

Konsekvensbeskrivning av Nationell strategi för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga natur- och kulturvärden



Konsekvensbeskrivning av Nationell strategi för skydd av sjö- och vattendragsmiljöer med höga natur- och kulturvärden

En övergripande beskrivning av strategins konsekvenser för samhället

MARIA HAMMAR, JULIA WAHTRA, MERIT KAAL, SANDRA GRADIN, ALEXANDER ERIKSSON, ERIK GRÅD
ANTHESIS ENVECO AB

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

© HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN | Datum: 2021-11-25

| Omslagsfoto: Omslagsfoto: Maja Kristin Nylander.

Havs- och vattenmyndigheten | Box 11 930 | 404 39 Göteborg | www.havochvatten.se

Sammanfattning

Konsekvensbeskrivningens syfte är att beskriva de miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna vid genomförande av den nationella strategin för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga natur- och kulturvärden.

Positiva effekter för miljön

Strategin kommer att generera positiva effekter för miljön genom att betydligt fler sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden får ett formellt skydd. Skydd av vattenmiljöer med höga värden gynnar bevarandet av biologisk mångfald, tryggar värdekärnor i den gröna infrastrukturen och skapar förutsättningar för att bibehålla en god vattenkvalitet. Detta främjar allt liv, inklusive människan, som förlitar sig på en rad ekosystemtjänster och 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.

Värdefullt ur ett socialt perspektiv

Ur ett socialt perspektiv har ett ökat bevarande av sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden positiva effekter såsom förbättrade möjligheter för friluftsliv, fritidsfiske, kanotpaddling och naturturism (vilket i en förlängning även kan gynna folkhälsan). Studier visar att människor har ett starkt intresse av att bevara områden med höga kulturvärden för att kunna uppleva miljöerna och den historia som platserna förmedlar. Strategin bidrar ur detta hänseende till att bevara och stärka lokala identiteter samt till ökade kunskaper om natur och kultur.

Uppskattning av kostnader för genomförande

De ekonomiska kostnaderna för att genomföra strategin beräknas uppgå till ca 665 miljoner kronor under perioden 2020–2030, som övervägande axlas av myndigheter. Beräkningarna ger en grov fingervisning av de kostnader som strategin medför. Kostnaderna består framför allt 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 osäkra. Osäkerheter för kostnader beror främst av storleken på de områden som kommer att skyddas och om stora angränsande landområden ingår, men även av vilka skydds- och bevarandeformer som tillämpas. Utöver de uppskattade kostnaderna kan ytterligare resurser behövas för arbete med inventering och verifiering av värden. Kostnaderna för inventeringar bedöms i nuläget rymmas inom det allmänna arbetet med formellt skydd och de behov av personal som konsekvensbeskrivningen anger för länsstyrelserna.

Strategin är direkt inriktad mot Sveriges miljö kvalitetsmål, Agenda 2030 och Sveriges friluftsmål och kommer att bidra på ett betydande vis till att dessa uppfylls.

Innehåll

| | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Inledning..... | 6 |
| 1.1 | Problemformulering och syfte..... | 6 |
| 1.2 | Mål och åtgärder..... | 7 |
| 1.3 | Referensalternativ..... | 8 |
| 2 | Myndigheters roll, ansvar och beslutanderätt..... | 10 |
| 3 | Vilka aktörer berörs av strategin? | 12 |
| 4 | Miljömässiga konsekvenser | 13 |
| 4.1 | Kvalitativ beskrivning av miljömässiga konsekvenser..... | 13 |
| 4.2 | Exempel på samhällsekonomisk värdering av miljömässiga konsekvenser..... | 14 |
| 5 | Sociala konsekvenser | 16 |
| 5.1 | Kvalitativ beskrivning av sociala konsekvenser..... | 16 |
| 5.2 | Exempel på samhällsekonomisk värdering av sociala konsekvenser | 17 |
| 6 | Ekonomiska konsekvenser | 19 |
| 6.1 | Nationella myndigheter..... | 20 |
| 6.2 | Länsstyrelser..... | 24 |
| 6.3 | Kommuner | 25 |
| 6.4 | Privatpersoner..... | 25 |
| 6.5 | Markägare och företag..... | 25 |
| 7 | Intressekonflikter, politiska mål och beslut | 27 |
| 8 | Referenser..... | 28 |

1 Inledning

Konsekvensbeskrivningen av den reviderade nationella strategin för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer har skrivits under 2020 och reviderats under 2021 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 miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), men det finns ett flertal andra variationer som ofta kan överlappa varandra¹ (Johansson, 2016). Omfattningen av en konsekvensbeskrivning kan variera beroende på syftet. 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 då kallas den för samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning. De eftersträvar att beskriva effekterna av en åtgärd eller implementering 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 (Naturvårdsverket, 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 implementerad åtgärd.

Att genomföra den föreslagna strategin för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer kommer att kräva utökade ekonomiska resurser som i grova drag presenteras i del 6. Denna konsekvensbeskrivning sätter inga direkta monetära värden på ekologiska och sociala effekter men i del 4.2 och 5.2 beskrivs metoder som kan användas för att uppskatta det ekonomiska värdet av effekterna baserat på studier från andra sammanhang. Detta ger en generell uppfattning om värdet av de nyttor som genereras. Då kostnaderna för åtgärderna och de nyttor de genererar inte uttrycks i samma monetära värdering, blir det lätt att större fokus hamnar på kostnaderna.

1.1 Problemformulering och syfte

Arbetet med att skydda sjö- och vattendragmiljöer med höga kultur- och naturvärden går långsamt och takten i arbetet avtar. Fortfarande saknar många värdefulla områden ett adekvat skydd. Bristerna adresseras genom mål och åtgärder i den strategi som konsekvensbeskrivningen gäller.

