

Sammanfattning av inspel från offentliga och privata aktörer kring framtagande av en nationell restaureringsplan för limniska ekosystem

Sammanfattning medskick från HaV:s dialoger särskilt rörande limniska ekosystem

Sammanfattning av centrala medskick för limniska ekosystem i den nationella naturrestaureringsplanen

Samordning med vattenförvaltningen och tydlig ansvarsfördelning

Ett av de mest återkommande budskapen är behovet av att samordna naturrestaureringsförordningen (NRF) med vattenförvaltningen, klimatanpassning och den nationella planen för moderna miljövillkor (NAP). Aktörer efterfrågar en tydlig ansvarsfördelning mellan Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna. Det behövs gemensamma tolkningar av centrala frågor såsom hydrologi, konnektivitet, markavvattning, kulturmiljö och artskydd för att undvika motstridiga besked och lokala tolkningar. Samverkan mellan myndigheterna behöver också stärkas och bli mer effektiv. Samlad kravbild från de olika förordningarna och direktiven samt gemensam begreppstolkning för att undvika "mischmasch".

Nationell prioritering av åtgärder med fokus på ekologiska processer och mätbara effekter

Det finns bred samsyn om att planen måste ange vilka avrinningsområden och vilka typer av åtgärder som ska prioriteras först. Konnektivitet, hydromorfologi och våtmarker ses som de mest systemkritiska åtgärderna för limniska ekosystem. Aktörer efterfrågar kriterier för kostnadseffektivitet, ekologisk effekt och genomförbarhet för att undvika spretighet och ineffektiv resursanvändning. Planen bör vara styrande, inte beskrivande. Den ska ta fasta på de åtgärder som ger störst ekologisk effekt och innehålla mätbara mål för restaurering av vandringsvägar, hydromorfologi och våtmarker. Samtidigt behöver det fortfarande finnas ett lokalt perspektiv och en viss flexibilitet när det gäller själva genomförandet.

Dialog och samverkan i avrinningsområden

Samtliga aktörsgrupper betonar vikten av lokalt förankrade processer i avrinningsområden. Framgångsrik restaurering bygger på tidig dialog med markägare, kommuner, fiskevårdsområden och ideella föreningar. Det lyfts att lokala aktörer sitter på avgörande kunskap om vandringsvägar, hydrologi och habitat, och att deras delaktighet är central för legitimitet, konfliktreducering och praktiskt genomförande. "Mjukare" former för dialog och samverkan där fokus är delvis på relationsskapande, informationsutbyte och lärande ses som positivt. NRF lyfts som ett bra exempel på bred samverkan mellan myndigheter och berörda aktörer.

Nationellt kompetenscentrum för restaurering

Många aktörer anser att Sverige saknar en samlad funktion för metodutveckling, rådgivning, juridiskt stöd, och utbildning kopplat till restaurering av vattendrag och våtmarker. Ett nationellt kompetenscentrum föreslås för att stärka kapaciteten för genomförande, ge kvalificerat stöd till kommuner och länsstyrelser samt säkerställa att kompetens inte blir den huvudsakliga flaskhalsen. Åtgärdssamordnare ses som en nyckelfunktion. Kommuner och länsstyrelser pekar på behovet av förstärkt personal, utbildningar och stödmaterial. Det behövs generellt mer kompetens både inom biologi, limnologi, ekologi, men också kring mer praktisk utförarverksamhet såsom maskinförare för att vi ska kunna arbeta aktivt med fysiska restaureringsåtgärder. Vi måste också dela med oss av goda exempel och dela erfarenheter om vad som fungerar och inte i restaureringssammanhang.

Långsiktig och sammanhållen finansiering

Aktörer uttrycker oro för dagens fragmenterade och kortsiktiga finansieringsmodeller. LONA- och LOVA-bidrag skulle kunna breddas och gå att söka av flera olika aktörer och för restaureringssyfte. Genomförandet av NRF kräver fleråriga medel för projektering, hydrologiska utredningar, tillståndprocesser och uppföljning. Kommuner och föreningar behöver stöd för att ta fram underlag och bära löpande förvaltningskostnader. En stabil finansieringskedja lyfts som en förutsättning för att planen ska få genomslag i praktiken. Privata finansieringsmodeller kan vara en väg framåt, initiativ 1415 har lyfts förslag på flera intressanta modeller under HaV:s dialoger.

