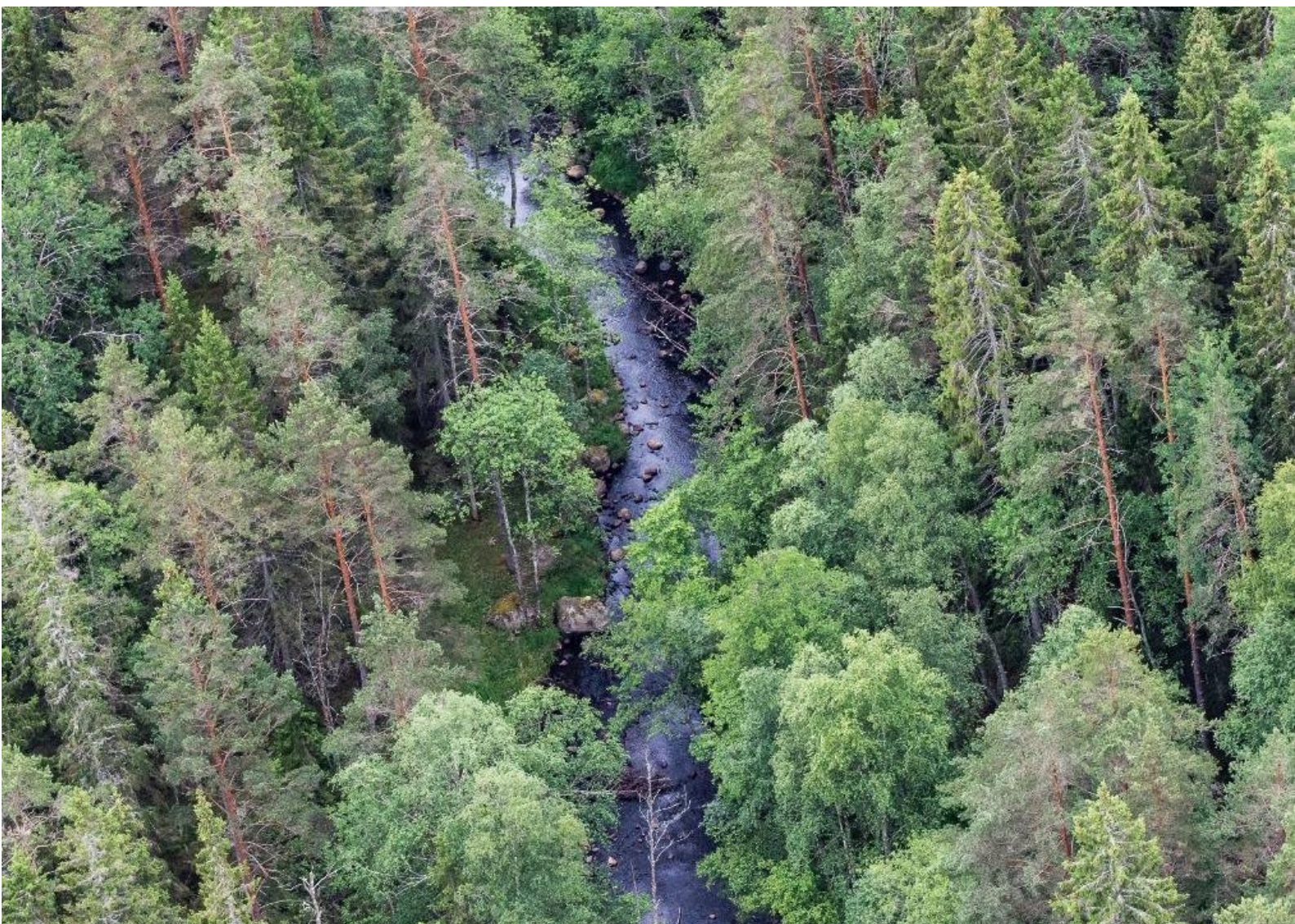




Modell för uppdatering av bevarandeplaner

Perspektiv på bevarandeplaner för Natura 2000-områden

2025-10-23



Författaren har hela ansvaret för innehållet i denna rapport. Innehållet ska inte tolkas som Europeiska unionens eller EU-kommissionens officiella ståndpunkt.

The author has full responsibility for the content of this summary. The content should not be interpreted as the official view of the European Commission or the European Union.

ISBN

978-91-990395-6-5

GRIP on LIFE:s rapportserie

2025.06

Författare

Tomas Järnetun

Projektgrupp

Tomas Järnetun, Länsstyrelsen Kalmar län
Stina Welanders, Maria Elfving med flera, Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt
Fredrik Nordwall, Havs- och vattenmyndigheten
Mikael Lindberg, Naturvårdsverket

Omslag

Sällevadsån, Natura 2000-område i Emåns avrinningsområde. Foto: Tomas Järnetun.

Diarienummer hos Länsstyrelsen Kalmar län

8891–2025



Med bidrag från Europeiska
unionens LIFE-program

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	8
Bakgrund.....	10
Natura 2000-nätverket	10
Bevarandeplaner och deras betydelse för förvaltningen av Natura 2000-områden.....	10
Vad är problemet?.....	10
Finns möjlighet till mer adaptiv förvaltning?	11
Vad är bevarandeplaner för Natura 2000-områden?.....	12
Syfte	12
Bevarandeplanens juridiska status	13
Bevarandeplanens upplägg	13
Rubriksättning.....	14
Om rubrikernas innehåll	15
Relaterade dokument	16
Användningsområde	17
Problembeskrivning	19
Övergripande svårigheter.....	19
Att genomföra Natura 2000 är en process	19
Värdekonflikter och bristande acceptans för skydd av naturen	19
Övriga intressen – varför ensidigt fokus på naturen?	20
Ingen konsekvensutredning genomförs.....	21
Otillräckligt antal utpekade områden eller areal av livsmiljötyper.....	22
Otillräckliga resurser för genomförande	22
Utpekade Natura 2000-områden har inte fullt reglerade bevarandeåtgärder	23
Bristande tillsyn	23
Lagstiftningen	23
Mer generella problem kopplat till bevarandeplaner	24
Standardiserad datablankett för Natura 2000 – Standard Data Form (SDF)	24
Specifika brister i utformning och genomförande	25
EU:s granskningar	27
Relaterade sakområden och integration med andra planeringsinstrument.....	28
Samordning av bevarandeplaner för angränsande Natura 2000-områden	30
Bevarandeplanernas aktualitet.....	30
Det finns ett stort behov av löpande uppdateringar av bevarandeplaner.....	30
Avsaknad av system för löpande uppdatering	30
En generell kunskapsbrist.....	31
Vad krävs för målformulering och bedömning av nödvändiga bevarandeåtgärder	31
En god kunskapsbas är avgörande för kommunikation och beslutsfattande.....	32
Tydlighet kring uppmärksammade kunskapsbrister kan bli bättre	32
Bevarandeplanens detaljeringsgrad	32
Bedömning i ärenden kräver ofta mer detaljer kring lokala förhållanden.....	33

Generella miljöproblem och åtgärdsbehov	33
Lättare att identifiera problemområden än att bedöma gynnsam bevarandestatus	34
Påverkansanalys	34
Områdesspecifik uppföljning och utvärdering saknas	35
Fragmenterade informationsflöden.....	36
Bevarandeplansdatabas saknas	36
Var finns underlagen?	36
Tillgängliggörande av resultat från uppföljningen	36
Vi har en bristande adaptiv förvaltning	36
Dialog och samverkan.....	37
Avgränsning av frågeställningar som hör till bevarandeplanen	38
Förståelse och språklig tillgänglighet	39
Erfarenhetsutbyte	40
Markägar- och verksamhetsutövarperspektivet.....	40
Vad efterfrågas av bevarandeplanerna?	40
Råd om lokal anpassning.....	40
Tydlighet – bevarandeplaner är svårlästa	40
Följder för enskilda fastigheter, verksamheter eller intressen.....	41
Behövs tillståndsprövning?	41
Handläggarperspektivet	42
Vad efterfrågas av bevarandeplanerna?	42
Hur väl fungerar bevarandeplanerna, rent faktiskt och praktiskt, som underlag i ärendehantering och förvaltning?	42
Rådgivning och stödverksamhet.....	43
Problembeskrivning – speciellt för bevarandeplaner till vattendragsobjekt	44
Vad gör dessa planer svårare att få bra och fungerande?	44
Samordning med övrigt vattenarbete är bristfällig.....	45
Kopplingen mellan bevarandeplanen och vattenförvaltningen	45
Vattenförvaltningens och Natura 2000:s målsättningar	45
Geografisk upplösning	46
Mål för vattenkvalitet i Natura 2000.....	47
Nödvändiga bevarandeåtgärder i jämförelse med vattenförvaltningens förvaltningsplan och åtgärdsprogram	49
Kopplingen till den nationella prövningsplanen för vattenkraft.....	50
Utmaningar kring skydd av limniska miljöer	51
Kort jämförelse med andra länder	53
EU:s regelverk	53
Skillnader mellan länder	54
Nationell och regional förvaltning	54
Planernas omfattning och detaljeringsgrad.....	54
Finansiering och resurser	54
Praktiska åtgärder och skyddsnivå	54
Socioekonomiska hänsyn	54
Miljöprövning och tillståndprocesser	54

Ekonomiska resurser	55
Danmark – dubbla planer som involverar stat och kommuner.....	55
Natura 2000-planer	55
Natura 2000-handlingsplaner	56
Finland – övergripande naturvårdsstrategier och skötsel- och nyttjandeplaner vid behov	56
Lettland – utvecklar en ny modell för förbättring av förvaltningsplaner	57
LIFE-IP LatViaNature	58
Handlingsplaner för Lettlands livsmiljötyper.....	59
Tyskland – integrerade förvaltningsplaner och uppdelning mellan nationellt och lokalt ansvar	59
Nederländerna - samordning med vattenförvaltning, kustskydd, klimatanpassning och regionala utvecklingsplaner för fysisk planering.....	61
Frankrike – juridiskt bindande planer som revideras återkommande.....	62
Storbritannien – de separata förvaltningsplanerna kompletteras av tematiska handlingsplaner	62
England.....	63
Wales	63
Övergripande idéer till förbättring.....	64
A. Problemområde: Samordning.....	64
B. Problemområde: Aktualitet	64
C. Problemområde: Adaptiv förvaltning.....	64
D. Problemområde: Fragmenterade system.....	64
E. Problemområde: Svårlästa och långa planer	64
F. Problemområde: Kunskapsdelning.....	65
G. Problemområde: Deltagandeprocesser.....	65
Förbättringsförslag från Europeiska revisionsrätten	65
Förbättringsförslag från Riksrevisionen	66
Förslag till modell för uppdatering av bevarandeplaner.....	67
Sammanställda slutsatser.....	67
Process för revidering och uppdatering	69
Löpande uppdateringar eller systematisk uppdateringscykel.....	69
Praktiska problem med att arbeta med adaptiv förvaltning.....	69
Effektkedja	70
Prioriteringar.....	70
Arbetsinsatsen.....	70
Prioritera att genomföra nödvändiga restaureringsåtgärder.....	71
Om samma frågor hanteras inom vatten- eller havsmiljöförvaltningen.....	71
Tydliggjorda kunskapsbrister relaterade till området.....	72
Om beslutade uppgifter och aktuellt kunskapsläge skiljer sig åt.....	72
Om bevarandeplanens innehåll och form	72
Separera bevarandeplanens olika delar.....	72
Förslag till förenklad bevarandeplansstruktur	74
I. Huvuddokumentet	75
II. Bilagor till bevarandeplanen (obligatoriska).....	81

III. Bilagor eller kompletterande dokument till bevarandeplanen (valfria)	83
Samverkan och intressentdeltagande	92
Vilka är berörda?	92
Vilken delaktighet kan uppnås?	92
Behandling av parallella frågor och processer.....	93
Konsultation eller remiss.....	94
Möjliga samverkansformer.....	95
Slutord från författaren.....	100
Litteratur/källförteckning	101
Bilaga 1. Uppgifter från Standard Data Form.....	105
Bilaga 2. Erfarenheter från Emåprojektet.....	107
Bilaga 3. Sammanfattning av workshopen ”MKN och Natura 2000”	109
Bilaga 4. Anteckningar från workshopen ”Bevarandeplaner under utvecklande”	111
Bilaga 5. Sammanfattning från uppföljande workshop om myndighetssamverkan i Natura 2000-frågor.....	114
Bilaga 6. Grad av delaktighet.....	116

Förord

Denna rapport har tagits fram inom ramen för projektet Grip on Life IP (2018–2025), där myndigheter, skogsägarföreningar och intresseorganisationer samarbetar för att bland annat stärka samverkan och kunskapsutbyte mellan myndigheter, skogssektorn och markägare. I Kalmar län har arbetet särskilt fokuserat på skogslandskapets våtmarker och vattendrag i Emåns, Alsteråns och Viråns avrinningsområden. Projektet finansieras till stor del av EU:s Life-program, Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket.

Grip on Lifes aktivitet **C3 – Metod för uppdatering av bevarandeplaner** syftar till att utveckla en fungerande modell för uppdatering av bevarandeplaner för Natura 2000-områden. Modellen tydliggör hur bevarandeplanen kontinuerligt ska kunna uppdateras allteftersom ny kunskap och information framkommer. För att bevarandeplanerna ska kunna utgöra gedigna och aktuella beslutsunderlag för åtgärder i Natura 2000-områdena.

