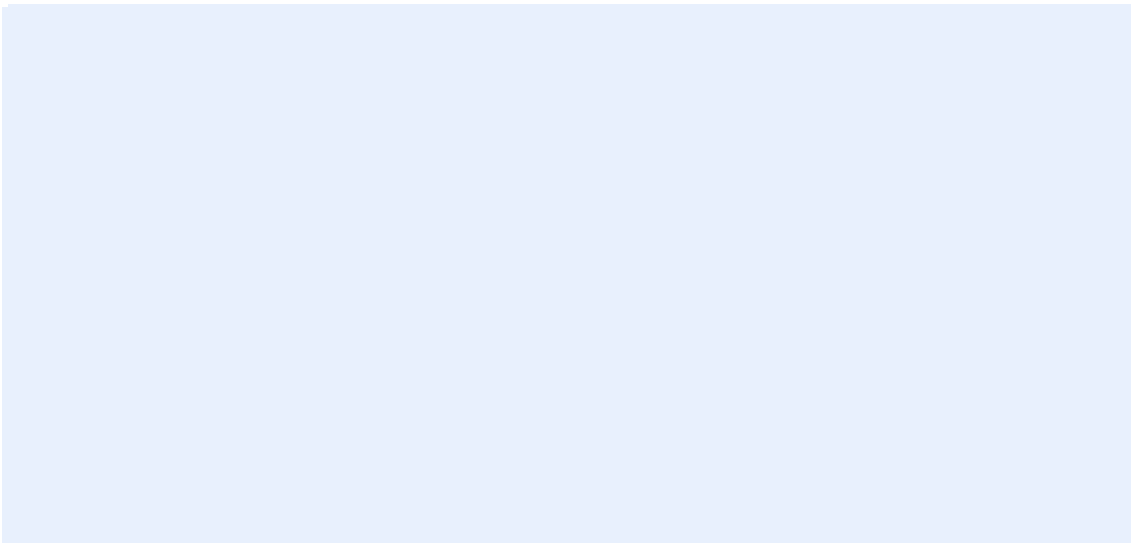




# **Konsekvensbeskrivning av den nationella strategin för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer**



En övergripande beskrivning av strategins konsekvenser för samhället



Rapport 2021:xx



# Havs och Vatten myndigheten

# Konsekvensbeskrivning av strategin för långsiktigt skydd och bevarande av sjö- och vattendragsmiljöer

En övergripande beskrivning av strategins konsekvenser för samhället

MARIA HAMMAR, JULIA WAHTRA, MERIT KAAL, SANDRA GRADIN

ANTHESIS ENVECO AB

Rapporten har tagits fram på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Rapportförfattarna ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten. Rapportens innehåll innebär inte något ställningstagande från Havs- och vattenmyndighetens sida.

© HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN | Datum: 2021-XX-XX

ISBN 978-91-88727-XX-X | Omslagsfoto: Namn/Företag Havs- och vattenmyndigheten | Box 11 930 | 404 39 Göteborg | [www.havochvatten.se](http://www.havochvatten.se)

## Sammanfattning

Konsekvensbeskrivningens syfte har varit att beskriva de miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna vid genomförandet av strategin. Endast de ekonomiska konsekvenserna har kvantifierats i monetära belopp. De sociala och miljömässiga konsekvenserna har istället beskrivits i detalj och tidigare studier som värderat liknande ekosystemtjänster har använts för att exemplifiera prisnivån dessa tjänster befinner sig på. Alla konsekvenser har satts i relation till referensalternativet som innebär att arbetet fortlöper i enlighet med den existerande strategin.

Strategins genomförande kommer att generera positiva effekter för miljön genom att betydligt fler sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden får ett långsiktigt skydd. Skyddet av vattenmiljöer med höga värden gynnar bevarandet av biologisk mångfald, tryggar värdekärnorna i den gröna infrastrukturen och förutsättningarna för att bibehålla en god vattenkvalitet. Detta främjar allt liv, inklusive människan som förlitar sig på en rad ekosystemtjänster som är beroende av väl fungerande ekosystem. Skydd och förvaltning av sjö- och vattendragmiljöer stärker ekosystemens resiliens och bidrar till att motverka negativa effekter på vattenmiljöerna som bland annat orsakas av klimatförändringar.

Ur ett socialt perspektiv har ett ökat bevarande av sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden flera positiva effekter såsom förbättrade möjligheter för friluftsliv så som fritidsfiske, kanotpaddling och naturturism (vilket i en förlängning även kan gynna folkhälsan). Gällande områden med höga kulturvärden indikerar studier att medborgare har ett starkt intresse av att bevara dessa för allmän beskådning. Strategin kan här bidra till bevarande och stärkande av lokala identiteter samt ökade kunskaper om natur och kultur.

De ekonomiska kostnaderna för strategins genomförande beräknas att uppgå till ca 575 miljoner SEK som övervägande axlas av myndigheter. Kostnaderna består framförallt av intrångsersättningar och markköp, men kopplas även till andra uppgifter såsom planering, kartläggning, värdering, underhåll och implementering med mera. Kostnader för köp och intrångsersättning av mark och vatten har beräknats utifrån tidigare arbete med skydd av vattenmiljöer med höga naturvärden och är associerade med osäkerheter. Kostnader för köp och intrångsersättning beror främst av storleken på de områden som skyddas och om stora angränsande landområden ingår, men även av vilka skydds- och bevarandeformer som används. Beräkningarna ger en fingervisning av de kostnader som strategins genomförande medför.

Strategin kopplar direkt till Sveriges miljömål, Agenda 2030 och Sveriges friluftsmål och kommer att ge ett betydande bidrag till att dessa uppfylls. Det är av stor vikt att ett långsiktigt skydd för sjö- och vattenmiljöer med höga natur- och kulturvärden implementeras så deras höga kvaliteter upprätthålls för framtida generationer.

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>5</b>
1.1	Problemformulering och syfte	5
1.2	Mål och åtgärder	6
1.3	Referensalternativ	7
<b>2</b>	<b>Myndigheters roll, ansvar &amp; beslutanderätt</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Vilka aktörer berörs av strategin?</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Miljömässiga konsekvenser</b>	<b>11</b>
4.1	Kvalitativ beskrivning av miljömässiga konsekvenser	11
4.2	Exempel samhällsekonomisk värdering av miljömässiga konsekvenser	12
<b>5</b>	<b>Sociala konsekvenser</b>	<b>14</b>
5.1	Kvalitativ beskrivning av sociala konsekvenser	14
5.2	Exempel på samhällsekonomisk värdering av sociala konsekvenser	15
<b>6</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser</b>	<b>17</b>
6.1	Nationella myndigheter	18
6.2	Länsstyrelsen	22
6.3	Kommuner	23
6.4	Privatpersoner	23
6.5	Markägare och Företag	23
<b>7</b>	<b>Intressekonflikter, politiska mål och beslut</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>Referenser</b>	<b>26</b>

# 1 Inledning

Konsekvensbeskrivningen har genomförts under 2020 av Anthesis Enveco AB. En konsekvensbeskrivning syftar till att ge en bild av de konsekvenser en åtgärd eller ett projekt har. Den mest väldokumenterade typen av konsekvensbeskrivning är miljökonsekvensbeskrivningen (MKB), men det finns ett flertal andra variationer som ofta kan överlappa med varandra<sup>1</sup> (Johansson, 2016). Bredden av konsekvensbeskrivningen kan variera beroende på dess syfte. En annan vanlig typ av konsekvensutredningar är de som görs av myndigheter vid regelgivning, vanligtvis innan beslut av föreskrifter. Dessa bygger på förordningen av konsekvensutredning vid regelgivning, samt på tillhörande vägledning från Tillväxtverket och ekonomistyrningsverket. I politiska sammanhang är det vanligt att analysen utvidgas och kallas då en samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning. Dessa eftersträvar att beskriva alla effekter en åtgärd eller implementering har på samhället i stort. Målet är också att effekterna ska uppskattas i monetära belopp för att kunna jämföras och ge information om kostnadseffektiviteten av en åtgärd (NVV, 2003). Metoderna kan användas före en händelse (ex ante) för att avgöra den samhällsenliga nyttan av en åtgärd eller efter (ex post) för att analysera effekterna av en implementeras åtgärd.

