

Remissyttrande

Handläggare

Ulrika Stensdotter Blomberg
Miljöuppföljningsenheten
ulrika.stensdotter@havochvatten.se

Datum 2025-06-03

Dnr HaV 2025-992

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Miljömålsberedningens strategi om biologisk mångfald och upptag av växthusgaser, SOU 2025:21

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten anser att en strategi om biologisk mångfald och upptag av växthusgaser är nödvändig för att underlätta politiskt och praktiskt arbete inom dessa områden. Myndigheten anser dock att strategins avgränsning är för snäv genom att akvatiska miljöer inte beaktats i tillräcklig omfattning.

I betänkandet föreslås en strategi för att bevara och stärka biologisk mångfald i Sverige, samtidigt som utsläppen av växthusgaser minskar. Sjöar och vattendrag ingår i och är av stor betydelse för landekosystemens biologiska mångfald men har en otydlig roll i strategin, som fokuserar på åtgärder i terrestra miljöer inklusive våtmarker, såsom restaurering av våtmarker, skogsbruksåtgärder och stärkt områdesskydd. Betänkandet innehåller också förslag till nya etappmål och förändringar i författningar, inklusive regler för vattenverksamhet.

Sett utifrån EU:s strategi för biologisk mångfald hade ett mer holistiskt angreppssätt som omfattar alla naturtyper varit att föredra. Några åtgärdsförslag och skrivningar om miljömål verkar omfatta vattenmiljöer men de flesta har ett terrestert perspektiv. Bristen på helhet skapar otydlighet och gör det genomgående svårt att bedöma vilka generellt formulerade åtgärder som avses gälla kust- och inlandsvatten och vilka som enbart gäller landmiljö. Det är också svårt att bedöma vilka effekter föreslagna åtgärder kommer att få på biodiversiteten i landets kust- och inlandsvatten.

Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärdsarbete behöver bedrivas utifrån ett ekosystemperspektiv som omfattar en helhetssyn på åtgärdsbehovet inom ett kust- och avrinningsområde. Det är ett uttryck för ekosystembaserad förvaltning som omfattar både nyttjande av naturresurser och åtgärder för ekosystemens behov.

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker följande förslag:

- Kapitel 6: Att en breddad och riktad informations- och rådgivningsinsats påbörjas i samverkan mellan myndigheter, och föreslår att den samordnas med Havs- och vattenmyndigheten för att få det helhetsperspektiv som krävs för att uppnå ett effektivt åtgärdsarbete

- Kapitel 6: Att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket får i uppdrag att inrätta en nationell stödfunktion för åtgärdssamordnare för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem
- Kapitel 6: Att anställa åtgärdssamordnare för åtgärder i terrester miljö motsvarande LOVA för vattenmiljöer
- 8.2.2: Att Skogsstyrelsen ger råd och information om skogsgödsling
- 8.2.2: Att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av det föreslagna stödet för skogsgödsling
- Kapitel 13: Att områden med naturtyper enligt restaureringsförordningen prioriteras i naturvårdsarbetet, liksom områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter. Det behöver tydliggöras att även akvatiska miljöer omfattas
- Kapitel 13: Att rapportera riksintresseområdet obrutna fjäll utanför formellt områdesskydd som OECM, förutsatt att alla ingående naturmiljöer inklusive vattenmiljöer ingår
- Kapitel 13: Förslaget om OECM och skjutfält och övningsområden, om det breddas till att omfatta fler naturtyper, även inom hav och sötvatten
- Kapitel 13: Att områden med särskilt höga naturvärden och andra kolrika ekosystem ska prioriteras för formellt skydd till 2030
- Kapitel 13: Att myndigheternas proaktiva arbete med skydd och bevarande behöver fortsätta, beakta konnektivitet och representativitet samt inkludera att skogsekosystemen innehåller vattenmiljöer
- 17.2.4: Föreslagna lagstiftningsändringar för att öka möjligheterna för ekologisk kompensation

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker följande förslag eller anser att de behöver förtydligas innan de kan genomföras:

- 8.2.2: Att påbörja stöd till skogsgödsling redan 2026, eftersom gödslingspåverkan på vatten måste utredas och en tydlig rådgivning om var och hur gödslingen ska genomföras måste formuleras innan gödslingen påbörjas
- 12.3: Att ett nationellt återvätningsråd bildas, eftersom det vore bättre med en bredare syn på vatten och våtmark och i stället samordna alla vattenrelaterade åtgärder inom ett nationellt råd för vattenresursförvaltning
- 12.4.1: Myndigheten anser att det bör införas en begränsning av maximal yta på 7 hektar för återvätning som kan anmälas istället för att tillståndsprövas, till skillnad från Miljömålsberedningens förslag att inte införa någon arealbegränsning för detta.
- 12.4.2: Att det skyndsamt införs ett undantag på krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag då en återvätning genomförs. Frågan om undantag enligt Miljömålsberedningens förslag måste utredas ytterligare för att kunna genomföras
- Kapitel 13: Att tätortsnära rekreationsområden ska kunna rapporteras som OECM. Myndigheten ser en risk att områden som rapporteras som OECM och bland annat innehåller akvatiska miljöer inte lever upp till de krav som ställs för att erkännas som OECM
- Kapitel 13: HaV delar inte Miljömålsberedningens bedömning att naturreservat som bildats i syfte att bevara biologisk mångfald och naturmiljöer generellt ska bedömas vara strikt skyddade, inte heller att riksintresse skulle innebära ett långsiktigt skydd och förbud mot påtaglig skada på naturvärdena

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

I betänkandet föreslås en strategi för att bevara och stärka biologisk mångfald i Sverige, samtidigt som utsläppen av växthusgaser minskar. Sjöar och vattendrag ingår i och är av stor betydelse för landekosystemens biologiska mångfald men har en otydlig roll i strategin, som fokuserar på åtgärder i terrestra miljöer inklusive våtmarker. Till betänkandets förslag som kan antas påverka akvatiska miljöer hör restaurering av våtmarker, skogsbruksåtgärder och stärkt områdesskydd. Betänkandet innehåller också förslag till nya etappmål och förändringar i författningar, inklusive regler för vattenverksamhet.

Sett utifrån EU:s strategi för biologisk mångfald hade ett mer holistiskt angreppssätt som omfattar alla naturtyper varit att föredra. Några åtgärdsförslag och skrivningar om miljömål verkar omfatta vattenmiljöer men de flesta har ett terrestert perspektiv. Bristen på helhet skapar otydlighet och gör det genomgående svårt att bedöma vilka generellt formulerade åtgärder som avses gälla kust- och inlandsvatten och vilka som enbart gäller landmiljö. Det är också svårt att bedöma vilka effekter de föreslagna åtgärderna kommer att få på biodiversiteten i landets akvatiska miljöer.

Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärdsarbete behöver bedrivas utifrån ett ekosystemperspektiv. För en ekosystembaserad förvaltning krävs en helhetssyn på åtgärdsbehovet inom ett kust- och avrinningsområde. Helhetsperspektivet som efterfrågas innebär att beakta hur olika ekosystem samspelar och påverkar varandra. Några exempel är hur markåtgärder kan påverka vatten, hur årstidsväxlande vattenstånd kan påverka marken och hur terrester biologisk mångfald kan samspela med akvatisk, som fåglar som äter dagsländor och mygg. Genom detta ekologiska helhetsperspektiv kan förvaltningen baseras både på nyttjandet och ekosystemens behov, åtgärder kan samordnas och prioriteras och åtgärdsarbetet kan därmed effektiviseras.

Våtmarker som restaureras eller nyskapas är alltid en del av vattensystemet i ett kust- och avrinningsområde. Skapande av våtmarker för ökad klimatnytta behöver därför genomföras med ett helhetsperspektiv i planeringsskedet. I områden med behov av åtgärder även för andra miljöproblem behöver våtmarkerna placeras på bästa möjliga sätt så att en åtgärd för klimatet inte skapar svårigheter att genomföra åtgärder mot andra miljöproblem.

I många definitioner av terrester miljö innefattas sjöar och vattendrag, och våtmarker har direkt koppling till både ytvatten, grundvatten och ofta kustvatten. Viktiga delar av den biologiska mångfalden lever under något utvecklingsstadium i vatten och både jord- och skogsbruk påverkar vattenmiljöer. Beroende på näringsstatus, storlek, omsättningstid, med mera, kan sjöar ibland vara kolfällor, ibland kolsänkor, och även den aspekten av klimatpåverkan hade behövt behandlas för att få ett helhetsperspektiv på landskap, biologisk mångfald och klimat.

Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att rådgivning om skogsgödsling bör fokusera på att minimera negativ kvävepåverkan på hav och inlandsvatten. Myndigheten anser att det är olämpligt att påbörja en storskalig skogsgödsling redan 2026 eftersom effekterna på vattenmiljöer måste utredas innan gödslingen påbörjas, liksom att en tydlig rådgivning om vilka marker som är lämpliga att gödsla och hur gödslingen ska genomföras måste formuleras innan gödslingen påbörjas.