Målgruppen är främst tjänstepersoner på länsstyrelser, men även på vattenmyndigheter, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten. Målet har varit en fungerande metod att fortlöpande arbeta med bevarandeplanerna, som i första hand kan anammas av länsstyrelserna, men som också fungerar för samverkan med övriga parter i samhället som berörs eller har intresse av förvaltningen av Natura 2000-områdena.

Arbetet i aktiviteten har genomförts i nära dialog mellan projektgruppens deltagare; representanter från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt. Aktiviteten ingår i Grip on Lifes tema 1, med Fredrik Nordwall, Havs- och vattenmyndigheten, som temaledare. Innehållet i denna rapport är dock författarens eget ansvar.

Under arbetets gång har fokus legat på att tydliggöra regelverket kring bevarandeplaner, vilket sammanfattas i avsnitten *Vad efterfrågas av bevarandeplanerna?*, se under *Markägar- och verksamhetsutövarperspektivet* samt *Handläggarperspektivet*. Projektgruppen har även deltagit i flera nationella forum och vägledningsprocesser, bland annat:

- Referensgrupp kopplad till Havs- och vattenmyndighetens vägledningar
- Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft
- Vägledning: Att fastställa miljö kvalitetsnormer i överensstämmelse med bevarandemål
- Grip on Lifes konferens i Härnösand 2019: Vattendrag, våtmarker och skog - synergier mellan Natura 2000, vattenförvaltning och andra samhällsintressen
- Nationell workshop med länsstyrelsernas Natura 2000-handläggare kring projektets preliminära slutsatser

Det avslutande arbetet har bestått av att sammanställa och analysera erfarenheterna i föreliggande rapport.

Kalmar, december 2025

Tomas Järnetun

Rapportförfattare, Länsstyrelsen Kalmar län

Sammanfattning

Syfte: Rapporten syftar till att beskriva en utvecklad metod för uppdatering av bevarandeplaner för Natura 2000-områden.

Målgrupp: Rapporten riktar sig främst till tjänstepersoner på länsstyrelser, men även till andra myndigheter och intressenter som är involverade i förvaltningen av Natura 2000-områden.

Arbetet har koncentrerats till följande frågor:

- För vem skrivs en bevarandeplan?
- Vad efterfrågas för olika syften och vad saknas?
- Vad kan bevarandeplanen inte besvara?
- Hur ofta uppstår uppdateringsbehov?
- Ryms allt i ett och samma dokument?

Det finns enligt vår uppfattning ett uttalat behov av ett utvecklat och mer samordnat sätt att hantera bevarandeplanerna. Det behövs såväl för lokal förvaltning och bedömning av verksamheters inverkan, liksom för att möjliggöra nationella sammanställningar av status med koppling till EU-rapportering med mera.

Länsstyrelser som redan har fungerande bevarandeplaner ska inte omedelbart behöva ändra strukturen i onödan. Men det finns skäl att landa i ett nytt arbetssätt som ger bättre förutsättningar att löpande justera planerna i de delar som faktiskt behöver justeras (efter ny kunskap, nya förhållanden) nästa gång uppdatering måste ske.

En slutsats är att formen som vi använder för bevarandeplanerna har betydelse såväl för dess användbarhet som för möjligheten att hålla planen aktuell. För att underlätta löpande uppdateringar bör den egentliga bevarandeplanen vara kort och fokusera på tydliggjorda mål och nödvändiga bevarandeåtgärder utifrån syftet med Natura 2000-området. Det ska vara lätt att hitta den mest relevanta informationen (för prövning och för planering och anpassning av olika verksamheter). I sin mest avskalade form skulle en bevarandeplan som grund kunna bestå av samma uppgifter som redan finns i EU:s rapporteringssystem (Standard Data Form). Dock kompletterat med bevarandemål/fördjupad beskrivning samt en tydligare redovisning av nödvändiga bevarandeåtgärder.

Mer omfattande allmänna beskrivningar av området samt av de förekommande livsmiljötyperna och arterna bör lyftas ut plandokumentet. Det är i stället lämpligt att hänvisa till bilagor eller att länka till nationella vägledningsdokument för den som behöver denna djupare bakgrundinformation. Blir vägledningsdokumenten tillgängliga i form av digitala faktablad, kan de också lättare vara uppdaterade med aktuella uppgifter om nationell bevarandestatus och annan ny relevant ekologisk kunskap, utan att samtliga bevarandeplaner behöver justeras.

Målgruppsanpassad information behövs ofta som ett komplement till bevarandeplanen.

Conservation Standards och dess strukturerade arbetssätt skulle kunna vara särskilt användbar för att tydliggöra och hantera återkommande problemställningar kopplade till enskilda livsmiljötyper och arter och deras respektive nationell vägledning. Det är inte ett praktiskt verktyg för alla bevarandeplaner, men kan vara särskilt lämplig för arbete med bevarandeplaner i områden där det

finns behov att ett långsiktigt och målinriktat samarbete. Metodikens struktur med huvudprojekt och underprojekt skulle vara lämplig för hantering av bevarandeplaner, men webbverktyget Miradi Share som används internationellt uppfyller hittills inte länsstyrelsernas krav på informationssäkerhet och datahantering. En nationell digital plattform med liknande funktionalitet kan därför behöva utvecklas.

Denna sammanställning baseras främst på de övergripande krav och önskemål som har identifierats i projektet gällande en bevarandeplan för Natura 2000-områden som berör mer landskapsövergripande vattensystem. Resultaten är dock många gånger mer allmängiltiga.

Frågor om hur utvecklade bevarandeplaner mer i detalj kopplar till de behov som följer av den nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) eller för relaterade beslut om miljökvalitetsnormer (MKN) behandlas endast ytligt i denna rapport. Dessa frågor är starkt beroende av en pågående rättsutveckling, vilket kräver en fortsatt dialog, nationell samordning och uppföljning. Förslagsvis kan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Vattenmyndigheterna samt Länsstyrelserna upprätta en gemensam arbetsgrupp för att ta fram mer standardiserade grundformuleringar till bevarandeplanerna som kan fungera som en gemensam utgångspunkt för relevanta områdesspecifika skrivningar.

Bakgrund

Natura 2000-nätverket

Natura 2000 är namnet på det nätverk av värdefulla naturområden som byggts upp inom EU. Stora och små geografiska områden pekas ut av alla medlemsstater i ett gemensamt syfte: att säkra överlevnaden av Europas mest värdefulla arter och livsmiljöer och bidra till bevarandet av den biologiska mångfald som vi alla är beroende av. Sverige liksom övriga EU-länder ska säkerställa att naturen fungerar och att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas i sina utpekade områden.

Bevarandeplaner och deras betydelse för förvaltningen av Natura 2000-områden

För denna skull ska varje Natura 2000-område ha en bevarandeplan – en slags övergripande förvaltningsplan – som beskriver varför området har pekats ut och hur naturmiljön i området behöver tas om hand.

Bevarandeplanerna bör vara levande dokument som är baserade på det aktuella kunskapsläget för att kunna beskriva områdets status, och då också kunna användas som uppdaterat beslutsunderlag för att avgöra om en åtgärd ska beviljas tillstånd eller inte.

Vad är problemet?

Det är en utmaning att göra en plan tillräckligt detaljerad för att ge stöd i enskilda frågor eller ärenden och samtidigt överskådlig och begriplig för bästa förståelse.

Många Natura 2000-områden som har pekats ut för våra mest värdefulla vattenmiljöer är stora och de har ännu större påverkansområden. De kommer därför att beröra många olika aspekter och många är berörda. Detta gör arbetet med just dessa bevarandeplaner särskilt utmanande. De komplexa frågeställningarna som kopplar till vattenmiljöerna gör behovet av en dynamisk bevarandeplan större. Den behöver därför revideras när ny kunskap tillkommer eller när förutsättningar för området ändras.

Vi har ofta ett bristande kunskapsläge kopplat till såväl naturvärden, deras specifika ekologiska krav liksom för befintlig påverkan. Det innebär att formuleringarna av praktiska skäl förblir översiktliga och generella trots allmänna önskemål om tydlighet och detaljbeskrivningar i planerna.

Många frågor behöver hanteras i dialog med berörda intressenter. Fungerande arbetssätt för samverkan krävs för att i realiteten kunna hantera komplexa frågeställningar och motstående intressen med ett större antal berörda. Det finns ingen universell metod för detta, utan arbetssättet behöver anpassas efter områdets förutsättningar.

I nuläget finns dock inget system för hur bevarandeplanerna löpande ska hållas uppdaterade. Risken är att detta kan leda till felaktiga beslut i ärenden och vid skötsel av området. I värsta fall riskerar områdets bevarandetillstånd att försämrast.

Finns möjlighet till mer adaptiv förvaltning?

En situation med dåligt uppdaterade bevarandeplaner ger inte heller förutsättningar att arbeta adaptivt. En fungerande adaptiv förvaltning kräver ett strukturerat arbetssätt där uppföljning av genomförda åtgärder systematiskt utvärderas. En grundtanke är att ny kunskap ska leda till förnyad bedömning av åtgärdsbehovet och precisering av eventuella nya bevarandeåtgärder.

Vad är bevarandeplaner för Natura 2000-områden?

Syfte

Bevarandeplanerna syftar till att säkerställa att Natura 2000-områdenas ekologiska värden bevaras och utvecklas. De anger åtgärder för att uppnå och upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för områdets livsmiljötyper och arter.

Länsstyrelsen ska ta fram beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för de Natura 2000-områden som man är ansvarig förvaltare för¹. Dessa beskrivningar ska underlätta naturtillståndsprövningar². Dokumenten har i Sverige kommit att kallas för bevarandeplaner.

Bevarandeplanen svarar på frågor som:

- Varför är området utpekat till nätverket Natura 2000?
- Vilka är de prioriterade naturvärdena?
- Hur ser målbilden ut?
- Hur behöver området vara och fungera för att för att nå målen?
- Hur mår utpekade livsmiljötyper och arter i området?
- Vad kan påverka området negativt?
- Vilka bevarandeåtgärder är nödvändiga och hur bör området skötas?

RIKTLINJER

Naturvårdsverket

- [Vägledning om Natura 2000 \(webbplats\)](#)
- Vägledning bevarandeplaner (2014-10-29) – inte webbpublicerad
- [Process bilda naturreservat – Att formulera bevarandemål \(2015\)](#)

Havs- och vattenmyndigheten

- [Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft \(2021-03-09\) Förtydligande 2021-12-01](#)
- [Att fastställa miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper \(2021-12-22\)](#)

Natura 2000-områdenas avgränsning framgår av webbtjänsten [Skyddad natur](#). Här finns dessutom länk till den aktuella bevarandeplanen, vilket gör dem tillgängliga för allmänheten och andra som är berörda eller har intresse av dem.

¹ [17 § förordning \(1998:1252\) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.](#)

² [7 kap. 28 a § miljöbalken](#)

Bevarandeplanens juridiska status

Bevarandeplanerna är inte juridiskt bindande, men myndigheter och kommuner ska ta hänsyn till innehållet i sin planering och beslutsfattande³. De är vägledande vid avgörandet om naturtillståndsplikt gäller, liksom vid själva tillståndsprövningen. I processen knuten till en prövning ska bevarandeplanen tydliggöra vad som behöver utredas inom ramen för miljöbedömningen. De har också betydelse för förvaltningen av området. Den ska även vara ett stöd i bedömningen av hänsynsbehovet inom befintlig markanvändning. De är alltså relevanta vid alla bedömningar av olika verksamheters och planers inverkan på Natura 2000-området.

Bevarandeplanen kan revideras när ny kunskap tillkommer eller om omständigheterna förändras. Bevarandeplanen fastställs genom länsstyrelsens beslut. Beslutet tillgängliggörs⁴ och kungörs vid behov. I synnerhet om det handlar om en helt ny eller väsentligt omarbetad bevarandeplan. Mindre justeringar och ändringar av redaktionell karaktär kungörs normalt inte, utan diarieförs och ny version laddas upp i handläggarstödet N2000⁵.

Beslutet att fastställa en bevarandeplan kan inte överklagas. Detta eftersom bevarandeplanerna inte medför nya regler med direkt rättsverkan för någon part⁶. Ett Natura 2000-område har inte några preciserade bestämmelser som talar om vad som eventuellt är förbjudet (eller tillåtet) på det sätt som exempelvis ett naturreservat har genom sina fastställda föreskrifter.

Beskrivningarna av nödvändiga bevarandeåtgärder kopplade till området utgör inte heller formella krav riktade mot enskilda. De kan däremot anses vara krav att följa för myndigheterna³. De nödvändiga bevarandeåtgärderna behöver i vissa fall vara reglerade genom lagar, andra författningar eller avtal med bindande verkan. För formell reglering av skydd och skötsel kan därför andra beslut behövas.

Länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för att målen för området uppfylls.

Bevarandeplanens upplägg

Bevarandeplanens struktur är gemensam för alla Natura 2000-områden. Detta oavsett vilka typer av naturmiljöer som förekommer och oavsett om Natura 2000-området är ett särskilt skyddsområde⁷ enligt fågeldirektivet (Special Protection Area, SPA) eller ett särskilt bevarandeområde⁷ enligt art- och habitatdirektivet (Special Areas of Conservation, SAC). Däremot är det vanligt att rubriksättningen varierar mellan olika bevarandeplaner.