Att genomföra den föreslagna strategin kommer att kräva utökade ekonomiska resurser som i grova drag är kartlagda i del 6. Denna konsekvensbeskrivning sätter inga direkta monetära värden på ekologiska och sociala effekterna men i del 4.2 och 5.2 beskrivs metoder som kan användas för att uppskatta det ekonomiska värdet av dessa effekter baserat på studier från andra sammanhang. Detta ger en generell uppfattning av prisnivån på de nyttor som genereras. Då kostnaderna för åtgärderna och de nyttor de genererar inte uttrycks i samma monetära värdering, hamna blir det lättast större fokus hamnar på kostnaderna. De studier som beskriv i del 4.2 och 5.2 indikerar emellertid att skillnaden mellan kostnaden och nyttan, även i monetära belopp, inte nödvändigtvis behöver vara stor.

## 1.1 Problemformulering och syfte

Arbetet med att långsiktigt skydda sjö- och vattendragmiljöer med höga kultur- och naturvärden går långsamt och takten i arbetet avtar. Fortfarande saknar många av våra mest värdefulla områden ett adekvat skydd. Bristen på formellt skydd och den avtagande takten i skyddsarbetet adresseras genom mål och åtgärder i den strategi som föreligger konsekvensbeskrivningen.

I konsekvensbeskrivningen ska kvalitativa bedömningar göras av hur strategins mål och förslag på åtgärder påverkar miljön och olika aktörer i samhället. Bedömningar ska huvudsakligen utgöras av resonerande texter utifrån strategins tänkbara

---

<sup>1</sup> Exempel på dessa är: Social konsekvensbeskrivning (SKB), jämställdhetskonskvensbeskrivning (JKB), barnkonsekvensanalys (BKA), hälsokonskvensbeskrivning (HKB) och företagsekonomisk konsekvensbeskrivning (FKB)<sup>1</sup>.

samhällsekonomiska konsekvenser. Ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner och landsting, privatpersoner samt företag ska redogöras för.

Målet med konsekvensbeskrivningen är att översiktligt redovisa och resonera kring de samhällsekonomiska konsekvenserna av strategin.

## 1.2 Mål och åtgärder

Strategin sätter kvantitativa mål om skydd av områden med höga natur- respektive kulturvärden (Tabell 1). Målen ska leda till att fler områden skyddas långsiktigt och att takten i arbetet ökas.

**Tabell 1.** Strategins mål om skydd av områden med höga natur- respektive kulturvärden. Skyddsmålen ska räknas från 2021.

<b>Mål 1a.</b>	År 2030 ska ytterligare minst 25 sjö- och/eller vattendragmiljöer med nationellt höga kulturvärden ha fått ett formellt skydd som byggnadsminne, kulturreservat eller genom att kulturvärdena har integrerats i naturreservat
<b>Mål 1b.</b>	År 2030 ska minst 50 nationellt värdefulla vattenanknutna övriga kulturhistoriska lämningar som är yngre än år 1850 ha skyddats genom att de har förklarats som fornlämning enligt kulturmiljölagen
<b>Mål 2b.</b>	År 2030 ska minst 100 mindre sjö- och/eller vattendragmiljöer med nationellt höga naturvärden ha skyddats formellt. Den totala skyddade arealen för respektive område ska vara mindre än 20 hektar (vatten- och landområden). Minst två områden ska ges ett formellt skydd i varje län Målet gäller särskilt skyddsvärda sjö- och vattendragsanknutna mark- och vattenområden som listas i Förordningen (1998: 1252) om områdesskydd enligt MB, bilaga 2 och 3 samt limniska nyckelbiotoper (i enlighet med Naturvårdsverkets vägledning Bevarande av värdefulla naturmiljöer i och i anslutning till sjöar och vattendrag).
<b>Mål 3</b>	Senast år 2025 ska det finnas ett nationellt uppdaterat och tillgängligt kunskapsunderlag omfattande geografiska områden med höga sjö- och vattendragsanknutna natur- respektive kulturvärden samt beskrivningar av värdena. Kunskapsunderlagen ska användas vid prioritering av områden för skydd samt vara ett stöd i samhällsplaneringen och i annat myndighetsarbete.
<b>Mål 4</b>	Senast år 2025 ska det finnas ett förslag till skyddsinstrument för kulturmiljöer motsvarande naturvårdsavtal eller med liknande principer för flexibelt skydd och förvaltning.

För att trygga målen genomförande har ett antal åtgärder tagits fram (Tabell 2). Åtgärderna bedöms vara nödvändiga för att skyddsmålen ska kunna nås. En särskilt viktig åtgärd är att tydliggöra var i landskapet det finns vattenmiljöer med höga natur- och kulturvärden. Eftersom åtgärderna är en förutsättning för att målen ska uppnås utvärderas dessa inte enskilt, utan effekten av åtgärderna ingår i konsekvensbeskrivningen av strategins mål.

Tabell 2. Strategins åtgärder vilka ska bidra till att målen nås.

Åtgärd 1	Plan för hantering av geografisk information om vattenmiljöer med nationellt höga värden.
Åtgärd 2	Översyn av geografiska områden med nationellt höga värden.
Åtgärd 3	Analys och prioritering av områden med nationellt höga värden.
Åtgärd 4	Framtagande av metoder för uppföljning av strategins mål om skydd.
Åtgärd 5	Behovsanalys av skyddsform för flexibelt skydd och förvaltning av kulturmiljöer med höga värden.
Åtgärd 6	Översyn av vägledning för skydd och bevarande av sjöar och vattendrag med höga naturvärden.
Åtgärd 7	Utbildningar inriktade mot skydd av sjöar och vattendrag.
Åtgärd 8	Genomförande av långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljöer.

### 1.3 Referensalternativ

Referensalternativet i konsekvensbeskrivningen är att strategin från 2007 fortlöper fram till 2030. Givet att det under perioden 2006–2019 i genomsnitt bildades 9 nya naturreservat och nationalparker per år, med områdena beskrivna i *Värdefulla vatten* som grund, görs antagandet att samma antal områden per år fortsatt skyddas i referensalternativet (totalt 90 områden under strategins implementeringstid). Gällande sjö- och vattendragmiljöer med höga kulturvärden, har inga nya kulturresevat baserade på kategoriseringen av värden i *Värdefulla vatten* bildats sedan 2014. Således görs antagandet i referensalternativet att inga nya kulturresevat eller andra formella kulturskydd förankrade i *Värdefulla vatten* bildas.

Takten i genomförandet av långsiktigt skydd är långsam och behöver öka för att miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* och andra relevanta nationella och internationella mål och åtaganden gällande biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska kunna nås.

Specifika miljömässiga och sociala konsekvenser av referensalternativet är svåra att förutspå. Givet den i dagsläget relativt låga takten i arbetet med skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga värden, riskerar värden skadas eller försämrats till ett irreversibelt tillstånd. Detta kan också påverka möjligheterna till rekreation och kulturutövande. De ekonomiska konsekvenserna i referensalternativet utgörs huvudsakligen av kostnader för genomförande av skydd av och förvaltning av skyddade områden. I förvaltningen ingår kostnader för åtgärder för att bibehålla eller återskapa natur- och kulturvärden som försämrats eller gått förlorade. Restaureringskostnader är i regel högre än skyddskostnader.