Den inledande beskrivningen av våtmarksarbetet är ett exempel på att det ekologiska helhetsperspektivet saknas. I texten berörs inte våtmarkers viktiga roll för att genomföra EUs vattendirektiv och havsmiljödirektiv och bidra till att lösa övergödningssproblematik. Våtmarkers multifunktionalitet gör dem väsentliga för både akvatiska och terrestra system och det pågår utveckling kring åtgärder för bland annat återvätning och funktionalitet för våtmarker. I ett hydrologiskt perspektiv gör våtmarkers vattenhållande förmåga att de gynnar biologisk mångfald i avrinningsområdet, det vill säga vattenmiljöerna uppströms och nedströms våtmarken samt angränsande landmiljöer.

De åtgärder som utredningen föreslår för områdesskydd och OECM¹ är otillräckliga för att trygga svenska åtaganden och mål gällande skydd av landmiljöer i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Åtgärdsförslagen behöver därför kompletteras och beskrivas utifrån ett sätt som inkluderar fler naturtyper och i synnerhet våra inlandsvatten. Dessa hyser ofta höga värden för biologisk mångfald och i vissa fall även kolrika ekosystem (till exempel grunda vegetationsrika sjöar). Åtgärderna behöver också beakta klimatförändringen som påverkar akvatiska miljöer genom högre vattentemperatur, kortare isläggningsperiod, förändrade vattenflöden, med mera.

Synpunkter per kapitel i remissen

Kapitel 6. Förslag om information och rådgivning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna får uppdrag om en breddad och riktad informations- och rådgivningsinsats enligt förslaget i strategin, men föreslår att den samordnas med Havs- och vattenmyndigheten för att få det helhetsperspektiv som krävs för ett effektivt åtgärdsarbete. Det gäller i synnerhet de av Miljömålsberedningens förslag till åtgärder, ersättningar och villkor för ersättningar som ger effekt i inlands- och kustvatten, såsom åtgärder som involverar våtmarker, skogsgödsling och tillståndsprövning och åtgärder som görs för att gynna den biologiska mångfalden.

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker förslaget att det inrättas en nationell stödfunktion för åtgärdssamordnare för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem. Myndigheten anser att stödfunktionen behöver ha nära samarbete med Havs- och vattenmyndighetens rådgivning för länsstyrelser och lokala åtgärdsaktörer i kommande kunskapsportal till stöd för aktiv restaurering. Samverkan behövs också med det kompetenscentrum till stöd för åtgärder som utvecklas inom ett av regeringsuppdragen på Havs- och vattenmyndigheten

Övriga synpunkter på kapitel 6

Den lokala åtgärdssamordningen för kolinlagring och biologisk mångfald behöver ha ett kust- och avrinningsområdesperspektiv för att få den överblick över vattenåtgärderna som krävs för ett effektivt åtgärdsarbete. Den behöver också ha ett gott samarbete med annan lokal åtgärdssamordning för en bättre havs- och vattenmiljö i området.

Uppdraget till länsstyrelserna att stödja den föreslagna lokala åtgärdssamordningen behöver samordnas med länsstyrelsernas stöd till lokal åtgärdssamordning för en bättre havs- och vattenmiljö. Då skapas det helhetsperspektiv i kust- och avrinningsområden som krävs för ett

¹ Other Effective area-based Conservation Measures. På svenska används termen OECM som kan översättas till "andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder".

effektivt åtgärdsarbete. Havs- och vattenmyndigheten har genom arbetet med lokal åtgärdssamordning mot övergödning belyst hur effektivt arbetssättet kan vara för att öka takten i det frivilliga åtgärdsarbetet².

Havs- och vattenmyndigheten vill uppmärksamma hur man i Danmark har gett uppdrag till lokala åtgärdssamordnare att samordna åtgärder för fosfor- och kväveminskning med klimatåtgärder på jordbruksmark. Att klimatåtgärder och åtgärder för minskad övergödning samordnas ger ett ökat helhetsperspektiv på landskapet.

Kapitel 8. Hållbart brukande av skogsmark

Skogsgödsling – 8.2.2

Miljömålsberedningen ger tre förslag som rör skogsgödsling som bland annat avser rådgivning och information om vilka skogsmarker som är lämpliga att gödsla, ekonomiskt stöd för gödsling under 2026 – 2030 samt utvärdering av stöd för gödsling.

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker att Skogsstyrelsen ska ge råd och information om skogsgödsling. Denna rådgivning och information behöver fokusera på vilka marker som är lämpliga att gödsla och hur gödslingen ska genomföras för att undvika negativ påverkan på vattenmiljöer. Skyddszoner mot vatten bör vara ett krav och gälla allt vatten, inte bara värdefulla eller skyddade vattenmiljöer.

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker också att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av det föreslagna stödet för skogsgödsling. HaV anser att effekterna på vattenmiljöer också bör utvärderas innan ett stöd införs.