Konsekvensbeskrivningen ska göra kvalitativa bedömningar 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

¹ Exempel på dessa är: social konsekvensbeskrivning (SKB), jämställdhetskonskvensbeskrivning (JKB), barnkonsekvensanalys (BKA), hälsokonskvensbeskrivning (HKB) och företagsekonomisk konsekvensbeskrivning (FKB).

samhällsekonomiska konsekvenser. Texterna ska redogöra för ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner och landsting, privatpersoner samt företag. Målet med konsekvensbeskrivningen är att översiktligt redovisa och resonera kring de samhällsekonomiska konsekvenserna av strategin. Enbart ekonomiska kostnader kommer att kvantifieras i monetära belopp. Den långsiktiga förvaltningen av skyddade miljöer efter 2030 ingår inte i konsekvensbeskrivningen.

1.2 Mål och åtgärder

Strategin sätter kvantitativa mål om skydd samt för förbättrade förutsättningar för skydd och bevarande av natur- och kulturmiljöer med höga värden (tabell 1). Målen ska leda till att fler områden skyddas och att takten i arbetet ökar.

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

| Mål | Målformulering |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mål 1. | Senast år 2024 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. |
| Mål 2a. | Mellan år 2021 och 2030 ska ytterligare minst 25 sjö- och/eller vattendragmiljöer med nationellt höga kulturmiljövärden ha fått ett formellt skydd som byggnadsminne, kulturresevat eller genom att kulturvärdena har integrerats i naturreservat. |
| Mål 2b. | Mellan år 2021 och 2030 ska minst 50 nationellt värdefulla vattenanknutna övriga kulturhistoriska lämningar som har tillkommit år 1850 eller senare ha skyddats genom att de har förklarats som fornlämning enligt kulturmiljölagen |
| Mål 3a | Mellan år 2021 och 2030 ska minst 150 större sjö- och/eller vattendragmiljöer med nationellt höga naturvärden ha skyddats formellt. Den totala skyddade arealen för respektive område ska vara större än 20 hektar (vatten- och landområden). Minst 5 områden ska ges ett formellt skydd i varje län. |
| Mål 3b | Mellan år 2021 och 2030 ska minst 100 mindre sjö- och/eller vattendragmiljöer med nationellt höga naturvärden ha skyddats formellt och gärna som biotopskyddsområden. Den totala skyddade arealen för respektive område ska vara mindre än 20 hektar (vatten- och landområden). Minst 2 områden ska ges ett formellt skydd i varje län. |
| Mål 4 | 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 målens 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 de inte enskilt, utan effekten av åtgärderna ingår i konsekvensbeskrivningen av strategins mål. Utöver målen om formellt skydd finns mål om ökad hänsyn och stärkta förvaltningsbetingelser, så som ekonomiskt stöd, vilket är särskilt relevant för kulturmiljöernas långsiktiga bevarande.

Tabell 2. Strategins åtgärder, som ska bidra till att målen nås.

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

1.3 Referensalternativ

Referensalternativet för konsekvensbeskrivningen innebär att det fortsatta arbetet fram till 2030 baseras på strategin från 2007. Under perioden 2006–2019 bildades det i genomsnitt 9 nya naturreservat och nationalparker per år. Referensalternativet utgår ifrån att lika många områden per år fortsatt skyddas (totalt 90 områden under strategins implementeringstid). Inga nya kulturreservat baserade på kategoriseringen av värden i *Värdefulla vatten* har bildats sedan 2014. Referensalternativet utgår ifrån att inga nya kulturreservat eller andra formella kulturskydd förankrade i *Värdefulla vatten* kommer att bildas.

Takten i genomförandet av formellt skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga värden är långsam och behöver öka för att miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* och andra relevanta nationella och internationella mål och åtaganden ska kunna nås.

Specifika miljömässiga och sociala konsekvenser av referensalternativet är svåra att förutspå. Värden riskerar att skadas eller försämras till ett irreversibelt tillstånd, eftersom takten i arbetet med skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga värden är relativt låg. Det kan också påverka möjligheterna till rekreation och kulturutövande negativt. De ekonomiska konsekvenserna i referensalternativet är huvudsakligen kostnader för skydd och förvaltning av skyddade områden. I förvaltningen av skyddade områden ingår kostnader för åtgärder för att bibehålla eller återskapa natur- och kulturvärden som försämrats eller gått förlorade. På sikt kan skydd och förvaltning av områden med höga värden löna sig eftersom det i regel kostar mer att återskapa än att skydda och förvalta värden.

Referensalternativet grundas på objekt i databasen *Värdefulla vatten* som skapades 2006 och därefter inte har uppdaterats. Att utgå ifrån ett äldre strategiskt planeringsunderlag i stället för att se över och uppdatera innebär sämre förutsättningar till ett brett myndighetsarbete och samhällsplanering. Det kan medföra negativa effekter för andra arbetsområden och processer som är beroende av uppdaterade kunskapsunderlag. En annan risk är att man inte tar nödvändig hänsyn

till områden med höga värden som idag inte är utpekade, i samband med exploatering och åtgärdsarbete.