Referensalternativets genomförande grundas på databasen *Värdefulla vatten* som skapades 2006 och som därefter inte har uppdaterats i tillräcklig utsträckning. Att utgå ifrån detta föråldrade strategiska planeringsunderlag innebär sämre förutsättningar till ett brett myndighetsarbete och samhällsplanering. Detta kan medföra negativa effekter för andra arbetsområden och processer samt riskera att



nödvändig hänsyn inte tas till områden med höga värden i samband med exploatering och åtgärdsarbete.

## 2 Myndigheters roll, ansvar & beslutanderätt

I Tabell 3 finns en övergripande sammanfattning över roller, ansvar och beslutanderätt för respektive myndighet, inom ramarna för genomförande av strategins mål och åtgärder.

Tabell 3. Roller, ansvar och beslutsrätt för respektive myndigheten inom strategins ramar.

Myndighet	Ansvar
<b>Havs- och vattenmyndigheten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkar för att lösa viktiga miljöproblem och skapa en hållbar förvaltning av sjöar och vattendrag vilket ska åstadkommas genom bevarande, restaurering och hållbar användning.</li> <li>- Samordning och uppföljning av miljö kvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans och levande kust och skärgård samt Ingen övergödning.</li> <li>- Vägledning av områdesskydd av akvatiska miljöer med höga naturvärden.</li> <li>- Vägledning av Grön infrastrukturarbetet gällande akvatiska miljöer.</li> <li>- Fördelning av nationella medel för åtgärdsarbete i vattenmiljöer</li> </ul>
<b>Naturvårdsverket</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samordning och uppföljning av miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv och flera andra miljömål med anknytning till sjöar och vattendrag</li> <li>- Nationell vägledning inom områdesskyddet</li> <li>- Grön infrastrukturarbetet</li> <li>- Fördelning av nationella medel för områdesskydd och förvaltning</li> </ul>
<b>Riksantikvarieämbetet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frågor om kulturarvet. Ansvaret omfattar i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer.</li> <li>- Vägledning i tillämpning av kulturmiljölagen (KML) och vägledning till länsstyrelserna vid implementering av skydd</li> <li>- Tillsyn över statliga byggnadsminnen</li> <li>- Uppsiktsansvar för riksintressen för kulturmiljövården</li> <li>- Verkar för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas till vara samt bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande, följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet</li> </ul>
<b>Skogsstyrelsen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkar genom tillsyn, inventering, information, utbildning, dialog och återkoppling till verksamma inom skogsbruket för att dels minska skogsbruksåtgärders negativa påverkan på, dels förbättra närmiljön kring, vattendrag och sjöar i skogslandskapet.</li> <li>- Bidrar genom områdesskydd i form av biotopskydd och naturvårdsavtal till att stärka skyddet i närmiljön kring sjöar och vattendrag i skogslandskapet.</li> <li>- Bidrar genom marknadsföring av ekonomiska stöd till markägare till att förbättringsåtgärder genomförs för natur- och kulturmiljöer vid sjöar och vattendrag i skogslandskapet.</li> </ul>
<b>Länsstyrelser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planerar, genomför och beslutar om bildande av områdesskydd som naturreservat, kulturresevat, biotopskydd osv</li> <li>- Förvaltar skyddade områden</li> <li>- Ansvarar för regionalt planeringsarbete</li> </ul>
<b>Kommun</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planerar, genomför och beslutar om bildande av områdesskydd som naturreservat. Och kulturresevat</li> <li>- Förvaltar kommunala skyddade områden</li> <li>- Ansvarar för kommunal planering</li> </ul>

### 3 Vilka aktörer berörs av strategin?

Eftersom det ännu inte är klarlagt vilka geografiska områden med nationellt höga värden som ska skyddas går det inte i dagsläget att beskriva i detalj alla aktörer som direkt kommer att beröras. Nedan görs dock en övergripande redogörelse för de aktörer som med stor sannolikhet kommer att påverkas av strategin.

#### **Offentliga aktörer:**

- Nationella myndigheter t.ex. Havs- och Vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen
- Länsstyrelser
- Kommuner

#### **Privata aktörer:**

- Privatpersoner, grupper av privatpersoner t.ex. som närboende och personer som utövar olika former av friluftsliv
- Företag, framförallt skogs- och jordbruksföretag (hit räknas även privata markägare) påverkas när mark och vatten tas i anspråk för områdesskydd. Även turistföretag, fiskenäring och annat lokalt näringsliv kan påverkas.

#### **Övriga aktörer:**

- Olika ideella organisationer/intresseorganisationer t.ex. vattenorganisationer
- Andra aktörer som påverkas av miljömässiga- och sociala konsekvenser

## 4 Miljömässiga konsekvenser

Följande kapitel fokuserar på de miljömässiga konsekvenserna av att genomföra strategin, jämfört med referensalternativet. Först ges en kvalitativ beskrivning av konsekvenserna och sedan följer exempel på hur dessa kan värderas i samhällsekonomiska termer<sup>2</sup>. Möjliga intressekonflikter behandlas även övergripande.

### 4.1 Kvalitativ beskrivning av miljömässiga konsekvenser

Enligt Mål 2a och 2b ska minst 150 större och 100 mindre sjö- och/eller vattendragmiljöer med nationellt höga naturvärden ha formellt skydd till år 2030. I jämförelse med referensalternativet medför den nya strategin ett ytterligare skydd motsvarande 160 områden<sup>3</sup>. Detta bedöms resultera i **betydande positiva effekter för biologisk mångfald och andra miljömässiga värden** kopplade till sjö- och vattendragmiljöer. Detta sker genom utökad reglering av aktiviteter som utgör hot mot angivna värden och förvaltningsåtgärder som syftar till att bevara eller återskapa höga värden.

Biologisk mångfald är ett samlingsbegrepp som innefattar all variation mellan/inom arter och livsmiljöer (SLU, 2020). Biologisk mångfald är en grundförutsättning för allt liv på jorden (Globala Målen, 2020) samt för tillhandahållandet av ekosystemtjänster, vilka bidrar till otaliga nyttor för oss människor. Exempel på tjänster som ekosystem levererar är rekreationsmöjligheter, livsmedel, dricksvatten, reglering av vattenkvalitet och flöden samt upprätthållande av ekologiska samspel. De största hoten mot biologisk mångfald och naturvärden i sjö- och vattendragmiljöer är vandringshinder, reglering för vattenkraft, etablering av främmande arter och stammar, ovarsamt skogsbruk och dikningar samt fragmentering av vattendrag. Ytterligare hot är upphörd hävd i strandzonen, brist på död ved, hög näringsbelastning samt föroreningar (se del 1.3.2 i strategin).

Bevarande och skapande av grön infrastruktur är ett viktigt element i den nya strategin. Skyddade områden med höga naturvärden och en hög artrikedom utgör ryggraden i den gröna infrastrukturen. Grön infrastruktur syftar till att arter ska ha möjlighet att sprida sig och obehindrat använda landskapets miljöer (Naturvårdsverket, 2019). I strategin är grön infrastruktur ett av de 10 tilläggs-kriterier som ska användas för att styrka och verifiera höga naturvärden i ett område. Genom att trappa upp skyddet av stora mångformiga vattenmiljöer är det också möjligt att i högre grad mildra de negativa effekterna av klimatförändringarna genom att skapa en ökad resiliens mot dessa.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Alla kostnadsuppskattningar är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

<sup>3</sup> 9 skyddade sjö- och vattendragmiljöer per år x 10 år = Totalt 90 stycken till 2030.

<sup>4</sup> Resiliens innebär kapacitet hos ett område, ett ekosystem eller en art att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas.

Andra betydande positiva miljömässiga konsekvenser av strategins mål och åtgärder jämfört med referensalternativet, är förbättrad eller bibehålla vattenkvalitet genom att omkringliggande verksamheter till exempel skogs- och jordbruk i högre utsträckning kan regleras. Detta leder bland annat till minskad risk för övergödning och kemiska föroreningar inom de skyddade områdena.

