturmiljö kommer in tidigt i processen. Dessa faktorer lyftes fram av såväl miljösidan som kulturmiljösidan. Det råder alltså en samsyn kring vad som gynnar en god hantering av ärenden gällande vattenverksamhet.

Bristande underlag och kunskaper om kulturmiljöer

Bilden är inte lika samstämd när det gäller vilka svårigheter länsstyrelserna ser i samband med utrednings- och prövningsprocessen av vattenverksamhet. Det som lyfts fram är bland annat bristande kunskaper om kulturmiljöer vid vatten och behovet av bra beslutsunderlag för att se de konsekvenser som planerade åtgärder får för kulturmiljön. Det här är något som alla tre länsstyrelser lyfter fram i intervjuerna. I de fall det finns brister handlar det om otillräckliga kunskapsunderlag eller otillräcklig konsekvensbedömning gällande kulturmiljöer, exempelvis i Sätra respektive Ryfors bruk (se bilaga 3 och 5), eller att kulturmiljö inte fanns med som fråga tidigt i processen, exempelvis Sätra bruk (se bilaga 3). Det som bedömts varit problematiskt i samtliga studerade fall är själva avvägningen av olika intressen. Kulturmiljön riskerar att hamna i ett sämre utgångsläge när avvägningar ska göras, genom att det exempelvis saknas dokumentation av vattenanknutna kulturmiljöer.

Detta kan jämföras med att naturvärden vanligen är väldokumenterade och att det tydligt framgår vad åtgärderna ska gynna.

Prioriteringar mellan olika kulturmiljöer efterfrågas

Kopplat till kunskapsläget framskymtar i intervjuerna behovet av tydligare prioriteringar mellan olika kulturmiljöer i avvägningarna mot miljö- och fiskevårdsintressen m.m. Framför allt lyfts från miljösidan behovet av att det i kunskapsunderlag och de samråds- och beslutsunderlag som tas fram behöver klarläggas vad som är möjligt att göra när det gäller olika vattenvårdande insatser – och vad som inte är möjligt att göra – i förhållande till kulturmiljöns egenskaper. Här lyfter framför allt länsstyrelsernas vatten- och fiskevårdsfunktioner fram behovet av dessa prioriteringar och planering- och beslutsunderlag som ställer den berörda kulturmiljöns egenskaper i relation till de åtgärder som planeras. Parallellt krävs även en dialog under åtgärdernas planläggning mellan huvudmannen för åtgärderna och länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner.

3.3 Ojämn resursfördelning och oklara regler för samfinansiering

Samtliga tre intervjuade länsstyrelser uttrycker att förutsättningarna för att bära kostnader som olika samhällsintressen för med sig är ojämnt fördelade. Det leder till oklarheter om hur antikvariska kostnader ska finansieras i ärenden om prövning och tillsyn.

Ojämnt fördelade resurser inom länsstyrelsen

De intervjuade länsstyrelserna pekade på att ojämnt fördelade resurser mellan länsstyrelsernas olika funktioner påverkar förutsättningarna för kulturmiljöarbetet i vattenförvaltningen och tillsynsinsatserna. Kulturmiljöfunktionerna gav uttryck för svårigheter att hålla jämna steg med vattenvårds- och miljöfunktionernas planering och genomförande av åtgärder. Även om prioriteringar görs upplever kulturmiljöfunktionerna att de ofta ligger steget efter när det gäller både att bistå med relevanta kunskaper och att delta i dialogen med de andra länsstyrelsefunktionerna eller med verksamhetsutövarna.

Kostnader drabbar ojämnt

Länsstyrelserna lyfte även frågan vem som ska stå för de kostnader som bevarande av kulturmiljöer för med sig. Hur stor del av kostnaderna ska läggas på verksamhetsutövaren?

När ska samhället skjuta till medel för att täcka kostnaderna för att skapa samhällsnytta? Vid intervjuerna har flera frågor kommit till uttryck om hur åtgärder för att anpassa miljö- och fiskevårdsåtgärder till kulturmiljöer ska finansieras.

Regler för samfinansiering är oklara

Vid intervjuerna framkom att det idag råder en del oklarheter kring hur staten får finansiera olika åtgärder till följd av tillståndsprövning och tillsyn. I vilka fall är det rimligt att staten ersätter de kostnader som anpassningar till kulturmiljöerna för med sig? När ska länsstyrelsen gå in med medel och när ska verksamhetsutövaren själv stå för kostnaden? Hur kan anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård användas för att finansiera åtgärder som görs med hänsyn till kulturmiljön? Länsstyrelserna uppfattar att Kammarkollegiet och Havs- och Vattenmyndigheten lämnar olika besked i fråga om vad staten får finansiera för de åtgärder som följer av prövning och tillsyn.

3.4 Miljöbalkens möjlighet för kulturmiljöhänsyn är underutnyttjad

Länsstyrelsernas handläggare lyfte vid intervjuerna fram behovet av att utveckla användningen av MB i kulturmiljöarbetet och i de rättsliga processer som följer av MB:s tillämpning. När kunskaper och erfarenheter saknas blir följden annars att det är svårt att ”svara upp mot” vattenförvaltningen och naturvården i dessa sammanhang. Konsekvensen kan exempelvis bli att en annan funktion inom en länsstyrelse behöver föra kulturmiljövårdens talan vid en domstolsförhandling om egna erfarenheter och kunskaper saknas, vilket kan vara problematiskt.

3.5 Tolkningsutrymme kan leda till olikartad hantering

Riksantikvarieämbetet ser även att det förefaller finnas ett tolkningsutrymme av vad som kan anses vara vattenverksamheter undantagna tillståndsplikt enligt 11 kap. 12 § MB, vilket kan leda till att vattenvårdsåtgärder hanteras på olika sätt av länsstyrelserna. Det kan till exempel gälla lämningar i avlysta flottningsleder där det inte finns något enskilt intresse av de övergivna anläggningarna. I dessa fall kan det finnas en risk för att kulturmiljöer tas bort helt utan föregående reflektion över dess kvaliteter och betydelser för framtida historieskrivning av trä- och sågverksindustrins framväxt.

3.6 Brister i samråds- och beslutsunderlag

I de studerade fallen framskymtar även problem som har med bristande kulturmiljökunskap att göra. Bland de konsulter som anlitas för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar finns bra kunskaper om frågor som handlar om vattenkraftsproduktion, medan man ofta är betydligt mindre insatt i kulturmiljöfrågor. Det leder till att de underlag som tas fram av konsulter kan brista när det gäller redogörelsen av planerade åtgärders påverkan på kulturmiljöer. Kulturmiljöaspekterna kommer därför lätt i skymundan vilket kan leda till att kulturmiljö inte kommer in tidigt i processen. I de fall där verksamhetsutövarens konsulter har bristande kunskap om kulturmiljö finns det också risk för att en tyngre börda faller på länsstyrelsernas kulturmiljöfunktion. Detta bidrar till att de resurser som upplevs begränsade tänjs ytterligare. Synpunkter har även framförts om att Mark- och miljödomstolen och de ledamöter som domstolen anlitar har begränsade kunskaper om kulturmiljöområdet.