2 Myndigheters roll, ansvar och beslutanderätt

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

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

| Myndighet | Ansvar |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Havs- och vattenmyndigheten | <ul style="list-style-type: none"> - verkar för att lösa viktiga miljöproblem och att skapa en hållbar förvaltning av sjöar och vattendrag, genom bevarande, restaurering och hållbar användning - samordnar och följer upp miljö kvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans och levande kust och skärgård samt Ingen övergödning - vägleder om områdesskydd av akvatiska miljöer med höga naturvärden - vägleder arbetet med grön infrastruktur för akvatiska miljöer - fördelar nationella medel för åtgärdsarbete i vattenmiljöer. |
| Naturvårdsverket | <ul style="list-style-type: none"> - samordnar och följer upp miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv och flera andra miljömål med anknytning till sjöar och vattendrag - ger nationell vägledning inom områdesskyddet - vägleder arbetet med grön infrastruktur - fördelar nationella medel för områdesskydd och förvaltning. |
| Riksantikvarieämbetet | <ul style="list-style-type: none"> - hanterar frågor om kulturarvet (ansvaret omfattar i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer) - ger vägledning i tillämpning av kulturmiljölagen (KML) och till länsstyrelserna vid implementering av skydd - utövar tillsyn över statliga byggnadsminnen - har uppsiktsansvar för riksintressen för kulturmiljövården - verkar för att kulturvården i bebyggelsen och i landskapet tas till vara samt bevakar kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande; följer och stödjer det regionala kulturmiljöarbetet - fördelar nationella medel till länsstyrelser och kulturmiljöorganisationer. |
| Skogsstyrelsen | <ul style="list-style-type: none"> - 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 - bidrar genom områdesskydd i form av biotopskydd och naturvårdsavtal till att stärka skyddet i närmiljön kring sjöar och vattendrag i skogslandskapet <p>bidrar genom marknadsföring av ekonomiska stöd till markägare till förbättringsåtgärder för natur- och kulturmiljöer vid sjöar och vattendrag i skogslandskapet.</p> |
| Länsstyrelser | <ul style="list-style-type: none"> - planerar, genomför och beslutar om bildande av områdesskydd som naturreservat, kulturreservat, biotopskydd osv. - förvaltar skyddade områden - ansvarar för regionalt planeringsarbete <p>delar ut stöd (KMV-anslaget) för vård av kulturmiljöer i länet.</p> |
| Kommuner | <ul style="list-style-type: none"> - planerar, genomför och beslutar om bildande av områdesskydd som naturreservat och kulturreservat - förvaltar kommunala skyddade områden - ansvarar för kommunal planering. |

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 att i detalj beskriva alla aktörer som direkt kommer att beröras. Här redogörs övergripande för de aktörer som med stor sannolikhet kommer att påverkas.

Offentliga aktörer:

- nationella myndigheter t.ex. Havs- och Vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen
- länsstyrelser
- kommuner.

Privata aktörer:

- privatpersoner, grupper av privatpersoner t.ex. närboende och personer som utövar olika former av friluftsliv
- företag, framför allt skogs- och jordbruksföretag (hit räknas även privata markägare) som 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 miljömässigt och socialt.

4 Miljömässiga konsekvenser

Kapitlet fokuserar på de miljömässiga konsekvenserna av att genomföra strategin, jämfört med referensalternativet. En kvalitativ beskrivning av konsekvenserna följs av exempel på hur dessa kan värderas i samhällsekonomiska termer². 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 strategin ett ytterligare skydd av motsvarande 160 områden³. Detta bedöms resultera i *betydande positiva effekter för biologisk mångfald och andra miljömässiga värden* kopplade till sjö- och vattendragmiljöer. Det beror på utökad reglering av aktiviteter som utgör hot mot naturvärdena, samt på förvaltningsåtgärder som syftar till att bevara eller återskapa höga värden.

Biologisk mångfald är ett samlingsbegrepp som innefattar all variation mellan/inom arter och livsmiljöer (Sveriges lantbruksuniversitet, 2020). Biologisk mångfald är en grundförutsättning för allt liv på jorden samt för tillhandahållandet av ekosystemtjänster, som bidrar till otaliga nyttor för oss människor (Globala Målen, 2020). Exempel på tjänster som ekosystem levererar är rekreation, 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).

Att bevara och skapa grön infrastruktur är ett viktigt element i den nya strategin. Skyddade områden med höga naturvärden och en hög artrikedom är 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 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 klimatförändringar. Några av de mest kritiska effekterna av klimatförändringar i Sverige är ökad nederbörd, risk för översvämningar, torka i södra Sverige samt förskjutning av temperaturzoner norrut (Naturvårdsverket,

² Alla kostnadsuppskattningar är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges. Under tiden som rapporten författats har köpkraftsparitet för 2020 blivit tillgänglig, men vi presenterar ändå kostnaderna i 2019 års värde. Skillnaden i köpkraft mellan 2019 och 2020 är 0,28 procent (Statistiska centralbyrån, 2021).

³ 9 skyddade sjö- och vattendragmiljöer per år x 10 år = totalt 90 stycken till 2030.

2020). Skydd av stora variationsrika vattenmiljöer kan därmed hjälpa till att skapa en ökad resiliens mot klimatpåverkan⁴.

Förbättrad eller bibehållen vattenkvalitet är en annan betydande positiv miljömässig konsekvens av strategins mål och åtgärder, jämfört med referensalternativet. Skälet är att omkringliggande verksamheter (till exempel skogs- och jordbruk) i högre utsträckning kan regleras. Det 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 bättre förutsättningar för friluftsliv. Åtgärderna 6 och 7 handlar om arbete med vägledning för genomförande av skydd och bevarande samt om genomförandet av utbildningar kring hur man på bästa sätt skapar ett 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 miljökvalitetsmålen och Agenda 2030. Det ska jämföras med skyddsambitionerna i referensalternativet, som inte bedöms vara tillräckliga för att uppnå målen.

Avslutningsvis finns 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 brukningssätt kan också biologisk mångfald och vattenkvalitet upprätthållas (Riksantikvarieämbetet, 2017).