De miljömässiga konsekvenserna av det utökade områdesskyddet är överlag positiva och kan även leda till ett ökat friluftsliv. Åtgärderna 6 och 7 handlar om arbete med vägledning för genomförande av skydd och bevarande samt att genomförandet av utbildningar om hur man på bästa sätt skapar ett långsiktigt skydd som eliminerar eller mildrar hot och negativa miljökonsekvenser. Det förbättrade och utökade skyddet av sjö- och vattendragmiljöer, som strategins mål och åtgärder tillsammans innebär, bedöms medföra betydande bidrag till uppfyllandet av de nationella miljö kvalitetsmålen och Agenda 2030. Detta i jämförelse med skyddsambitionerna i referensalternativet som inte bedöms vara tillräckliga för att uppnå dessa målsättningar.

Avslutningsvis finns det viktiga synergieffekter mellan skydd av naturvärden och kulturvärden kopplade till vattenmiljöer. Kulturarvets miljömässiga värden bygger på att kultur och natur är nära sammanbundna och att kulturmiljöarbetet bidrar till en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Genom att vårda kulturmiljöer och jordbrukslandskap med särprägel från äldre bruknings sätt kan också biologisk mångfald och vattenkvalitet upprätthållas (Riksantikvarieämbetet, 2017).

## **4.2 Exempel samhällsekonomisk värdering av miljömässiga konsekvenser**

Att ta fram ekonomiska värderingar på de nyttor som välfungerande ekosystem genererar är viktig för att visa på dess faktiska värde och människans beroende av dessa (Naturvårdsverket, 2015). Genom bevarande och skydd av ekosystem och naturvärden skapas också möjligheter till sysselsättning t.ex. genom ekoturism och fiske, vilket, i en förlängning, även bidrar till Sveriges BNP. En annan viktig aspekt med värdering är att det möjliggör för hänsynstagande vid beslutsfattande och samhällsplanering. Eftersom många av de värden som ekosystemen genererar inte finns representerade på marknaden används istället andra metoder för att uppskatta deras ekonomiska värde t.ex. enkätstudier eller intervjuer (Naturvårdsverket, 2015). Att genomföra sådana värderingsstudier är dock i regel kostsamt och tidskrävande, därför är värde-överföring från tidigare studier det bästa andrahandsvalet.

En enkätstudie som Naturvårdsverket har gjort indikerar att den marginella betalningsviljan för att eliminera ett mindre hot för en akut, eller starkt hotad, art som lever i sjöar eller vattendrag i Sverige är i genomsnitt 12,12 kr per person (engångsbelopp) (Kataria, 2008)<sup>5</sup>. Samma studie visar också att betalningsviljan är omkring 330 kronor för att skydda 30 starkt eller akut hotade djur- och växtarter, och

<sup>5</sup> De ekonomiska uppskattningarna är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

omkring 220 kronor för en ökning med 12 % av antalet tjänliga badvatten. Betalningsviljan var i en annan studie 3,10 kr per år och hotad art som lever i våtmarker (att använda våtmarker för rekreation var inte statistiskt signifikant) (Kataria, 2008). I en studie genomförd i Finland (som liknar Sverige gällande inkomstnivåer och natur/kultur) fick respondenterna uppge sin betalningsvilja för att öka arealen skyddade områden med 3 %. Betalningsviljan per person var 340 kr och den aggregerade siffran (vid användande av medianvärdet<sup>6</sup>) blev då för den (dåvarande) finska befolkningen ca 779 miljarder kronor (Pouta, 2000). Applicerat på Sveriges befolkning skulle värderingen av en utökad skyddsareal på 3 % vara 3,4 miljarder kronor. Dessa värderingsmetoder ger en fingervisning om värdet på ekosystemtjänster men är de förknippade med en rad svårigheter och ett ofta enklare sätt är att istället utgå från situationer där marknaden själv sätter ett pris. Ett exempel i detta sammanhang skulle vara att se på hur värdet av sötvattensfisk som livsmedel påverkas av strategins implementering.

I den här studien har ingen samhällsekonomisk värdering av de miljömässiga konsekvenserna kunnat inkluderas, men den nya strategins höga ambition för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden kommer att medföra betydande ekonomiska värden. Detta exemplifieras genom tidigare värderingsstudier som presenterats ovan. Dessa ger en indikation för hur privatpersoner, indirekt och direkt, värderar sådana miljöförbättringar.

---

<sup>6</sup> Det finns dokumenterade svårigheter att aggregera en siffra över hela populationer. Därför är medianvärdet ofta att föredra i sådana här situationer då det är mindre känsligt för oobserverade "svansar" i densitetsfunktionen än medelvärdet. Det aggregerade värdet av den genomsnittliga värderingen av den finska befolkningen var det betydligt högre 2,3 miljarder.

## 5 Sociala konsekvenser

Följande avsnitt behandlar de sociala konsekvenserna av att genomföra den nya strategin för långsiktigt skydd och bevarande av sjö- och vattendragmiljöer. De sociala konsekvenserna är starkt kopplade till de miljömässiga med flera synergier. Kapitlet följer samma upplägg som för de miljömässiga konsekvenserna.

### 5.1 Kvalitativ beskrivning av sociala konsekvenser

Enligt mål 1 och 2 i den nya strategin ska 160 sjö- och/eller vattendragmiljöer med höga naturvärden, 25 sjö- och/eller vattendragmiljöer med höga kulturvärden och 50 nationellt värdefulla kulturlämningar vid vatten skyddas. Detta bedöms bidra till en hållbar samhällsutveckling, en god livsmiljö och folkhälsa samt bevarande av kulturmiljövärden. Skyddade områden bidrar även till att det finns fler platser för utövande av friluftsliv och rekreation– såväl för nutida som för framtida generationer.

Friluftsliv definieras av Naturvårdsverket som vistelse i natur- och kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling (Fredman, et al., 2013). 37 % av alla män och 44 % av alla kvinnor tycker om att vistas vid sjöar och vattendrag när de utövar friluftsliv (Fredman, et al., 2019). Genom att skydda natur- och kulturområden är det möjligt att öka antalet lämpliga platser där människor kan ägna sig åt olika friluftaktiviteter så som fritidsfiske, kanotpaddling och natur- och kulturturism. Jämfört med referensalternativet kommer den nya strategin bidra till fler sådana områden. Skyddade natur- och kulturområden kommer även att påverka möjligheterna att nyttja allemansrätten på ett positivt sätt, vilket innebär att alla har tillgång till natur av god kvalitet som är tillgänglig för alla (Naturvårdsverket, 2019). Detta

Givet att olika välfärdssjukdomar, som till stor del beror på vår stillasittande livsstil, är på uppgång samt utgör en av de främsta dödsorsakerna, är all ökning i fysisk aktivitet positivt ur ett individperspektiv såväl som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Statens Folkhälsoinstitut, 2012; Socialstyrelsen, 2019). Att förbättra möjligheterna till att utöva friluftsliv, speciellt i anknytning till tätortsnära miljöer, är något som prioriteras vid arbete med områdesskydd. Detta bidrar till att så många som möjligt kan nyttja naturskyddsområden och naturreservat, vilket i sin tur kan få positiva hälsoeffekter.

Det sociala värdet av att bevara kulturmiljöer är svårt att fastställa, men flera undersökningar visar att medborgare har ett starkt intresse av att bevara kulturmiljöer för allmän beskådning (Riksantikvarieämbetet, 2017). Medborgarenkäter indikerar att mer än hälften av befolkningen anser att historiska platser ger en ökad förståelse för dagens samhälle, för vilka de är och att det gör dem mer benägna att känna gemenskap med andra människor (ibid). Genom att skydda kulturmiljöer kommer den nya strategin bidra till att forma och omforma lokala identiteter vilket även ger möjlighet till integrationsarbete där nyanlända görs

delaktiga i att utveckla historiska miljöer och på det sättet integreras till lokalsamhället (ibid.). Dessa sociala värden kommer att utbli i referensalternativet, då inga kulturmiljöer antas formellt skyddas fram till 2030.