Kunskapsunderlag, kartor och data

Nästan alla aktörer lyfter behovet av bättre, mer sammanhållna underlag: barriärdata, hydrologi, artsdata, kulturmiljö, markanvändning, lekplatser och våtmarksutbredning. Det framhålls att dagens datalandskap är fragmenterat och att bristande underlag hindrar prioritering, tillståndsprövning och uppföljning. En nationell satsning på data och övervakning ses som nödvändig, en gemensam databas. Här är det också viktigt att det finns en väg in för lokala data. Data ska inte bara styras centralt – det är på lokal nivå som mycket kunskap och utförande finns. Vi behöver bygga upp data tillsammans och inte vara rädda för att involvera mindre aktörer. Det finns utmaningar med att kvalitetssäkra data, eftersom det är ett krävande arbete. Det kanske kan finnas olika nivåer av data, och möjlighet att koppla ihop olika databaser.

Konsekvensutredningar och avvägningar

Offentliga aktörer, markägare och näringsliv efterfrågar tydliga konsekvensanalyser för hur restaureringsåtgärder påverkar livsmedelsproduktion, skogsbruk, kulturmiljö, energisystem och beredskap. Miljöorganisationer betonar att dessa analyser måste väga in både möjlig nytta och kostnaderna för utebliven restaurering. Man efterfrågar en tydlig och transparent avvägningsmodell. Potentiella målkonflikter finns med grundvattenförekomster, samt uttag av naturgrus – här behövs en nationellt samordnad avvägning. Det finns flera goda exempel på hur kulturmiljön kan bevaras även vid restaureringsprojekt, viktigt att dessa goda exempel sprids så att vi inte förlorar kulturmiljöer i onödan. Flera aktörer har också lyft bristen av att konsekvensutredningen inte varit en del av underlaget samt uttryckt en vilja att bidra i denna.

Samlad juridisk vägledning och förenklade processer

Många aktörer upplever dagens regelverk som svårt att överblicka. De efterfrågar tydliga beslutsträd och förenklade processer för miljöförbättrande åtgärder som fiskvägar, dammutrivningar och våtmarker. Myndigheter behöver ge enhetliga tolkningar av hydrologiska ingrepp, strandskydd, kulturmiljö och markavvattnings. Vattenkraftsbranschen har särskilda inspel

gällande juridiska tolkningar och hur förordningen bör kunna tillämpas gentemot enskilda verksamhetsutövare. Något som kan försvåra restaureringsåtgärder är att det idag krävs att någon är huvudman och ansvarar för "projektet" som i vissa fall klassas som en anläggning enligt Miljöbalken.

Fortsatt dialog och samverkan om NRF – behov av remiss

Flera aktörer anser att förslaget bör gå ut på remiss eftersom det inte är konkreta förslag, man vill även medverka i och ta del av konsekvensutredningen (vattenkraftsbransch och Lantmännens Riksförbund, LRF).

Offentliga aktörer: myndigheter, länsstyrelser och kommuner

Offentliga aktörer uttrycker ett tydligt stöd för naturrestaureringsförordningen och ser den som ett nödvändigt verktyg för att stärka ekosystemens funktion och skapa bättre samordning mellan naturvård, klimatanpassning och vattenförvaltning. Samtidigt framhåller de att genomförandet kommer att kräva en avsevärt mer samlad styrning, tydligare prioriteringar och stabila förutsättningar för planering och genomförande än vad som finns i dag. Det mest återkommande budskapet är att staten behöver ta ett tydligare ansvar för både riktning, samordning och förutsättningar för lokalt och regionalt arbete.