³ 4 kap. 1 och 8 §§ miljöbalken, 16 och 19 §§ förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁴ Skyddad natur

⁵ <https://vicnatur.naturvardsverket.se/n2000>

⁶ Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2020:14)

⁷ 7 kap. 27 § miljöbalken

Rubriksättning

Rubriker från Naturvårdsverkets vägledande mall 2014-10-29

1. Uppgifter om området
2. Bevarandesyfte
3. Beskrivning av området
4. Beskrivningar av arter och livsmiljöer
 - 4.1. Bevarandestatus idag
5. Hotbild – vad kan påverka Natura 2000-området negativt?
6. Bevarandemål för arter och livsmiljöer
7. Bevarandeåtgärder
 - 7.1. (Förvaltningsplan för skötselkrävande områden)
8. Uppföljning av bevarandemål
9. Referenser
10. Bilagor (kartor)

Rubriker från Länsstyrelsen Kalmar läns mall 2025-07-17

1. Uppgifter om området
2. Bevarandesyfte och prioriteringar
 - 2.1. Prioriterade bevarandevärden⁸
 - 2.2. Prioriterade åtgärder i sammanfattning
3. Beskrivning av området (alternativt i bilaga)
4. Livsmiljötyper och arter som ska bevaras i området (alternativt i bilaga)
 - 4.1. Inkluderar beskrivning av förekomst i området samt bevarandestatus idag samt hänvisning till nationella vägledningar för fördjupad beskrivning
5. Bevarandemål (hänvisning till bilaga)
6. Hotbild och påverkan
7. Bevarandeåtgärder
 - 7.1. Skydd och reglering
 - 7.2. Prioriterade bevarandeåtgärder
8. Uppföljning (hänvisning till separat uppföljningsplan)
9. Referenser
10. Bilagor
 - 10.1. Fördjupad beskrivning av Natura 2000-området
 - 10.2. Fördjupad beskrivning av bevarandemål för arter och livsmiljötyper (i tabellform)
 - 10.3. Ev. Statusklassning inom vattenförvaltningen för berörda vattenförekomster i (påverkansområdet till) Natura 2000-området
 - 10.4. Naturtypskarta
 - 10.5. Övriga arter i Natura 2000-området
 - 10.6. Ev. Sammanfattande broschyr eller annan målgruppsanpassad information

⁸ [NFS 2003:17](#)

Om rubrikernas innehåll

Uppgifter om området beskriver bland annat typ av Natura 2000-område (enligt art- och habitatdirektivet och/eller enligt fågeldirektivet) samt en förteckning av ingående direktivarter och livsmiljötyper. I de fall uppgifter från området skiljer sig från vad som framgår av regeringens beslut finns en notering om ”inte regeringsbeslutat” i förteckningen.

Bevarandesyfte⁹ ska förtydliga vilka områdets prioriterade eller viktigaste bevarandevärden är, samt vilken betydelse som området har (varför har området pekats ut?).

Beskrivning av området behöver endast vara en kort övergripande beskrivning som tydliggör vad det är för typ av område.

Beskrivning av arter/livsmiljötyper som förekommer återges med utgångspunkt i det berörda Natura 2000-området förutsättningar. Detta inkluderar utpekade livsmiljötypernas och arternas aktuella bevarandestatus i området (tidigare kallat bevarandetillstånd), vilket anges om känt. Nya EU-krav innebär att man på livsmiljötypsförekomstnivå (karteringsnivå) också ska ange den areal som bedöms vara i ”gott tillstånd” respektive ”inte gott tillstånd”¹⁰. Grad av bevarande avseende livsmiljöareal för utpekade direktivarter där arten förekommer ska uppskattas i procentklasser.

Bevarandemål ska klargöra vilket tillstånd som behöver uppnås i området för att området på bästa sätt ska fylla sin funktion i Natura 2000-nätverket. Så långt möjligt ska målen förtydliga vilka kvaliteter som krävs för gynnsam bevarandestatus (GYBS) på områdesnivå för dess för livsmiljötyper och arter.

Planen ska alltså ange vilka som är områdets prioriterade bevarandevärden. Förekommer sinsemellan **oförenliga mål** för Natura 2000-området behöver bevarandeplanen tydliggöra vilket eller vilka mål som ska ha företräde framför andra.

Ifall det finns **kunskapsbrister** av betydelse när det gäller förutsättningarna för bevarande av utpekade arter eller livsmiljötyper i ett visst område bör detta tydliggöras i bevarandeplanen.

Hotbild och påverkan på värdena beskrivs. Det innefattar sådana typiska verksamheter eller övriga aspekter som skulle kunna inverka negativt på områdets värden. Dessa aspekter kan vara specifika för området eller av mer generell natur för en viss art eller miljö. Det kan handla om aktiva åtgärder liksom konsekvenserna av uteblivna skötselinsatser etc. Naturvårdsverkets art- respektive livsmiljötyp (naturtypsvisa) vägledning är stöd för identifiering av relevanta hot, men de hot som anges bör vara utformade efter de lokala förutsättningarna.

Bevarandeåtgärder som anges, bör vara sådana aktiva åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa bevarandet av områdets värden. Det bör tydligt framgå av planen vilka ännu inte genomförda bevarandeåtgärder som har högst prioritet¹¹.

Det kan gälla både skötselåtgärder och förebyggande skydd. Även åtgärder utanför området kan vara nödvändiga. Havs- och vattenmyndighetens vägledning anger att bevarandeåtgärder bör avse både de förändringsbehov som finns i området (till exempel en förbättrad konnektivitet) och den

⁹ Enligt 17 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁰ [Kommissionens genomförandebeslut \(EU\) 2023/2806 av den 15 december 2023 om ett formulär för upplysningar om Natura 2000-områden \[delgivet med nr C\(2023\)8623\]](#), 3.1.12.2, 3.2.15.3

¹¹ Naturvårdsverket. (2014)

faktiska åtgärd som föreslås för att uppnå förändringen (till exempel en administrativ åtgärd i form av omprövning)¹².

Naturvårdsverkets vägledning anger också att bevarandeplanen ska ange hur åtgärderna är eller behöver vara reglerade på ett sätt som motsvarar direktivets krav¹¹. Bevarandeåtgärderna kan kopplas till de krav som ställs på myndigheter i 16 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera

Exempel på bevarandeåtgärder:

- Generell lagstiftning
- Områdesskydd
- Avtal
- Skötsel
- Restaurering
- Frivilliga åtaganden
- Frivilliga avsättningar
- Målbilder för god miljöhänsyn
- Certifiering
- Information, utbildning, lärande, samverkan

Relaterade dokument

Uppföljningsplan – Är en flerårig plan som ska redovisa hur ett skyddat områdes bevarandemål planeras att följas upp med hjälp av målindikatorer och lokalt anpassade tröskelvärden. Utgörs av objektsspecifika utdrag från den regionala uppföljningsplanen.

Avsikten är att uppföljningen ska genomföras i enlighet med uppföljningsmanualer för olika grupper av miljöer och arter¹³. Här finns framtagna definierade uppföljningsbara målindikatorer som tillsammans med lokalt anpassade tröskelvärden ska användas. Uppföljningen ska svara på frågan om statusen i området (och bidra till att bedöma statusen i Sverige i stort) och om målen har nåtts. I en idealsituation ska resultaten av genomförda uppföljningsinsatser leda till förnyad analys av åtgärdsbehovet och precisering av nya bevarandeåtgärder. Se avsnittet Vi har en bristande adaptiv förvaltning.

När en uppföljningsplan finns kan den redovisas som en separat plan, skild från bevarandeplanen. Den bifogas som regel inte heller som en bilaga, utan finns i allmänhet endast tillgänglig på länsstyrelsen. I många fall saknas den för befintliga Natura 2000-områden på grund av bristfälliga förutsättningar för uppföljning. Se avsnitt *Områdesspecifik uppföljning och utvärdering saknas*.

Förvaltningsplan – För skötselkrävande områden, som inte har någon annan skötsel- eller förvaltningsplan, är det lämpligt att länsstyrelsen tar fram en tydlig plan för skötselåtgärderna. Detta kan göras genom att ett avsnitt i bevarandeplanen utformas som en konkret

¹² [Havs- och vattenmyndigheten \(2021A\)](#)

¹³ [Uppföljning i skyddade områden](#) (Naturvårdsverket)

förvaltningsplan, eller genom att länsstyrelsen utarbetar ett särskilt dokument som komplement till bevarandeplanen.

Användningsområde

Informationen i bevarandeplanen ska underlätta förvaltning och tillståndsprövning enligt miljöbalken. Men eftersom naturvårdsdirektiven ställer ett övergripande krav på att medlemsländerna ska förhindra försämring av livsmiljöer och arter inom sina Natura 2000-områden så har bevarandeplanerna också betydelse för att myndigheterna ska kunna göra rätt bedömningar i all sin myndighetsutövning liksom i planering inom sina ansvarsområden.

- Prövningar:
 - Tillståndsprövning för verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område¹⁴.
 - Övriga beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område där konsekvenserna för det aktuella naturområdet ska bedömas¹⁵.
- Tillsyn:
 - Underlag för tillsynsplaner.
 - Tydliggörande av hänsynskrav vid pågående markanvändning (vattenverksamhet, jordbruk, skogsbruk etc.
- Prioritering av statliga myndigheters beslut om områdesskydd¹⁶.

De har även formell koppling till:

- Beslut att fastställa miljökvalitetsnormer (MKN) för ytvatten inom vattenförvaltningen (normsättning). Koppling finns även till övriga moment för arbetet inom vattenförvaltningen - att genomföra påverkansanalys, statusklassificering, riskbedömning och åtgärdsanalys. Se *Kopplingen mellan bevarandeplanen och vattenförvaltningen*.
- Kommunal planering (bland annat eftersom Natura 2000-områdena är av riksintresse och kommunen ska redogöra för hur man avser att tillgodose dessa områdens behov i sin översiktsplanering¹⁷).

Samt har betydelse för:

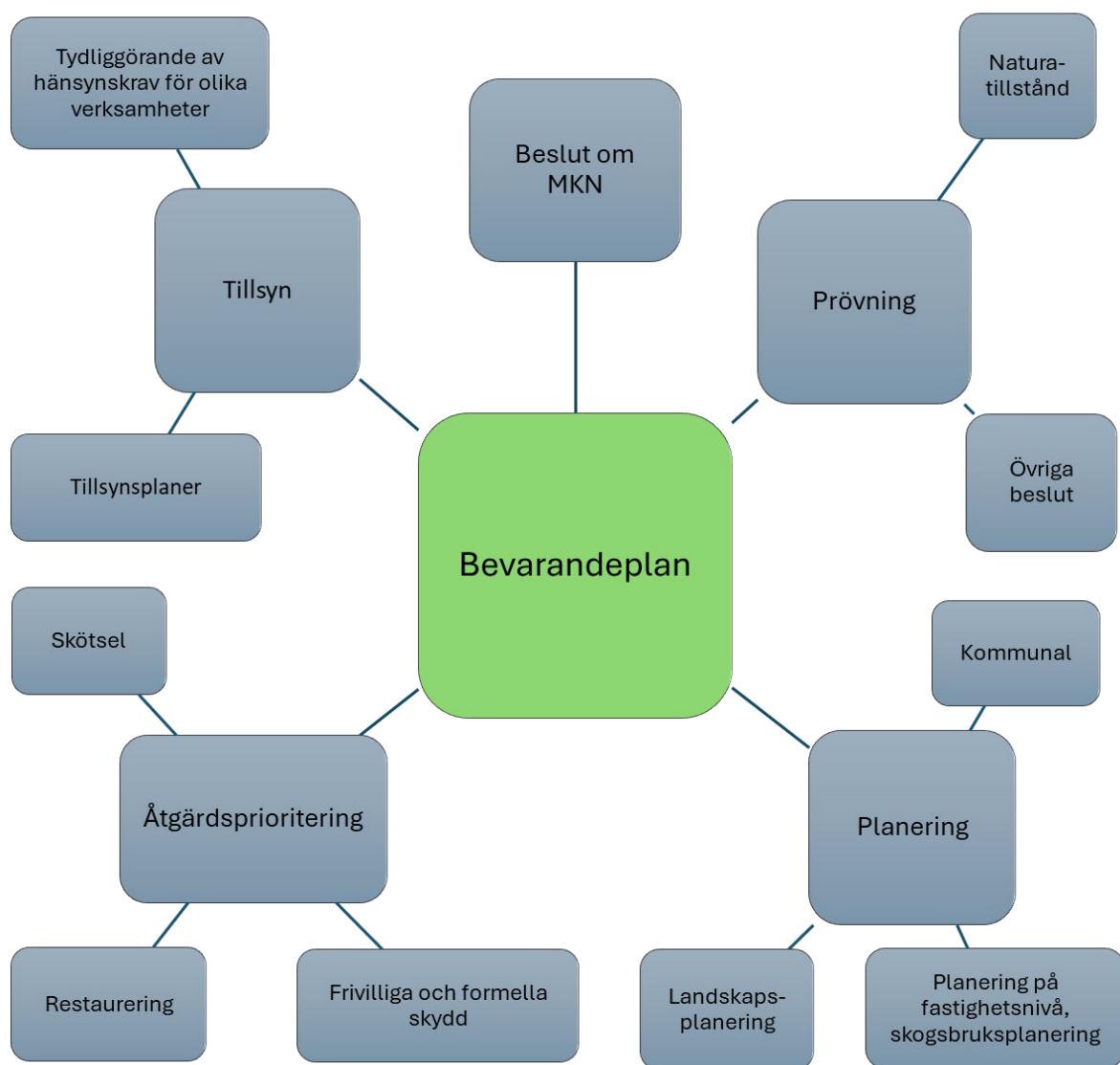
- Planering av enskild markanvändning (fastighetens skogsbruksplanering och planering av jordbruk med mera)
- Övrig landskapsplanering
- Prioritering av bevarandeåtgärder
- Fördelning av medel för bevarandeåtgärder
- Sammanställningar för EU-rapportering

¹⁴ Enligt [7 kap. 28 a §](#) miljöbalken (1998:808)

¹⁵ 19 § Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁶ [16 § förordning \(1998:1252\) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.](#)

¹⁷ [4 kap. 1 och 8 §§](#) miljöbalken (1998:808)



Figur 1. Illustration som visar på komplexiteten kring syfte och användningsområde för en bevarandeplan.