Genom att skydda områden med höga kultur-och naturvärden och samtidigt skapa en infrastruktur och samla information kring skyddsområdena är det även möjligt att öka människors kunskap om natur och kultur. Det möjliggör även för forskning och uppföljning av resultaten gällande de åtgärder som görs i samband med områdesskydd. Detta bidrar till kunskaper kring vilka åtgärder som är mest effektiva i olika områden. Förbättrad infrastruktur bidrar även till ökad tillgänglighet vilket främjar friluftsliv, rekreation och naturturism för personer med funktionsvariation (Naturvårdsverket, 2020).

Avslutningsvis kommer den nya strategin att ge ett betydande bidrag till uppfyllandet av Agenda 2030 samt till Sveriges friluftsmål om tillgång till natur för friluftsliv genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande.

## 5.2 Exempel på samhällsekonomisk värdering av sociala konsekvenser

Det finns flera olika metoder för att uppskatta värdet på konsumtionen av fritidsaktiviteter<sup>7</sup>. Ett övergripande sätt är att titta på den totala konsumtion av friluftaktiviteter som år 2009 uppgick till 7,2 miljarder kronor i Sverige (Fredman, et al., 2013)<sup>8</sup>. Eller de svenska fritidsfiskare som 2019 spenderade 4,9 miljarder kronor på sin fritidssysselsättning (SCB, 2020). Utöver direkt monetär konsumtion kan även själva upplevelsen i naturen värderas med ett flertal olika värderingsmetoder. En studie har undersökt hur personerna värderar sina årliga naturupplevelser, utöver det belopp som spenderas för deltagandet (Fredman, et al., 2013). Den genomsnittliga uppskattningen var 4185 kr per person/år och skulle den siffran aggregeras över hela den svenska befolkningen, som en grov uppskattning, uppgår det totala värdet av naturupplevelser till 3,5 miljarder kronor (ibid.) Värdet kan också beräknas utifrån en värdering av ett enstaka skogsbesök där den genomsnittliga betalningsviljan per besök, som antas motsvarar värdet för skogsrekreation, i Västerbotten var 80 kr per person (ibid.).

Vidare visar en finsk studie att naturmiljöns påverkan på finländarnas hälsa och välmående i genomsnitt motsvarade 208 euro per person (ca 2 300 kronor) (Vähäsarja, 2014). Detta beräknades utifrån antal timmar de rört sig i naturområdet, antalet kilometer de gått samt tiden som spenderades i parken. Genom ett ökat och tillgängligt friluftsliv är det möjligt att behålla och förbättra människors hälsa. Sittande livsstil har också visat sig bl.a. öka förekomsten av diabetes typ 2 samt hjärt- och kärlsjukdomar, vilket innebär ökade kostnader för samhället och sjukvården (AstraZeneca, 2016).

Att direkt översätta dessa utfall till strategin är komplicerat då det saknas

<sup>7</sup> De ekonomiska uppskattningarna är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

<sup>8</sup> Den totala konsumtionen uppgick i 9,6 miljarder men 2,5 miljarder spenderas utanför Sveriges gränser.



information om områdena som ska skyddas och om den exakta relationen mellan utbud och konsumtion. Det är rimligt att anta att om individer ges bättre möjligheter för friluftsliv och rörelse i naturen borde effekten vara en ökning av dessa och därigenom en ökning i värderingen av naturen. Men i vilken utsträckning detta realiserats är oklart.

## 6 Ekonomiska konsekvenser

Avsaknaden av specifik information om vilka faktiska områden som kommer att påverkas av strategin, på vilket sätt samt hur lång tid olika åtgärder behöver för att genomföras innebär stora svårigheter att beräkna dess kostnader. Således har det endast gjorts grova uppskattningar för kostnaderna associerade med genomförandet av målen och åtgärderna i strategin, relativt referensalternativet. Beräkningarna baseras både på antaganden och på tillgänglig information och data<sup>9</sup>. Deltagare i strategiarbete har konsulterats för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna där så är lämpligt. I beräkningarna antas att omfattningen och takt i arbete med skydd av andra miljöer såsom skog är konstant fram till 2030. Detta är också viktigt för att strategins genomförande inte ska påverka förmågan att skydda andra värdefulla områden eller att nå andra relevanta miljömål.

Vid genomförande av ekonomiska uppskattningar finns det alltid ett antal variabler som är svårbedömda, vilket leder till osäkerhet i uppskattningarna. I strategin som konsekvensbeskrivs är fortfarande flera moment oklara. Exempelvis är det inte säkerställt vilka geografiska områden som ska skyddas, vilka slags skydd som ska implementeras eller hur lång tid olika delar kommer att ta. En stor del av kostnaden kommer att bestå av intrångsersättningar och köp av områden. Hur mycket den kostnaden kommer att uppgå till är helt beroende av vilka slags sjö- och vattendragmiljöer som kommer inkluderas i det utökade skyddet. Det är även beroende av vilka slags skyddsformer som tillämpas. Resterande del av kostnaden består av skötselkostnader samt administrativa utgifter däribland personalkostnader. Administrativa kostnader för myndigheterna har uppskattats av arbetsgruppens representanter.

Detta avsnitt adresserar endast finansiella kostnader. Strategins (positiva) miljömässiga- och sociala konsekvenserna i strategin har diskuterats ovan, men inte uppskattats i monetära belopp. Avsnitt 4.2 och 5.2 visar dock på att de miljömässiga och sociala nyttorna kan ha höga ekonomiska värden. Notera även att Naturvårdsverket fördelar anslag till länsstyrelserna för arbetet och införande av områdesskydd, men att dessa behandlas under avsnitt "6.2. Länsstyrelsen".

---

<sup>9</sup> Alla kostnadsuppskattningar är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

Tabell 4. Sammanfattning av tillkommande kostnader för berörda aktörer vid implementering av strategin (d v s kostnaderna för referensalternativet är borträknade). Kostnaderna är uppskattade för alla 21 länsstyrelser i Sverige. (mnkr)

Aktör	Personalkostnader / Administrativa kostnader	Naturvårdsavtal/ markköp/ intrångsersättningar	Skötsel/ administrativa kostnader
HaV	13,7	-	-
Naturvårdsverket	6,8	260	?
Riksantikvarieämbetet	1,8	60	111,8
Skogsstyrelsen	6,8	-	?
Länsstyrelser	175	-	-
Kommuner	-	-	-
Privatpersoner	-	-	-
Markägare & företag	-	-	-
<b>Totalt</b>	<b>204</b>	<b>320</b>	<b>?</b>

\* Lönerna använda för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42%), OH-kostnader (25 %) samt semesterersättning (12%) är inkluderade (Skattemyndigheterna, 2020) (Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 %. (Naturvårdsverket, 2006). Endast administrativa och personalkostnader har diskonterats då tiden dessa infaller är känd till skillnad från de andra kostnadskategorierna. Notera även att intrångsersättningar och förvaltning/skötsel av områden med höga naturvärden faller under samma konto, d v s KMV-anslaget, men har här separerats av illustrativa skäl.

## 6.1 Nationella myndigheter

De nationella myndigheter som är direkt delaktiga i implementeringen av den nya strategin är: Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Myndigheterna har flera och varierande uppgifter i arbetet (dessa beskrivs närmare i kapitel 3), vilka ger upphov till olika kostnader för respektive myndighet. De ytterligare kostnader som strategin medför, i relation till referensalternativet, och som lyfts i detta avsnitt har bedömts tillhöra de mest betydande.

