



Er referens dnr 01733-2018

2021-03-01

Havs- och vattenmyndigheten

[havochvatten@havochvatten.se](mailto:havochvatten@havochvatten.se)

### **Remissvar gällande Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer**

Sveriges Jordägareförbund (härefter förbundet) representerar större privata jordegendomar i Sverige. Förbundets medlemmar skapar nytta för människor och miljö genom ett långsiktigt förvaltande av förnyelsebara naturresurser. Vi erbjuder ett helhetsperspektiv på modernt landsbygdsföretagande eftersom våra medlemmar ofta bedriver lant-, skogs- och vattenbruk i större skala på samma fastighet. Genom stärkt landsbygdsföretagande och äganderätt vill vi utveckla näringslivet på den svenska landsbygden. En majoritet av förbundets medlemmar äger och driver gårdar med värdefulla natur- och kulturmiljöer vilket gör dem direkt berörda av förslaget till nationell strategi.

### **Övergripande synpunkt**

Förbundet har tagit del av förslaget och önskar framföra följande synpunkter.

Ett siffermål för hur många områden som ska ges ett formellt skydd under en viss tidsperiod är ett alltför stelbent styrsystem som inte tar sin utgångspunkt i de lokala förutsättningarna eller det faktiska behovet. En genomgång av de redan idag skyddade områdena och miljöerna och ändamålsenligheten med dessa skydd måste vara en nödvändig startpunkt för arbetet med en förnyad strategi. Om man i denna studie ser att formellt skydd varit ett verkningsfullt medel avseende bevarande av dessa miljöer, att tillräckliga resurser finns för att fullfölja bevarandeplaner m.m. i befintliga miljöer och att en inventering, lokalt, ger vid handen att behov finns för ytterligare skydd så kan man först då gå vidare med skydd av ytterligare miljöer. Utgångspunkten måste sedan vara en väl genomförd lokal inventering i samråd med lokala markägareintressen för att därigenom kunna peka ut och rangordna nya aktuella områden. Därefter bör, på samma sätt som man hänvisar till i arbetet med skydd av kulturmiljöer, områden väljas ut i samråd med markägare som visar intresse och frivilliga skötselavtal anpassade efter de lokala förutsättningarna vara medlet för det fortsatta arbetet.

Den långsiktiga finansieringen av dessa lösningar behöver även den få en tydligt förankrad lösning.

Sveriges Jordägareförbund  
Margrethelunds Gård  
SE-184 60 Åkersberga

Telefon 070-33 99 252  
gs@jordagarna.se

En vägledning för detta arbete kan vara att man i kulturmiljöer ofta talar om vård av kulturmiljöer istället för skydd vilket kanske tydligare visar vad det handlar om.

**Förbundet anser att förslaget till strategi bygger på felaktig grund genom införande av ett siffermål samt är behäftat med sådana brister att det behöver återremitteras.**

### Specifika synpunkter

1. Är de föreslagna målen om skydd relevanta och genomförbara?
  - a, skydd av områden med höga naturvärden? Se övergripande synpunkter.
  - b, skydd av områden med höga kulturvärden? Se övergripande synpunkter.
2. Är målet om uppdaterade och tillgängliga kunskapsunderlag omfattande geografiska områden relevant och genomförbart? Se synpunkter nedan.
3. Är målet om att ta fram ett skyddsinstrument för kulturmiljöer motsvarande naturvårdsavtal för flexibelt skydd och förvaltning relevant? Tveksamt, enligt förbundets erfarenhet, där många medlemmar förvaltar antikvariskt intressanta miljöer, är bristen idag medel för arbetet med vård av kulturmiljöer. En väsentlig förstärkning av administrationen samt en långsiktigt säkrad, högre, nivå på tillgängliga medel är vad som efterfrågas. I dag upplevs det som brister inom båda dessa områden. Många ansökningar som dagens administration drunknar i med följd av långa handläggningstider och stor osäkerhet avseende medelstildelning är en hämsko för ett framgångsrikt arbete med vården av kulturmiljöer. I dagens verktygslåda finns bland annat möjligheten att tilldela projektmedel men tyvärr saknas ofta tillräckligt med medel och även förutsebarhet om framtida tilldelade medel för verksamheten. En fördubbling jämfört med dagens låga nivåer för såväl administration, på länsstyrelser och riksantikvarieämbete, som för medel till verksamheten skulle ge stor effekt i det praktiska arbetet.
4. Är strategins åtgärder väl avvägda och tillräckliga för att trygga ett framgångsrikt genomförande? Nej, se övriga synpunkter.