Utöver dessa beskrivna områden med mer direkt koppling har bevarandeplanerna även relation till många fler sakområden i samhället. Se avsnittet *Relaterade sakområden och integration med andra planeringsinstrument*.

Problembeskrivning

Övergripande svårigheter

Inledningsvis beskrivs nedan ett antal mer övergripande frågor och förutsättningar kring genomförandet av Natura 2000 som visserligen har relevans för arbetet med bevarandeplaner, men som inte behandlas vidare i denna rapport.

Att genomföra Natura 2000 är en process

I många fall är det tydligt att ett lyckat genomförande av Natura 2000 kräver insatser från flera håll över tid. Det rör sig om att skapa förutsättningar för en samsyn kring vad det är som utgör problem, att kunna utveckla en gemensam målbild och få till en samverkan kring vilka åtgärder som behöver ske och hur detta ska gå till. För att säkerställa hållbar förvaltning behövs långsiktiga åtaganden för att utveckla ömsesidig förståelse och för att skapa en dialog, vilket är förutsättningar för att bygga och upprätthålla relationer mellan markanvändare och markägare¹⁸.

Samverkan är avgörande och omnämns ofta som nödvändig för framgång, men att bygga beständiga och väl fungerande samverkansfora kräver både tid och energi, vilket många länsstyrelser och kommuner har svårt att frigöra utan särskilt projektstöd. Detta beror inte på ointresse utan på strukturella och ekonomiska ramar, vilket gör det svårt att långsiktigt upprätthålla och effektivt styra förvaltningen av alla skyddade områden¹⁹. Det är därför inte rimligt att tro att myndigheter ska kunna driva en mer uttalad processledning med ambitionen att upprätthålla långsiktigt fungerande samverkansfora knutna till samtliga svenska skyddade områden, även där det finns sådana behov och önskemål. Där detta har fungerat har det i stor utsträckning berott på enskilda drivande individer och/eller på möjligheten för en länsstyrelse eller kommun att bedriva ett arbete med projektstöd under en viss tid.

Värdekonflikter och bristande acceptans för skydd av naturen

Ett av de mest genomgående och svårhanterliga problemen i Natura 2000-planering är den strukturella intressekonflikten mellan bevarandeintressen och nyttjandeintressen. Det är ett konstaterande att det inte är ovanligt med mer eller mindre allvarliga konflikter mellan olika intressen, såsom naturvård och pågående markanvändning eller exploatering. Eller att det finns en oro för sådana konflikter. Vissa parter kommer alltid prioritera bruk före bevarande, vilket gör att det inte går att få en bred enighet kring det grundläggande syftet med Natura 2000-områdena.

Det är inte ovanligt att det framkommer kritik mot syftet med utpekandet av berörda Natura 2000-områden, mot äldre beslut som kan vara såväl politiska som myndighetsbeslut eller mot tidigare processer som har orsakat missnöje eller till och med misstro. Det är alltså sällan en samverkan kring arbetet med en bevarandeplan för ett specifikt område startar upp som ett helt oskrivet blad. Detta kombinerat med tidigare beskriven brist på tid, resurser och incitament för deltagande innebär särskilda utmaningar för en fungerande samverkan.

¹⁸ Bouwma, et al. (2010)

¹⁹ Riksrevisionen (2024)

Övriga intressen – varför ensidigt fokus på naturen?

En vanlig och övergripande kritik som har riktats mot bevarandeplanerna är att de utgör en ensidig beskrivning av de naturvärden som Natura 2000-området pekats ut för att långsiktigt bevara. En återkommande synpunkt som Länsstyrelsen har mött i dialog kring bevarandeplaner är de inte behandlar övriga samhällsintressen och -perspektiv som elnyttor, elberedskap, klimat, kulturmiljö med mera samt hur dessa berörs och hanteras genom avvägningar mellan intressen

Här är viktigt att framhålla art- och habitatdirektivet inledande premisser där det slås fast att för att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet. Det brukar formuleras som att: socioekonomisk verksamhet är inte förbjuden i Natura 2000-områden, men medlemsstaterna måste se till att områdena inte försämras och vidta de bevarandeåtgärder som behövs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för skyddade arter och livsmiljötyper.

Samtidigt är det så att nuvarande svensk modell för bevarandeplanerna inte ger utrymme för att inom ramarna för dessa dokument behandla samtliga övriga samhällsperspektiv.

Bevarandeplanens roll stannar vid att utveckla vad Natura 2000-åtagandet medför i termer av miljö kvalitet och behov av åtgärder. Det är särskilt tydligt att bevarandeplanens roll inte är att lösa frågan om de olika intressen som kan finnas kopplade till området och landa i avvägningar mellan dem. Se vidare nästa stycke.

Lagstiftningen²⁰ anger att länsstyrelsen ska ta fram beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljötyper och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas. Bevarandeplanen beskriver därför områdets värden, vilka arter och livsmiljötyper som finns, målen för området, vilka skydds- och skötselåtgärder som behövs samt påverkansfaktorer och eventuella hot mot värdena. Bevarandeplanens roll är däremot inte att göra avvägningar mellan intressen. Den innehåller inte heller en samlad ståndpunkt för hur länsstyrelsen ser på behovet av sådana avvägningar. Avvägningar mellan intressen är i stället en fråga som hör hemma i olika typer av prövningar. Det är alltså först i samband med beredningar av enskilda ärenden och planer som intresseprövningar sker.

Samtidigt finns ett övergripande problem med bristande samordning mellan olika målsättningar, åtaganden och EU-krav etc. Det är särskilt tydligt att det finns ett behov av att parallellt arbete samordnas på ett övergripande nationellt plan på ett sätt som inte den svenska planeringsmodellen möjliggör.

Bevarandeplanen har alltså ett uttalat syfte att beskriva de utpekade naturvärdena i ett Natura 2000-område och vilken miljö kvalitet som behöver uppnås för att dessa ska bestå. Det behöver däremot bli tydligt var efterföljande avvägningar av olika samhällsintressen ska ske, det vill säga var de hör hemma rent processuellt – att dessa avvägningar slutligen görs vid kommande prövningar. Ett kort förtydligande om detta finns i vissa fall i bevarandeplanens inledning.

Kopplingen till det kommunala planmonopolet

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och kommunen har ensamrätt att upprätta detaljplaner och översiktsplaner²¹. Staten genom

²⁰ [17 § förordning \(1998:1252\) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.](#)

²¹ [Plan- och bygglag \(2010:900\)](#)

länsstyrelsen får inte fatta beslut om övergripande planering som inkräktar på det kommunala planmonopolet, men staten kan sätta upp ramar som kommunen måste förhålla sig till. Från detta perspektiv går det att se bevarandeplanens målformuleringar som ett förtydligande av de EU-åtaganden som följer av regeringens beslut att ha pekat ut Natura 2000-områdena. Ett förtydligande av planeringsförutsättningar som kan sätta vissa ramar för och behöver hanteras i kommande planering och prövning i likhet med andra riksintressebeskrivningar. Rättslig grund för detta finns i 4 kap. 1 och 8 §§ miljöbalken¹⁷, som enligt rättspraxis innebär att myndighetsmedgivande till eller planeringsbeslut som medger en användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

Andra EU-länder

Det kan samtidigt poängteras att det finns exempel på att vissa andra EU-länder arbetar med integrerade förvaltningsplaner där man försöker samordna olika intressen²². Detta bygger dock på att dessa länder också har en helt annan förvaltningsstruktur där staten, delstater eller regioner kan ha ett samordnande planeringsansvar som skiljer sig från svenska förhållanden. Dessa samordningsprocesser kan ibland leda till mer praktiska lösningar på konflikter redan i planeringsskedet, men även i dessa fall sker ofta slutliga avvägningar i särskilda tillståndsprocesser.

Ingen konsekvensutredning genomförs

Utifrån kritiken att övriga intressen inte behandlas påtalas också bristen att ingen konsekvensutredning genomförs. Men eftersom bevarandeplanen endast utgör ett rådgivande dokument och inte är att betrakta som ett formellt styrande planeringsbeslut med föreskrifter som har direktverkan finns inte heller något formaliserat krav vare sig på miljöbedömning eller annan konsekvensutredning²³.

Andra EU-länder

Även detta skiljer sig från vissa andra länders motsvarande förvaltningsplaner som kan ha en annan styrande verkan och därmed omfattas av krav på miljöbedömning.

Länsstyrelsen Kalmar län har under samverkan kring en bevarandeplan formulerat följande svar till den kritik som handlar om avvägning mot andra intressen:

”Bevarandeplanens samlade innehåll kan innebära följder för olika verksamheter som länsstyrelsen är medveten om, men inte kan behandla i själva bevarandeplanen.”

Länsstyrelsen har ett tydligt uppdrag att uppmärksamma detta bredare perspektiv som kopplar till övriga intressen och till avvägningar mellan olika intressen. Vi förstår därför synpunkten och ser också behovet av att tydligt hänvisa till olika underlag som beskriver övriga intressen som sammanfaller med Natura 2000-området för att lyfta vidden i dessa frågor i olika sammanhang. Detta kan vi göra även om den egentliga bevarandeplanen fortfarande inte ska innehålla beskrivningar av dessa eller avvägningar mellan intressen.”

²² EU-kommissionen. (2021) [Natura 2000 och kulturlandskap](#)

²³ 1–3 §§ förordning (2024:183) om konsekvensutredningar

Otillräckligt antal utpekade områden eller areal av livsmiljötyper

Sverige har fått formell kritik från EU-kommissionen för att inte ha utsett tillräckligt många Natura 2000-områden, särskilt vad gäller marina miljöer²⁴.

Det förekommer fall där gynnsam bevarandestatus inte kan säkerställas med mindre än att ytterligare Natura 2000-arealer införlivas i nätverket, eller åtminstone att anslutande områden sköts och förvaltas med naturvårdsmål för att stärka värdena inom befintligt utpekade områden.

Otillräckliga resurser för genomförande

Administration av Natura 2000, inklusive löpande uppdateringar av bevarandeplaner, är i grunden en ramfinansierad uppgift som många länsstyrelser inte har möjlighet att prioritera. Inte utan särskilda extramedel som exempelvis har tilldelats för uppdatering av de bevarandeplaner som berörs av den nationella provningsplanen för vattenkraft.

Förvaltning av Natura 2000-områden, vilket inkluderar skötsel och restaureringsåtgärder, men även uppföljning är en uppgift för länsstyrelserna som i stort är avhängig omfattningen av tilldelade skötselmedel via Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheternas möjligheter att bedriva en adekvat tillsyn av verksamheter som påverkar Natura 2000-områdena är på motsvarande sätt resursrelaterad.

Även övriga finansieringsformer som landsbygdsstöd och olika statliga stöd för åtgärder för att bevara eller återställa biologisk mångfald är viktiga för genomförande av bevarandeåtgärder inom Natura 2000. Det finns dock enligt vår kännedom inga svenska stödsystem där Natura 2000-områden uttryckligen är prioriterade eller automatiskt ger högre ersättning. Nationell prioritering sker snarare utifrån naturvärden, inte formell Natura 2000-status. Detta har ansetts riktigare från ett rättvise- och ett objektivet värdeperspektiv, men medför samtidigt att tillgängliga resurser sprids och inte nödvändigtvis räcker för klara de naturaåtaganden som de facto gäller. Däremot kan regionala prioriteringar, exempelvis projektbeslut inom LONA, framhålla Natura 2000 och ange förtur till stöd eller insatser i dessa områden. En tydligare koppling mellan nödvändiga bevarandeåtgärder som läggs fast i bevarandeplaner och finansiering av dessa insatser skulle öka incitamenten för markägare att genomföra åtgärder.

Mer omfattande insatser har kunnat finansieras inom ramen för Life-projekt. Länsstyrelserna har olika förutsättningar att kunna agera motor och vara projektledare för dessa projekt, men senare års större samarbetsprojekt med många deltagande partners har varit framgångsrika.

Brist på ekonomiska och personella resurser hindrar såväl grundläggande kunskapsinhämtning som genomförandet av nödvändiga åtgärder och uppföljning och inte minst samverkan kring dessa frågor. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har utformat uppföljningen så att det

²⁴ Europeiska Kommissionen (2022)

går att bedöma om målen med den övergripande nationella förvaltningen av skyddad natur nås, vilket leder till bristande nationell överblick och svårigheter att styra resurser effektivt.²⁵

Utpekade Natura 2000-områden har inte fullt reglerade bevarandeåtgärder

För SAC-områden finns ett krav på att de nödvändiga bevarandeåtgärderna ska vara reglerade genom lag, annan författning eller avtal²⁶. Vägledningar anger att bevarandeplanen bör ange hur åtgärderna är eller behöver vara reglerade. Men det är ett konstaterande att här finns generella brister – i synnerhet kopplat till de Natura 2000-områden som inte samtidigt omfattas av beslut om områdesskydd.