4.2 Exempel på samhällsekonomisk värdering av miljömässiga konsekvenser

Att ta fram ekonomiska värderingar av de nyttor som välfungerande ekosystem genererar är viktigt för att visa på deras faktiska värde och på människans beroende av dem (Naturvårdsverket, 2015). Om man skyddar och bevarar ekosystem och naturvärden skapar man också möjligheter till sysselsättning, till exempel genom ekoturism och fiske. Det bidrar även i förlängningen till Sveriges BNP. En annan viktig aspekt med värdering är att det blir möjligt att ta hänsyn till värdefulla miljöer 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, till exempel enkätstudier eller intervjuer (Naturvårdsverket, 2015). Att genomföra sådana värderingsstudier är i regel kostsamt och tidskrävande och därför kan värdeöverföring från tidigare studier vara det bästa andrahandsvalet.

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

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 i genomsnitt är 12,12 kr per person (engångsbelopp) (Kataria, 2008)⁵. Samma studie visar också att betalningsviljan är omkring 330 kronor för att skydda 30 starkt eller akut hotade djur- och växtarter, och omkring 220 kronor för en ökning av antalet tjänliga badvatten med 12 procent. Betalningsviljan var i en annan studie 3,10 kr per år och hotad art som lever i våtmarker (Kataria, 2008). I en studie genomförd i Finland (som liknar Sverige i inkomstnivåer samt natur och kultur) fick respondenterna uppge sin betalningsvilja för att öka arealen skyddade områden med 3 procent. Betalningsviljan per person var 340 kr och den aggregerade siffran (vid användande av medianvärdet⁶) blev då för den finska befolkningen ca 779 miljoner kronor (Pouta, 2000). Applicerat på Sveriges befolkning skulle värderingen av en utökad skyddsareal på 3 procent vara 3,4 miljarder kronor. Dessa värderingsmetoder ger en fingervisning om värdet på ekosystemtjänster men är förknippade med en rad svårigheter. Ett enklare alternativ är ofta att utgå från situationer där marknaden själv sätter ett pris. Ett exempel i sammanhanget 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. Det finns exempel i tidigare värderingsstudier som presenterats ovan, som ger en indikation för hur privatpersoner, indirekt och direkt, värderar sådana miljöförbättringar.

⁵ De ekonomiska uppskattningarna är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

⁶ 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 betydligt högre: 2,3 miljarder.

5 Sociala konsekvenser

Följande avsnitt behandlar de sociala konsekvenserna av att genomföra den nationella strategin för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga natur- och kulturvärden. De sociala konsekvenserna är starkt kopplade till de miljömässiga konsekvenserna och det finns synergier mellan dem. Kapitlet följer samma struktur som för de miljömässiga konsekvenserna.

5.1 Kvalitativ beskrivning av sociala konsekvenser

Enligt mål 2a, 2b, 3a och 3b ska 25 sjö- och/eller vattendragmiljöer med höga kulturvärden och 50 nationellt värdefulla kulturlämningar samt 250 sjö- och/eller vattendragmiljöer med höga naturvärden skyddas. Detta bedöms bidra till en mer hållbar samhällsutveckling, förbättrad livsmiljö och folkhälsa samt bevarande av kulturmiljövärden. Skyddade områden bidrar även till att det finns fler platser och ökad tillgänglighet för friluftsliv och rekreation, för såväl nutida som framtida generationer.

Naturvårdsverket definierar friluftsliv som vistelse i natur- och kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling (Fredman m.fl., 2013). 37 procent av alla män och 44 procent av alla kvinnor tycker om att vistas vid sjöar och vattendrag när de utövar friluftsliv (Fredman m.fl., 2019). När man skyddar natur- och kulturområden kan man 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 bidrar till att alla har tillgång till natur av god kvalitet (Naturvårdsverket, 2019).

Välfärdssjukdomarna ökar, och beror till stor del beror på stillasittande livsstil. Ur det perspektivet är all fysisk aktivitet positiv, 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 ge 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 att uppleva miljöerna och den historia som platserna förmedlar (Riksantikvarieämbetet, 2017). Medborgarenkäter indikerar att mer än hälften av befolkningen anser att historiska platser ger en ökad förståelse för dagens samhälle och för vilka de är. 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. Det möjliggör även integrationsarbete där nyanlända kan göras delaktiga i att utveckla historiska miljöer (ibid.). Dessa sociala

värden uteblir i referensalternativet, eftersom inga kulturmiljöer antas få ett formellt fram till 2030 och genom att det fortsatt kommer att saknas medel som stöd för vård av värdefulla kulturmiljöer vid vatten.

Genom att skydda områden med höga kultur- och naturvärden och samtidigt skapa en infrastruktur och samla information kring skyddsområdena kan man öka människors kunskap om natur och kultur. Det möjliggör även för forskning och uppföljning av resultaten av åtgärderna för 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 bidra betydande till uppfyllandet av Agenda 2030 samt till Sveriges frilufts mål 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 konsumtion av friluftslivsaktiviteter⁷. Ett övergripande sätt är att titta på den totala konsumtionen av friluftslivsaktiviteter som år 2009 uppgick till 7,2 miljarder kronor i Sverige (Fredman m.fl., 2013)⁸. Svenska fritidsfiskare spenderade 2019 4,9 miljarder kronor på sin fritidssysselsättning (SCB, 2020). Utöver direkt monetär konsumtion kan även själva upplevelsen i naturen värderas med ett flertal olika metoder. En studie har undersökt hur personer värderar sina årliga naturupplevelser, utöver det belopp som spenderas för deltagandet (Fredman m.fl., 2013). Den genomsnittliga uppskattningen var 4 185 kr per person och år. Skulle siffran aggregeras över hela den svenska befolkningen, som en grov uppskattning, uppgår det totala värdet av naturupplevelser till 3,5 miljarder kronor (ibid.) En del av värdet kan också beräknas utifrån en värdering av ett enstaka skogsbesök där den genomsnittliga betalningsviljan per besök, som antas motsvara 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 tillbringades där. Genom ett ökat och tillgängligt friluftsliv är det möjligt att upprätthålla och förbättra människors hälsa. Stillasittande livsstil har bland annat visat sig öka förekomsten av diabetes typ 2 samt hjärt- och kärlsjukdomar, som medför ökade kostnader för samhället och sjukvården (Astra Zeneca, 2016).