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker däremot att påbörja stöd till skogsgödsling 2026. Myndigheten anser att det är olämpligt att påbörja en storskalig skogsgödsling redan 2026, eftersom en tydlig rådgivning om vilka marker som är lämpliga att gödsla och hur gödslingen ska genomföras måste formuleras innan gödslingen påbörjas. Att denna rådgivning kan utarbetas och övervägas innan stödet ges och gödsling därmed påbörjas är, enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning, nödvändigt för att undvika negativ påverkan på vattenmiljöer.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att skyddszoner mot sjöar, vattendrag, våtmarker, diken och kustvatten alltid krävs vid skogsgödsling av avrinningsområden större än 2 km². Bredden bör anpassas efter lokala förhållanden men bör vara minst 30 meter enligt föreskrift³. För skyddsvärda våtmarker bör skyddszonen vara minst 50 meter. Diken och vattendrag bör inte undantas från skyddszon baserat på att de har låg vattenföring, då den varierar mellan år.

Motivering till Havs- och vattenmyndighetens synpunkter på skogsgödslingsförslagen

Havs- och vattenmyndigheten har i yttrande till Skogsstyrelsen april 2025 lämnat synpunkter på Skogsstyrelsens rapportutkast på delföreläggning av regeringsuppdrag om ökad skogsgödsling.

² [Pilotområden mot övergödning \(2018\) - Regeringsuppdrag - Havs- och vattenmyndigheten](#)

³ Havs- och vattenmyndighetens föreskrift om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25)

Rapporten är senare publicerad⁴. Av yttrandet framgår bland annat följande synpunkter, som också gäller för Miljömålsberedningens förslag.

Storskalig skogsmarksgödsling riskerar att medföra en rad negativa konsekvenser för miljön framförallt i form av kväveutlakning och förhöjda halter av oorganiskt kväve i yt- och grundvatten, förurning av vatten och mark, uppbyggnad av markens kväveförråd med ökad risk för utlakning samt utslagning eller störning av känslig flora/fauna.

Riskerna för läckage av kväve till vatten är särskilt stora där kvävenedfallet överskrider den kritiska belastningen för barrskog, vilket fortfarande gäller för hela södra och delar av mellersta Sverige. Skogsstyrelsens rapport visar att även konventionell gödsling leder till kväveutlakning motsvarande 5–10 % av tillförd mängd (8–15 kg/ha). Efter avverkning kan läckaget öka kraftigt, särskilt efter upprepade gödsling. Detta riskerar att försvåra uppfyllelsen av miljökvalitetsmålen Ingen övergödning, Bara naturlig förurning och Grundvatten av god kvalitet.

Sverige uppnår inte sina utsläppsmål för kväve till Egentliga Östersjön. Till denna havsbassäng behöver tillförseln av kväve minska med 9 442 ton (Helcom, 2022 års data). Det är framför allt jordbruket som står för den antropogena belastningen, men även atmosfärisk deposition bidrar. En fortsatt eller ökad gödsling i skogsbruket riskerar att motverka dessa utsläppsmål. Sedan 2013 finns också en signifikant ökande trend i svensk kvävetillförsel till Egentliga Östersjön. För att vända denna trend behövs åtgärder för att minska tillförseln.

Enligt sektorsfördelade beräkningar⁵ står skogsbruket för en mindre andel av den totala kvävebelastningen, men dess bidrag är ändå relevant särskilt i känsliga områden. När markens kväveförråd byggs upp riskerar kvävet att mobiliseras vid markberedning, stormfällning eller avverkning, vilket ökar belastningen på vattenmiljön långt efter själva gödslingsinsatsen. Detta behöver beaktas vid utformning av styrmedel kring gödsling.

Resultat från en modelleringsstudie vid Östersjöcentrum, Stockholms universitet,⁶ visar att näringsämnen som har ackumulerats i mark och inlandsvatten kommer fortsätta att läcka ut och orsaka tillförsel av näring till Östersjön under kommande decennier. Detta innebär att även om skogsgödsling sker på platser där tillförseln i dag är låg, kan den samlade effekten över tid ändå bidra till fortsatt övergödning i havsmiljön.

Kapitel 12: Återvätning, torvmark och restaurering av våtmarker

Generella synpunkter kap 12

Havs- och vattenmyndigheten anser att våtmarkernas roll i såväl ekosystemen som i förvaltningen är alltför begränsat beskriven. Våtmarkers multifunktionalitet gör dem väsentliga för både akvatiska och terrestra system och det pågår utveckling kring åtgärder för bland annat återvätning och funktionalitet för våtmarker. Rätt åtgärd i rätt våtmark kan öka kolinbindningen, men våtmarker kan också vara plats för åtgärder mot övergödning eller för biologisk mångfald. I

⁴ Skogsstyrelsens rapport 2025-07 Åtgärder för ökad skogsgödsling - system, arealer, styrmedel och konsekvenser

⁵ Svenska Miljö-Emissions-Data (SMED) 2024: [Tillförsel av näringsämnen till Östersjön och Västerhavet - Miljöövervakning - Övervakning och uppföljning - Havs- och vattenmyndigheten](#)

⁶ [Legacy effects are expected to reduce phosphorus loads - Stockholm University Baltic Sea Centre](#)

ett hydrologiskt perspektiv gör våtmarkers vattenhållande förmåga att de gynnar biologisk mångfald i avrinningsområdet.