På sidan 3 i missivet skrivs: "syftet är att fler sjö- och vattendragmiljöer med höga värden ska få ett formellt skydd." Syftet borde vara att de miljöer som bedöms som skyddsvärda har förutsättningar för att de värden som gör miljön skyddsvärd kan bevaras. Att ensidigt ha som mål att åstadkomma formellt skydd kan i det enskilda fallet vara kontraproduktivt. Om inga risker finns för försämring av den skyddsvärda miljöns höga kultur- eller naturvärden kan förutses så saknas anledning till formellt skydd. De flesta miljöer med höga kultur- och naturvärden på medlemmarnas egendomar har tillkommit tack vare ägarnas långsiktiga förvaltning och är även framöver beroende av deras engagemang för fortsatt skydd. Det finns ingen grund för att formellt skyddade miljöer utvecklar och bevarar skyddsvärda miljöer, det är ägarnas engagemang som skapar värdet.

Under punkten målgrupp, 1.2. i strategin, ska även de privata ägarna ingå då de föreslagna åtgärderna har en direkt påverkan på den grundlagsskyddade äganderätten.

Under punkten 1.3.1. skrivs: "En huvudambition är att ta tillvara framgångsfaktorer från tidigare arbete. Därför har det etablerade arbetssättet med formellt skydd baserat på samlade nationella underlag över områden med höga värden bibehållits." Vilka analyser ligger till grund för detta ställningstagande? Vilka alternativa modeller har man övervägt och förkastat, och på vilka grunder?

Under 1.3.3. behandlas en mycket avgörande fråga som är aktuell i hanterandet av den kommande omprövningen av vattenkraftens miljövillkor, NAP, och som redan idag utgör ett problem i arbetet med skydd av dessa miljöer. Ett större arbete behöver göras där det tillsätts ordentliga resurser så att en förutsebarhet i hur intressekonflikter som kommer att uppstå när kulturmiljöer hotas av åtgärder för att stärka naturmiljöer. Vår ståndpunkt i detta är att de skyddsvärda kulturmiljöer som kan hotas ofta är av unik karaktär samtidigt som naturmiljöer med höga skyddsvärden sannolikt kan finnas på fler områden. Jämförelsevis så läggs väl ca 2 000 000 000 kr per år på naturskydd nationellt samtidigt som kulturvärden får i sammanhanget blygsamma 0,2 mdr.

Under 1.4.2. sägs: "Skyddet av kulturmiljöer som kulturresevat har gått långsamt och sedan 2014 har endast två nya kulturresevat bildats i Sverige varav ett berör kulturmiljöer vid vatten. En förklaring är att resurserna för genomförande av formellt skydd har varit starkt begränsade. Här det viktigt att påpeka att formellt skydd bara är en del av lösningen för hur kulturmiljöer ska kunna bevaras och fokus i bevarandet ligger idag i hög grad på bruk och underhåll. Det breda bevarandearbetet är starkt beroende av att det finns kunskaper om kulturmiljöerna och deras värden så att hänsyn kan tas i lokal och regional planering och av att förvaltningsbetingelserna förbättras t ex genom förstärkt stöd till ägare och förvaltare av kulturmiljöerna. Det formella skyddsarbetet skulle gynnas av ett flexiblare skyddsinstrument som möjliggör och uppmuntrar till delaktighet av markägare i vården och bevarandet av kulturmiljöer."

Kan detta synsätt vara en anledning till att kulturmiljöer idag inte upplevs som starkt hotade? Kan detta synsätt vara en ledstjärna även i arbetet med skyddsvärda naturmiljöer? Med hänsyn tagen till EU-rättens ibland alltför ingripande begränsningar i utformandet av regelverk för skyddade miljöer, se exempelvis natura 2000, kanske en mer flexibel nationell modell som fokuserar på konstaterade höga värden och fortsatt brukande kan bli en framgångsfaktor?

2.1.1. När det gäller prioritering och urval av områden med höga kulturvärden ställer man upp ett antal kriterier där man säger: " Följande områden med höga värden bör prioriteras för genomförande av formellt skydd:

- Områden/kulturmiljöer med goda förutsättningar för formellt skydd grundat på kulturmiljöns tillstånd, markägarens inställning och bedömning av kommande förvaltningskostnader.
- Områden där formellt skydd ger möjlighet till de investeringar och/eller underhåll av kulturmiljön som behövs för att trygga dess bevarande.