3.7 Avvägningar är möjliga med lösningsorientering

Trots att det finns vissa problem har vi i de studerade fallen sett att processer kan skapa goda förutsättningar för att beakta både natur- och kulturmiljöintresset. Intervjuade handläggare och chefer anser också att det är möjligt, men pekar dock på att det även finns svårigheter när det gäller avvägningar mellan de olika intressena. Frågor som väcks är hur de olika intressena ska värderas mot varandra och hur man värderar en fisk som inte kan reproducera sig i förhållande till en bruksmiljö från tidigt 1600-tal. Det här är en problematik som både kulturmiljösidan och vatten- och naturmiljösidan lyfter.

Hantering av dessa ärenden, menar flera av de intervjuade, kräver ett lösningsorienterat arbetssätt och därmed kompromisser för att hitta möjliga godtagbara lösningar ur flera perspektiv. En avvägning mellan olika samhällsintressen och de anpassade åtgärder som följer kan sedan innebära att kulturmiljön ibland prioriteras och i andra fall får andra intressen förtur. Även om processen har fungerat och en avvägning av olika intressen har gjorts, innebär det inte alltid att handläggare känner sig nöjda med utfallet dvs. i vilken mån hänsyn har tagits till de olika intressena vid avvägningen. Utifrån ett kulturmiljöperspektiv kan det exempelvis innebära att fiskvägar byggs förbi en damm som bedöms viktig för kulturmiljön, men som visuellt påverkar kulturmiljön. Alternativt rivs dammen, vilket påverkar landskapsbilden i större utsträckning och förändrar möjligheterna att använda och

utveckla kulturmiljön. I detta sammanhang anges det dock ifrån kulturmiljösidan att alla kulturmiljöer inte kan sparas och att det ibland är möjligt att tillåta relativt stora förändringar utan att kulturmiljön tappar betydelse. Utifrån ett vatten- och miljöperspektiv kan det handla om att fria vandringsvägar uppnås genom en utrivning av en damm. Alternativt anläggs en vandringsväg för fisk, som kan leda till att vald åtgärd är för liten så att ekosystemen därmed inte svarar upp i tillräckligt stor omfattning och fragmenteringen av vattensystemen består.

Ryforsärendet⁵⁷ är ett intressant exempel på de olika aspekter länsstyrelsen har att balansera mot varandra. Länsstyrelsen ska verka för miljövard, fiskevard, kulturmiljövard, upprätthålla dammsäkerhet och därutöver bedöma om verksamhetsutövaren kan antas ha rimliga möjligheter att bedriva en ekonomiskt lönsam vattenverksamhet som grundförutsättning för beaktandet av alla de olika faktorerna. Intrycket är att länsstyrelsen i fallet Ryfors lyckades att väga av på ett rimligt sätt även om det överklagande som följde på Mark- och miljödomstolens domslut vid en första anblick kan tyckas motsägelsefullt.

3.8 Sammanfattande iakttagelser

Riksantikvarieämbetet bedömer att framgångsfaktorer för en god process, i samband med utredning och prövning av vattenverksamhet, är att länsstyrelser har en ärendeberedning som inkluderar samverkan och dialog. Vi bedömer även att framtagna styrdokument för intern samverkan, bland annat samverkansavtal, processbeskrivningar av typen juridiska vattenkartan och särskilt skapade arbetsgrupper för vattenärenden underlättar samverkan inom länsstyrelsen.

Bland övriga faktorer som vi bedömer påverkar om kulturmiljöer beaktas eller inte, framstår utifrån denna studie behovet av att:

1. kulturmiljöfrågan väcks tidigt i ärendeprocesserna, dvs. i samrådsskedet eller när vattenvårdsåtgärder planeras, så att dess dignitet och betydelse för fortsatt arbete kan bedömas innan avgörande beslut fattats,
2. kunskapsunderlag finns som kan ligga till grund för rimliga prioriteringar av olika kulturmiljöer i övergripande, länsvisa avvägningar mot miljö- vattenvårds- och fiskevårdsåtgärder m.m.,

⁵⁷ Se bilaga 5.

3. samråds- och beslutsunderlag finns, som kan ligga till grund för bedömning av hur vattenvårdsåtgärder kan utformas så att de blir förenliga med den berörda kulturmiljöns kvaliteter,
4. att småskaliga kraftproducenter och ideella organisationer som driver verksamheter i prioriterade kulturmiljöer kan ges ekonomiska möjligheter att bekosta ansökningar om tillstånd med efterföljande krav på miljöåtgärder m.m, samt att
5. MB:s möjlighet för kulturmiljöhänsyn är underutnyttjad av såväl kulturmiljövården som naturmiljövården.

Därutöver kan vi notera att länsstyrelserna ser behov av att 1) de konsulter verksamhetsutövarna eventuellt anlitar har sakkunskaper om kulturmiljö för att arbeta fram samråds- och beslutsunderlag samt 2) att Mark- och miljödomstolarna har tillgång till sakkunskap om kulturmiljö vid avgörande av mål om tillstånd för vattenverksamhet som berör kulturmiljöer. Vi bedömer att dessa behov är indikationer på att det förekommer undermåliga underlag inför utredning och prövning av vattenverksamhet, men ser andra lösningar än de som enligt ovan framkommit vid intervjuer.

Samtidigt noterar vi att länsstyrelserna efterfrågar stöd från centrala myndigheter när det gäller värdering av kulturmiljöer, prioriteringar, avvägningar och finansiering samt att råd kan behöva utvecklas för bedömning av konsekvenser av åtgärder i vattendrag som berör prioriterade kulturmiljöer.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksantikvarieämbetet konstaterar att det är en stor press på kulturmiljöer vid rinnande vatten och att tillsynsarbete och prövningsprocesser av åtgärder innebär stora utmaningar för länsstyrelserna. Utmaningarna handlar bland annat om att hantera olika intressen och att väga av dem mot varandra samt utmaningar som är av mer finansiell art. Slutsatser och rekommendationer redovisas i följande avsnitt.