När ett område av gemenskapsintresse har valts ut av kommissionen ska medlemsstaterna senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde (SAC) och vidta de nödvändiga bevarandeåtgärderna för alla skyddade livsmiljöer och arter som finns i området.

Artikel 4.4 i habitatdirektivet.

I dessa områden har vi i stället angivit flertalet generella bevarandeåtgärder (pekat på generell skyddslagstiftning som strandskydd, 4:6 miljöbalken eller på miljöersättningar till hävd av gräsmarker etc.). Detta liknar den allmänna praxis som enligt EU-domstolen inte säkerställer kraven på att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder genom fullständiga, klara och precisa åtgärder utifrån det specifika områdets ekologiska behov. Man pekar tvärtom på nödvändigheten av att vidta konkreta bevarandeåtgärder såsom rättsliga instrument med bindande verkan, om så krävs i förhållande till tredje man²⁷.

Bristande tillsyn

Denna rapport tar inte heller upp det generella behovet av en utvecklad och mer samordnad tillsyn mellan ansvariga tillsynsmyndigheter. Detta är dock ett uppmärksammat behov som gäller såväl tillsynen av skogsbruksåtgärder hos Skogsstyrelsen som tillsyn av övrig verksamhet vilken är fördelad mellan länsstyrelser, kommuner, Kustbevakningen och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Den tillsyn som sker är ofta inriktad på reaktiva kontroller snarare än att säkerställa att bevarandemål faktiskt uppfylls eller att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas.

Lagstiftningen

Den svenska lagstiftningen kan innehålla bestämmelser som försvårar genomförandet av nödvändiga bevarandeåtgärder. Ett grundläggande aspekt är att svenska regler bygger på hänsynstagande vid prövning av enskilda åtgärder snarare än en proaktiv planering för att säkerställa gynnsam bevarandestatus för värdefulla naturtyper och arter. Bevarandeplaner är tänkta som stöd som kan förtydliga behovet av bevarandeåtgärder, men dessa ger inga mandat

²⁵ Riksrevisionen (2024)

²⁶ Naturvårdsverket. (2014)

²⁷ Dom den 21. 9. 2023, C-116/22, Kommissionen/Tyskland samt dom den 29 juni 2023, C-444/21, Kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden).

eller tydliga prioriteringar för konkreta insatser, vilket kan leda till att nödvändiga åtgärder dröjer eller uteblir helt.

Sammanfattningsvis finns ett grundläggande gap mellan det regelverk som ytterst syftar till att säkerställa gynnsam bevarandestatus – och den praktiska kapaciteten att genomföra samordnade, långsiktiga bevarandeåtgärder i svenska Natura 2000-områden.

Mer generella problem kopplat till bevarandeplaner

Standardiserad datablankett för Natura 2000 – Standard Data Form (SDF)

EU-kommissionens Standard Data Form (SDF) är det officiella formulär som används för att samla in och rapportera detaljerad information om Natura 2000-områden inom EU. SDF är central för dataleveranser till EU:s Natura 2000-databas.

SDF strukturerar uppgifterna med hjälp av koder, datakvalitet, representativitet och bevarandetillstånd för att:

- Jämföra områden på europeisk nivå.
- Identifiera prioriterade områden för åtgärder.
- Följa upp om bevarandetillståndet förbättras eller försämras över tid.

N2000-handläggarstödet för att administrera SDF-data är ett system som används av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det har fram till nu egentligen bara används i samband med förslag till nya utpekanden. Det har inte varit ett praktiskt använt verktyg i den löpande förvaltningen. Det finns inte heller några som helst kopplingar till de parallella skötselsystem som naturvårdsförvaltningen använder. Inte heller till de system som används inom vattenförvaltningen eller vattenvården i övrigt.

Vilka naturauppgifter ska vi förhålla oss till?

Databasen N2000 innehåller de officiella uppgifter om livsmiljötyp, areal och artförekomst som hör till gällande regeringsbeslutet. Dessa uppgifter kan vara felaktiga och kan förändras över tid. I den nationella kartan över utbredningen av livsmiljötyper (NNK) och i bevarandeplanen kan uppgifterna därför vara uppdaterade och skilja sig från SDF och regeringsbeslutet. I en uppdaterad bevarandeplan anger man i dessa fall såväl rapporterade uppgifterna parallellt med uppdaterade uppgifter som bygger på bättre kunskap. Vid en prövning är det dock efter flera rättsfall tydligt att det är verkligheten och bäst tillgängliga uppgifter som gäller.

Ny datablankett 2023

Den senaste uppdateringen av SDF från 2023 har tagits fram för att bättre möta nya krav inom EU:s naturvårdspolitik och för att harmonisera rapporteringen mellan medlemsländerna.

Det finns en hel del nyheter i formatet men den största är att medlemsstaterna nu förväntas uppdatera informationen minst vart sjätte år. Bland de andra nyheterna är rapportering av areal (hektar) livsmiljötyp i respektive grad av bevarande:

- gott tillstånd
- inte gott tillstånd
- okänt tillstånd.

Uppdateringen innebär enligt Kommissionen både nya möjligheter och vissa utmaningar för medlemsstaternas dataleveranser, men är avgörande för att möta framtida krav på naturvårdsrapportering och dataintegration på EU-nivå.

Från och med 2028 förväntar sig EU områdesvisa redovisningar av bevarandetillstånd för arter och livsmiljötyper i Natura 2000-områdena, men delrapportering kommer att behöva påbörjas innan dess. Denna rapportering kommer att behöva speglas i bevarandeplanerna.

Den gällande SDF-strukturen finns digitalt på EU:s referensportal för Natura 2000²⁸.

Man kan säga att bevarandeplaner och SDF-uppgifter för enskilda områden kompletterar varandra:

- SDF ger en standardiserad översikt för EU-sammanställningar.
- Bevarandeplanen ger detaljerad vägledning för den lokala förvaltningen.

Inga synkroniserade uppgifter

Vi har hittills en bristfällig koppling mellan innehållet i bevarandeplanerna och det som är rapporterat i Standard Data Form/SDF-databasen. Det gäller exempelvis bevarandeplanens beskrivningar av hotbild och påverkan visavi Standard Data Forms angivna koder för påverkan (Pressure). Även statusbedömningar kan skilja sig åt. Bedömningen är att SDF rymmer en stor mängd bedömningar som saknar verifikation och/eller koppling till faktiska uppföljningsinsatser.

Detta skulle kunna leda till ifrågasättanden kring varför Sverige har behov av Life-medel för genomförande av bevarandeåtgärder där vi inte rapporterat några hot/problem i SDF. Och tvärtom – krav på att vi vidtar åtgärder kopplade till områdesspecifika problem som vi har lyft i redovisningen.

Specifika brister i utformning och genomförande

Dagens bevarandeplaner har kommit utformats på en mängd olika sätt, även om den grundläggande strukturen och rubrikerna för innehållet följer Naturvårdsverkets vägledning.

Beskrivningen av det berörda området kan vara mer eller mindre omfattande. För beskrivningen av livsmiljötyperna/naturtyperna används regelmässigt generella beskrivningar från Naturvårdsverkets vägledningsdokument. Befintlig status redovisas inte alltid (sällan) och i princip aldrig görs en koppling till de den uppgift som framkommer av SDF-databasen. För arter är det inte ovanligt att bevarandeplanen endast redovisar att de förekommer. Bevarandemålen är regelmässigt av generell och standardiserad karaktär. I huvuddelen av akvatiska bevarandeplaner finns ingen koppling mellan bevarandemålen och vatten- eller havsmiljöförvaltningen. De angivna behoven av bevarandeåtgärder varierar i nuläget stort mellan bevarandeplaner, men är ofta på en övergripande nivå. Bevarandeplanerna ses framför allt som ett viktigt grunddokument där det fastställs att restaureringsåtgärder är nödvändiga, men planerna används inte alltid direkt i själva planeringen och utförandet av restaureringsåtgärder²⁹. Det sistnämnda behöver dock inte utgöra ett problem, se avsnittet *Nödvändiga bevarandeåtgärder*.

²⁸ [Reference Portal for Natura 2000](#)

²⁹ Hansson (2025)

Flera analyser och myndighetsrapporter har identifierat vanligt återkommande brister i både utformning och genomförande av svenska bevarandeplaner^{30 31 32}. Dessa kan sammanfattas i följande punkter som utvecklas mer i följande avsnitt:

- **Inaktuella bevarandeplaner**

Bevarandeplanerna uppdateras inte regelbundet, vilket leder till att de inte reflekterar aktuella förhållanden eller ny kunskap. Många befintliga bevarandeplaner har inte reviderats sedan de först upprättades. Detta försvårar effektiv förvaltning och gör att planerna inte alltid speglar aktuella behov och hotbilder, vilket minskar deras relevans. Några Natura 2000-områden saknar fortfarande bevarandeplan.

- **Kännedom om lokala förhållanden**

Information om livsmiljötyper och arter i bevarandeplanerna baseras på "bästa tillgängliga kunskap". Fältdata är ojämnt insamlade geografiskt, så vissa områden saknar god kartläggning, vilket riskerar systematiska fel i bedömningar. De samlade underlagen som ligger till grund för såväl målformuleringar, beskrivningar av hotsituation³³ som åtgärdsbehov har ofta brister avseende lokala detaljer och förhållanden.

- **Ekologiska kunskapsluckor**

Det råder en allmän osäkerhet kring många ekologiska förhållanden, särskilt kring vilken nivå av kvalitet i naturens strukturer och funktioner som krävs för att den ska fungera väl. Det är svårt att fastställa relevanta områdesspecifika tröskelvärden för att avgöra om ett område uppnår gott tillstånd inom ett Natura 2000-område. Det finns därför ett stort behov av att bättre knyta dessa bedömningar till aktuell vetenskaplig kunskap. Samtidigt måste vi vara beredda att ompröva och justera våra bedömningar i takt med att ny kunskap blir tillgänglig.

- **Felaktiga och motstridiga uppgifter**

Det är vanligt att fastställda regeringsbeslut släpar efter och anger andra uppgifter än de senast tillgängliga. Bristfälliga eller divergerande uppgifter kan skapa osäkerhet vid tillståndsprövningar och försvåra rättssäkra beslut³⁴. Vid en prövning är det dock bäst tillgängliga uppgifter som gäller.

- **Brist på tydliga och mätbara mål**

Många bevarandeplaner innehåller alltför generella eller otydliga målformuleringar, vilket försvårar uppföljning och utvärdering av om gynnsam bevarandestatus uppnåtts i området. Det finns även bevarandeplaner där prioriteringar saknas.

- **Otillräcklig prioritering och beskrivning av åtgärdsbehov**

Planerna saknar ofta tydliga prioriteringar för vilka bevarandeåtgärder som är mest angelägna och vilka hot som är mest akuta.

- **Genomförande av bevarandeåtgärder släpar efter**

Det finns ingen omedelbar koppling mellan åtgärdsbehoven som bevarandeplanerna

³⁰ European Court of Auditors (Europeiska revisionsrätten) (2017)

³¹ Riksrevisionen (2024)

³² Naturvårdsverket (2021)

³³ Helldin & Tytor (2017)

³⁴ [MÖD 2020:14](#), 2020-02-04

beskriver och de prioriteringar som görs av olika intressenter, vilket gör att många åtgärder som krävs för att nå målen inte genomförs.

- **Fragmenterade informationsflöden**

Lagring av uppgifter är spridd genom att en stor mängd områdesspecifik data endast återfinns i separata dokument, utan ett centralt standardiserat lagringssystem, vilket försvårar såväl samordning som nationell utvärdering.

- **Brist på källhänvisningar**

Många uppgifter i bevarandeplaner saknar källhänvisningar och referenser, vilket försvårar kvalitetssäkring.³⁵

EU:s granskningar

Olika mer övergripande granskningar på EU-nivå har identifierat motsvarande brister i innehållet i samtliga medlemsländers förvaltningsplaner för Natura 2000-områden.

Den europeiska revisionsrätten (ECA) har identifierat specifika brister i medlemsländernas arbete med genomförandet av Natura 2000 i stort som också delvis relaterar till arbetet med områdenas förvaltningsplaner. Deras rapport³⁶ från 2017 anger för det första att endast cirka hälften av de europeiska områdena vid tidpunkten för granskningen hade faktiska förvaltningsplaner, och där sådana fanns var de ofta ofullständiga eller inte implementerade i praktiken. ECA lyfter flera centrala problem som i högsta grad är relevanta även för svenska bevarandeplaner.

Bevarandemål:

- **Otydliga och otillräckligt preciserade mål**

ECA konstaterar att många medlemsländer, inklusive Sverige, har bevarandemål som är för generella och inte tillräckligt mätbara eller tidsatta. Det saknas ofta tydliga indikatorer för vad som utgör gynnsam bevarandestatus för respektive art eller livsmiljötyp.

Hotsituation:

- **Otillräcklig analys av hot**

Rapporten pekar på att hotbilden mot områdenas naturvärden ofta är ofullständigt analyserad. Det saknas systematiska och uppdaterade hotbedömningar som tar hänsyn till både aktuella och potentiella framtida hot.

- **Brist på prioritering av hot**

Hoten rangordnas sällan utifrån allvarlighetsgrad eller sannolikhet, vilket gör det svårt att prioritera åtgärder och resurser.

Nödvändiga bevarandeåtgärder:

- **Brist på koppling till faktiska åtgärder**

Alla mål som inte har uppnåtts har inte konkreta åtgärder kopplade till sig.