Detaljerade synpunkter kapitel 12

Förslag om att inrätta ett nationellt återvätningsråd – 12.3

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att inrätta ett nationellt återvätningsråd och att länsstyrelsen, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska bistå rådet. Rådets syfte ska vara att främja uppbyggnad, spridning och utbyte av kunskap om restaurering och återvätning av våtmarker.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det vore positivt med en nationell samordning av återvätning och att de nämnda myndigheterna deltar i samordningen. Havs- och vattenmyndigheten bör bidra i arbetet för att uppnå den helhetssyn på ekosystemen som efterfrågas. Att inrätta ett nationellt råd för vattenresursförvaltning vore dock ett alternativ som kan få större genomslag på åtgärdsarbetet och därmed leda till en större effekt i miljön. Nationell åtgärds-samordning för kolinlagring och biologisk mångfald behöver ha ett kust- och avrinningsområdesperspektiv med samma argument som den lokala åtgärdssamordningen (se kommentarer till Kap.6 ovan). Det som händer med våtmarker ger direkt påverkan i akvatiska miljöer, bland annat på vattenkvalitet, biologisk mångfald och hydrologiska faktorer. Återvätning är bara en av de åtgärder som behöver samordnas. Havs- och vattenmyndigheten avstyrker därför förslaget i sin nuvarande utformning.

Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning – 12.4.1

Havs- och vattenmyndigheten delar miljömålsberedningens bedömning att det nuvarande regelverket för tillstånd och anmälan av åtgärder enligt 11 kap. påverkar den takt med vilken återvätning av våtmarker kan ske. Att söka tillstånd för en åtgärd är en process som innefattar flera olika steg med krav på ett förhållandevis omfattande underlag. Ett system där återvätning istället kan anmälas till länsstyrelsen kommer sannolikt att underlätta för verksamhetsutövaren. De verksamheter som nu kan anmälas är dock av enklare karaktär med få motstående intressen. I de fall då en återvätning omfattar större arealer eller omfattande arbeten i vatten kan därför istället tillstånd för åtgärden behövas.

Miljömålsberedningen föreslår att 19 § 1 p i förordningen om vattenverksamhet ska ges en ny lydelse som innebär att anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar, *eller restaurering av våtmark, inklusive återvätning av dränerad torvmark* ska kunna anmälas istället för att tillståndsprövas. Det finns inte i förslaget någon arealbegränsning för restaurering av våtmark som kan ske efter anmälan. Begränsningen om 5 hektar avser endast nyanläggning av våtmark. Havs- och vattenmyndigheten anser att det innebär en möjlighet att med enbart en anmälan återväta stora arealer. I vilken utsträckning det verkligen kan komma att ske är dock oklart eftersom sannolikheten för påverkan på såväl enskilda som allmänna intressen och vattenförhållanden ökar i takt med den anmälda åtgärdens storlek.

Naturvårdsverket har den 27 februari 2025 redovisat regeringsuppdraget *Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning*⁷. Uppdraget gick ut på att utreda om det finns behov av ändringar

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/493046/contentassets/6ed663addf454232a24d706167b43e09/oversyn-regelverk-underlatta-atervatning.pdf>

i reglerna om markavvattning och vattenverksamhet för att underlätta klimat- och miljöåtgärder. Naturvårdsverket bedömde att det finns behov av regeländringar för att underlätta prövning av de vattenverksamheter som kan bli aktuella vid återvätning och föreslår författningsändringar om att fler åtgärder ska kunna hanteras som anmälningsärenden istället för tillståndsärenden.

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket i dialog med Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket föreslog att den maximala ytan för anlagda våtmarker bör ändras från 5 till 7 hektar.

Naturvårdsverket skriver i redovisningen att även en fördubbling till 10 hektar har diskuterats med länsstyrelsen men att en så pass stor höjning av storleken skulle göra det svårt för länsstyrelsen att överblicka och hantera konsekvenserna av åtgärden inom ramen för anmälningsförfarandet. Risken för påverkan på miljön eller enskilda intressen i allmänhet får anses öka med en åtgärds storlek och förslaget ställer högre krav på länsstyrelsen att bedöma om en anmäld våtmark kräver tillståndsprövning. Naturvårdsverket förespråkar därför inte en ökning av gränsen för anmälan till 10 hektar.