4.1 Befintliga stöddokument är otidsenliga

Vår bedömning utifrån studerade fall är att framgångsfaktorer för en god process i samband med utredning och prövning av vattenverksamhet är att länsstyrelserna har en ärendeberedning som inkluderar samverkan och dialog. Även att fastslagna rutiner för den här ärendetypen underlättar ett beaktande av kulturmiljöer. De länsstyrelser som i studerade fall har fastställt interna styr- och samverkansdokument eller som har bildat en särskild samverkansgrupp har stärkt sin samverkan mellan olika länsstyrelsefunktioner, vilket har bidragit till att relevanta aspekter uppmärksammas och vägs samman i processen. Vi ser positivt på att länsstyrelserna sedan ett par år tillbaka arbetat för att vidareutveckla denna tvärsektoriella samverkan.⁵⁸ Vi noterar att detta även sker i linje med det regeringsuppdrag som länsstyrelserna har att överbrygga eventuella konflikter mellan naturvårdsintressen och kulturmiljöintressen vid hantering av småskalig vattenverksamhet.⁵⁹

Vi kan konstatera att det finns behov av nationella stöddokument som länsstyrelser, verksamhetsutövare och berörda ideella organisationer på kulturmiljöområdet kan relatera till i samband med vattenförvaltning och tillsyn. De stöddokument som togs fram 2007⁶⁰ och 2008⁶¹ ger visserligen på ett övergripande plan en viss vägledning kring hur en god process kan erhållas, men dokumenten uppfattas av länsstyrelserna som otidsenliga i relation till både mängden och bredden av ärenden som är aktuella idag.

⁵⁸ Vattenmyndigheten Södra Östersjön och Västerhavet (2015), *DOKUMENTATION – Bättre samverkan! En workshop om tvärsektoriella syn-/arbetsätt vid åtgärder i och vid vattendrag 20 november 2014 i Alvesta.*

⁵⁹ Regeringsbeslut III 5 2015, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna, mål och återrapporteringskrav 20.*

⁶⁰ Naturvårdverket (2007): *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag – delmål 2, Levande sjöar och vattendrag, rapport 5746.*

⁶¹ Naturvårdsverket och Fiskeriverket (2008): *Ekologisk restaurering av vattendrag, 2008.*

Vi har noterat att det kan finnas brister i de samråds- och beslutsunderlag som tas fram när det gäller redogörelsen av planerade vattenvårdsåtgärders påverkan på kulturmiljöer. Konsekvenserna av detta är att kulturmiljöaspekterna kan komma i skymundan och att kulturmiljö därmed inte kommer in tidigt i processen. Det kan också leda till att de underlag som ska ingå i Mark- och miljödomstolarnas prövningar är undermåliga.

Rekommendation

Riksantikvarieämbetet föreslår att berörda centrala myndigheter gemensamt arbetar fram en övergripande vägledning som kan fungera som ett stöd till länsstyrelserna, bland annat i fråga vilka krav som bör ställas på samråds- och beslutsunderlag så att de ger stöd för väl avvägda vattendomar. Den bör inbegripa avsnitt som kan stödja verksamhetsutövare och ideella organisationer, klarlägga finansieringsmöjligheter samt lämna generella rekommendationer om ändamålsenliga åtgärdsalternativ med hänsyn till kulturmiljöer. Riksantikvarieämbetet avser att ta kontakt med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket om ett sådant arbete inom ramen för Miljömålsrådets gemensamma åtgärder.

4.2 Kunskapsunderlag behöver fortsatt tas fram och bli nationellt tillgängliga

Om förutsättningarna för att beakta vattenanknutna kulturmiljöer ska vara goda bör kulturmiljöfrågan väckas tidigt i ärendeprocessen och det behöver även finnas kunskapsunderlag. I dagsläget saknas kunskapsunderlag för flera vattendrag där åtgärder har pekats ut i syfte att nå uppsatta miljö kvalitetsnormer. De kunskapsunderlag som finns kan inte heller på ett enkelt sätt kopplas ihop med de vattenvårdsåtgärder som planeras. Därför behöver kunskapsuppbyggnaden om kulturmiljöer fortsätta i takt med att vattenvårdsåtgärder planeras och genomförs. Det här är ett arbete som länsstyrelserna ansvarar för och som sker inom ramen för den samverkan som redan är etablerad i ett par vattendistrikt. För närvarande är dock inte kunskapsunderlagen nationellt sökbara, vilket gör det svårt att uppskatta fortsatt behov av kunskapsuppbyggnad. Vidare anger länsstyrelserna att det råder oklarheter kring hur staten får finansiera olika åtgärder till följd av tillståndsprövning och tillsyn samt att Kammarkollegiet och Havs- och vattenmyndigheten lämnar olika besked till länsstyrelserna om detta.

Rekommendationer

Finansieringen av länsstyrelsernas arbete med att ta fram kunskapsunderlag med stöd av anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård behöver fortsätta. Länsstyrelserna bör även relatera detta arbete till platser där vattenvårdsåtgärder finns planerade och där det därmed är angeläget att det finns kunskapsunderlag. Möjligheterna till samfinansiering med andra anslag, till exempel anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, behöver klargöras. Riksantikvarieämbetet avser att ta kontakt med Havs- och vattenmyndigheten för att gemensamt klargöra förutsättningarna för samfinansiering av de båda anslagen, i linje med den överenskommelse om samverkan som finns mellan myndigheterna. Det bör även övervägas om Kammarkollegiet ska ingå i de fortsatta diskussionerna.

Länsstyrelsernas kunskapsunderlag behöver bli nationellt sökbara genom bland annat indexering. Riktlinjerna för detta kan ta gemensam utgångspunkt i Riksantikvarieämbetets projekt DAP (Digital Arkeologisk Process) samt Havs- och vattenmyndighetens miljödatastrategi. Även detta arbete kan ske i linje med myndigheternas överenskommelse om samverkan.

En nationell sammanställning av framtagna kunskapsunderlag saknas i dagsläget och det går därmed inte att få fram omfattningen av länsstyrelsernas återstående arbete med att ta fram kunskapsunderlag. Länsstyrelserna bör därför överväga att sammanställa det egna arbetet med kunskapsunderlag för att även kunna uppskatta fortsatta behov av medel.

För att möjliggöra rimliga prioriteringar av kulturmiljöer i relation till andra berörda intressen behövs en fortsatt utveckling av värderings- och urvalsarbetet avseende kulturmiljöer vid vattendrag. Denna utveckling bör ske vid länsstyrelserna med stöd av Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetets plattform för kulturhistorisk värdering och urval⁶² samt den vidare metodutveckling⁶³ som påbörjats våren 2016, i syfte att ta fram

⁶² Riksantikvarieämbetet (2015), *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*.