Planen behöver bli mer konkret

En central synpunkt är att den nationella restaureringsplanen måste bli mer konkret, prioriterad och styrande för att ge praktisk vägledning. Offentliga aktörer efterfrågar tydliga nationella prioriteringskriterier som anger vilka avrinningsområden, ekosystem och åtgärder som ska prioriteras först och varför. De menar att nuvarande plan är alltför beskrivande och saknar det beslutsunderlag som krävs för att länsstyrelser och kommuner ska kunna genomföra åtgärder i rätt ordning. Flera aktörer betonar att planen bör innehålla kvantifierade mål för exempelvis konnektivitet, restaurering av hydromorfologi och våtmarker, samt tydliga målbilder för respektive miljötyp. En sådan konkretisering ses som nödvändig för att undvika spretighet, täta omtag och bristande rättssäkerhet i genomförandet.

Samordnad förvaltning

Offentliga aktörer lyfter också vikten av att staten tydliggör hur olika styrsystem ska samspela. Många beskriver dagens situation som fragmenterad, där vattenförvaltning, klimatanpassning, artskydd, kulturmiljö och naturvård delvis styr åt olika håll. På länsstyrelserna finns problemet att det ibland kan bli interna konflikter mellan olika avdelningar, vilket kan försvåra att de är utförare. De efterlyser gemensamma vägledningar och harmoniserade tolkningar mellan Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna. En mer samlad styrkedja anses helt avgörande för att skapa enhetlighet, undvika parallella processer och förenkla tillämpningen för kommuner och projektägare. I detta ingår även tydligare juridisk vägledning kring bland annat markavvattningsföretag, strandskydd, kulturmiljö och hydrologiska förändringar. Även kopplingar till Plan och bygglagen (PBL) och strandskydd behöver utredas och förtydligas (till exempel ekosystemansats i PBL).

Långsiktig finansiering

En annan återkommande fråga rör långsiktig finansiering och kapacitetssuppleering. Länsstyrelser och kommuner uttrycker oro för att dagens projektlogik, begränsade resurser och kortsiktiga stödmodeller inte är tillräckliga för ett långsiktigt restaureringsarbete. De betonar att genomförandet av NRF förutsätter fleråriga finansieringslösningar, stärkt expertkompetens och stabila organisatoriska ramar. Kommunerna framhåller särskilt behovet av stöd i form av data, juridik och metodutveckling, samt att små kommuner i dag saknar resurser för att driva omfattande restaureringsprojekt utan statligt stöd. Om det inte tillförs en specifik budget för detta kommer kommunerna inte att kunna genomföra förordningen.

Data och prioriteringsunderlag

Offentliga aktörer lyfter även behovet av bättre data, kartunderlag och övervakning. De framhåller att det saknas tillräckliga underlag för att prioritera åtgärder, följa upp resultat och säkerställa rättssäker prövning. En nationell satsning på datainfrastruktur, uppföljning och tillgängliga GIS-lager ses som en grundläggande förutsättning för att planen ska vara genomförbar. Länsstyrelsen i Norrbotten anser att uppskattning av areal Ävjestrandsjöar är felaktig och ifrågasätter nuvarande uppskattning av areal samt metodik för statusklassning och kartläggning av livsmiljöer.

Sammanfattningsvis efterfrågar offentliga aktörer en restaureringsplan som är tydligt prioriterad, konkret, enhetligt styrd och långsiktigt finansierad, och där staten tar ett aktivt ansvar för att skapa gemensamma riktlinjer, tillgängliga data och god genomförandeförmåga på lokal och regional nivå.

Vattenkraft och energibranschen

NAP bör fortsatt vara styrande för vattenkraftens prövning.

Vattenkraftsaktörerna framhåller att genomförandet av naturrestaureringsförordningen måste ske på ett sätt som är rättssäkert, förutsägbart och förenligt med Sveriges energiförsörjning. De betonar att den nationella planen för moderna miljövillkor (NAP) redan utgör ett omfattande och rättsligt bindande system för miljöprövning av vattenkraften. Därför är det nödvändigt att staten tydligt anger att NAP fortsatt ska vara det huvudsakliga instrumentet för vattenkraftens miljöanpassning. Detta innebär också att arbetet med NAP behöver förbättras och bli mer tydligt i förhållande till exempelvis kulturmiljö och Natura 2000. Detta minskar risken för motstridiga krav och dubbelreglering.