- **Försenade eller otillräckligt definierade bevarandeåtgärder**

Nödvändiga åtgärder för att uppnå bevarandemålen är ofta försenade eller inte tillräckligt väl definierade i planerna. Det saknas konkreta, platsanpassade åtgärdsförslag med tydlig

³⁵ Grundström & Aronsson (2021)

³⁶ European Court of Auditors (2017)

ansvarsfördelning och tidsplan. Detta leder till att viktiga insatser inte genomförs i tid eller med rätt inriktning.

- **Realistisk åtgärdsplanering saknas**

Planerna innehåller sällan en komplett och realistisk beskrivning av vilka resurser som krävs för att genomföra åtgärderna. Angivna åtgärder är inte heller alltid realistiskt kopplade till tillgängliga resurser.

Uppföljning:

- **Otillräcklig uppföljning och utvärdering**

Det finns övergripande brister i system för att följa upp och utvärdera effekten av genomförda åtgärder, och det saknas standardiserade indikatorer för att mäta framsteg mot bevarandemålen. Planerna saknar därför ofta tydliga indikatorer, kvantifierade mål och definierade kontrollpunkter för uppföljning.

Deltagande och samordning:

- **Bristande involvering av intressenter och lokal förankring**

Lokala aktörer och intressenter involverades inte tillräckligt i planering och genomförande, vilket påverkade acceptansen och effektiviteten i bevarandearbetet. Det saknas ofta tydliga processer för att involvera berörda aktörer och allmänheten i framtagandet och uppföljningen av bevarandeplanerna.

- **Otillräcklig samordning mellan sektorer och myndigheter**

Det finns brister i samordningen mellan olika myndigheter och sektorer (till exempel miljö, jordbruk, skog, vatten), vilket leder till ineffektiv förvaltning och fördröjda åtgärder eller till och med att åtgärder kan motverka varandra.

- **Otillräcklig finansiering**

Det saknades tillgängliga resurser. EU-medel användes inte effektivt.

Utöver ovanstående frågor som direkt berör förvaltningsplaner lyfter även ECA problem med otillräcklig bedömning av verksamheter som påverkar Natura 2000-områden som gör att projekt med potentiell påverkan på områdena bedömdes inte tillräckligt noggrant eller konsekvent.

Även EU-kommissionen har påpekat att Sverige saknar en strukturell och generell rättslig ram för att förebygga försämring och störningar inom Natura 2000-näten, vilket är själva kärnan i kravbilderna enligt 6.2 i art- och habitatdirektivet³⁷.

Relaterade sakområden och integration med andra planeringsinstrument

Det finns en stor mängd uppenbara kopplingar mellan bevarandeplanernas innehåll och andra konkurrerande eller samverkande sektorer, uppdrag och verksamhetsområden. Detta ger många sammanflätade exempel såväl på mål, regler som på åtgärdsbehov. Alla sådana kopplingar tydliggörs inte i en bevarandeplan. Det är dock en nödvändighet att länsstyrelsen är medveten om

³⁷ Europeiska Kommissionen (2020)

dem. Det behövs såväl för samordning av samverkande insatser som för att tydliggöra uppenbara målkonflikter.

Bevarandepланens sak är nu inte att lösa alla eventuella målkonflikter. Påverkansfaktorer och hot mot bevarandevärden i Natura 2000-områden beskrivs i bevarandepланerna, men de faktiska avvägningarna och beslut visavi konkurrerande intressen sker normalt i särskilda tillståndsprövningar enligt nationell lagstiftning.

Följande sammanställning utgör endast exempel på den bredd av relaterade sakområden som på ett eller annat sätt kan relatera till de mål och åtgärder som hör hemma i en bevarandepлан.

- EU-lagstiftning och Sveriges EU-rapportering om tillämpning och status enligt art- och habitatdirektivet³⁸, fågeldirektivet, naturrestaureringsförordningen, havsmiljödirektivet, översvämningsdirektivet, hållbarhetsdirektivet
- Nationellt prioriterade åtgärdsbehov som följer av Sveriges EU-rapport Prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 (PAF) för år 2021–2027
- Ramdirektivet för vatten och vattenförvaltningen; förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, MKN
- Samhällsplanering; kommunernas fysiska planering, havsplaneringen (Natura 2000 som riksintresse enligt 4 kap miljöbalken)
- Miljöprövning; Naturatillståndsprövningar, Övriga prövningar Samordnad nationell prövningsplan för vattenkraften (NAP), artskyddsprövningar etc.
- Tillsynsarbete/tillsynsplaner; länsstyrelser, Skogsstyrelsen³⁹, kommuner
- Hållbar vattenresursförvaltning
- Agenda 2030; hållbarhets- och miljömålsarbetet, Sveriges miljö kvalitetsmål
- Mål för biologisk mångfald (CBD), EU:s biodiversitetsstrategi och Nya gröna giv, mål för skydd av natur och naturrestaurering, utveckling av adaptiv förvaltning
- Arbetet för fungerande grön infrastruktur (GI) inklusive ekosystemtjänstperspektivet
- Klimatomställning och klimatanpassning, (sårbarhetsanalyser, klimatanpassningsplaner med naturbaserade lösningar⁴⁰)
- Våtmarksuppdraget
- Områdesskydd; nationella och regionala strategier för formellt skydd och annat bevarande (limniskt, marint, våtmarker, skog, odlingslandskapet)
- Adaptiv förvaltning av [Värdefulla vatten](#) (Havs- och vattenmyndigheten)
- Sektor skogsbruk; det nationella skogsprogrammet och regionala skogsprogram, målbilder för god miljöhänsyn, skogsbruksplanering, avrinningsområdesanpassat skogsbruk, naturnära skogsbruk etc.

³⁸ Vart sjätte år sker rapportering till EU enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. För varje art och livsmiljötyp görs en samlad bedömning av bevarandestatus och trend i varje region där arten eller livsmiljötypen förekommer. Se [Naturvårdsverkets webbplats](#).

³⁹ Jämför särskilt Grip on Life, aktivitet C10, Metod för [GIS-analys av påverkansområde vid prioriterade vatten](#)

⁴⁰ [Naturbaserade lösningar](#) (Naturvårdsverket)

- Sektor jordbruk/livsmedelsförsörjning; Livsmedelsstrategin, EU:s gemensamma jordbrukspolitik med landsbygdsprogrammet med nationella och regionala prioriteringar, jordbruksstödens grundvillkor
- Sektor energi; Energiförsörjningsplaner etc.
- Sektor fiske; fiskeripolitik, fiskevårdsplaner etc.
- Sektor viltförvaltning & jakt
- Övriga näringspolitiska mål
- Landsbygdspolitiska mål
- Friluftspolitiska mål
- Miljöövervakningen
- Myndigheternas digitaliseringsuppdrag; utveckling av dataflöden för att skapa mervärden för planering etc.

Samordning av bevarandeplaner för angränsande Natura 2000-områden

Olika länsstyrelser är sällan i kronologisk fas med varandra när det kommer till arbetet med uppdatering av bevarandeplaner. Detta försvårar nödvändig samordning avseende områden som berör varandra. Dessa kan vara av liknande karaktär (exempelvis vattendragsobjekt som ligger i olika delar av avrinningsområdet, eller av helt olika karaktär (exempelvis ett skogsobjekt som angränsar till ett vattendragsobjekt).

Bevarandeplanernas aktualitet

Det finns ett stort behov av löpande uppdateringar av bevarandeplaner

Bevarandeplanen behöver revideras när ny kunskap tillkommer eller när omständigheterna i eller runt området ändras. Det finns därför ett behov av att regelbundet uppdatera och förbättra dessa planer för att säkerställa att de är anpassade till aktuella förhållanden och kunskap. Detta är avgörande inte minst för att de ska utgöra grund för prövningar⁴¹. De många gånger komplexa frågeställningarna som hanteras i en bevarandeplan gör behovet av dynamiska bevarandeplaner större. Detta eftersom förutsättningarna kontinuerligt ändras genom nya beslut, åtgärder och kunskap.

Ett särskilt problem är att det är vanligt att fastställda regeringsbeslut släpar efter och anger andra uppgifter än det som speglar aktuell kunskap. Bristfälliga eller divergerande uppgifter kan skapa osäkerhet vid tillståndsprövningar och försvåra rättssäkra beslut⁴². Vid en prövning är det dock efter flera MÖD-domar tydligt att det är verkligheten och bäst tillgängliga uppgifter som gäller.

Se förslag *Om beslutade uppgifter och aktuellt kunskapsläge skiljer sig åt.*

Avsaknad av system för löpande uppdatering

I de flesta län saknas praktiska förutsättningar för att kunna arbeta med alla nödvändiga löpande uppdateringar. Det är inte en insats som med nuvarande resurser ryms inom länsstyrelsernas ramanslag och med ordinarie bemanning. En generell bild är att det finns ett behov av att

⁴¹ Enligt 17 § förordningen om områdesskydd.

⁴² [MÖD 2020:14](#), avgörandedatum 2020-02-04

löpande kunna arbeta med uppdateringar av bevarandeplanerna på ett sätt som hittills inte varit praktiskt möjligt utan särskilda anslag till länsstyrelserna.

Ett avgörande hinder för att länsstyrelserna har kunnat göra löpande uppdateringar är att mer omfattande översyn är en allt för arbetskrävande uppgift. Det är rimligt att tro att nödvändig ajourhållning är svårare att hantera med stora och omfångsrika dokument.

Alla bevarandeplanens delar har däremot normalt inte samma behov av löpande uppdateringar. Allmänna beskrivningar av området och dess bevarandevärden och påverkansfaktorer är sådant som inte förändras lika ofta som beskrivningen av status och en aktualiserad förteckning över nödvändiga bevarandeåtgärder kan göra.

Här finns ett generellt problem kopplat till att många bevarandeplaner har kommit att bli både omfångsrika och komplicerade dokument, med ett innehåll som spänner över många olika kompetensområden. Som en extra konsekvens kan man ibland ana att när det väl ges förutsättningar för ett arbete med uppdatering av en äldre bevarandeplan – då finns en tendens att göra arbetet grundligt som ibland leder till ett omfattande tillskott av ny textmassa. Frågan man måste ställa sig är om det främst är mer djuplodande beskrivningar som saknas eller om det, som behandlas längre fram, i stället ofta kan vara det omvända? Det vill säga att det snarare finns ett behov av att koncentrera innehållet och fokusera på det som är relevant för Natura 2000-områdets syfte och mål.

En generell kunskapsbrist

Vad krävs för målformulering och bedömning av nödvändiga bevarandeåtgärder

Bevarandeplanen förväntas ge en beskrivning av de övergripande förutsättningarna i Natura 2000-området och ska tydliggöra specificerade bevarandemål, så långt detta är möjligt. Det är däremot ett faktum att vi i många Natura 2000-områden inte har tillräcklig bakgrundskunskap för att kunna formulera helt områdesspecifika bevarandeplaner. Ofta saknas tillräcklig lokal detaljkunskap för att fastställa preciserade områdesspecifika bevarandemål för samtliga utpekade arter och livsmiljötyper i Natura 2000-områdena. Det kan dessutom saknas kunskap kring enskilda arters särskilda ekologiska krav och vilka nivåer av olika miljövariabler som generellt är nödvändiga att upprätthålla för ett långsiktigt säkrat bevarande.

Det finns därför all anledning att klargöra hur det ska kunna gå att fastställa tillräckligt relevanta och tydliga bevarandeplaner när tillräcklig kunskap inte finns för det specifika Natura 2000-området. Detta kan ske genom att tydliggöra:

- Hur bevarandemål, bevarandetillstånd, påverkansfaktorer samt nödvändiga bevarandeåtgärder kan beskrivas trots generella kunskapsbrister eller där specifika lokala uppgifter saknas.
- Om nationella ställningstaganden och skrivningar utifrån övergripande ekologiska behov för respektive art eller livsmiljötyp kan fungera.
- Nationella sammanställningar och konkreta ramar för hur mätbara bevarandemål kan formuleras för effektiv uppföljning.
- Vilka kunskapsunderlag som i realiteten behövs för att kunna bedöma bevarandetillstånd när uppföljning inte har skett?
- Rutiner för hur en sammanvägd bedömning av gynnsam bevarandestatus på områdesnivå ska ske. Motsvarande rutiner för att tillståndsklassa livsmiljötyper inom en inventeringsyta

finns i fastställda uppföljningsmanualer, men saknas däremot på områdesnivå vilket gör att det därför ofta sker genom en sammanvägd expertbedömning.

Dessa frågor kommer till del att tydliggöras genom pågående nationell uppdatering av naturtypsvägledningarna.

En god kunskapsbas är avgörande för kommunikation och beslutsfattande

Bra vetenskapliga data är avgörande, men lokal kunskap och erfarenhet bör användas för att fylla kunskapsluckor och för att utveckla platsspecifika förvaltningsåtgärder som testats över tid⁴³.