⁶³ Metodutvecklingen är en del av åtgärden ”Utveckling av strategin för åtgärder inom vattenkraften” i Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2016, vilken sker i samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

bedömningskriterier för kulturmiljöers känslighet/tålighet, ger stöd för länsstyrelserna i detta arbete.

4.3 Verksamhetsutövare har svårt att bära kostnader som krävs för att bevara kulturmiljöer

Problemet med finansiering av åtgärder blir påtagliga när tillsynsändren, tillståndsansökningar och miljöåtgärder berör verksamhetsutövare som bedriver en liten, närmast ideell kraftproduktion i miljöer som bedöms ha prioriterade kulturmiljökvaliteter. I sådana fall, och i all synnerhet när de vattenvårdande åtgärderna berör verksamheter som arbetslivsmuseer, hembygdsföreningar och andra ideella organisationer bedriver, ställs olika samhällsnyttor mot varandra. Å ena sidan står målsättningar som betonar att det ska finnas en mångfald kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, att människor ska vara delaktiga i kulturmiljöarbetet, förstå och ta ansvar för kulturmiljön m.m. Å den andra sidan står målsättningar om att vattendragen ska uppnå god vattenstatus, god ekologisk och biologisk status, fria vandringsvägar m.m.

I denna utvärdering har det vid olika tillfällen, i dokument och fallstudier, framkommit att småskaliga vattenkraftproducenter och ideella organisationer kan ha mycket svårt eller helt sakna möjligheter att bära de kostnader som olika samhällsmål och regler kopplade till sjöar och vattendrag innebär. Konsekvenserna kan bli att kulturmiljöer skadas eller rivs ut. Denna omständighet bidrar även ytterligare till den målkonflikt som finns inom miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. Det ger även negativa effekter på de nationella målen för kulturmiljön.

I tillståndsansökningar eller när åtgärder utreds behövs miljöspecifika, riktade underlag som kan stödja bedömningen av vilka åtgärder för vattenkvaliteten som är förenliga med den berörda kulturmiljöns kvaliteter. I prioriterade kulturmiljöer kan dock åtgärderna kräva relativt stora och kostsamma anpassningar till miljöns kvaliteter som kan vara svåra eller omöjliga för verksamhetsutövaren att förena med krav som ställs utifrån andra samhällsmål och inkomsterna från produktionen.

Den ojämna resursfördelningen, som har lyfts fram i intervjuerna, mellan länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner och miljö-, fiske- och vattenvårdsfunktioner är en försvårande

omständighet. Anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård vore en näraliggande källa för att finansiera de ovan beskrivna antikvariska kostnaderna för samhällsnyttan. Anslaget 7:2 bidrag till kulturmiljövård är dock redan hårt prioriterat och används bland annat för att täcka behovet av kunskapsunderlag enligt ovan, men även för en lång rad andra, angelägna åtgärder för länens kulturmiljöer. Utrymmet för att täcka antikvariskt motiverade kostnader i samband med genomförande av åtgärder vid vatten är därför i många fall högst begränsade. De begränsade resurserna blir särskilt påtagliga när takten i genomförandet av tillsyn, tillståndsärenden och miljö- och fiskevårdsåtgärder ökar.

Rekommendationer

Riksantikvarieämbetet ser behov av att utreda möjligheterna för att utveckla befintliga finansiella stödformer (t.ex. LOVA- och LONA-bidragen) eller att inrätta och finansiera en statlig fond riktad till de ideella organisationer och enskilda som bedriver verksamheter i prioriterade kulturmiljöer. Med medel från fonden skulle ekonomiskt svaga verksamhetutövare kunna få täckning för de kostnader det innebär att uppfylla samhällsnyttan. Därmed kan alternativ skapas som är mer skonsamma mot kulturmiljön än en utrivning, vilket annars hade varit en sannolik konsekvens. En sådan statlig fond skulle fördela medel bredare än den fond som föreslagits av Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten genom att omfatta mer än småskalig vattenkraftsproduktion.⁶⁴

4.4 Kulturmiljöintresset behöver stärkas i tillämpningen av miljöbalken

Tillämpningen av MB är en viktig parameter för att det ska finnas förutsättningar att fortsatt bevara, använda och utveckla kulturmiljöer vid rinnande vatten. Här finns det en utvecklingspotential i tillämpningen av MB och att erhålla goda avvägningar mellan olika samhällsintressen, där kulturmiljöintresset är ett bland flera. Exempelvis ger bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. MB stöd för att begära utredning av konsekvenser för kulturmiljöer och andra aspekter även vid genomförande av tillsyns-, miljö- och fiskevårdsåtgärder.

⁶⁴ Energimyndigheten (2015), *Ett förslag till prövning av vattenkraftproduktion*, dnr 15-10053, s. 14.

I denna studie har vi uppfattat indikationer på att skada på allmänt intresse i form av kulturmiljöer inte alltid uppmärksammas inför vattenvårdsåtgärder. Om en vattenverksamhet kräver tillstånd eller inte enligt MB beslutas i många fall av länsstyrelsen efter en allmän bedömning om allmänna intressen, exempel vid kulturmiljöer, kan komma att skadas av åtgärden. I de fall länsstyrelsen bedömer att vattenverksamheten inte behöver tillståndsprövas, ökar påtagligt risken för att kulturmiljöer förbises och skadas. Riksantikvarieämbetet ser i detta ett problem, särskilt när det gäller kulturmiljöer som inte direkt har ett lagskydd eller finns med i planeringsunderlag och där det heller inte finns något ägarintresse. Ett exempel på detta är avlysta lämningar efter timmerflottning.

Vi noterar även att uppsatta miljö kvalitetsnormer i kombination med krav på tillstånd för vattenverksamheter enligt gällande lagstiftning, har fått en ökad betydelse vid rättstillämpningen i enskilda fall. Vattenvården ges därmed redan initialt ett övertag i prövningsprocessen jämfört med andra samhällsintressen som exempelvis kulturmiljö.

Rekommendationer

Länsstyrelserna bör överväga att utveckla en gemensam förståelse för hur kulturmiljö bör komma in i miljöbalksprövningen och utveckla sätt att förena vattenvård med andra miljöaspekter, däribland kulturmiljöer, i de avvägningar som ska göras enligt balken. När vattenvårdsåtgärder riskerar att skada ett allmänt intresse i form av en kulturmiljö är det även viktigt att länsstyrelsen uppmärksammar detta.

Riksantikvarieämbetet ser behov av att utreda problematiken kring och de följder som krav om tillstånd för äldre vattenverksamheter enligt gällande lagstiftning får.

Riksantikvarieämbetet ser även behov av att undersöka möjligheterna att se över tillämpningen av bestämmelserna om kraftigt modifierade vatten.

5 Referenser

Lagar, förordningar, föreskrifter och direktiv

Kulturmiljölag (1988:950).