Beskriv hur NRF ska implementeras utan att skapa nya direkta krav i prövningar

De anser även att naturrestaureringsförordningen inte får införas som direkta skyldigheter för enskilda verksamhetsutövare innan motsvarande regler införts i nationell lagstiftning. Detta är en grundläggande rättssäkerhetsprincip som ska säkerställa att företag kan förutse vilka krav som gäller. Vattenkraftsbranschen vill också ha viss flexibilitet att prova innovativa lösningar som kan ha effekt men samtidigt bevara energiproduktion.

Gör en särskild energiförsörjningskonsekvensanalys

Aktörerna lyfter behovet av en fullständig konsekvensanalys för energisystemet, eftersom åtgärder som påverkar tappningsregimer och dammstrukturer kan få betydande effekter på elproduktion, reglerkraft och försörjningstrygghet. De menar att sådana konsekvenser måste redovisas tydligt innan nya styrmedel införs. Det är också viktigt att rätt åtgärd hamnar på rätt plats och att en helhetsanalys inkluderar energiförsörjning och ekologisk effekt.

Beskriv hur undantag och proportionalitet ska användas

Vattenkraftsbolagen betonar även vikten av tydliga riktlinjer för hur undantag och proportionalitet ska användas vid bedömning av fritt flödande vatten (FFR), eftersom svenska vattendrag skiljer sig markant från de modellfloder som EU:s vägledning bygger på.

Gemensam statlig tolkning av konnektivitet, hydrologi och FFR

För att undvika varierande tolkningar hos olika aktörer som länsstyrelser, domstolar och myndigheter efterfrågas ett nationellt samordnat synsätt kring konnektivitet och hydrologi

Remittering av förslaget enligt miljöbalken

Slutligen menar aktörerna att planen måste remitteras enligt miljöbalkens bestämmelser för att säkerställa transparens, delaktighet och rättssäkerhet i processen.

Markägare inom jordbruk, skogsbruk med flera

Markägare, jordbrukare och skogsägare är en central målgrupp i genomförandet av naturrestaureringsförordningen (NRF). Det finns en viss oro för konsekvenserna av otydlig styrning, bristande proportionalitet och osäkerhet kring intrång, ersättning och praktisk tillämpning av NRF. Ur deras perspektiv avgörs förordningens legitimitet och genomförbarhet av hur väl staten lyckas förena nationella mål med tydliga ramverk, lokal anpassning och respekt för äganderätt och brukande.

Förordningen är för otydlig i nuvarande form

Markägare och brukare efterfrågar tydliga definitioner, avvägningar och exempel. Särskilt problematiskt upplevs att centrala begrepp – såsom hydromorfologi, konnektivitet, våtmarkstyper och restaureringskrav – inte varvas med praktiska vägledningar som gör det möjligt att förutse vilka åtgärder som kan bli aktuella på en specifik fastighet. Otydligheten anses skapa risk för likformad och ogenomtänkt tillämpning, där generella krav riskerar att trumfa lokala förhållanden, klimatförutsättningar och landskapsstruktur.

Produktiv jordbruks- och skogsmark ska inte äventyras – helhetsperspektiv på avrinningsområde och konsekvenser för enskilda

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och skogsägarföreningar betonar att restaureringsåtgärder aldrig får innebära att bördig åkermark tas ur produktion eller att ekonomiska värden i skogsmark undermineras utan full ersättning. De lyfter särskilt riskerna med återvätning av dikningsföretag där hydrologiska förändringar kan få oavsiktliga följd effekter även för fastigheter som inte ingår i

själva åtgärdsområdet. Detta gäller både jordbrukets dräneringsfunktioner och skogsbrukets produktionsförmåga. Markägare betonar att hydrologiska ingrepp måste bygga på rättssäkra bedömningar, tekniska utredningar och tydliga rutiner för samråd. Annars finns stor risk att restaureringsåtgärder skapar konflikter mellan uppströms och nedströms belägna brukare eller mellan enskilda markägare och myndigheter.