### Områden med höga naturvärden

#### *Intrångsersättning/markköp*

Statens kostnader för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden domineras av intrångsersättningar eller köp av mark som tas i anspråk i samband med upprättande av ett formellt områdesskydd. Kostnader för intrångsersättningar och köp av mark är svåra att bedöma i förväg då detaljerad information kring vilka områden som berörs av strategins mål och åtgärder saknas. Det är också oklart när områden kommer att tas i anspråk för formellt skydd, vilket skulle påverka kostnadsuppskattningarna vid applicering av diskontering. Därför har ingen diskontering gjorts på kostnadsuppskattningarna för intrångsersättningar eller markköp. Ersättningarnas storlek kommer framförallt att styras av hur stora arealer som ingår i de områden som ska skyddas.

Baserat på antagandet att ytterligare 160 sjö- och vattendragmiljöer<sup>10</sup> med höga naturvärden skyddas långsiktigt har kostnader för intrångsersättningar uppskattats.<sup>11</sup> Dessa har beräknats baserat på historiska utbetalningar till markägare vid upprättande av liknande skydd. Som underlag för beräkningarna användes 68 limniskt inriktade naturreservat som bildades under perioden 2014–2019. Av dessa bedömdes 26 huvudsakligen vara avgränsade med syfte att skydda vattenmiljöerna och deras närområden. 9 av områdena var mindre än 20 hektar och 17 var större än 20 hektar. Samtliga områden är fördelade på 12 län och ungefär hälften av områdena återfinns i norra Sverige. Samtliga områden omfattar vattenmiljöer och angränsande närmiljöer (stränder, våtmarker, skog och jordbruksmark). Preliminära kostnader för intrång och köp vid genomförande av skydd av områdena har erhållits från Naturvårdsverket. Kostnadsuppgifterna är dock preliminära eftersom köp och intrång i flera av områdena har pågått under lång tid och slutlig summering inte alltid finns tillgänglig.

I tabell 5 redovisas en översikt av de 26 områden för vilka kostnader för intrång och markinköp har beräknats. Den genomsnittliga engångskostnaden för områden som är mindre än 20 hektar var 1,12 miljoner kronor vilket motsvarar 101,000 kr per hektar. Kostnaden för områden som är större än 20 hektar var i genomsnitt 1,98 miljoner kronor vilket motsvarar 44,000 kr per hektar. Huvudanledningen till den lägre genomsnittliga totalkostnaden per areal för stora områden är att de i flera fall innehåller sjöar, som normalt ger jämförelsevis låga belopp vid intrång och köp.

Tabell 5. Tabellen redovisar antal, medelareal för hela områden, medelareal för ingående sjöar och vattendrag, medelareal skog samt genomsnittliga kostnader för markköp/intrångsersättningar för områden mindre respektive större än 20 hektar (totalareal).

Storlek	Antal	Medelareal	Medelareal sjöar och vattendrag	Medelareal skog	Genomsnittlig kostnad	Genomsnittlig kostnad
(ha)	(n)	(ha)	(ha)	(ha)	(kkr)	(kkr/ha)
<20	9	12,3	0,4	9,3	1120	101
(5,6–19,6)						
>20	17	81,8	25,8	34,8	1975	44
(22–419)						

Utifrån fördelningen mellan små och stora områden i strategins åtgärder har kostnader för köp och intrång beräknats till 190 miljoner för de stora områdena och 71 miljoner för de mindre. Sammanlagt beräknas kostnaden för intrång och köp grovt till ca 260 miljoner kr under strategins genomförande, för de 160 områden utöver

<sup>10</sup> Ambitionen i den nya strategin är att 150 större och 100 mindre sjöar-och vattendrag ska få skydd genom den nya strategin. Givet att det hade skyddats 90 områden med föreliggande skyddshastighet blir ökningen av skyddade områden med den nya strategin 160st.

<sup>11</sup> Den genomsnittliga arean för de skyddade vattenmiljöerna vilka används som beräkningsunderlag är 50 ha, men eftersom det saknas information om vilka områden som ska skyddas kommer storleken på sjö-och vattenmiljöerna (enligt Mål 2a och 2b) inte tas i beaktning.

referensalternativet.

### *Skötsel/administrativa kostnader*

Utöver de direkta intrång- och köpkostnaderna tillkommer även administrativa kostnader framförallt i formen av utökade behov av personal. Eventuellt är vissa omprioriteringar inom myndigheterna möjliga för att minimera behovet av ökade anslag men trots det uppskattar HaV att de kommer behöva två heltidstjänster under hela strategins implementering vilket uppgår i en kostnad av 13,7 miljoner<sup>12</sup>. Även Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket kan ha behov av resurser. [uppgift saknas i dagsläget, ska kompletteras efter remiss]

## **Områden med höga kulturvärden**

### *Skydd och vård av områden med höga kulturvärden*

Strategin vad gäller långsiktigt bevarande och skydd av kulturmiljöer vid vatten har fokus på: 1) kunskapsunderlag och hänsyn till kulturmiljöer, 2) stöd så att goda förvaltningsbetingelser kan upprätthållas när en aktiv förvaltare finns, 3) och i viss omfattning formellt skydd av kulturhistoriskt värdefulla miljöer vid vatten när ett sådant skydd skulle kunna göra skillnad för att uppnå långsiktigt bevarande.

Sedan 2014 har det inte skyddats några sjö- och vattendragmiljöer med höga kulturvärden och det saknas gediget dataunderlag som informerar om kostnaderna för kulturresevat som bildades dessförinnan. Därför uppskattas kostnaden för att genomföra Mål 1a i strategin, relativt referensalternativet, baserat på äldre underlag samt på samtal med sakkunniga på Riksantikvarieämbetet. Under perioden 1999–2003 nyttjades 11,2 mkr (ca 16 %) av det totala kulturmiljövårdsanslaget (KMV-anslag) som länsstyrelserna fick av Riksantikvarieämbetet till intrångsersättningar. Under den här perioden skapades 15 kulturresevat av olika slag, vilket genererade en kostnad per kulturresevat på ca 750 000 kr för intrångsersättningar.

Efter övervägande med ansvarig på Riksantikvarieämbetet görs uppskattningen att kostnaden för att skydda ett område med höga kulturvärden vid vatten som kulturresevat är sannolikt i spannet 300 000–7 000 000 kronor. Det är oklart när områden kommer att tas i anspråk för formellt skydd, vilket skulle påverka kostnadsuppskattningarna vid applicering av diskontering. Därför har ingen diskontering skett på kostnadsuppskattningarna. Om det blir 20 kulturresevat, ett antal byggnadsminnen och naturresevat, under perioden, motsvara det en kostnad för intrångsersättningar och initiala vårdinsatser om ca 60 miljoner kr fram till 2030.

### *Skötsel/administrativa kostnader*

<sup>12</sup> Lönerna använda för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42%), OH-kostnader (25%) samt semesterersättning (12%) är inkluderade (Skattemyndigheterna, 2020) (Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 %. (Naturvårdsverket, 2006).

När det formella skyddet av en sjö- och vattendragsmiljö med höga kulturvärden har upprättats kräver området sedan kontinuerlig skötsel, d v s förvaltningskostnader. Underhållskostnaden för områdena varierar mycket beroende på vilket slags område det är. Strategins ambition att skydda kulturvärden vid vatten, snarare än att skapa besöksmål/demonstrationsområden, resulterar i en lägre underhålls- och personalkostnader för förvaltningen. Tidigare har ca 10 % av KMV- anslaget gått till förvaltning av reservaten (Naturvårdsverket, 2015). För kommande kulturreservat vid vatten görs efter samtal med Riksantikvarieämbetet en bedömning att en årlig förvaltningskostnad i medeltal på 300,000 kr är sannolik. Det innebär ett ökat behov av KMV-anslag om ca 60 miljoner kronor totalt, d v s 6 miljoner årligen, för förvaltning av dessa nya kulturreservat. Det finns också ett behov av att stötta markägarna vid vård av kulturmiljöer vid vatten utan att det bildas kulturreservat. Det stödet medför en ökning av KMV-anslag om ca 5–10 miljoner kronor. Totalt resulterar strategin i en ökad kostnad i KMV-anslag om ca 110 miljoner kronor.