Att direkt översätta utfallen till strategin är komplicerat då det saknas information

⁷ De ekonomiska uppskattningarna som presenteras här är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

⁸ Den totala konsumtionen uppgick till 9,6 miljarder men 2,5 miljarder spenderas utanför Sveriges gränser.

kring områdena som ska skyddas och om den exakta relationen mellan utbud och konsumtion.

6 Ekonomiska konsekvenser

Det är svårt att med precision beräkna strategins kostnader. Det beror på att det saknas specifik information om vilka faktiska områden som kommer att omfattas av strategin, på vilket sätt olika åtgärder ska genomföras samt hur lång tid det kommer att ta. Därför har vi bara gjort grova uppskattningar för kostnaderna associerade med genomförandet av målen och åtgärderna i strategin, jämfört med referensalternativet. Beräkningarna baseras både på antaganden och på tillgänglig information och tillgängliga data⁹. Vi har konsulterat deltagare från den arbetsgrupp som har varit delaktiga i framtagandet av strategin för att bedöma de ekonomiska kostnaderna där det varit lämpligt. I beräkningarna antar vi att omfattningen och takten i arbetet med skydd av andra miljöer såsom skog är konstanta fram till 2030. Det är också viktigt för att strategin inte ska påverka förmågan att skydda andra värdefulla områden eller att nå andra relevanta miljömål.

När man gör ekonomiska uppskattningar finns det ofta ett antal variabler som är svårbedömda, vilket leder till osäkerhet i uppskattningarna. I strategin är det exempelvis 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 förvärv 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 beror även på vilka slags skyddsformer som tillämpas.

Resten av kostnaderna utgörs av skötsel samt administrativa utgifter, däribland personalkostnader. Administrativa kostnader för myndigheterna har uppskattats av arbetsgruppens representanter¹⁰. Utöver kostnaderna för förvaltning behövs resurser för kompletterande inventering och sammanställande av kunskapsunderlag för vattenanknutna natur- och kulturmiljöer.

Detta avsnitt tar endast upp finansiella kostnader. Strategins (positiva) miljömässiga och sociala konsekvenser har diskuterats ovan, men inte uppskattats i monetära belopp. Avsnitt 4.2 och 5.2 visar dock på att de miljömässiga och sociala nyttorna har höga värden, vilka kan redogöras för i monetära termer och med hjälp av ekonomiska värderingsmetoder. Notera att Naturvårdsverket fördelar anslag till länsstyrelserna för arbetet och införande av områdesskydd, men att dessa behandlas under avsnitt "6.2. Länsstyrelsen".

En sammanställning av ekonomiska kostnader för olika aktörer presenteras i tabell 4. De största kostnaderna tillkommer Naturvårdsverket för naturvårdsavtal/markköp/intrångsersättningar (260 mnkr), länsstyrelser för

⁹ Alla kostnadsuppskattningar är omräknade till 2019 års köpkraftsparitet om inget annat anges.

¹⁰ Arbetsgruppens representanter syftar på arbetsgruppen för den svenska strategin för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer.

personalkostnader/administrativa kostnader (204 mnkr) och Riksantikvarieämbetet för skötsel/administrativa kostnader (111,8 mnkr).

Tabell 4. Sammanfattning av tillkommande kostnader för berörda aktörer vid implementering av strategin (dvs. 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 | Osäkra |
| Riksantikvarieämbetet | 1,8 | 60 | 111,8 |
| Skogsstyrelsen | 6,8 | - | Osäkra |
| Länsstyrelser | 204 | - | - |
| Kommuner | - | - | - |
| Privatpersoner | - | - | - |
| Markägare och företag | - | - | - |
| Totalt | 233 | 320 | 111,8 |

* Lönerna som använts för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42 procent), overheadkostnader (25 procent) samt semesterersättning (12 procent) är inkluderade (Skatteverket, 2020, Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 procent, vilket är i den lägre delen av intervallet för samhällsekonomisk diskontering (Naturvårdsverket, 2006). Endast administrativa kostnader 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, dvs. kulturmiljövård-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 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 eftersom det saknas detaljerad information kring vilka områden som berörs av strategins mål och åtgärder. 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 framför allt att styras av hur stora arealer som ingår i de områden som ska skyddas.

Baserat på antagandet att ytterligare 160 sjö- och vattendragmiljöer¹¹ med höga naturvärden skyddas formellt har vi uppskattat kostnader för intrångsersättningar.¹² Vi har utgått från historiska utbetalningar till markägare vid upprättande av liknande skydd. Som underlag för beräkningarna användes 68 limniskt inriktade naturreservat bildade 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). Naturvårdsverket har bistått med preliminära kostnader för intrång och köp vid genomförande av skydd av områdena. Kostnadsuppgifterna är dock preliminära eftersom köp och intrång i flera av områdena har pågått under lång tid, och det finns inte alltid en slutlig summering.

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 kr vilket motsvarar 101,000 kr per hektar. Kostnaden för områden som är större än 20 hektar var i genomsnitt 1,98 miljoner kr vilket motsvarar 44,000 kr per hektar. Stora områden innehåller i flera fall sjöar, som normalt ger jämförelsevis låga belopp vid intrång och köp. Det är huvudanledningen till den lägre genomsnittliga totalkostnaden per areal för dessa områden.