Miljömålsberedningen berör inte närmare denna problematik. Havs- och vattenmyndigheten får från texten uppfattningen att Miljömålsberedningen gör skillnad på nyanläggning och restaurering av våtmark. Den egentliga avgränsningen av dessa olika typer av åtgärder är oklar för Havs- och vattenmyndigheten. Det är inte nödvändigtvis någon större skillnad på en nyanläggning av en våtmark och en återvätning i form av restaurering, i alla fall inte vad gäller påverkan på enskilda eller allmänna intressen enligt reglerna om anmälan av vattenverksamhet. En restaurering kan likna en nyanläggning, vilket bland annat kan bero av den tid som passerat sedan den ursprungliga avvattningen.

Lagstiftning som innebär att anmälan efter en granskning istället leder till att åtgärden behöver tillståndsprövas kan skapa merarbete för såväl verksamhetsutövaren, myndigheter som enskilda rättighetshavare. Det finns också en risk att åtgärder som borde tillståndsprövas istället passerar systemet som en anmälan. Det kan i sin tur leda till negativ påverkan på enskilda och allmänna intressen och ett ökat behov av tillsynsåtgärder. Det är därför viktigt att avgränsningen av vad som kan anmälas är välavvägd. Havs- och vattenmyndigheten anser därför att det bör införas en begränsning av vilken maximal yta för återvätning som kan anmälas istället för att tillståndsprövas. En lämplig begränsning är enligt myndighetens bedömning 7 hektar, vilket också är den areal som Naturvårdsverket har föreslagit i redovisningen av ovannämnda regeringsuppdrag. Havs- och vattenmyndigheten anser att en större höjning av arealstorleken skulle göra det svårt för länsstyrelsen att överblicka och hantera konsekvenserna av åtgärden inom ramen för anmälningsförfarandet.

Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning – 12.4.2

Miljömålsberedningen föreslår att det i avvaktan på en långsiktig lösning på frågan om omprövning och avveckling av markavvattningsföretag skyndsamt införs ett undantag på krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag då en återvätning genomförs. Ett sådant undantag kan grunda sig på att staten enligt 2 kap. 5 § i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV) har rådighet att bedriva vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljösynpunkt.

Havs- och vattenmyndigheten uppfattar förslaget så som att staten ska vara verksamhetsutövare för viss återvätning av allmän betydelse och att en markavvattningssamfällighet som berörs

därför inte behöver omprövas i samband med tillståndsprövning eller anmälan om vattenverksamhet. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att de rättsliga förutsättningarna för förslaget är tydliga. Inte heller framgår varför statens rådighet skulle innebära att påverkade markavvattningsanläggningar inte skulle behöva hanteras i samband med en provning av en återvätningsåtgärd.

Havs- och vattenmyndigheten anser inte att det är en lämpligt att det ska vara möjligt att utföra återvätningsåtgärder trots att tillståndet till markavvattning bibehålls. Den som har ett tillstånd till markavvattning har skyldighet att underhålla diket enligt bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken. Det är inte tydligt hur en återvätningsåtgärd i strid med ett befintligt tillstånd skulle kunna genomföras. Åtgärder som utförs i strid med ett befintligt tillstånd kan medföra straffansvar. Det är viktigt att det är tydligt vilka tillstånd som finns och hur de påverkas. Havs- och vattenmyndigheten anser att frågan om undantag enligt Miljömålsberedningens förslag måste utredas ytterligare för att kunna genomföras⁸.

Kapitel 13. Förslag om skydd av natur

Generella synpunkter kap 13

Vattenmiljöer ingår i skyddsmålen för landmiljöer i EUs strategi för biologisk mångfald för 2030 men det är otydligt om vattenmiljöer ingår i de åtgärder som Miljömålsberedningen föreslår. Svenska inlandsvatten och deras värden är naturligt integrerade i och är viktiga komponenter för landekosystemens biologiska mångfald och funktion. Exempelvis behöver skogliga ekosystem naturliga och friska vattenmiljöer för att fungera och må bra och en stor del av den biologiska mångfalden utgörs av arter som under sin livscykel rör sig mellan och är beroende av både vattenmiljöer, strand- och våtmarksmiljöer och landmiljöer. Det är därför viktigt att vattenmiljöerna och deras värden alltid integreras i skyddsarbetet, samt att skydd och åtgärder beaktar klimatförändringen som påverkar kust- och inlandsvatten genom högre vattentemperatur, kortare islägningsperiod, förändrade vattenflöden med mera.

