

Norrköping 2025-10-10

Till

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: kn.kl@regeringskansliet.se

Diarienummer KN2025/01049

Klimatanpassningsutredningen 2025

Bättre förutsättningar för klimatanpassning SOU 2025:51

Utgångspunkter

”Utredningen lämnar elva förslag till förändringar i befintlig lagstiftning som skapar bättre förutsättningar för genomförandet av klimatanpassningsåtgärder. Med det avses i första hand sådana åtgärder som tar mark i anspråk för att skydda byggnader eller annan egendom mot skador från naturhändelser. Det kan exempelvis handla om att anlägga vallar eller diken, men också om att schakta bort instabil mark.”

Kulturmiljön är ett allmänt samhällsintresse. Den består i de historiska spår som kommit till genom mänsklig aktivitet under tidernas lopp. Det är de fysiska lämningarna, landskapspåverkan och spår av människors liv och verksamheter. Det är också immateriella värden knutna till platsen och lämningarna, som levnadssätt och traditionell kunskap. Det är människornas och platsens identitet. I detta är anknytningen till vatten och vattenkraftutnyttjandet – idag till stor del elproduktion – grundläggande. Bevarandet av kulturmiljön handlar om de fysiska spåren och möjligheten att idag och allt framgent läsa av och förstå dessa spår och hur dagens samhälle och den miljö vi lever i har vuxit fram.

Sammanfattande synpunkter

Hanteringen av vattenfrågorna har avgörande betydelse i klimatanpassningen. De måste också ses i nära samband med beredskapsfrågorna och i sitt större samhällssammanhang.

Vattenhistoriskt nätverk (VhN) vill därvid starkt betona vikten av att bibehålla dammar och anläggningar som ger möjlighet att reglera vattenflödet vid både torka och kraftig

nederbörd. Detta har stor och mångskiftande betydelse i såväl perspektivet av klimatförändringarna och förändrade nederbördsförhållanden som i ett vidare beredskaps- och försörjningsperspektiv, liksom för tillvaratagandet av befintliga resurser och långsiktig hållbarhet. Dessa dammar och anläggningar utgör just sådana "fördröjningsmagasin" och "översvämningsskydd" som utredningen efterlyser, "som kan skydda byggnader eller annan egendom mot skador från naturhändelser".

Det är därtill en fråga om kulturmiljön, livsmiljön i stort, rekreation, dricksvattenförsörjning, bevattning och brandförsvar, industri, kraftproduktion och livsmedelsproduktion mm., liksom lokal försörjning i en krissituation.

Helt i enlighet med detta hänvisar utredningen till PBL och värnande av "gemensamma nyttigheter" och vill stärka möjligheten att vid prövning beakta huruvida åtgärder kan "förebygga eller minska en risk för en skada på miljön, människors liv eller hälsa eller egendom". Det senare sägs i samband med strandskyddet, men ska naturligtvis gälla generellt (sid 20 och 22).

Skyddet för befintliga dammar och anläggningar i vattenhanteringen måste ses i sin helhet och behöver förstärkas och förtydligas också i annan lagstiftning – i lagtext, bestämmelser och anvisningar – liksom i direktiven till vattenmyndigheterna och länsstyrelserna och i de anvisningar och riktlinjer som vattenmyndigheterna utfärdar. Vi ser allvarliga brister som gör att arbetssätt och samarbete behöver ses över och förbättras.

VhN vill särskilt framhålla följande:

- Vid bedömningen av vattenfrågorna ska hänsyn tas till alla de cirka tio samhällsintressen som räknas upp i EU:s vattendirektiv. Det gäller, förutom vattenmiljön, även miljön i stort i vilken ingår kulturmiljön, livsmiljön i stort och klimatet, rekreation, dricksvattenförsörjning, bevattning, kraftproduktion, vattenreglering mm. (EU:s vattendirektiv artikel 4.3). Detta behöver specifikt skrivas in i lagtext, bestämmelser och anvisningar.
- Den viktigaste punkten är härvidlag att de möjligheter till klassificering som Kraftigt modifierat vatten (KMOV-klassificering) som EU:s vattendirektiv ger ska utnyttjas till fullo, i enlighet med regeringens uttalade intentioner (beslut 2020-06-25). I Sverige har man bara utnyttjat möjligheten i 3 % av fallen medan genomsnittet i EU är 14 % (Vattenförvaltningsutredningen, SOU 2019:66, s 123). Vattenförekomster med dammar, vattenkraftanläggningar och andra väsentliga byggnadselement ska per automatik KMOV-klassificeras. En tydlig sådan bestämmelse behövs och bör införas i vattenförvaltningsförordningen 4 kap 3 §. I bedömningen måste alla slags befintliga anläggningar beaktas, såsom dammar, kvarnar, vattenkraftverk och andra industriella lämningar, såväl i bruk som övergivna, liksom annan form av mänsklig påverkan av landskapet.
- Berörda myndigheter måste inte minst beakta vattnets och vattenkraftsanläggningarnas betydelse i ett beredskapsperspektiv – för elproduktion, effekterreglering och elberedskap med ödrift, men också för produktion av livsmedel och olika varor.

- Vattenmyndigheterna har i sitt samrådsdokument inför Vattenmyndigheternas samråd 1 nov 2024–30 april 2025 ang. förvaltningsplan 2027–2033 med rätta lyft fram de ökade riskerna för torrläggning och översvämning. Några förslag på konkreta åtgärder har de dock inte givit. De förefaller sakna insikt om att problemen med extremflöden kommer att öka ytterligare om strävan att få så många dammar och vattenkraftanläggningar som möjligt utrivna får genomslag. Åtgärder för att förhindra översvämningar, torka och vattenbrist behöver integreras i kommande åtgärdsprogram.
- Vattenmyndigheterna framhåller vikten av att återskapa våtmarker, vilket många gånger är en rimlig åtgärd för att hålla vattnet kvar i landskapet. Också mot den bakgrunden blir den omfattande utrivningen av dammar kontraproduktiv. Tiotusentals sjöar skulle förlora sin kapacitet att hålla kvar vattnet, vilket skulle förvärra både torrläggning, översvämning, grundvattenförhållanden och övergödningen av haven.
- Även om alla vattenförekomster med dammar och vattenkraftanläggningar KMV-klassificeras, måste vattenmyndigheterna motivera och förklara varför en vattenförekomst har åsatts en viss status som norm. Vattenmyndigheterna behöver aktivt medverka i NAP-samverkan (Nationell plan för omprövning av vattenkraften).
- Högsta domstolen har i dom 2024-12-05 fastslagit att rättskraften hos äldre rättigheter gäller, oavsett vad verksamheten ursprungligen avsåg. Detta behöver, för tydlighetens skull, skrivas in i lag på ett sätt som inte kan tolkas och tillämpas annorlunda av domstolar och myndigheter.
- För verksamheter som var i drift i sin nuvarande omfattning när Natura 2000-områden bildades ska kraven inte höjas vid omprövning.
- Individuella riktvärden/takvärden måste införas även för mindre vattendrag och biflöden till de större vattendragen. Detta behövs för en rättvis bedömning och att ge bättre förutsättningar för en fungerande samverkan mellan myndigheter och berörda parter.
- Samverkan behöver förbättras. Det är av stor vikt att vattenmyndigheterna tar hänsyn till såväl klimatförändringarna som beredskapsperspektivet och kontinuerligt samråder med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra berörda parter nationellt, regionalt och lokalt. Hit hör även Riksantikvarieämbetet och olika företrädare för kulturarvsfrågor.
- Det lokala och regionala perspektivet och betydelsen av vattenkraft och dammar lokalt och regionalt måste skrivas in i miljöbalken 11:28 och annan relevant lagtext, bestämmelser och anvisningar. Det räcker inte och ger en missvisande bild och felaktiga bedömningar när bara den nationella nivån finns med. Vattenfrågorna måste ses i ett försörjnings- och sårbarhetsperspektiv på såväl lokal och regional nivå, som nationell nivå.
- För intresse- och rimlighetsavvägningar mellan olika samhällsnyttor krävs en norm-sättning relaterad till lokala förhållanden. Lokala kunskaper, nyttor, erfarenheter och värderingar måste få påverka normen för med eller utan Kraftigt modifierat vatten och Mindre strängt kvalitetskrav samt olika beslut i vattenfrågor. Det behövs ett breddat samråd som innefattar lokala föreningar och intressegrupper så som hembygdsföreningar, det lokala näringslivet samt turism och jordbruket lokalt. Att inte kunna

överklaga normsättningen är ett grundläggande fel och ett rättsosäkert förfarande, vilket gör det än mer viktigt att alla berörda intressen får komma till tals i processen.