Tabell 1. Tabellen redovisar antal områden, medelareal för hela områden, medelareal för ingående sjöar och vattendrag, medelareal skog samt genomsnittliga kostnader (tkr, tusen kr) för markköp/intrångsersättningar för områden mindre respektive större än 20 hektar (totalareal).

| Storlek (ha) | Antal (n) | Medelareal (ha) | Medelareal sjöar och vattendrag (ha) | Medelareal skog (ha) | Genomsnittlig kostnad (tkr) | Genomsnitts kostnad per areal (tkr/ha) |
|--------------|-----------|-----------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------------------------|
| <20 | 9 | 12,3 | 0,4 | 9,3 | 1120 | 101 |
| >20 | 17 | 81,8 | 25,8 | 34,8 | 1975 | 44 |

Utifrån fördelningen mellan små och stora områden i strategins åtgärder har kostnader för köp och intrång beräknats till 190 miljoner kr för de stora områdena och

¹¹ Ambitionen i den nya strategin är att 150 större och 100 mindre sjöar och vattendrag ska få skydd. Givet att det hade skyddats 90 områden med befintlig skyddshastighet blir ökningen av skyddade områden 160 stycken med den nya strategin.

¹² Den genomsnittliga arean för de skyddade vattenmiljöerna som 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 att beaktas.

71 miljoner för de mindre. Sammanlagt beräknas kostnaderna för intrång och köp grovt till ca 260 miljoner kr för de 160 områdena, jämfört med referensalternativet.

Skötsel/administrativa kostnader

Utöver de direkta intrångs- och köpkostnaderna tillkommer även administrativa kostnader, framför allt i form av ett större personalbehov. Eventuellt är vissa omprioriteringar inom myndigheterna möjliga för att minimera behovet av ökade anslag, men trots det uppskattar HaV att myndigheten kommer behöva två heltidstjänster under hela strategins implementering vilket innebär en kostnad på 13,7 miljoner kr¹³. Även Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket kan ha behov av resurser, men har inte inkommit med några uppskattningar.

Områden med höga kulturvärden

Skydd och vård av områden med höga kulturvärden

Strategin har för kulturmiljöer fokus på: 1) kunskapsunderlag och hänsyn till kulturmiljöer, 2) stöd så att goda förvaltningsbetingelser kan upprätthållas när en aktiv förvaltare finns och 3) 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 som kulturresevat och det saknas gediget dataunderlag som informerar om kostnaderna för de kulturresevat som bildades dessförinnan. Därför uppskattar vi kostnaden för att genomföra mål 1a i strategin utifrån äldre underlag samt på samtal med sakkunniga på Riksantikvarieämbetet. Under perioden 1999–2003 nyttjades 11,2 mnkr (ca 16 procent) 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 sannolikt är i intervallet 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 vi inte gjort någon diskontering på kostnadsuppskattningarna. Målet är att 20 kulturresevat, naturresevat eller byggnadsminnen sammantaget ska bildas under perioden. Om utfallet blir skydd av 20 kulturresevat under perioden, motsvarar det en kostnad för

¹³ Lönerna som använts för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42 procent), overheadkostnader (25 procent) samt semesterersättning (12 procent) är inkluderade (Skatteverket, 2020, Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 procent (Naturvårdsverket, 2006).

intrångsersättningar och initiala vårdinsatser om ca 60 miljoner kr fram till 2030. Riksantikvarieämbetet lyfter dock fram att man enbart ser kulturreservat som en väg till formellt skydd i enstaka fall och att andra instrument kan vara nödvändiga. I målen för strategin framgår att man senast 2025 ska ha tagit fram instrument för kulturmiljövård, i form av till exempel naturvårdsavtal.

Skötsel/administrativa kostnader

När en sjö eller ett vattendrag med höga kulturvärden får ett formellt skydd, kräver området kontinuerlig skötsel vilket medför förvaltningskostnader. Underhållskostnaden varierar mycket. Strategins ambition att skydda kulturvärden vid vatten, snarare än att skapa besöksmål eller demonstrationsområden, resulterar i lägre underhålls- och personalkostnader för förvaltningen. Tidigare har ca 10 procent av kulturmiljövårdslaget (KMV) gått till förvaltning av kulturreservat (Naturvårdsverket, 2015). Efter samtal med Riksantikvarieämbetet bedömer vi att en årlig förvaltningskostnad i medeltal på 300 000 kr är sannolik för kommande kulturreservat vid vatten. Det innebär ett ökat behov av KMV-anslag om ca 60 miljoner kronor totalt, vilket motsvarar 6 mnkr årligen, för förvaltning av nya kulturreservat. Det finns också ett behov av att stötta markägarna vid vård av vattenanknutna kulturmiljöer med höga värden som inte skyddas formellt. Om stödet ska få påtaglig effekt och bidra till långsiktigt bevarande behövs en ökning av KMV-anslag om ca 5–10 miljoner kronor per år under perioden. 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 Riksantikvarieämbetet. De är ojämnt fördelade över tid och framför allt behövs utökade personalresurser under de första åren av implementeringen. Beräkningarna har gjorts på en 50 procents tjänst de första fem åren följt av en 20 procents tjänst resterande år fram till 2030. Den totala personalkostnaden blir då ca 1,8 miljoner kronor¹⁴.

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)* och Vattenkraftens miljöfond kan ge vissa möjligheter till finansiering.

Databasen Värdefulla vatten

Ett mål i strategin är att komplettera den tidigare upprättade databasen Värdefulla vatten. De statliga myndigheternas roll är att i samverkan med länsstyrelserna ta

¹⁴ Lönerna som används för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42 procent), overhead-kostnader (25 procent) samt semesterersättning (12 procent) är inkluderade (Skatteverket, 2020, Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 procent (Naturvårdsverket, 2006).

fram en plan för arbetet med att samla in och sammanställa information kring 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 kostnaden i de övriga administrativa kostnaderna för myndigheterna ovan.