Vid prioritering av skydd och bevarande mellan olika kulturmiljöer ska hot mot kulturvärden vägas in. Miljöer/anläggningar som kan ges ett skydd mot förändringar och förfall med relativt små medel och framtida förvaltningskostnader bör särskilt beaktas i urvalet. Ett hotat besöksmål eller annan miljö som skulle kunna utgöra en resurs i hållbar samhällsutveckling bör också prioriteras för formellt skydd.”

När det gäller naturmiljöer resonerar man på ett helt annat sätt med perspektiv uppifrån där de lokala förutsättningarna och punkterna ovan bortses från. Vi anser att det är fel och att ovanstående synsätt även borde vara grunden för skydd av naturmiljöer. Vår bedömning är att det långsiktiga skyddet, och även grunden för skyddsvärdet, är beroende av långsiktiga förutsättningar att bruka de naturresurser som varit grunden för tillkomsten av de höga kultur- och kulturvärden som anses skyddsvärda och att vi nationellt måste hävda denna ståndpunkt så att vi inte skapar ett system där skyddsvärda miljöer på grund av icke syftestrognade incitament förfaller och förlorar sina värden. Inom EU-regelverket hävdas ofta att beslut och åtgärder ska vara grundade på lokal nivå då så är möjligt vilket borde vara en ledstjärna även i detta arbete.

Under 2.2.3. sägs avseende befintliga skyddade område: ” Om ett Natura2000-område ensamt inte bedöms utgöra ett tillräckligt skydd för ett områdes utpekade värden bör skyddet förstärkas med annat områdesskydd. Även för övriga former av formellt skydd bör det utvärderas om gällande beslut verkligen är tillräckliga för att skydda områdets värden eller om de behöver kompletteras med tilläggsbeslut, ytterligare skydd, eller åtgärder.” I denna bedömning ska även ingå i en behovsprövning om mindre ingripande skyddsformer kan vara aktuella och om de en gång skyddsvärda miljöerna fortfarande är aktuella eller om det formella skyddet kan upphöra. Detta kan till exempel vara aktuellt när det gäller betesmarker där betesdriften är en förutsättning för bevarande av den skyddsvärda miljön då kanske ett naturvårdsavtal kan vara mer lämpligt för de åtgärder som stärker de i området skyddsvärda miljöerna bäst.

Formuleringen av mål 3 behöver ändras, i sista meningen behöver ”ska” ersättas med ”kan” och sista ledet ”samt vara ett stöd i samhällsplaneringen och i annat myndighetsarbete”. Risken finns annars att det sista ledet kan få liknande rättsverkan som det hårt kritiserade begreppet ”nyckelbiotop” i skogsmark. Detta då inventeringen inte är den typen av myndighetsbeslut som kan tillåtas ge den rättsverkan ett ”ska” innebär. Beslut av den karaktären behöver vara överklagbara och kopplade till samråd och ersättning till de enskilda som berörs av besluten. Ny formulering blir: ”Kunskapsunderlagen *kan* användas vid prioritering av områden för skydd.”.

Under 2.6. sägs att ”Strategins genomförande kommer att generera stora positiva effekter för miljön genom att betydligt fler sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden får ett formellt skydd.” Detta är ett cirkelresonemang. Miljöerna finns redan idag och har höga värden samt är tillgängliga för allmänheten. Ett formellt skydd innebär en kostnad för staten, begränsade möjligheter att fortsatt hävda områden, ett intrång i den grundlagsskyddade äganderätten och kräver resurser från det offentliga för fortsatt skötsel. Risken finns även att formellt skydd av miljöer, om inte detta förankras väl lokalt, leder till minskade incitament för skötsel av de miljöer som kan bli morgondagens höga naturvärden. En stor lyhördhet krävs för att kunna genomföra skydd genom det uppifrånperspektiv som genomsyrar strategin med fortsatt respekt för äganderätten. Frivillighet måste vara modellen som även