Utöver kostnaderna till länsstyrelser och markägare tillkommer också interna personalkostnader på RAÄ. Dessa är oproportionellt fördelade och framförallt behövs utökade personalresurser under de första åren av implementeringen. Beräkningarna har gjorts på en 50 % tjänst de första fem åren följt av en 20 % tjänst resterande år. Den totala personalkostnaden blir då ca 1,8 miljoner kronor<sup>13</sup>.

Värt att notera är att det även finns andra sätt att finansiera det utökade skyddet, beroende på områdets karaktär. *Landsbygdsprogrammet* möjliggör bevarande av områden när kulturmiljöerna utgörs av jordbrukslandskap i anslutning till vatten. Andra anslag så som *Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA)* och *Lokala naturvårdssatsningen (LONA)* utgör även vissa begränsade möjligheter till finansiering vid vatten, dessa preciseras emellertid inte närmare här. Vattenkraftens miljöfond finansierar åtgärder för kulturmiljö vid kraftverken om så krävs av mark- och miljödomstol vid omprövningen av tillstånden.

### **Databasen Värdefulla vatten**

Strategin innehåller också mål om att komplettera den tidigare skapade databasen Värdefulla Vatten. De statliga myndigheternas roll i detta ligger i att ta fram en plan för länsstyrelsen att följa i arbetet med att samla in information om områden med höga natur- och kulturvärden. När informationen samlats in är det myndigheternas ansvar att prioritera vilka områden som ska skyddas samt ta fram planer för hur detta ska genomföras. Det är oklart vad den specifika kostnaden för arbetet med databasen värdefulla vatten är, därför inkluderas den kostnaden i de andra administrativa kostnaderna för myndigheterna ovan.

<sup>13</sup> Lönerna använda för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42%), OH-kostnader (25%) samt semesterersättning (12%) är inkluderade (Skattemyndigheterna, 2020) (Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 %. (Naturvårdsverket, 2006).

## 6.2 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har ett flertal ansvarsområden kopplade till strategins genomförande. De ansvarar för att samordna och införa olika typer av formella skydd för sjö- och vattendragmiljöer samt för att upprätta tillhörande skötselplan. Därtill har de ett stort ansvar för löpande underhåll och skötsel av de skyddade områdena samt för att se över/förbättra kunskapsunderlag och genomföra natur- och kulturvärdesinventeringar. Kostnaderna är uppskattade för samtliga 21 länsstyrelser.

### Skydd av områden med höga naturvärden

Hur den nya strategin kommer att inverka på existerande rutiner är osäkert och skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. Möjligen kommer några länsstyrelser kunna omfördela sina befintliga resurser internt för att arbeta med strategins genomförande. Högst troligt är dock att en majoritet kommer att behöva anställa ytterligare personal för att genomföra de åtgärder som krävs för att nå strategins mål kopplat till skydd av höga naturvärden. Sammantaget görs därför bedömningen att det kommer att krävas en extra heltidstjänst per länsstyrelse fram till 2030 för detta arbete, vilket resulterar i en total kostnad om ca 155 miljoner kronor<sup>14</sup>, relativt referensalternativet. Bedömningen har gjorts baserat på kontakt med sakkunniga på länsstyrelser och HaV. I tjänsten ingår allt arbete kopplat till införande av formellt skydd i syfte att skydda höga naturvärden såsom administration, upprättande av skötselplaner, naturvärdesinventering, kontakt med markägare och löpande skötsel av vattenmiljöområdena. Notera att arbete för skötsel och underhåll skiljer sig mycket beroende på om det skyddade området är tillgängligt för utövande av friluftsliv, vilket generellt kräver högre kostnader för att t.ex. hålla rent från skräp och underhålla fasta vindskydd<sup>15</sup>.

### Skydd av områden med höga kulturvärden

Länsstyrelserna har liknande uppgifter vid skydd av områden med höga kulturvärden som vid skydd av områden med höga naturvärden, men ofta i mindre utsträckning. Bedömningen görs att det kommer krävas 1,5 års tjänst på 50 % i början av implementeringen då mer arbete krävs med databasen Värdefulla vatten följt av en 20 % tjänst resterande tid. Vid beräkning för alla 21 länsstyrelser genererar detta en kostnad av ca 20 miljoner kronor<sup>16</sup>.

### Databasen Värdefulla vatten

Inom strategin ingår att komplettera databanken Värdefulla Vatten med information om sjöar- och vattendrag med höga kultur och naturvärden. Länsstyrelserna ansvarar

<sup>14</sup> Lönerna använda för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42%), OH-kostnader (25%) samt semesterersättning (12%) är inkluderade (Skattemyndigheterna, 2020) (Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 %. (Naturvårdsverket, 2006). Beräkningen har inkluderat alla 21 län i Sverige.

<sup>15</sup> Strategin riktar framförallt in sig på skydd snarare än restaurering av miljöer med höga natur- och kulturvärden. Då restaurering i regel är dyrare än skydd kan denna kostnad bli högre.

<sup>16</sup> Samma villkor som fotnot 14 ovan.

för att identifiera områden med höga natur- och kulturvärden baserade på de kriterier som anger i strategin. Länsstyrelserna ska sedan leverera detta underlag till de andra myndigheterna för prioritering av områden, ett arbete som även länsstyrelserna deltar i. Hur arbetet med databasen värdefulla vatten kommer att utformas är fortfarande oklart, därför inkluderas den tillkommande personalkostnaden i det allmänna arbetet med formellt skydd av miljöer med höga natur -och kulturvärden som beskrivits ovan.

### **6.3 Kommuner**

Kommuner har ett ansvar för skydd och underhåll av sjö- och vattendragmiljöer med höga natur- och kulturvärden. Kommunerna har dock inget explicit uppdrag att arbeta med åtgärderna och målen i strategin, även om de har möjlighet att införa vissa typer av formella skydd. På grund av avsaknad av formellt ansvar för strategins genomförande görs ingen vidare analys av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Det är möjligt att vissa delar av länsstyrelsernas arbete kommer att genomföras av kommunerna.

### **6.4 Privatpersoner**

Inga kostnader antas för privatpersoner relaterat till natur- och kulturskydd vid implementering av strategin. Möjligtvis kan närboende husägare erfara en viss uppgång i fastighetspriser om de har en skyddad vacker natur som ej kommer exploateras vid tomtgräns. Det kan dock även innebära att de får högre krav på exempelvis avlopp etc.

Privata markägare som aktivt brukar sin mark i vinstsyfte behandlas under ”6.5 Företag”.

### **6.5 Markägare och Företag**

Skogs- och jordbruksföretag och enskilda markägare förväntas påverkas av strategins genomförande i och med att områden med pågående markanvändning antas tas i anspråk vid upprättande av områdesskydd. Detta leder till ekonomiska kostnader för berörda företag i form av inkomstbortfall och marknadsvärdesminskning på fastigheten. Enligt 31 kap 4 § enligt miljöbalken har fastighetsägaren emellertid rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Detta kan ske genom markköp, men vanligast är utbetalning av intrångsersättningar. Intrångsersättningarna beräknas av en objektiv värderingsperson och ska motsvara det förlorade värdet för företaget.

Ingen ersättning betalas dock för potentiellt eller framtida markutnyttjande. Ett skyddat område innebär begränsningar i hur markägaren får utnyttja marken i framtiden. Ett exempel är möjligheten att stycka av och sälja fastigheter men även andra former av framtida nyttjanden. I vissa fall innebär detta ekonomiska konsekvenser för framtida intäkter och möjligheter. Ett skyddat område kan även innebära en ökad uppsplittring av marken för en markägare. I många fall leder det till



ökade kostnaderna för att bruka den, t.ex. längre transportsträckor och mer komplicerade skogsavverkningar på kvarvarande mark.