Miljöbalk (1998:808).

Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer för ytvatten (HVMFS 2013:19 och HVMFS 2015:4)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Regeringsbeslut, propositioner och propositionsförteckning

Prop. 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald.*

Regeringsbeslut III 5 2015, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna, mål och åiterrapporteringskrav 20.*

Regeringsbeslut IV:5 2012, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende länsstyrelserna, mål och åiterrapporteringskrav 57.*

Regeringsbeslut 1:35 2015, *Omprövning av åtgärdsprogrammen för Sveriges fem vattendistrikt.* <http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/gemensamt/nyheter/Omprövning%20av%20åtgärdsprogrammen.pdf> Hämtad 2016-04-22.

Regeringen (2016), *Propositionsförteckning våren 2016,* <http://www.regeringen.se/contentassets/2446ba3d970c4f109e2b97c02d17866f/propositionsfor-teckning-varen-2016.pdf> Hämtad 2016-04-22.

Statens offentliga utredningar och departementsserien

Ds 2012:23, *Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*. Elanders Sverige AB. Stockholm. ISBN 978-91-38-23762-5.

SOU 2013:69, *Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. Delbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen*. Elanders Sverige AB. Stockholm. ISBN 978-91-38-24018-2.

SOU 2014:35, *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen*. Elanders Sverige AB. ISBN 978-91-38-24122-6.

Övriga källor

Berry, Gustav & Nilsson, Torsten (2014), *Arbetslivsmuseer vid vatten – Inventering 2014*, Arbetets museum.

Energimyndigheten (2015), *Ett förslag till prövning av vattenkraftproduktion*, dnr 15-10053.

Havs- och vattenmyndigheten (2014), information på hemsida rubricerad vattenförvaltning, publicerad 2014-03-04, <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/vattenforvaltning.html> Hämtad 2016-04-18.

Havs- och vattenmyndigheten (2015), *Vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt – Enligt förordning (2009:381)*. Reviderad upplaga 2015. Göteborg.

Havs- och vattenmyndigheten (2016), *Tillsynsvägledning kring urminnes hävd, privilegiebrev, byggningsbalken och vattenkraftverk*. <https://www.havochvatten.se/download/18.4bb7d55f1532c20dea563b98/1460637234320/tvl-hav-urminnes-havd-privilegiebrev-vattenkraftverk.pdf> Hämtad 2016-04-21.

Havs- och vattenmyndigheten (2016), information på hemsida rubricerad rättsverkan av miljökvalitetsnormer, publicerad 2016-03-16, <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/miljokvalitetsnormer/miljokvalitetsnormer/rattsverkan-av-miljokvalitetsnormer.html> Hämtad 2016-04-18.

Länsstyrelsen i Kalmar län (2010), *Kulturmiljöer vid sjöar och vattendrag – Hur användbara är kunskapsunderlagen för miljömålsuppföljning?* Meddelandeserien 2010:15. Edita Västra Aros AB. ISSN 0348-8748.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2015), *Att söka tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken*. Fakta 2015:20. Publiceringsdatum 2015-10-08 på www.lansstyrelsen.se/stockholm

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2015), *Redovisning av utförda förelägganden för tillsyn av vattenkraft och dammar enligt uppdrag 66 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2015*, dnr 530-1389-15.

Länsstyrelsen i Västerbotten (2010), *Kulturmiljöer vid sjöar och vattendrag – Hur användbara är kunskapsunderlagen för miljömålsuppföljning?* Meddelandeserien 5-2010. Edita Västra Aros AB. ISSN 0348-0291.

Länsstyrelsen Västerbotten (2010), *Yttrande om utrivning av dammar i Lång-Viskassjöns utlopp samt Röttjärnsbäcken*, dnr 531-7355-2010.

Länsstyrelsen Västerbotten (2011), *Ej betydande miljöpåverkan angående utrivning av flottningsdammar, fastighet Norrholmsjö 1:4, Bjurholms kommun*, dnr 531-7355-2010.

Länsstyrelsen Västerbotten (2011), *Länsstyrelsens bedömning av påverkan på allmänna intressen – återställningsåtgärder i vatten, Holmsjöbäcken, Bjurholms kommun*, dnr 531-4295-2011.

Naturvårdsverket (2007), *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag – delmål 2, Levande sjöar och vattendrag*. Rapport 5746. CM Digitaltryck AB. Bromma. ISBN 91-620-5746-4.pdf.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket (2008), *Ekologisk restaurering av vattendrag*. Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-1270-0. Fiskeriverket ISBN 978-91-972770-4-4.

Naturvårdsverket (2015), *Mål i sikte, Volym 2 – Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering 2015*. Rapport 6662. Arkitektkopia AB. Bromma. ISBN 978-91-620-6684-0.

Naturvårdsverket (2015), *Vägledning för statsbidrag till lokala naturvårdsprojekt*. 151110.

Norra Östersjöns vattendistrikt (2015), *Förvaltningsplan Norra Östersjöns vattendistrikt 2015-2021, del 4*.

Riksantikvarieämbetet (2016), *Request for a public communication on the good implementation of the Water Framework Directive nearby cultural heritage constructions and activities*, dnr 1.2.2-2292-2016.

Riksantikvarieämbetet (2014), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken – Handbok 2014-06-23*

Riksantikvarieämbetet (2015), *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. Publicerad 2015-01-19. Stockholm.

Riksantikvarieämbetet (2015), *Åtterrapporering genomförande åtgärdsprogram 2015*, dnr 1.1.4-3835-2015.

Svenska Dagbladet (2014), *Ny lag förödande för kulturmiljöer vid vatten*, debattartikel Lars Amréus 2014-02-26.

The European Heritage Heads Forum (2016), *The EU Water Framework Directive puts watermills at risk*. Nyhet publicerad på hemsida 2016-02-12 <http://www.ehhf.eu/news/eu-water-framework-directive-puts-watermills-risk>. Hämtad 2016-04-19.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön och Västerhavet (2015), *DOKUMENTATION – Bättre samverkan! En workshop om tvärsektoriella syn-/arbetsätt vid åtgärder i och vid vattendrag 20 november 2014 i Alvesta*.

Vattenmyndigheten Bottenviken (2015), *Förslag på åtgärdsprogram för Bottenvikens vattendistrikt 2015-2021*, Länsstyrelsen Norrbottens län, dnr 537-9859-2014.

Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, dom mål nr M 4466-13.

Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, dom mål nr M 2229-13 och M 2231-13.

Muntliga källor

Intervju Länsstyrelsen Jönköpings län, 2016-02-03.

Intervju Länsstyrelsen Västerbotten, 2016-02-01.