har fördelen att skyddet kan anpassas till att gynna den skyddsvärda miljön med t ex möjlighet till betesdrift eller vattenbruk. För att påvisa hur ett formellt skydd har positiva effekter måste hotbilden mot dessa miljöer beskrivas på ett trovärdigt sätt. I dagens jord-, skog- och vattenbruk tas redan idag hänsyn till kultur- och naturmiljön och de flesta höga naturvärden har skapats av ett långsiktigt hållbart brukande. Den levande landsbygden har skapats och fortlever tack vare långsiktigt brukande, inte förbrukande av naturresurserna. Att ett formellt skydd "främjar allt liv inklusive människan" måste vara en av de största överdrifterna som skrivits in i en nationellt beslutat strategi. Formellt skydd behöver motiveras efter de lokala förutsättningarna och kan då ha stora positiva effekter men friska ekosystem är inte beroende av detta. Ett skydd av vattenmiljöer kan i ett klimatperspektiv även bli ett problem om/när vi t ex behöver hantera stora årsvariationer av nederbörd genom ökad reglering vilket då kan komma att kräva ändringar i det formella skyddet. I det sociala perspektivet saknar vi även där beskrivningen av de hot som ska hanteras genom formellt skydd. Friluftslivet har idag inte några större begränsningar och det kan genom formellt skydd t. ex. med hinder mot tältning och ankring snarare begränsas genom det formella skyddet jämfört med dagens situation.

Under 3.2. redovisas en rad av de regleringar som utgör skydd mot förändringar av kultur- och naturmiljöer idag vilket tydligt redovisar vilket starkt skydd som gäller utanför de formellt skyddade områdena. Denna lista visar att det generella skyddet redan idag är gott och att ett formellt skydd ska användas endast på de mest skyddsvärda miljöerna och det efter en prioriteringsordning som utgår från vilka som verkligen är hotade och som inte går att skydda genom frivilliga överenskommelser.

Konsekvensanalysen 5.1. säger: "Skyddade områden bidrar även till att det finns fler platser för utövande av friluftsliv och rekreation – såväl för nutida som för framtida generationer." I dagens Sverige med allemansrätt så kommer snarare en ökning av formellt skyddade områden innebära begränsningar för friluftslivet. Tältning, fiske och tillgänglighet kommer sannolikt att minska i och med att, för att citera text ifrån konsekvensanalysen: "(formellt skydd) sker genom utökad reglering av aktiviteter som utgör hot mot angivna värden och förvaltningsåtgärder som syftar till att bevara eller återskapa höga värden.". I många av dagens reservat finns regler som begränsar tillgänglighet och aktivitet där i jämförelse med de områden som idag är tillgängliga i och med allemansrätten. I en konsekvensanalys måste man även räkna in risken för ett minskat jord- och skogsbruk då dessa verksamheter får stå tillbaks för det formella naturskyddet med minskning av antalet betesdjur, minskning av de öppna landskapet. Även minskad tillgänglighet då året-runt aktivitet försvinner och därigenom incitament att hålla vägnät i skick, röja snö och tillhandahålla boende försvinner med en utarmning av möjligheterna till ekonomiskt bärkraftiga landsbygdsföretag. Avseende kulturmiljöer förs ett lika grumligt resonemang angående värdet av formellt skydd av dessa vilket verkar utgå från att kulturmiljöerna upphör att existera utan formellt skydd.

Tabell 4 punkten 6. Här framkommer att man antar att strategin kommer att kosta ca 200 mkr i administration, endast knappt två av dessa miljoner hamnar hos Riksantikvarieämbetet. Generellt kan sägas att man redan idag lägger omfattande resurser på skydd av naturmiljö och att kulturmiljön behandlas styvmoderligt. Vi är av uppfattningen att en betydande ökning av

anslaget till Riksantikvarieämbetet är nödvändigt och att pengar öronmärks i anslagen till Länsstyrelsernas kulturmiljöenheter så att en betydande förstärkning av dessa resurser sker.

Beträffande värderingen av kostnad för intrångsersättning så kan vi notera att den i beräkningarna är i underkant. Det kommer främst röra sig om områden i södra Sverige med väsentligt högre markpriser än landet genomsnitt. Uppräkning behöver även ske för den stora prisökning som sker. Avseende vattens värde i intrångshänseende så behöver det öka väsentligt för att något intresse från enskilda att delta i formellt skyddande av områden ska vara aktuellt. I många analyser värderas sportfiske m.m. generera stora intäkter som tas som intäkt för framtida skyddsåtgärder, denna värdering måste få genomslag även när en enskild ägare fräntas rådigheten över samma vatten.

Under rubrikerna "Områden med höga kulturvärden" refereras till finansiering via vattenkraftens miljöfond: "Vattenkraftens miljöfond finansierar åtgärder för kulturmiljö vid kraftverken om så krävs av mark- och miljödomstol vid omprövningen av tillstånden.". På en direkt fråga från organisationen Vattenhistoriskt nätverk till vattenkraftens miljöfond har de uttalat att fondens medel inte ska gå till skyddet av kulturmiljöerna utan användas till de fysiska åtgärder som kommer krävas vid omprövningarna och ska alltså inte ingå som alternativ finansiering av skötsel och underhåll av kulturmiljö.