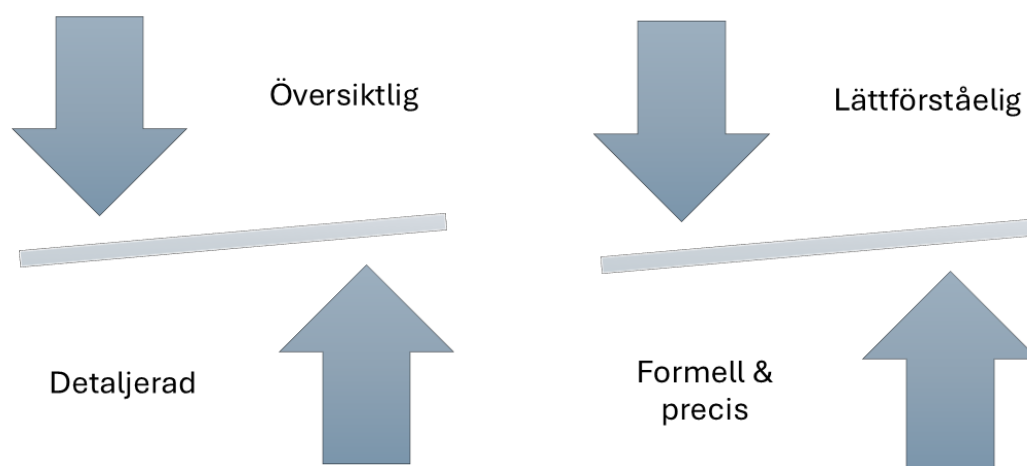
Tydlighet kring uppmärksammade kunskapsbrister kan bli bättre

Lika viktigt som att ange källor till olika områdesspecifika ställningstaganden är att notera den information och det data som inte finns tillgänglig, men som har avgörande betydelse för att kunna beskriva tillståndet för värdena. Det är viktigt att sådan information om kunskapsbrist framgår tydligt i bevarandeplanen, exempelvis för provningar eller när vattenmyndigheten ska inhämta underlag för sin normsättning⁴⁴.

Bevarandeplanens detaljeringsgrad

När förutsättningar att fastställa preciserade områdesspecifika bevarandemål för samtliga utpekade arter och livsmiljötyper i Natura 2000-områdena saknas går det inte heller att helt tydliggöra vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta och vilka typer av verksamheter som utgör problem. Det innebär att man av praktiska skäl tvingas formulera sig översiktligt och generellt trots utbredda önskemål om mer av detaljer och tydlighet i planerna.

Hur detaljerad man kan vara i bevarandeplanen beror på kunskapsläget men också på storleken på det berörda Naturaområdet. Detta innebär att man av praktiska skäl tvingas formulera sig mer översiktligt och generellt i stora områden.



Figur 2. Utformningen av en plan är en balansgång mellan formella precisa formuleringar och förståelse.

⁴³ Bouwma, et al. (2010)

⁴⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2021A)

Det är en särskild utmaning att göra en plan tillräckligt detaljerad för att ge stöd i enskilda frågor eller ärenden och samtidigt överskådlig och begriplig för full förståelse.

Bedömning i ärenden kräver ofta mer detaljer kring lokala förhållanden

I samband med olika prövningar eller vid planering av detaljerade bevarandeåtgärder kommer alltid behovet av kunskap att vara större. Denna typ av detaljunderlag kan sällan eller aldrig bevarandeplanen rymma. Det är därför ofrånkomligt att situationer uppstår där ytterligare kunskapsunderlag kommer behöva tas fram för att kunna göra rätt bedömningar.

Kunskapsbristen blir särskilt påtaglig när bedömningar av olika planers och projekts påverkan på ett specifikt Natura 2000-område ska göras inom ramen för prövning och tillsyn. Det finns en uppenbar risk att detta kommer att påverka undersökningskraven som ställs på enskilda verksamhetsutövare.

I enskilda prövningar innebär detta att det ofta behövs mer detaljerade underlag för att kunna göra rätt bedömningar av den aktuella verksamheten. Detta är inte unikt för ärenden som berör Natura 2000-områden, men det är uppenbart att bevarandeplanens skrivningar långt ifrån alltid är tillräckliga för att de alla de svar som efterfrågas i prövningssammanhang. I vissa fall uppstår motsättningar mellan bevarandeplanens uppgifter och eventuellt uppdaterade eller kompletterande underlag eller ställningstaganden i en ny miljökonsekvensbeskrivning. Det finns tyvärr exempel på att domstolen har läst bevarandeplanens fastställda formuleringar som om det vore lagtext och inte har lagt samma vikt vid länsstyrelsen utvecklade framställan vid prövningen, vilket har inneburit oväntade problem såväl för sökanden som utifrån konsekvenser för förvaltningen av området.

Frågan har uppkommit om behovet av en mer omfattande juridisk analys behövs kring sättet att formulera bevarandemål, så att de är tillräckligt tydliga i prövningssammanhang. En reflektion är att länsstyrelsen i samband med mål i domstol till och med haft svårt att få gehör för försök att förtydliga andemeningen med vissa formuleringar i fastställda bevarandeplaner.

Generella miljöproblem och åtgärdsbehov

Även om det i dag finns en ganska god bild över vilka generella problem och åtgärdsbehov som föreligger med koppling till våra naturmiljöer har vi alltså ofta ett bristande kunskapsläge kopplat till de exakta naturförhållandena i respektive område. Det gäller även graden av befintlig påverkan och därmed de utpekade värdenas bevarandetilstånd.

Det finns flera exempel på åtgärder som är positiva för de utpekade värdena i områdena, men där det kan vara svårt eller omöjligt att definiera exakt vad som är nödvändiga bevarandeåtgärder specifikt för området i fråga i den mening som bevarandeplanen bör förtydliga.

Ett av de mer påtagliga exemplen utgör de generella behoven av hydrologisk återställning som är relevant i större eller mindre grad i de allra flesta fall, och inte enbart i de uppenbart akvatiska och

semiakvatiska miljöerna, men som inte nödvändigtvis behöver vara analyserat i detalj inom varje område.

Som exempel är en generell bedömning att huvuddelen av våra svenska Natura-vattendrag är i behov av hydrologisk återställning för att nå bevarandemålen om en naturlig eller naturliknande hydrologi. Även om detta följaktligen leder till åtgärdsbehov är bilden att detaljkunskapen om den mer exakta lokala hydrologiska påverkan är dålig och mycket sällan kvantifierad. Ett grundläggande problem är bristen på mätdata från påverkade områden. Det är särskilt tydligt att det behövs mer hydrologisk kunskap och kunskap om påverkanstrycket både på myndigheter och i samhället i stort.⁴⁵

Jämför hanteringen i Wales respektive England där man tagit fram tematiska planer (Thematic Action Plans⁴⁶ respektive Theme Plans) för att ta itu med sådana problem som är vanliga i många områden, samt kunskapsanalyser (Evidence reports) som hjälper till att tydliggöra och fylla kunskapsluckor om Natura 2000-områden⁴⁷.

Det finns även exempel på generell påverkan på områdenas naturvärden som sällan eller aldrig behandlas i bevarandeplanerna. Helldin J-O & Tytor S (2017) lyfter fram att negativ påverkan på fågelfaunan från vägar och järnvägar är undervärderad i bevarandeplanerna till SPA-områden, särskilt vad gäller de delar av landet där påverkan är som störst. Bevarandeplanerna utgör därmed inget effektivt verktyg för att få till stånd särskild hänsyn eller generella effektminskande åtgärder längs transportinfrastruktur i eller i närheten av naturskyddade områden.

Lättare att identifiera problemområden än att bedöma gynnsam bevarandestatus

Det är ofta enkelt att upptäcka och peka ut områden där naturen är negativt påverkad eller har en bristande status i något avseende. Sådana områden är därmed tydliga kandidater för restaurering, förbättrad skötsel eller förändrade skötselmetoder. Det är betydligt mer komplicerat att med säkerhet bedöma om ett område uppfyller kraven för att ha en långsiktigt gynnsam bevarandestatus utifrån alla aspekter av begreppet. Det innebär att det är svårt att avgöra om ett område verkligen är i ett så gott skick att det inte kräver några särskilda åtgärder för att bevara sina naturvärden på lång sikt.

Detta speglar att naturvård ofta handlar om att åtgärda uppenbara problem, men att det är en större utmaning att säkerställa att allt fungerar optimalt och är hållbart över tid. För detta ändamål behövs en fungerande uppföljning.

Påverkansanalys

Det saknas ofta koppling mellan bevarandeplanens beskrivningar av hotbild och påverkan och vattenförvaltningens mer övergripande påverkansanalys), liksom till Standard Data Forms angivna koder för påverkan (Pressure). I många bevarandeplaner är avsnittet påverkan en allmän beskrivning av potentiella problem snarare än en specifik bedömning av relevant påverkan för det enskilda området och dess olika delar.

⁴⁵ SOU 2019:66

⁴⁶ [Natural Resources Wales / LIFE N2K Thematic Action Plans](#)

⁴⁷ Natural England (2015)

Områdesspecifik uppföljning och utvärdering saknas

Områdesspecifika uppföljningsplaner saknas för många befintliga Natura 2000-områden på grund av bristfälliga förutsättningar för uppföljning. Det finns behov av utvecklade fungerande metoder samt ytterligare resurser för ett praktiskt arbete med uppföljning.

Det ska noteras att Riksrevisionen har framfört att det i *samband med att uppföljningen ses över bör Naturvårdsverket även ta ställning till om det ska finnas uppföljningsplaner för varje skyddat område. Uppföljningsplaner utgör inte ett bra stöd för länsstyrelsernas uppföljning och används i begränsad utsträckning. Riksrevisionen bedömer att de inte fyller sitt syfte och att det är viktigare att länsstyrelserna samordnar den prioriterade uppföljningen, så att samma metoder och tidsintervall används i alla län. Eftersom uppföljning är kostsamt är det viktigt att den utformas så att den effektivt bidrar till utveckling av verksamheten*⁴⁸.

Uppföljning för att kunna utvärdera resultat är nödvändigt för en lärande och adaptiv förvaltning och är grunden för ett fungerande kvalitetsarbete. Uppföljning av mål och bevarandetillstånd är också ett stöd för förvaltare att prioritera rätt skötselinsatser. Dessutom ska uppföljningen ge underlag till att svara på hur de skyddade områdena bidrar till att bevara vår biologiska mångfald i stort, inklusive de livsmiljötyper och arter som ingår i naturvårdsdirektiven.

Det svenska uppföljningssystemet bygger på att en rad standardiserade sätt att mäta mål används i de skyddade områdena med både obligatoriska och frivilliga indikatorer – utifrån ett grundkoncept som togs fram 2005^{49 50}. Länsstyrelserna ansvarar för uppföljningen på områdesnivå. Ett sammanhållet system för datalagring av resultat finns inte, men verktyg och metoder utvecklas och förbättras fortlöpande, och det pågår en översyn av IT-stöd och riktlinjer⁵¹. För marina skyddade områden pågår särskilda satsningar för att förbättra uppföljningen och utvärdera effektiviteten i skyddet⁵².

Uppföljningen av status för arter och livsmiljötyper släpar dock efter och har, av olika anledningar, inte alltid följt manualer och vägledande dokument. Detta gör att det hittills varit svårt att använda resultaten som underlag för jämförelser och vidare åtgärder. I många fall har resurserna inte ens räckt till att påbörja arbetet. Det ska poängteras att uppföljningen av bevarandeplanernas målformuleringar baseras på det vårdanslag som länsstyrelserna erhåller. Länsstyrelserna prioriterar hårt och har prioriterat genomförande av åtgärder högre än uppföljning och revidering av skötselplaner.⁴⁸

Hittillsvarande uppföljning är inte tillräckligt omfattande för att i närtid kunna svara på den nödvändiga frågan om förekommande arterna eller livsmiljötyperna har gynnsam bevarandestatus i våra Natura 2000-områden eller inte. Den kritik som revisioner^{48 53} har framfört är alltså riktig.

⁴⁸ Riksrevisionen (2024)

⁴⁹ Naturvårdsverket (2005)

⁵⁰ Naturvårdsverket. (2010)

⁵¹ Naturvårdsverkets webbplats [Uppföljning i skyddade områden](#)

⁵² [Havs- och vattenmyndighetens webbplats. Regeringsuppdrag 2025.](#)

⁵³ European Court of Auditors (2017)

Fragmenterade informationsflöden

Bevarandeplansdatabas saknas

Information och data som hör till eller härstammar från bevarandeplanerna saknar hittills ett centralt standardiserat lagringssystem. I stället är informationen spridd och återfinns till viss del endast i de tillgängliggjorda bevarandeplanedokumenterna i PDF-format eller i tabelldokument på respektive myndighet. Exempelvis finns i dagsläget uppgifter om bevarandestatus för respektive livsmiljötyp i de separata Natura 2000-områdena endast i respektive bevarandeplan – om den ens är bedömd. Det innebär att informationen delvis är svårtillgänglig och att möjligheterna till en systematisk överblick saknas. Detta försvårar såväl sammanställningar som mer generella behov av uppdateringar.

Det finns behov av ett utvecklat system för bevarandeplanerna för att möjliggöra nationella sammanställningar av relevanta delar av bevarandeplanernas innehåll och stödja behoven i samband med Artikel 17-rapportering etc. Behov kan även finnas för regionala sammanställningar. Denna typ av sammanställningar som bygger på uppgifter från enskilda Natura 2000-områden och bevarandeplaner är i dagsläget en omöjlighet.

Var finns underlagen?

När det kommer till att sammanställa uppgifter som är relevanta för ett specifikt Natura 2000-område varierar inte bara underlagen utan även var relevanta uppgifter för bevarandeplanernas olika delar är sammanställt och lagras. Följande punkter ska endast ses som en kort exempelsamling:

- Skyddade områden har sina system.
- Uppföljning av skyddade områden har sina.
- Miljöövervakningen; fältdata, nationell miljöövervakning och biogeografiska program är inte fullt integrerade. Enligt uppgift pågår en översyn av IT-stödsystemen.
- Uppgifter som framkommit i samband med miljökonsekvensbeskrivningar har inget system för samordnad lagring, såvida det inte handlar om renodlade artuppgifter där Artportalen ska användas enligt standard för naturvärdesbedömningar.
- Vattenförvaltningen sammanställer uppgifter i VISS men mycket detaljuppgifter återfinns i parallella system som Åtgärder i vatten, Biotopkarteringsdatabas för att bara nämna två exempel.