Intervju Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2016-01-15 och 2016-01-27.

Utgångspunkter för intervjuer med länsstyrelserna angående förutsättningarna för att beakta kulturmiljöer när åtgärder genomförs i och vid vattendrag

1. Har processen i samband med planeringen och genomförandet av åtgärderna i X skapat goda förutsättningar för att beakta kulturmiljöerna?
2. Vilka var de avgörande faktorer som ledde till hur kulturmiljöerna beaktades i fallet X?
3. Uppfattar du/ni X som ett gott exempel på hur kulturmiljöer beaktats vid genomförandet av miljöåtgärder i och vid vattendrag?
4. Övergripande frågor
 - a) Vem/vilka initierar vanligen de olika åtgärder som genomförs i ert län? Och hur hanteras sådana ärenden vanligen av er på länsstyrelsen?
 - b) Kan du/ni ge exempel på ärenden där du/ni bedömt utfallet som lyckat? På vilket sätt?
 - c) Kan du ge exempel på ärenden där du/ni bedömt utfallet som mindre lyckat? På vilket sätt?
 - d) Vid åtgärder utifrån naturvårdssynpunkt ska (enligt Nationella strategin för restaurering av skyddsvärda vattendrag¹) de miljöer som illustrerar det historiska nyttjandet av vattendrag i möjligaste mån bevaras och synliggöras. Vi har även noterat att det på sina håll råder en praxis att undersöka lösningar enligt en prioriteringsordning där utrivning anges vara förstahandsalternativ. Vad är din/er erfarenhet av detta?
 - e) Har du/ni noterat några praxisskillnader mellan olika län/regioner? Om så är fallet, vad uppfattar du/ni är orsaken till att man väljer olika praxis inom samma regelverk?
 - f) Går det att beakta både naturmiljöintressena och kulturmiljöintressena? Och vad är rimligt? (t.ex. avseende kostnader)
 - g) Är det något mer som du/ni skulle vilja lyfta fram eller något du/ni önskar skicka med till vår utvärdering?

¹ Naturvårdsverket 2007. Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag - Delmål 2, Levande sjöar och vattendrag. Rapport 5746.

Kulturmiljöer vid vattendrag enligt sökning i FMIS och SMHI:s dammregister

En sökning i Riksantikvarieämbetets informationssystem för fornminnen (FMIS) i september 2015 gav 10 317 träffar för lämningstyper som är knutna till vatten. Det handlar bland annat om lämningstyperna dammvall, hyttor, hammare/smedja, kraftindustri samt kvarn. Till detta kommer mer än 4 400 *industrilämningar som kan vara vattenanknutna*, bland annat textil-, trä- och pappersindustri.

Flottningslämningar är en kategori lämningstyper som är mycket svagt representerad i FMIS, men som är mycket vanlig särskilt i norra Sverige. I FMIS fanns vid genomförd sökning endast 562 registrerade lämningar av typerna ”Flottningsanläggning” och ”Område med flottningsanläggningar”, de flesta med den antikvariska bedömningen bevakningsobjekt eller övrig kulturhistorisk lämning. Det beror på att många typer av sentida lämningar/kulturmiljöer inte har registrerats i samma utsträckning i FMIS som de kategorier som dateras till äldre perioder. Det låga antalet behöver således inte avspegla ett faktiskt tillstånd. Vid referensinventeringar år 2009 ökade exempelvis antalet dammvallar i Kalmar län med 300 procent och antalet flottningslämningar i Västerbottens län med 1 600 procent.¹

SMHI:s nationella dammregister innehåller uppgifter om landets dammar, när de anlades och deras status (befintlig, utriven eller raserad). Uppgifterna om anläggningsår har använts för att dela in dammarna i tidsintervall och för att därigenom ringa in antalet dammar som *kan vara* av kulturmiljöintresse. Ett stort problem med statistiken är att anläggningsår saknas för nästan 90 procent av dammarna.

¹ *Kulturmiljöer vid sjöar och vattendrag – Hur användbara är kunskapsunderlagen för miljömålsuppföljning?* Länsstyrelsen Kalmar län: Meddelandeserien 2010:15. s. 92, samt Länsstyrelsen i Västerbotten: Meddelandeserien 5:2010.

Tidsintervall	Befintlig damm	F.d. damm	Totalsumma
–1849	102	7	109
1850–1899	97	3	100
1900–1949	625	10	635
1950–	529	4	533
uppgift saknas	7 945	1 380	9 325
Totalsumma	9 298	1 404	10 702

SMHI:s dammregister omfattar 10 702 dammar. Där finns 102 befintliga dammar upptagna som är äldre än 1850 och som skulle bedömas som fornlämning, enligt 2 kap. kulturmiljölagen, om de vore varaktigt övergivna. De skulle tillsammans med ett okänt antal av de övriga dammarna, av olika ålder, behöva tas i beaktande i enlighet med miljöbalken och/eller plan- och bygglagens hänsynsregler i samband med åtgärder för att förändra miljöerna. 1 404 dammar är utrivna eller raserade.

Vid dammarna som är registrerade i SMHI:s nationella dammregister bedrivs ett antal olika verksamheter. Tabellen nedan är en korstabell där verksamheterna har relaterats till tidsintervall. Indelningen baseras på registrets uppgifter om anläggningsår.

Tidsintervall	0	1	2	3	4	5	6	7	8	Totalsumma
–1849	61	30	2		1	1	8	2	4	109
1850–1899	46	34	4				7	2	7	100
1900–1949	219	346	11		5	3	20	4	27	635
1950–	185	277	1		3	6	20		41	533
uppg. saknas	6 863	768	59	4	17	44	521	282	767	9 325
Totalsumma	7 374	1 455	77	4	26	54	576	290	846	10 702
0	Ingen uppgift	3	Sjöfart					6	Spegeldamm	
1	Kraftproduktion	4	Invallning					7	Historisk	
2	Industri	5	Vattenförsörjning					8	Övrigt	

Av tabellen ovan framgår att det framför allt är verksamheter kopplade till kraftproduktion som antalsmässigt sticker ut bland de dammar som har uppgifter om verksamhet. I övrigt noteras att vid 290 av registrets dammar bedrivs historisk verksamhet och bland dessa ingår rimligtvis de 200 arbetlivsmuseer som beskrivs

nedan. Verksamheten vid de övriga 90 dammarna bedrivs sannolikt av hembygdsföreningar och privatpersoner.

Fallstudie Sätra bruk, Västra Götalands län

Sätra bruk är beläget vid vattendraget Edsån i Karlsborgs kommun och Västra Götalands län.