Ersättningssystem och finansieringslösningar

Markägare är medvetna om att restaurering kan innebära inskränkningar – men de accepterar inte att dessa sker utan långsiktig ekonomisk kompensation. LRF pekar särskilt på behovet av intrångsersättning, avtal som sträcker sig längre än ett projektperspektiv, samt system som täcker både produktionsförluster, ökade skötselkostnader och administrativ börda. I dagens stödsystem bedöms många ersättningsmodeller som för kortsiktiga eller otillräckliga. Markägare lyfter att frivillighet och ersättning måste vara hörnstenar i implementeringen om staten vill undvika konflikter och skapa genuint deltagande.

Initiativ 1415 lyfter att privata finansieringsmodeller är en viktig för att vi ska kunna genomföra planen då statliga medel inte räcker hela vägen. Ett exempel på detta är naturkrediter som används inom EU ([Nature Credits Roadmap to reward nature-positive action and boost private finance](#)). Det finns också flera olika sätt att redovisa kostnader associerade med återhämtning och exploatering av ekosystem, till exempel environemntal accounting - [System of Environmental Economic Accounting](#)]. Staten behöver ta fram statliga standarder för restaurering och uppmuntra privata företag och verksamheter att bidra.

Tydligt regelverk och nationell vägledning/ prioritering

Jordbrukare och skogsägare lyfter ofta att nuvarande lagstiftning är svår att tolka och att flera myndigheter ger olika besked om hur vattenförvaltning, artskydd, kulturlandskap, dikningsfrågor och markavvattnings ska hanteras. För att NRF ska fungera krävs därför tydliga nationella riktlinjer för hur hydrologiska åtgärder ska bedömas, hur kulturmiljöer ska vägas in och hur konflikter mellan markanvändning och restaureringsmål ska hanteras. Detta inkluderar även vägledning om hur dikningsföretag ska utredas, hur ansvar ska fördelas och hur rättssäkerhet för markägare ska garanteras.

Lokal anpassning, frivillighet och dialog/delaktighet

Markägare anser att många åtgärder kan få mycket god effekt – men endast om de dimensioneras och placeras rätt. För att detta ska bli möjligt måste planeringen utgå från lokala förutsättningar, markägarens kunskap om marken och ett regelverk som tillåter flexibla lösningar. De efterfrågar dessutom snabbare och enklare processer för egeninitierade miljöåtgärder, som småvåtmarker, kantzoner, erosionsskydd och förbättrad vattenhushållning. Ett tungt argument är att det är lättare att få markägare att genomföra åtgärder själva än att acceptera åtgärder som beslutas ovanifrån.

Sportfiskare och lokala naturvårdsorganisationer

Sportfisket ser naturrestaureringsförordningen som en möjlighet att återställa ekologiska funktioner i sjöar och vattendrag och därmed stärka bestånd av lax, öring, harr, gädda, gös och andra arter som är centrala för ekosystemen och det rekreativa fisket. De viktigaste medskicken för planens innehåll är att den måste vara konkret, hydrologiskt träffsäker och tydligt prioriterad, så att resurser styrs till åtgärder som ger störst ekologisk effekt. Lokala vattenvårdsförbund framhåller att NRF inte ska bli symboliskt och fokusera på ”stora åtgärder”, vi behöver också tänka pragmatiskt och genomföra mindre insatser som ger god ekologisk effekt i exempelvis biflöden och på lokal nivå.

Återskapa konnektivitet

Fragmentering av vattenlandskapet, i form av vandringshinder, felaktiga vägtrummor och gamla dammar, utgör enligt sportfisket den enskilt största begränsande faktorn för fisk och andra vattenlevande organismer. Planen bör därför tydligt rangordna vilka typer av hinder som ska åtgärdas först och säkerställa att funktionella lösningar väljs framför tekniskt enkla men ekologiskt svaga alternativ. Återställning av längs- och sidosystem lyfts som avgörande för att återfå naturliga livscyklar.