6.2 Länsstyrelser

Länsstyrelserna har ett flertal ansvarsområden kopplade till strategin. De ansvarar för att samordna och införa olika typer av formella skydd för sjö- och vattendragmiljöer samt för att upprätta tillhörande skötselplan. De har också ett stort ansvar för löpande underhåll och skötsel av de skyddade områdena samt för att se över eller 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 att kunna omfördela sina befintliga resurser internt för att arbeta med strategin. Men de flesta kommer troligen att behöva anställa ytterligare personal som kan arbeta för att nå strategins mål för skyddet 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 kronor¹⁵, jämfört med referensalternativet. Bedömningen är gjord utifrån kontakter 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 friluftsliv. Det kräver generellt högre kostnader för att t.ex. hålla rent från skräp och underhålla fasta vindskydd¹⁶.

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 för färre områden. Vi bedömer att det behövs en tvåårig heltidstjänst i början av implementeringen då mer arbete krävs med databasen Värdefulla vatten, följt av en 50 procents tjänst resterande tid. Vid beräkning för alla 21 länsstyrelser ger det en kostnad på ca 49

¹⁵ Lönerna som används för att beräkna personalkostnaderna är en genomsnittlig bruttolön för en planerare och utredare i den offentliga sektorn (SCB, 2020). Sociala avgifter (31,42 procent), overheadkostnader (25 procent) samt semesterersättning (12 procent) är inkluderade (Skatteverket, 2020, Ekonomistyrningsverket, 2005). Diskonteringsräntan som använts är 4 procent (Naturvårdsverket, 2006). Beräkningen har inkluderat alla 21 län i Sverige.

¹⁶ Strategin riktar framför allt 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.

miljoner kronor¹⁷. Utöver det tillkommer personalkostnader för information om värdefulla vattenanknutna kulturmiljöer och för handläggning av ansökningar om stöd för vård och underhåll av byggnadsminnen och övriga värdefulla kulturmiljöer vid vatten.

Databasen Värdefulla vatten

Inom strategin ingår att se över och komplettera databasen Värdefulla vatten med information om sjöar och vattendrag med höga kultur- och naturvärden. Länsstyrelserna ansvarar för att identifiera områden med höga natur- och kulturvärden, med stöd av de kriterier som anges i strategin. Planeringen av hur arbetet ska genomföras ska göras under 2022. Därför är den tillkommande personalkostnaden inkluderad i det allmänna arbetet med formellt skydd 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 möjlighet att införa vissa typer av formella skydd har men inget explicit uppdrag att arbeta med åtgärderna och målen i strategin. Eftersom de inte har något formellt ansvar gör vi ingen vidare analys av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Det är möjligt att kommunerna kommer att utföra vissa delar av arbetet.

6.4 Privatpersoner

Privatpersoner antas inte få några kostnader relaterade till natur- och kulturskydd när strategin implementeras. Möjligtvis kan husägare märka en viss uppgång i fastighetspriser om de bor nära en skyddad vacker natur som inte kommer att exploateras. 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 Markägare och företag".

6.5 Markägare och företag

Skogs- och jordbruksföretag och enskilda markägare förväntas påverkas av strategin i och med att mark som används troligen tas i anspråk när områden skyddas. Detta leder till ekonomiska kostnader för berörda företag i form av inkomstbortfall och marknadsvärdesminskning på fastigheten. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken har fastighetsägaren rätt till ersättning om det blir avsevärt svårare att använda marken inom den berörda delen av en fastighet. Detta kan ske genom markköp, men vanligast är utbetalning av intrångsersättningar. Intrångsersättningarna baseras på vilka begränsningar som områdesskyddet innebär för pågående markanvändning.

¹⁷ Samma villkor som fotnot 14 ovan.

Ersättningen som beräknas av en objektiv värderingsperson ska motsvara det förlorade värdet för företaget.

Strategin kommer att innebära ett ökat behov av ekonomiska resurser för framför allt markköp och intrångsansättningar. Det är oklart i vilken utsträckning åtgärderna tar nya ekonomiska anslag i anspråk snarare än att använda redan existerande medel. Medlen för att skydda värdefull natur är begränsade. Skyddet ska omfatta många olika naturtyper, och om det inte tillkommer medel för att implementera strategin kan man behöva omfördela de medel som redan finns.

7 Intressekonflikter, politiska mål och beslut

Strategin kommer med största sannolikhet leda till att det behövs större ekonomiska resurser, om arbetet med områdesskydd av andra marktyper upprätthålls. Det är oklart i vilken utsträckning åtgärderna tar nya ekonomiska anslag i anspråk snarare än att omfördela de medel som redan finns. Lokala målkonflikter som kan uppstå mellan dem som brukar mark och vatten och för områdesskydd ansvariga myndigheter hanteras från fall till fall enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens vägledningar.

För att kunna upprätta ett adekvat skydd av sjöar och vattendrag behöver man i många fall reglera markanvändningen i närliggande marker. Då kan det uppstå kostnader för skydd och intrång i skogliga miljöer som saknar uppenbara "skogliga naturvärden". Eftersom skydd av skog ofta är jämförelsevis kostsamt och det skogliga skyddet i de flesta fall fokuserar på rent skogliga värden, kan det uppstå konkurrens om resurser mellan skydd av olika marktyper. Områdesskyddet bör dock alltid sträva efter att om möjligt omfatta alla typer av värden och miljöer i landskapet. Detta tydliggjordes i det regeringsuppdrag som låg bakom *den nationella strategin för formellt skydd av skog*. I uppdraget angavs att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen skulle tydliggöra behov av skydd av skog som behövs för att uppnå andra miljökvalitetsmål än Levande skogar. Formuleringen i skogsstrategin är 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. På samma sätt är det naturligt att värdefulla vattenmiljöer som bedöms kunna stärka skyddet av skogsbiologiska och andra värdekärnor lyfts fram och utgör grund för länsstyrelsernas prioritering av områden för skydd. Strategin och databasen Värdefulla vatten kommer efter översyn att underlätta dessa prioriteringar.