Uppfyllandet av strategin, givet att andra typer av miljöskydd upprätthålls, kommer med största sannolikhet innebära ett ökat behov av ekonomiska resurser för markköp och intrångsersättningar. I vilken utsträckning åtgärderna tar nya ekonomiska anslag i anspråk snarare än att använda redan existerande medel är oklart. Inom länsstyrelser och andra aktörer som implementerar skydd finns begränsade resurser och givet att inga ytterligare medel ges för implementering av strategin kan eventuellt omprioriteringar av befintliga resurser behöva göras.

## 7 Intressekonflikter, politiska mål och beslut

Uppfyllandet av strategin, givet att arbetet med andra områdesskydd av andra marktyper upprätthålls, kommer med största sannolikhet innebära ett ökat behov av ekonomiska resurser. I vilken utsträckning åtgärderna tar nya ekonomiska anslag i anspråk snarare än att omfördela redan existerande medel är oklart. Eventuellt skulle det kunna leda till målkonflikter på myndighetsnivå, där dels skydd av vissa områdestyper prioriteras över andra, och dels produktionsmål för både skogs- och jordbruk. Eftersom skyddet ska genomföras ur ett landskapsperspektiv och att värden i olika typer av marktyper ofta är intimt förknippade där marktyperna är beroende av varandra bör eventuella målkonflikter vara små.

För att ett adekvat skydd av sjöar och vattendrag ska kunna uppnås krävs att även omkringliggande marker skyddas eller bevaras. Kostnader kan uppkomma för skydd av skog som saknar uppenbara skogliga värden vilket skulle kunna utgöra en målkonflikt inom områdesskyddet i prioriteringen mellan marktyper. I regeringsuppdraget som låg bakom *den nationella strategin för formellt skydd av skog* tydliggjordes att behov av skydd av skog som behövs för att uppnå andra miljö kvalitetsmål än Levande skogar skulle tydliggöras. I skogsstrategin har detta formulerats som att skogsbiologiska värdekärnor i anslutning till och som bedöms stärka värdena i särskilt utpekade skyddsvärda sjöar och vattendrag ska prioriteras inom arbetet med formellt skydd av värdefulla naturområden på skogsmark.

När en myndighet går emot en markägares intressen vid genomförande av formellt skydd kan konflikt uppstå. Intrångsersättningar och andra ersättningar av skogsmark är generellt gynnsamma för fastighetsägaren, men för områden med lägre avkastning är ersättningarna lägre. Om nuvarande värderingsmodeller och regler resulterar i att sjöar- och vattendragmiljöer värderas lägre än vad markägare är nöjd med skulle motsättningar kunna uppstå. I vilken utsträckning denna typ av konflikter kommer att realiseras på grund av strategin är dock inte möjligt att avgöra. För att undgå eller lösa eventuella konflikter är öppen dialog med berörda markägare och intressenter avgörande. Idag finns väl fungerande processer och ersättningsmekanismer för att hantera dessa.

## 8 Referenser

AstraZeneca, 2016. *Fördubblade sjukdomskostnader i Sverige för typ 2-diabetes under åren 2006 – 2014. Följdsjukdomar som stroke och hjärtinfarkt kostar allt mer.*

Ekonomistyrningsverket, 2005. Nyckeltal för OH-kostnader - Vad är en rimlig kostnad för myndigheters styrning, samordning och administration.

Fredman, P., Ankre, R. & Chekalina, T., 2019. *Friluftsliv 2018. Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor*, Stockholm: Naturvårdsverket.

Fredman, P., Stenseke, M., Sandell, K. & Mossing, A., 2013. *Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram. Slutrapport*, Stockholm: Naturvårdsverket.

Globala Målen, 2020. *Mål 15: Ekosystem och Biologisk mångfald.*

Johansson, E. H. L. W. A., 2016. *Kollektivtrafikens samhällseffekter - Översikt av utvärderingsverktyg* : Nationellt kunskapscenter för trafikinformation.

Jordbruksverket, 2020. *Fisketurism.*

Kataria, M. L. E., 2008 . *Betalningsvilja för miljö kvalitetsmål*, Naturvårdsverket .

Kinell, G. S. T. H. L., 2009. *Monetära schablonvärden för miljöförändringar*, Naturvårdsverket .

Naturvårdsverket, 2003. *Vattenskyddsområde. Handbok med allmänna råd*, Bromma: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket, 2006 . *Diskontering i samhällsekonomiska analyser av*, Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket, 2015. *Förvaltning av natur- och kulturresevat*, Stockholm. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket, 2015. *Guide för värdering av ekosystemtjänster*, Stockholm.

Naturvårdsverket, 2019. *Friluftsmål om allemansrätten.*

Naturvårdsverket, 2019. *Grön infrastruktur för levande landskap.*

Naturvårdsverket, 2020. *Biologisk mångfald.*

Naturvårdsverket, 2020. *Friluftsmålet skyddade områden som resurs för friluftslivet.*

Naturvårdsverket, 2020. *Naturresevat – vanlig och stark skyddsform.*

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2017. *Nationell strategi för formellt skydd av skog*

NVV, 2003. *Konsekvensanalys steg för steg handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*, Naturvårdsverket.

Pouta, E. R. M. K. J. T. O. Z. L. C., 2000. *Contingent valuation of the Natura 2000 nature conservation programme in Finland*, Forest Economics and Marketing.

RAÄ, 2018. <https://www.raa.se/2018/02/hojda-anslag-ger-263-miljoner-till-kulturmiljovard/>. [Online] [Använd 17 06 2020].

RAÄ, 2019. <https://www.raa.se/2019/02/%E2%80%8Briksantikvarieambetet-fordelar-272-miljoner-till-kulturmiljovard/>. [Online] [Använd 17 juni 2020].

RAÄ, 2020. <https://www.raa.se/2020/03/riksantikvarieambetet-fordelar-mer-an-275-miljoner-kronor-till-kulturmiljovard/>. [Online] [Använd 17 06 2020].

Riksantikvarieämbetet, 2017. *Räkna med kulturarvet. Kulturarvets bidrag till en hållbar samhällsutveckling*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

SCB, 2019. *Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2018*, u.o.: HaV.

SCB, 2020 . *SCB fritidsfiske*. [Online] [Använd 10 09 2020].

SCB, 2020. *Lönesök – Hur mycket tjänar...?*. [Online] [Använd 28 08 2020].

Skattemyndigheterna, 2020. *Arbetsgivaravgifter*. [Online] [18 09 2020]

SLU, 2020. *Centrum för biologisk mångfald*.

Socialstyrelsen, 2019. *Statistik om dödsorsaker 2018*, Socialstyrelsen.

Soutukorva, Å., Wallström, J., Ivarsson, M. & Wallentin, E., 2017. *Värdering av vattenförekomster i Stockholm..* Stockholm: Anthesis Enveco.

Statens Folkhälsoinstitut , 2012. *Stilla sittande och ohälsa - en litteratursammanställning*. Östersund:

Sveriges miljömål, 2020. *God ekologisk, kemisk och kvantitativ status för sjöar, vattendrag och grundvatten enligt Vattenförvaltningsförordningen*. [Online]

Vähäsarja, V., 2014. *Luontoympäristön terveys- ja hyvinvointivaikutusten taloudellinen arvottaminen*, Vantaa: Metsähallitus.

## Vi arbetar för levande hav och vatten

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, är en statlig miljömyndighet. Vi arbetar för att lösa viktiga miljöproblem och skapa en hållbar förvaltning av hav, sjöar och vattendrag.

Vi tar ansvar för att hav och sötvatten nyttjas men inte överutnyttjas. Vi utgår från ekosystemens och människans behov nu och i framtiden. Detta gör vi genom att samla kunskap, planera och fatta beslut om insatser för en bättre miljö. För att nå framgång samverkar och förankrar vi vårt arbete med alla berörda, nationellt såväl som internationellt.

**Havs  
och Vatten  
myndigheten**