Typ av kulturmiljö

1739 upprättades ett järnbruk vid Edsån. Utöver järnbruket har det under åren varit en omfattande verksamhet på platsen bestående av sågverk, kalkbruk, tegelbruk, vattenkvarnar och trämassafabriker. Idag finns vid Edsån tre stycken småskaliga kraftstationer med tillhörande dammar samt Edets kvarndamm med en tillhörande kvarn och benstamp.¹

Vid Sätra bruksmiljö bedrivs idag bl.a. konferensverksamhet. Kvarnen och benstampen drivs i musealt syfte sommartid.

Lagrum enligt vilket hänsyn till kulturmiljön kan hävdas

Edet-Sätra utgör riksintresse för kulturmiljövården [R 3]. Som motivering för riksintresset anges att det är en ovanligt välbevarad järnbruksmiljö från 1700-talet och att vattenregleringssystemet från 1800-talet har stor betydelse för Göta kanals västgötadel, i Edsån mellan sjöarna Uden och Viken.

Inom riksintresset finns A) bruksherrgården med tillhörande park, ekonomibyggnader, arbetarbostäder, stångjärnssmedjor, smedsbyggnader, sågverk, kraftstation, kontor och affär vid Sätra. Även hammagasin och grindstuga invid sjön Viken. B) Regleringssystem i Edsåns övre fall vid Edet med dammanläggningar och stensatt å, länets enda bevarade vattendrivna benstamp samt kvarn med manbyggnad vid Edet.² Edets gård och Edets kvarn och benstamp har även byggnadsminnesförklarats och är därmed skyddat enligt 3 kap. kulturmiljölagen³.

Området utgör även riksintresse för naturvård samt riksintresse för rörligt friluftsliv.

¹ Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, mål nr M 4466-13

² Riksantikvarieämbetet 2015: Riksintressen för kulturmiljövården – Västra Götalands län (O), s.25

³ Länsstyrelsen Västra Götaland, dnr 221-5781-97, beslut byggnadsminnesförklaring

Orsak till ärendet

Ursprunglig orsak till ärendet var ett dammbrott 2012 vid Sätra Övre kraftstation. I samband med efterföljande säkerhetsarbeten, såsom nytt utskov, förstärkning av damvallar och anläggande av jordvall, ansökte fastighetsägaren även om tillstånd för flera andra åtgärder i syfte att erhålla fria vandringsvägar för fisk i Edsån.⁴

Bedömning om kulturmiljön har beaktats

Enligt länsstyrelsens handläggare har det i samband med planering och prövning av åtgärder vid Sätra bruk varit en relativt bra process för att kunna beakta kulturmiljöerna. Åtgärderna planerades som en följd av ett dammbrott och initierades av verksamhetsutövaren. Det i sin tur ledde till snabba avvägningar. En problematik som anges i hanteringen av ärendet var en avsaknad av övergripande kunskapsunderlag gällande kulturmiljö. Denna avsaknad gjorde det svårt för kulturmiljösidan att bedöma helheten och påverkan av planerade åtgärder för kulturmiljön.⁵

I beslutsdokument och domstolshandlingar framgår att kulturmiljöfrågan har beaktats väl i processen. Verksamhetsutövaren har även hörsammat synpunkter i länsstyrelsens yttranden och åtagit sig att göra det som länsstyrelsen har fört fram i dialogen/domstolsförhandlingen, vilket slås fast i Mark- och miljödomstolens dom. Vid intervjuer med länsstyrelsehandläggare framgår dock att förutsättningarna hade kunnat vara ännu bättre om kulturmiljö hade kommit in tidigare processen. Då hade det varit möjligt att i ett tidigare skede lyfta behovet av ett övergripande kunskapsunderlag om kulturmiljöerna längs med vattendraget.

Så här arbetar Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Kulturmiljöintresset tillsammans med andra samhällsintressen hanteras i länsstyrelsens interna beredning av ärenden där samlade bedömningar ska ligga till grund för olika ställningstaganden. Något eget stöd, metod eller särskild rutin för den här ärendetypen har inte tagits fram av länsstyrelsen.

⁴ Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, mål nr M 4466-13

⁵ Intervjuer Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2016-01-15.

De flesta åtgärder som genomförs i länets vattendrag initieras av länsstyrelsen genom olika biotopvårdande insatser eller som ett led i tillsynen. Därutöver initieras vattenvårdsåtgärder av intresseorganisationer (främst fiskvårdsföreningar), kommuner och verksamhetsutövare. Länsstyrelsen har fr.o.m. 2013 riktat särskilda tillsynsinsatser mot småskalig vattenkraft. Detta har resulterat i närmare 40 beslut med krav på tillståndsprovning.⁶

⁶ Intervjuer Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2016-01-15 och 2016-01-27.

Fallstudie Holmsjöbäcken, Västerbottens län

Holmsjöbäcken är ett biflöde till Lögdeälven inom Bjurholms kommun i Västerbottens län.

Typ av kulturmiljö

Vattendraget har under flottningsepoken varit en viktig transportled för timmer. Spåren av detta kan ses bl.a. genom bortrensningar av sten och block samt som stenkistor och släntmurar, riskistor, timmerrännor och dammar.

Lagrum enligt vilket hänsyn till kulturmiljön kan hävdas

Flottningslämningar ses generellt inte som fornlämningar enligt kulturmiljölagen, om det inte går att visa att de är anlagda före år 1850. I samrådet togs kulturvärde för respektive anläggning som berördes av åtgärderna fram med länsstyrelsen.

Orsak till ärendet

Ärendet föranleddes av Länsstyrelsen Västerbottens ambition av att biologiskt återställa Lögdeälven med tillhörande biflöden. Som huvudman för återställningsarbetet agerade SVEA Skog.¹

Bedömning om kulturmiljön har beaktats

Länsstyrelsens handläggare anger att det i samband med planering och genomförande av åtgärder vid Holmsjöbäcken har varit en bra process för att kunna beakta kulturmiljöerna. Enligt handläggare för kulturmiljöfrågor fanns en delaktighet i processen och god intern beredning. Länsstyrelsen framhåller dock att de ärenden som ingår i fallstudien inte är några typfall, särskilt när det gäller samrådet i det senare fallet² som resulterade i ett meddelande som använts endast vid detta tillfälle.³

Via den ärendedokumentation som finns går det att se att kulturmiljöfrågan tagits väl om hand i hanteringen av ärendet. Kulturmiljö har kommit tidigt in i processen dvs. redan i det

¹ Länsstyrelsen Västerbotten, yttrande dnr 531-7355-2010 och meddelande dnr 531-4295-2011

² Länsstyrelsen Västerbotten, meddelande dnr 531-4295-2011

³ Intervjuer Länsstyrelsen Västerbotten, 2016-02-01.

första samrådsförfarandet och inför utformningen av åtgärder har berörda kulturmiljöer även värderats av en miljömålsantikvarie. Berörda kulturmiljöer har fotodokumenterats före och efter åtgärderna tillsammans med en inmätning av koordinater. Vid intervjuer med länsstyrelsehandläggare framkommer dock en svårighet i att väga av mellan naturmiljö- och kulturmiljöintresset när kulturmiljöerna består av lämningar som inte har ett generellt lagskydd.