Detaljerade synpunkter kap 13

Havs- och vattenmyndigheten tycker att det är bra att i naturvårdsarbetet prioritera områden med naturtyper enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur (restaureringsförordningen) och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Det behöver dock tydliggöras att även akvatiska miljöer omfattas av prioriteringarna.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att Miljömålsberedningens förslag att avgränsa och rapportera riksintresset "obrutna fjäll" enligt 4 kap. 5 § miljöbalken utanför formellt områdesskydd som OECM är bra. Oskyddade naturmiljöer med höga naturvärden och områden med

⁸ Även i detta sammanhang vill Havs- och vattenmyndigheten uppmärksamma Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget *Översyn av regelverk för att underlätta för återvätningsåtgärder*. I frågan om att underlätta för omprövning av markavvattningsanläggningar i samband med återvätningsåtgärder lämnar Naturvårdsverket också förslag till lagstiftningsförändringar, närmare preciserat i 7 kap. 17 § LSV. Av redovisningen framgår också Naturvårdsverkets bedömning av möjligheten för statliga myndigheter att åberopa rådighet enligt 2 kap. 5 § LSV samt tvångsrätt enligt 28 kap. miljöbalken för att ansöka om tillstånd till återvätningsåtgärder av ett samfällt dike utan överenskommelse med samfälligheten.

skötselbehov i riksintresseområdet bör dock även fortsättningsvis kunna prioriteras för formellt skydd och särskilt de områden som är i behov av skötsel.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i Miljömålsberedningens förslag att skjutfält och övningsområden ska kunna pekas ut som OECMs. Den inomstatliga överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket från 2010 gäller dock enbart skog. Eftersom många skjutfält och övningsområden även innehåller vattenmiljöer anser Havs- och vattenmyndigheten att det är viktigt att det bedöms om dessa kan vara OECM. Myndigheten vill betona att det i arbetet med att peka ut OECMs är viktigt att varje område bedöms var för sig, bland annat beroende på att skjutfälten och övningsområdena används på olika sätt.

Miljömålsberedningens förslag att områden med särskilt höga naturvärden och andra kolrika ekosystem ska prioriteras för formellt skydd till 2030 är bra och i enlighet med EUs strategi för biologisk mångfald för 2030. Om Sverige ska klara de mål som har ställts upp i EUs strategi för biologisk mångfald till 2030 är det dock nödvändigt att fler naturtyper än skog, skyddas formellt.

Havs- och vattenmyndigheten håller med om att myndigheternas proaktiva arbete med skydd och bevarande behöver fortsätta. Här är det dock viktigt att se till helheten och att skogsekosystemen innehåller vattenmiljöer. Pågående arbete med frivilliga avsättningar gäller idag enbart skog med höga naturvärden. Myndigheten skulle gärna se att även andra naturmiljöer med höga värden till exempel vattenmiljöer kan vara en grund för frivilliga avsättningar.

Havs- och vattenmyndigheten håller med om Miljömålsberedningens bedömning att vid urval av områden för skydd särskilt beakta fördelarna med konnektivitet ur ett landskapsperspektiv, representativitet av naturtyper, med mera. Myndighetens bedömning är att det är viktigt att vid urval av områden för skydd förutom skog även omfatta övriga naturtyper i landskapet inklusive vattenmiljöer.

Havs- och vattenmyndigheten är tveksam till Miljömålsberedningens förslag att tätortsnära rekreationsområden ska kunna rapporteras som OECM. Myndigheten ser en risk att områden rapporteras som inte kommer att leva upp till de krav som ställs för att erkännas som OECM.

Havs- och vattenmyndigheten håller med Miljömålsberedningen om att strandskyddsområden och vattenskyddsområden inte uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som skyddade områden eller OECM.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer inte i Miljömålsberedningens bedömning att naturreservat som bildats i syfte att bevara biologisk mångfald och naturmiljöer generellt ska bedömas ha ett strikt skydd. Myndigheten arbetar med att definiera strikt skydd av akvatiska miljöer utifrån EUs kriterier och vägledning⁹. I dessa anges att den naturliga dynamiken i ett strikt skyddat område ska råda så ostört som möjligt med minimal mänsklig påverkan. Minimal påverkan enligt EU är utan påverkan av skogsbruk, jordbruk, fiske eller annan exploatering. Vissa naturreservat kan bedömas vara strikt skyddade men det gäller inte generellt. Bedömningarna måste göras område för område och omfatta alla ingående naturtyper och värden som finns i naturreservaten. I många fall saknar svenska naturreservat ett heltäckande adekvat skydd för alla bevarandevärden eftersom de ofta har bildats i syfte att skydda specifika naturmiljöer (oftast

⁹ European commission working document (2022) [SWD_guidance_protected_areas.pdf](#)

skog). Särskilt sjöar och vattendrag i våra naturreservat har i många fall ett otydligt skydd för sina naturvärden.