Restaurera habitat

Sportfiskeorganisationer lyfter återmeandering, återförsel av sten och död ved, restaurering av lekområden samt återställning av naturliga flödesregimer som åtgärder med stor potential. De framhåller också att våtmarker och svämplan är avgörande för reproduktion, särskilt för rovfisk i slättbygder. Planen bör därför vara tydlig med vilka livsmiljöer som ska prioriteras och vilka biologiska indikatorer som ska följas upp.

Lokal kunskap är avgörande för träffsäkra åtgärder

Fiskevårdsområden, lokala föreningar och ideella krafter besitter detaljerad kunskap om vandringsvägar, lekplatser, beteendemönster och lokala problemområden. De efterfrågar att denna kunskap får en formaliserad roll i planens genomförande, exempelvis genom lokala partnerskap och gemensamma prioriteringsprocesser. Föreningar och organisationer kan bidra med praktiskt genomförande, övervakning, frivilligt arbete och lokalt engagemang, men inte bära ansvar för omfattande hydrologiska ingrepp eller finansiering av större projekt. Det behöver finnas viss juridisk lättnad för vem som ska stå som ansvarig om restaureringsåtgärder inte fungerar som förväntat om mindre aktörer ska våga ge sig in.

Föreningar kan bistå med inventeringar, uppföljning, biotopvård, reparation av lekbottnar och lokala mindre åtgärder – ofta med hög kostnadseffektivitet.

Miljö- och intresseorganisationer

Miljöorganisationerna är samstämmiga i sin syn på hur den nationella naturrestaureringsplanen bör utformas. De ser restaureringsförordningen som ett avgörande verktyg för att vända

nedgången i limniska ekosystem, men anser att planförslaget i nuvarande form är för vagt, för försiktigt och saknar tydliga styrsignaler. De vill se en plan som är betydligt mer konkret, prioriterad och ekologiskt styrd. Enligt miljöorganisationerna är våtmarker, konnektivitet och hydromorfologi de tre åtgärdsområden som ger störst, snabbast och mest robust ekologisk effekt – samtidigt som de skapar starka synergier med klimat, vattenkvalitet och samhällsnytta. Icke-statliga organisationer (NGO:er) är gärna med och bidrar till att förankra arbetet med NRF i sina organisationer och kan bistå med kompetens och vara utförare i vissa fall.

Konnektivitet måste ges hög prioritet.

Fragmenteringen av sjöar och vattendrag, orsakad av tusentals dammar, dämmen och felaktiga trummor, pekas ut som det största hotet mot fisk, bottenfauna och fågelliv. Organisationerna anser att planen behöver ange tydliga mål för hur många kilometer vandringsvägar som ska öppnas, vilka typer av hinder som ska prioriteras och vilka avrinningsområden som bör stå först i kön.

Återställning av hydromorfologi och naturliga processer samt våtmarker

Planen bör lyfta fram återmeandring, återförsel av naturligt substrat, restaurering av sidokanaler och svämplan samt åtgärder som återskapar naturliga flöden. Miljöorganisationerna betonar att detta inte är punktinsatser utan strukturella åtgärder som återställer ekosystemens funktionalitet. Storskalig våtmarksrestaurering, där BirdLife särskilt betonar betydelsen för vadarfåglar, änder och rovfiskars reproduktion. Våtmarker pekas ut som en nyckelåtgärd med starka synergier för biodiversitet, vattenkvalitet och klimatanpassning.

Planen måste bli mer styrande och kvantifierad

Organisationerna vill se volymmål för konnektivitet, våtmarker, restaurerade flodsträckor och referensområden. De efterfrågar också tydliga nationella prioriteringsprinciper för var åtgärder ska genomföras först. Miljöorganisationerna anser att staten måste ta ett starkare ansvar genom långsiktig finansiering, stärkt kompetens på länsstyrelser och bättre samordning mellan naturvård, vattenförvaltning och klimatanpassning.