Det kan uppstå intressekonflikter om en myndighet och markägare inte är överens om hur ett formellt skydd ska se ut. Vi kan dock inte avgöra i vilken utsträckning konflikter kommer att uppstå på grund av strategin. Det är avgörande att ha en öppen dialog med berörda markägare och intressenter för att undvika eller lösa konflikter. 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.* [Online]

Available at:

https://www.astrazeneca.se/media/pressmeddelanden/svenska_pressmeddelanden/2016/foerdubblade-sjukdomskostnader-i-sverige-foer-typ-2-diabetes-und.html#!

Ekonomistyrningsverket, 2005 . *Nyckeltal för OH-kostnader* , Stockholm : Ekonomistyrningsverket .

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.* [Online]
Available at: <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-15-ekosystem-och-biologisk-mangfald/>

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

Jordbruksverket, 2020. *Fisketurism.* [Online]

Available at: <https://jordbruksverket.se/utveckla-foretagande-pa-landsbygden/vattenbruk-och-fiske/fisketurism>

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

Kinell, G. S. T. H. L., 2009. *Monetära schablonvärden för miljöförändringar* , u.o.: 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: u.n.

- Naturvårdsverket, 2019. *Friluftsmål om allemansrätten*. [Online]
Available at: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/sveriges-friluftslivsmal/allemanstratten>
- Naturvårdsverket, 2019. *Grön infrastruktur för levande landskap*. [Online]
Available at: <https://www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur>
- Naturvårdsverket, 2020. *Biologisk mångfald*. [Online]
Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Biologisk-mangfald/>
- Naturvårdsverket, 2020. *Effekter i Sverige*. [Online]
Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Klimatet-i-framtiden/Effekter-i-Sverige/>
[Använd 23 06 2021].
- Naturvårdsverket, 2020. *Friluftsmålet skyddade områden som resurs för friluftslivet*. [Online]
Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Friluftsmalen/Skyddade-omraden-som-resurs-for-friluftslivet/>
- Naturvårdsverket, 2020. *Naturreservat – vanlig och stark skyddsform*. [Online]
Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Naturreservat/>
- NVV, 2003. *Konsekvensanalys steg för steg handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*, u.o.: Naturvårdsverket .
- Pouta, E. R. M. K. J. T. O. Z. L. C., 2000. *Contingent valuation of the Natura 2000 nature conservation programme in Finland*, u.o.: Forest Economics and Marketing.
- RAÄ, 2018. <https://www.raa.se/2018/02/hojda-anslag-ger-263-miljoner-till-kulturmiljovard/>. [Online]
Available at: <https://www.raa.se/2018/02/hojda-anslag-ger-263-miljoner-till-kulturmiljovard/>
[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]
Available at: <https://www.raa.se/2020/03/riksantikvarieambetet-fordelar-mer-an-275-miljoner-kronor-till-kulturmiljovard/>
[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]

Available at:

statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_JO_JO1104/F4ny/table/tableViewLayout1/#

[Använd 10 09 2020].

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

Available at: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonelok/Search/?lon=utredare>

[Använd 28 08 2020].

SCB, 2021. *Konsumtprisindex (1980=100), fastställda tal*. [Online]

Available at: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumtprisindex/konsumtprisindex-kpi/pong/tabell-och-diagram/konsumtprisindex-kpi/kpi-faststallda-tal-1980100/>

[Använd 23 06 2021].

Skattemyndigheterna, 2020. *Arbetsgivaravgifter*. [Online]

Available at:

<https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/arbetsgivare/arbetsgivaravgifte-rochskatteavdrag/arbetsgivaravgifter.4.233f91f71260075abe8800020817.html>

[Använd 18 09 2020].

SLU, 2020. *Centrum för biologisk mångfald*. [Online]

Available at: <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald-cbm/biologisk-mangfald/>

Socialstyrelsen, 2019. *Statistik om dödsorsaker 2018*, u.o.: 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: u.n.

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

Available at: <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/god-status-for-vatten/>

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

Konsekvensbeskrivning av Nationell strategi för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga natur- och kulturvärden

En övergripande beskrivning av strategins konsekvenser för samhället

Konsekvensbeskrivningen syftar till att beskriva de miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna vid genomförande av den nationella strategin för skydd av sjö- och vattendragmiljöer med höga natur- och kulturvärden.

Strategin förväntas generera positiva effekter för miljön genom att betydligt fler sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden får ett formellt skydd. Skydd av vattenmiljöer med höga värden gynnar bevarandet av biologisk mångfald, tryggar värdekärnor i den gröna infrastrukturen och skapar förutsättningar för att bibehålla en god vattenkvalitet. Ur ett socialt perspektiv har ett ökat bevarande av sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden positiva effekter såsom förbättrade möjligheter för friluftsliv, fritidsfiske, kanotpaddling och naturturism. De ekonomiska beräkningarna ger en grov fingervisning av de kostnader som strategin medför. Kostnaderna består framför allt av intrångsersättningar och markköp, men kopplas även till andra uppgifter såsom planering, kartläggning, värdering, underhåll och implementering med mera. Strategin är direkt inriktad mot Sveriges miljökvalitetsmål, Agenda 2030 och Sveriges friluftsmål och kommer att bidra till att dessa uppfylls.

Vi arbetar för levande hav och vatten

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, är en statlig förvaltningsmyndighet inom miljöområdet. Vi arbetar på regeringens uppdrag för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna

**Havs
och Vatten
myndigheten**