Fördjupad bedömning

Svenska myndigheters tolkning och tillämpning av EU:s vattendirektiv i nationella och regionala planer och miljökvalitetsmål liksom handläggningen hotar Sveriges kulturarv vid vattendragen. Hela existensen för dessa miljöer äventyras när vattendrag åläggs att "återställas" (till en gestaltning av miljön de aldrig haft tidigare) och hinder för fiskar och andra vattenlevande varelser ska undanröjas. Sjöar torrläggs och hela landskapet förändras. Även mindre vattendrag torrläggs sommar och höst under torrare år. EU-direktivet kräver inte att Sverige river dammar och kraftverk, vilket EU-kommissionen har klargjort.

I Sverige finns cirka 300 arbetslivsmuseer, många hembygdsföreningar, samt cirka 1900 mindre vattenkraftsanläggningar vid vattendrag. Sådana kulturmiljöer, som vittnar om människans tidiga behov och utnyttjande av vattenkraft, är viktiga som boendemiljöer, för rekreation, för besöksnäringen och för produktion. De representerar en månghundraårig erfarenhet och kunskap som bör tas tillvara idag och för framtiden. Många av miljöerna är viktiga för elproduktionen och placerade vid ett vattendrag som utgör själva förutsättningen för verksamheten.

Den småskaliga, lokala produktionen av el, liksom de vattenreservoarer som dammarna skapar, är viktiga ur ett försörjningsperspektiv, liksom kvarnar och liknande anläggningar. Vikten av tillgång till de småskaliga vattenkraftverken har blivit tydlig genom Rysslands krig mot Ukraina, men även klimatförändringarna. Tillgång till vatten är nödvändigt för jordbruket, för grundvattennivåerna, men även vid skogsbränder. Dammarna hjälper till att reglera vid både torka och översvämningar, efter skyfall och snösmältning. Att dammarna och den småskaliga verksamheten finns kvar, med en effektiv lokal försörjning av el och produkter, gör vårt land mindre känsligt för störningar och eventuella angrepp utifrån.

Men nu hotas många av dessa anläggningar när den nationella planen för vattenkraft som den tidigare regeringen presenterade ska genomföras. Det läggs orimliga krav på små aktörer, varav många driver ett kraftverk med stora kulturhistoriska kvaliteter och lång kontinuitet, en äldre kvarnanläggning eller bevarar en industrimiljö. De tvingas till stora kostnader för att ta hjälp av konsulter för att ansöka om tillstånd och upprättande av underlag beträffande kultur- och naturvärden, till exempel inventering av eventuella fornlämningar.

Hos medlemmarna i Vattenhistoriskt Nätverk finns en stark oro att de nya kraven hotar de vattenanknutna kulturmiljöernas existens. Medlemsorganisationer i nätverket har i skrivelser till politiker i riksdagen, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna påtalat brister i hanteringen av känsliga kulturhistoriska miljöer. Länsstyrelsernas kunskapsunderlag med inventering och värdering av kulturmiljöerna vid vattendragen har mycket ojämn kvalitet och är ofta bristfälliga. De möjligheter till undantag och hänsyn som finns utnyttjas inte.

Vattenhistoriskt Nätverk

Att Helena Törnqvist
c/o Arbetets museum
Laxholmen, 602 21 Norrköping, Sweden

Obalansen i resursfördelningen till länsstyrelserna blir uppenbar, då kulturmiljöenheternas resurser inte är i nivå med naturenheternas. Detta gör att kunskapsunderlag inte sällan är föråldrade eller otillräckliga. Verksamhetsresurserna till länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner har minskat med 30 procent mellan åren 2009 och 2018 enligt Myndigheten för kulturanalys. Bidragen till att bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer har inte heller ökat eller räknats upp på många år, trots ökade kostnader. Detta är inte acceptabelt.

Vattenkraftens miljöfonds finansiering av utredning och prövning av miljöåtgärderna i domstol och genomförandet av åtgärder som domstolen beslutat behöver öppnas upp för att inkludera hela perspektivet på miljön, inte enbart naturmiljön som fallet är idag.