Så här arbetar Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen har en intern arbetsgrupp för vattenfrågor som träffas regelbundet för dialog och diskussion kring pågående ärenden. I arbetsgruppen ingår representanter för olika kompetenser bl.a. naturmiljö, kulturmiljö, vatten och fiske. Som stöd i den interna och externa kommunikationen använder länsstyrelsen en processkarta för biologisk återställning av vatten där de olika processtegen – från val av vattendrag till förvaltning – finns kort beskrivna. Ytterligare ett stöd är ett flödeschema över prövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken, som används internt och vid kommunikation med verksamhetsutövare.

Merparten av åtgärderna i länet initieras av länsstyrelsen som ett led i arbetet med att restaurera vattendrag. Någon annan än länsstyrelsen är vanligen projektägare, men länsstyrelsen bistår med arbetsledning. Länsstyrelsen initierar även olika åtgärder som ett led i tillsynsarbetet. Därutöver tar även kommuner, skogsbolag och fiskevårdsföreningar initiativ till olika vattenvårdande åtgärder.⁴

⁴ Intervjuer Länsstyrelsen Västerbotten, 2016-02-01.

Fallstudie Ryfors bruk, Jönköpings län

Ryfors Nedre och Övre bruk är belägna längs med vattendraget Tidän inom Mullsjö kommun i Jönköpings län.

Typ av kulturmiljö

Ryfors bruk anlades 1742 då en stångjärnshammare sattes upp vid det mellersta av de tre fallen (Ryfors Övre). Av privilegiebrevet framgår att när hammaren tillkom fanns två mjölkvarnar och en sågkvarn på plats. En masugn flyttades 1798 från Svenshult till Ryfors Bruk då även ett manufakturverk tillkom. Stångjärnssmidet lades ned 1906 och den gamla smedjan brann ned 1927.

Ryfors delades upp 1919 och kom därefter att kallas Ryfors Övre och Ryfors Nedre Bruk. Längs med vattendraget Tidän finns numera tre dammanläggningar: 1) Ryfors Nedre kraftverk, 2) Ryfors Övre kraftverk och 3) Ryds kvarndamm.¹

Lagrum enligt vilket hänsyn till kulturmiljön kan hävdas

Ryfors bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården [R 58]. Motiveringen till riksintresset är att det utgörs av en bruks- och herrgårdsmiljö kring Ryfors bruk, med stångjärnssmide som var i drift åren 1742 till 1906, som präglas av 1880-talets landskapsarkitektoniskt intressanta parkanläggning, en av landets främsta i sitt slag.

Inom riksintresset finns bruket med två herrgårdar tillsammans med andra byggnader belägna i en engelsk park, rester efter masugn och stånghammare. Här finns även Sveriges första anlagda golfbana (1890-tal) samt en kägelbana.² Flera kulturhistoriskt värdefulla industribyggnader finns belägna inom området varav åtta byggnader har klassningen som industriminnen. Värdebärare för miljön är de tre dammspeglarna, dammvallarna samt de vattendrivna verksamheter som är anlagda vid dammarna, anlagda i någon form redan under 1600-talet och med kontinuitet framåt.³

¹ Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, mål nr M 2229-13 och M 2231-13

² Riksantikvarieämbetet 2015: Riksintressen för kulturmiljövården – Västra Götalands län (O), s.38

³ Länsstyrelsen i Jönköpings län 2015: Minnen vid vatten – Inventeringar av kulturmiljöer längs vattendrag inom projekt Kultur Aqua år 2014 – Tidän, s.47

Orsak till ärendet

Ärendena som har ingått i fallstudien initierades genom att ägare av Ryfors Nedre respektive Ryfors Övre kraftstation önskade effektivisera befintliga vattenkraftsstationer.⁴

Bedömning om kulturmiljön har beaktats

Enligt länsstyrelsens handläggare⁵ har det varit en relativt bra process i samband med planering och prövning av åtgärder vid Ryfors Nedre och Övre bruk. Tillståndsprövningen vid Ryfors var länsstyrelsens första större ärenden gällande åtgärder vid vatten, vilket kom att utveckla processen och hur länsstyrelsen ska arbeta med den här sortens ärenden.

Intrycket utifrån genomgången av tillgängliga ärendehandlingar är att kulturmiljöfrågan tagits väl om hand i processen och i domen. Länsstyrelsens yttranden lyfter fram både naturmiljö- och kulturmiljövärden via de villkor som infogats i domen (bl.a. att inför markarbeten ska en arkeologisk utredning genomföras och hänsynstagande till kulturmiljön ska ske enligt fastslagen dom). Dessa tillståndsansökningar var för länsstyrelsen de första av en mer omfattande art och vid intervjuer med länsstyrelsehandläggare framgår att processen kom att formas under arbetets gång. Ärendena kom inledningsvis in i form av effektivisering genom turbinbyten och då mer som en utformningsfråga, men kom sedan att vidgas till att handla om fria fiskvägar för hela vattendraget. Vid intervjuerna framkom även att ansökningarna inledningsvis saknade kompletta underlag dvs. som även inkluderade en god redovisning av konsekvenserna för kulturmiljön.

Så här arbetar Länsstyrelsen i Jönköpings län

En samverkanrutin har tagits fram mellan länsstyrelsens Naturavdelning och Miljö- och Samhällsbyggnadsavdelning. Rutinen anger var, när och hur kulturfrågor ska hanteras i samband med restaurering av vattendrag ur fiske- och naturvårdssynpunkt. I anslutning till att åtgärder planeras tas även s.k. juridiska vattenkartor fram. De kan beskrivas som flödesscheman för tillståndsärenden enligt miljöbalken vilka används för att visualisera olika utfallscenarion i relation till åtgärderna. Dessa används även för att kommunicera de olika alternativen med verksamhetsutövaren.

⁴ Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, mål nr M 2229-13 och M 2231-13

⁵ Intervjuer Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2016-02-03.

Vanligen initierar länsstyrelsen olika åtgärder, som ett led i arbetet att restaurera länets vattendrag, där arbetena normalt genomförs i samarbete med kommunerna. Därutöver genomför länsstyrelsen även olika tillsynsinsatser som en del av restaureringsarbetet.⁶

⁶ Intervjuer Länsstyrelsen Jönköpings län, 2016-02-03.