Havs- och vattenmyndigheten anser till skillnad från Miljömålsberedningen att Natura 2000-områden oftast inte uppfyller kraven på strikt skydd. Påverkan på vattenmiljöer i Natura 2000-områden är fortfarande ofta för hög för att bedömas som minimal och utan mänsklig påverkan. Här kan särskilt nämnas att påverkan på vattenmiljöerna av skogs- och jordbruk i angränsande miljöer är svårbedömd men kan vara betydande samt att fiske ofta förekommer. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att inte tillämpa generella utpekanden av strikt skydd samt att varje område ska bedömas individuellt utifrån hotbild och förutsättningar.

Kapitel 17: Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Förslag för att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation – 17.2.4

Miljömålsberedningen föreslår i betänkandet lagstiftningsändringar för att öka möjligheterna för ekologisk kompensation¹⁰. Förslaget innebär att ordet "kompensera" läggs till i 6 kap. 11 § femte punkten miljöbalken (som gäller strategiska miljöbedömningar för planer) respektive 6 kap. 35 § femte punkten (som gäller specifika miljöbedömningar vid tillståndsprövning och i andra ärenden).

Havs- och vattenmyndigheten anser att de föreslagna ändringarna är ändamålsenliga för syftet att öka takten i arbetet med att åstadkomma ekologisk kompensation. De föreslagna bestämmelserna innebär dock att samtliga ansökningar som ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning kommer att behöva redovisa förslag till kompensationsåtgärder. Inte alla verksamheter har en sådan påverkan på naturmiljön som medför ett behov för kompensation enligt 16 kap. 9 § miljöbalken. Det framstår dock som möjligt att avväga omfattningen av redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen utifrån vad verksamheten planerar för åtgärder. För de fall där kompensation inte är påkallad, med hänvisning till exempelvis verksamhetens karaktär, bör redovisningen efter samråd med länsstyrelsen kunna anpassas.

Havs- och vattenmyndigheten vill också uppmärksamma att även om kompensationsåtgärder redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning innebär det inte att kompensation faktiskt kommer att genomföras. Ett villkor om kompensation i ett tillstånd får avvägas på så sätt att nyttan jämförs med kostnader. Det är dock bra att uppgifterna om kompensationsåtgärder finns med i underlaget för en ansökan. Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker därför förslaget.

Kapitel 18: Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket

Generationsmålet och etappmålen – 18.1

I stycket i förslagen om våtmarker bör ingå att de också kan komma att påverka uppnåendet av miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Påverkan på sjöar och vattendrag torde främst vara positiv och bidra till att preciseringar om biologisk mångfald och vattenflöden kan nås.

Agenda 2030 – 18.2

¹⁰ Se bland annat bestämmelser i 16 kap. 9 § miljöbalken

I stycket i förslagen om våtmarker bör ingå att de också kan bidra till att leva upp till det globala hållbarhetsmålet 6, Rent vatten och sanitet för alla, genom att bidra till följande delmål och indikator.

- Delmål 6.6, senast 2020 skydda och återställa de vattenrelaterade ekosystemen, däribland berg, skogar, våtmarker, floder, akviferer och sjöar.
- Indikator 6.6.1, förändring i mängden vattenrelaterade ekosystem över tid.

Kapitel 19: Konsekvensanalys

Uppdrag till myndigheterna om riktade informationsinsatser och åtgärdssamordnare – 19.4.1

Förslagen inom detta stycke berör också Havs- och vattenmyndigheten eftersom myndigheten också borde bidra till informations- och rådgivningsinsatser då åtgärder har direkt eller tydlig indirekt effekt på inlands- eller kustvatten.

Havs- och vattenmyndigheten ser positivt på att anställa åtgärdssamordnare för åtgärder i terrester miljö motsvarande LOVA för vattenmiljöer. Vi ser behov av försiktighet med resurser vad gäller att använda anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur till detta, då åtgärder för exempelvis kolinlagring inte nödvändigtvis handlar om värdefull natur.

Förslag för att öka nettoupptag och gynna biologisk mångfald genom restaurering – 19.9

Miljömålsberedningen bedömer att återvätning genererar nyttor för klimatanpassning, som att minska riskerna för skogsbrand liksom för torka i jordbruksmark, samt rekreationsvärden som att bilda vattenspeglar. Havs- och vattenmyndigheten vill också betona våtmarkernas vattenhållande förmåga som innebär att fukten i kringliggande mark ökar samt att vattenspeglar som bildas vid återvätning förutom att ge samhällsekonomisk nytta ökar den biologiska mångfalden genom att ge plats för fåglar, groddjur, däggdjur och ett stort antal ryggradslösa djur bland annat insekter som behöver vatten för sina utvecklingsstadier.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Johan Kling. I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Rebecka Schantz, utredaren Ulrika Stensdotter Blomberg samt verksjuristen Martin Jansson medverkat.



Anna Ledin

Johan Kling
Johan Kling

Kopia till:

kn.nm@regeringskansliet.se