Ett aktuellt exempel är den ur ett kulturmiljöperspektiv synnerligen värdefulla Järle kvarn i Örebro län, med anor från 1600-talet. Här har Järleåns vatten alltsedan medeltid utnyttjats för olika verksamheter: masugn, hammarsmedja, såg och kvarn. Mark- och miljödomstolen beslutade att Naturvårdsverket får riva den gamla dammen – vilken är själva grunden och förutsättningen för verksamheten. Detta kommer att resultera i att vattenspegeln vid kvarnen försvinner och i stället skapas en helt ny forsmiljö där de övergripande kulturhistoriska värdena i allt väsentligt försvunnit. Utan fördämningen som skapar vattenspegeln kommer det inte längre gå att läsa miljön, det vill säga förstå anläggningens historiska sammanhang. Dammkonstruktionen har även ett teknikhistoriskt värde som kommer att gå förlorat liksom den självklara och uråldriga funktionen för reglering av vattenflöde och vattennivåer.

I EU:s vattendirektiv står miljön i stort i centrum för att uppmärksammas, att tas hänsyn till och att kunna utvecklas. Detta innefattar rekreationsintressen och andra verksamheter av väsentlig betydelse från allmän synpunkt samt andra samhällsintressen som energiproduktion. Ytterligare exempel på primära samhällsintressen är kulturmiljö, industri, bostäder, jordbruk och klimat. Utrymmet för att dessa hänsyn ska utnyttjas finns enligt EU:s vattendirektiv liksom i riksdagens bifall till propositionen Vattenmiljö och vattenkraft och regeringens beslut den 25 juni 2020 om den Nationella planen för omprövning av vattenkraften (NAP). Detta är en förutsättning för att synen på vattenlandskapen och på vattenförvaltningen ska omfatta alla värden, verksamheter och intressen i vattenlandskapen inom ramen för EU:s vattendirektiv och vad som förespråkas respektive krävs till följd av den europeiska landskapskonventionen och Århuskonventionen.

Redan före ändringarna av vattenförvaltnings- och vattenverksamhetsförordningarna i maj och juni framgick det tydligt att vattenmyndigheterna ska se över statusklassningarna och miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsterna i god tid före prövningarna enligt tidplanen för de olika prövningsgrupperna. Detta innebär att statusklassningar och miljökvalitetsnormer efter en sådan översyn blir underlag för samverkan, ansökan, prövning och för efterföljande bedömning av vilka vattenmiljöåtgärder som är rimliga. Att denna översyn verkligen sker är centralt för ett rättssäkert och effektivt genomförande av NAP och utifrån det som ska uppfyllas enligt den europeiska landskapskonventionen och det som åsyftas med andra samhällsintressen i EU:s vattendirektiv.

VhN anser att för att möjligheten att enligt vattenförvaltningsförordningens 4 kap. 3, 3 a och 3 b § § förklara vattenförekomster som Kraftigt modifierat vatten ska utnyttjas i enlighet med regeringens intentioner behöver den förstärkas på det sätt som angetts ovan, dvs. att vattenförekomster med dammar, vattenkraftanläggningar och andra väsentliga byggnadselement per automatik ska KMV-klassificeras.

Om Vattenhistoriskt Nätverk

Vattenhistoriskt Nätverk (VhN) arbetar för en helhetssyn, där kulturmiljön vägs in på samma sätt och på likvärdig grund som naturmiljön och andra intressen. Vi vill medverka till konstruktiva lösningar till gagn för både kultur- och naturmiljö samt för att ta tillvara befintliga resurser i en hållbar samhällsutveckling.

VhN samlar genom Arbetets Museum följande nationella organisationer: Arbetlivsmuseernas Samarbetsråd, Svenska Industriminnesföreningen, Europa Nostra Sverige och ICOMOS Sverige, Svenska byggnadsvårdsföreningen, Sveriges Jordägarförbund, Svensk Vattenkraftsförening och Stödföreningen för småskalig vattenkraft samt står i dialog med Sveriges Hembygdsförbund.

För Vattenhistoriskt Nätverk

Helena Törnqvist
Arbetslivsintendent
Arbetets museum