Kostnaderna för skötsel av formellt skyddade områden för naturmiljön behöver räknas upp ordentligt med hänsyn till lantbrukets konstanta minskning av antalet betesdjur på grund av lönsamhetsproblem, ökad förekomst av predatorer och minskad konkurrenskraft. Det kommer att krävas stora resurser för att få till en beteshävdliknande skötsel i de fall då betesdjur inte kommer att finnas tillgängliga. Ett alternativ kan kanske vara att uppdra åt berörda länsstyrelser att hålla betesdjur i egen regi så att beteshävden i länets formellt skyddade områden kan upprätthållas med egna djur.

6.4. här skrivs det att privatpersoner kan erfara viss ökning av fastighetsvärde tack vare närhet till skyddad vacker natur. En subjektiv värdering av huruvida skyddad natur är vackrare än kultiverad dito hör kanske inte hemma i denna typen av strategiarbete.

6.5. en tydlig ekonomisk konsekvens för markägare är att påverkan inte begränsas till den formellt skyddade arealen. I enlighet med miljöbalkens regelverk ska exempelvis alla åtgärder som *kan* påverka ett natura 2000 område prövas i särskild ordning. Detta berör alltså stora arealer som hittills inte ingått i beräkningen av intrångsersättningar. Även den generella minskningen av markvärdet på grund av ökad risk för formellt skydd bör vägas in i den ekonomiska konsekvensanalysen. Vi håller även med om analysens slutsats att även ersättning för inskränkning av potentiellt och framtida markutnyttjande behöver ingå i intrångsersättningen. I detta sammanhang blir det tydligt att en bättre analys av de ekonomiska behov för skötsel av nuvarande formellt skyddade områden som finns och om/hur det finansieras idag, fordras för att kunna göra en bedömning av vilken ytterligare finansiering som ett genomförande av strategin kräver.

Under punkten 7 sägs: "Intrångsersättningar och andra ersättningar av skogsmark är generellt gynnsamma för fastighetsägaren." Om så vore fallet skulle inte någon brist på frivilligt

anmälda områden för formellt skydd finnas. Så är inte fallet. Denna formulering behöver tas bort och korrigeras. Det sägs även att det idag finns väl fungerande processer och ersättningsmekanismer för att hantera de konflikter som kan uppstå när mark- och vattenområden värderas lägre än vad markägare är nöjda med. Vi ställer oss frågande till vilka processer och ersättningsmekanismer som avses? En grundläggande uppgift för strategin är att se till att sådana väl fungerande och rättssäkra processer och mekanismer kommer till stånd. En grundläggande förutsättning för detta är tidig markägarkontakt, frivillighet, flexibla skyddsformer som kan anpassas efter berörda verksamheter och den lokalt skyddsvärda miljön. Det krävs en transparent hantering av regelverk och former för bedömning av naturvärden och att man inte uppfinner för domstolar och andra beslutsfattare synnerligen arbetskrävande och svårtillämpliga begrepp som bakvägen blir bindande i likhet med begreppet "nyckelbiotop". Ska formella ingrepp i äganderätten ske utan markägares frivillighet kräver vi – liksom rättsordningen i en rättstat påkallar - att det ska ske genom uttryckligen angivet överklagbara beslut, vilka dessutom ska vara förenliga med att marknadsmässiga ersättningar beviljas.

Med hänsyn tagen till det stora arbete som kommer att ske de kommande åren i genomförandet av den nationella planen för omprövning av vattenkraft, NAP, kommer länsstyrelsernas arbetsbörda öka kraftigt. Den positiva effekten blir en ordentlig genomgång av vattenanknutna kultur- och naturmiljöer. För så stor effekt som möjligt bör strategin därför fokusera på kunskapsinhämtning samt utvärdering av tidigare skyddade miljöer under den första perioden, 2021-2025, för att först i den senare halvan av perioden gå vidare med formellt skydd. Allt för att få ett effektivt resursutnyttjande och för att få ut mesta möjliga nytta.

Konsekvensanalysen behöver kompletteras med en beskrivning av hur hänsyn tagits till innehållet i prop 2016/17:104 Livsmedelsstrategin och 2018/18:179 En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder.

Sveriges Jordägareförbund

Göran Falkenberg  
Vatten- och fiskerättskommittén

Monika Ålund  
Kulturkommittén

Anders Grahn  
Generalsekreterare