Tillgängliggörande av resultat från uppföljningen

I denna rapport behandlas inte uppföljningen specifikt, men det är en praktisk komplikation att det inte finns en heltäckande plattform för tillgängliggörande av resultat från uppföljningen, delar av den akvatiska övervakningen undantagen. Detta är en stor och viktig utvecklingsfråga för att göra befintlig kunskap mer användbar – såväl inom och mellan myndigheter som för den intresserade allmänheten. Undantag gäller för artuppgifter som kan rapporteras i Artportalen med en särskild kategori ”Uppföljning av skyddade områden”.

Vi har en bristande adaptiv förvaltning

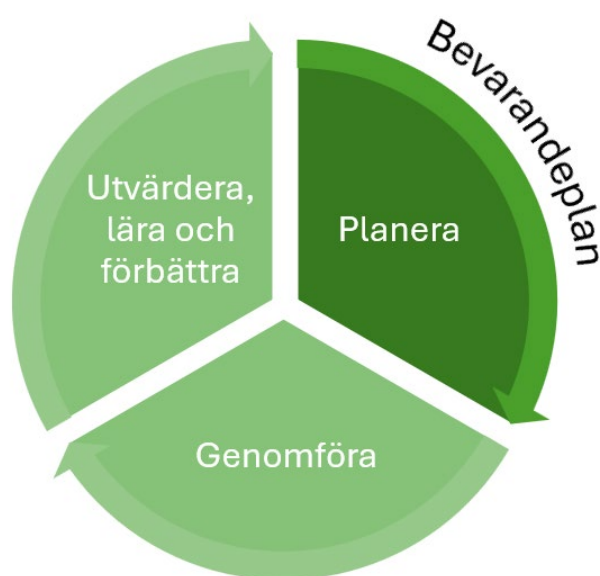
Det har framhållits att det finns behov av att tydliggöra vad begreppet ”systematiskt naturvårdsarbete” innebär i praktiken.

Konceptuellt innebär att arbeta systematiskt ett bestämt tillvägagångssätt som är förutsägbart och upprepningsbart. Dokumentation är centralt för ett systematiskt arbetssätt och för att kunna förbättra och effektivisera arbetet.

I bevarandeplanens planering ingår att fastställa vad som bör uppnås preciserat genom bevarandemålen, att göra en nulägesbeskrivning samt att kartlägga åtgärdsbehov.

Det faktiska genomförandet av åtgärder och av uppföljning ligger i praktisk mening utanför arbetet med bevarandeplanen.

Resultaten av genomförda uppföljningsinsatser ska leda till förnyad analys av åtgärdsbehovet och precisering av nya bevarandeåtgärder. Vi måste finna fungerande system för användning av uppföljningsdata – annars har vi ingen kunskapsstyrd adaptiv förvaltning⁵⁴.



Figur 3 Schematisk bild över de olika stegen som följer på varandra, och sedan upprepas, i en modell för adaptiv förvaltning. (Bearbetad efter Naturvårdsverket rapport [Vägledning om förvaltning av skyddad natur](#)).

Sammanfattningsvis behöver kunskapen om de flesta enskilda Natura 2000-områdena och deras status förbättras – och vi behöver bli bättre på att använda den kunskap som finns.

Ingen adaptiv förvaltning ger risk för felaktiga beslut och skötsel.

Dialog och samverkan

Det förutsätts att bevarandeplanerna ska tas fram och hållas aktuella i samverkan med berörda intressenter. Det är uppenbart att en fungerande samverkan är det effektivaste sättet, inte bara att

⁵⁴ Alm m.fl. (2021)

hantera och lösa konflikter, utan även för att få till bra och fungerande lösningar på komplicerade problem.

Rent praktiskt handlar en framgångsrik samverkan också om ömsesidigt förtroende och acceptans för olika perspektiv. Detta är svåra krav som inte heller löses bara för att man säger att man samverkar. Ibland krävs en helt neutral arena för att inleda en samverkan – en plats att mötas som inte är på en myndighet – där jämviktsförhållandena mellan deltagande parter ofta uppfattas som ojämnt. Det behöver också nämnas att det inte finns några krav på att lägga tid på samverkan för enskilda eller företag. Detta innebär att dessa parter måste uppfatta att det finns något att få ut av en egen insats.

Ett lyckosamt dialogarbete kräver tid och kontinuitet. Det finns ingen universell metod för detta, utan arbetssättet behöver anpassas efter områdets förutsättningar. En avgörande faktor som ofta brister är tid. Tid att mötas. Tid att lära känna varandra. Tid att reflektera. Tvärtom uppstår ofta praktiska problem för myndigheten när det gäller frågor om resurser att anordna eller bekosta anordnandet av dessa mötesarenor. Liksom den avgörande frågan om en personalkontinuitet.

En reflektion är att det inte alltid är kunskapen kring hur man bäst arbetar för att hantera konflikter som brister – utan att myndigheterna inte har förutsättningar att lägga den tid och de personalresurser som krävs för att detta ska fungera på riktigt. Att få till en nödvändig samverkan är en utmaning som få länsstyrelser upplever att man klarar av att genomföra på ett tillräckligt bra sätt. Det kräver också att staten prioriterar medel för dialog och deltagande, inte bara för fysisk naturvård. Ett tydligt politiskt ställningstagande för långsiktiga deltagandeprocesser är ofta en förutsättning. Även inbjudna aktörer (markägare, företagare, kommuner) kan se deltagande som en kostnad i tid och pengar – utan tydlig egen nytta.

I realiteten har inte funnits förutsättningar till en egentlig dialog med samtliga berörda under länsstyrelsernas arbete med att ta fram eller uppdatera bevarandeplaner för alla Natura 2000-områden.

SÄRSKILDA KOMMUNIKATIVA UTMANINGAR

- *Hur stor är kretsen av berörda?*
- *Många berörda är okända för länsstyrelsen.*
- *Bevarandeplanen eller relaterad information behöver vara specifik för att vara intressant.*
- *Att avgränsa eller fokusera dialogen till sådana frågor som gruppen kan påverka. Frågor som ligger utanför syftet med en bevarandeplan väcks alltid.*
- *Bevarandeplanen hanterar inte avvägningar mellan intressen. Men hur dessa ska behandlas behöver bli tydligt för alla. Se avsnittet Avvägningar mellan intressen.*

Avgränsning av frågeställningar som hör till bevarandeplanen

De övergripande hoten mot bevarandevärdena i Natura 2000-området beskrivs ofta i bevarandeplanen, men de faktiska avvägningarna och besluten om konkurrerande intressen sker

alltså först i enskilda tillståndsprövningar. Det är däremot ett konstaterande att frågor och dialog fokuserar ofta på just dessa frågor eftersom de är av störst intresse för flertalet berörda.

Som en följd av detta är det ofta svårt att få en förståelse för att bevarandeplanens beskrivningar av påverkansfaktorer och hot liksom nödvändiga bevarandeåtgärder inte är direkt bindande för någon part, på det sätt som exempelvis ett reservatsbeslut med skötselplan kan vara.

Bevarandeplanen är mer att se som ett hjälpmedel för berörda att se vad som skulle kunna vara ett problem för ett Natura 2000-område och vilka åtgärder som i sådant fall måste vidtas. Det är ett faktum att bevarandeplanen sällan eller aldrig kommer att kunna ge annat än riktlinjer för vad som riskerar orsaka påverkan på naturmiljön, eller en exakt klarhet i vad som är att anse som tillåtet eller inte utan Natura-tillståndsprövning.

Länsstyrelsens erfarenhet av genomförda dialoger med berörda visar att deras återkoppling grovt kan delas upp i följande fem kategorier:

1. Synpunkter på och kritik mot lagstiftning, politik samt tidigare beslut och utpekande av Natura 2000-området kopplat till äganderätt och verksamheter
2. Förståelsefrågor
3. Frågor om följder för mig/oss och mina/våra verksamheter
4. Meddelande om inga problem/är positiv
5. Ingen reaktion

Frågor som berör den första punkten kan sällan behandlas i samband med beslut att fastställa bevarandeplaner. Däremot är många sådana synpunkter en viktig återkoppling som länsstyrelsen behöver ta vidare i det fortsatta arbetet och i dialog med politiken.

Förståelse och språklig tillgänglighet

En vanlig kritik mot bevarandeplaner är att de är svåra att förstå och överblicka samt att de inte är anpassade till målgruppen markägare. Detta är en fråga som vi och övriga länsstyrelser är väl medvetna om. Vi har konstaterat att det är särskilt utmanande att skriva bevarandeplaner för Natura 2000-områden med vattenmiljöer eftersom vi här har stora påverkansområden som leder till många ämnesområden som behöver behandlas och dessutom ger många som är berörda på ett eller annat sätt.

Det är en särskild utmaning att göra en plan tillräckligt detaljerad för att ge stöd i enskilda frågor eller ärenden och samtidigt överskådlig och begriplig för full förståelse. Kraven på bevarandeplanens innehåll (som följer av såväl lagstiftning, vägledningar som önskemål och behov från enskilda) gör att den per automatik blir omfattande och därmed svårtillgänglig för många. Detta handlar inte enbart om klarspråk – utan om de ramar för vad som ska ingå i en bevarandeplan. Det blir sammantaget ett komplicerat och svårgripbart dokument så fort ett större antal förekommande livsmiljötyper och arter ska behandlas.

Komplexa och ogenomträngliga dokument

- Bevarandeplaner blir ofta mycket omfattande, svåröverskådliga och byråkratiska, vilket gör dem svåra att förstå för markägare och andra intressenter.
- Brist på tydlighet skapar osäkerhet kring vad planen egentligen innebär i praktiken, enligt återkoppling till länsstyrelser. Detta riskerar onödigt oro och kritik även i de fall där det råder en enighet kring värdena och de övergripande prioriteringarna i ett område.

Det är en särskild utmaning att göra en plan tillräckligt detaljerad för att ge stöd i enskilda frågor eller ärenden och samtidigt överskådlig och begriplig för full förståelse.

Erfarenhetsutbyte

Det finns anledning att de exempel på fungerande lokal samverkan kan tydliggöra och dela kunskapen kring vad det är som har fungerat och varit framgångsrikt. Det gäller även att de exempel på bra sätt att formulera sig i text sprids och återanvänds på ett bättre sätt än vad som hittills varit fallet. Det är mindre lämpligt att respektive bevarandeplan har egna varianter för att beskriva motsvarande förhållanden.

Markägar- och verksamhetsutövarperspektivet

Vad efterfrågas av bevarandeplanerna?

Generellt gäller att bevarandeplanerna är mer läsbara för naturvårdstjänstepersoner än för allmänheten. Och detta handlar inte enbart om klarspråk – utan om de ramar för vad som ska ingå i planen. Det blir sammantaget ett komplext dokument så fort ett antal förekommande livsmiljötyper och arter ska behandlas.

Bevarandeplanerna innehåller vanligtvis information om områdets naturvärden, vilka åtgärder som är nödvändiga för att bevara dessa värden, och vilka hot som finns mot dem. Detta kan ge markägare en i många fall efterfrågad grund för vad som behöver beaktas i deras markanvändning.

Råd om lokal anpassning

Bevarandeplanerna kan ge en viss vägledning om hur den lokala anpassningen bör gå till, men sällan finns möjlighet till mer konkret lokalanpassad skötselplanering i själva bevarandeplanen. Det är ändå viktigt att planerna är tillräckligt tydliga och specifika nog för att ge markägare en klar bild av vilka åtgärder som kan vara aktuella på deras fastighet. När det finns behov eller önskemål om mer detaljerat stöd för fastighetspecifik planering behöver detta hanteras vid sidan av bevarandeplanen genom framtagande av skötselplaner, anpassade skogsbruksplaner, åtgärdsplaner eller liknande.

Tydlighet – bevarandeplaner är svårlästa

De flesta planer är relativt omfångsrika rent textmässigt. Det gör det svårt att snabbt lotsa sig fram till den information som är viktigast.

För de flesta användare är det viktigaste i planen den del som beskriver vilka typiska åtgärder som kan hota områdets naturvärden, eftersom det direkt vägleder vid bedömning av eventuell prövning av naturtillståndet. Vissa önskar därför att särskilt relevanta delar lyfts fram i kortfattad punktform. Det har då i första hand gällt avsnitten Hotbild och påverkan, men även Bevarandeåtgärder.

Följder för enskilda fastigheter, verksamheter eller intressen

Från markägar- och verksamhetsutövare finns en allmän kritik mot bristande tydlighet i många bevarandeplaner. Generella skrivningar tenderar att vara vanligare i bevarandeplaner för stora Natura 2000-områden.

Eftersom det många gånger saknas mer preciserade och områdesspecifika skrivningar om de lokala ekologiska behoven ger som regel inte heller bevarandeplanerna detaljinformation om vad som gäller på varje fastighet, vilket av vissa berörda är ett önskemål.

Vad gäller just här och hur påverkas jag eller vår verksamhet?

Man ska samtidigt vara medveten om att länsstyrelsen även möter den motsatta uppfattningen – att man inte vill ha någon form av preciserade avgränsningar av hänsynsområden eller skrivningar som kan uppfattas som styrande direktiv för markanvändningen.

Med detta sagt är det fortfarande en ambition att försöka förtydliga olika underlag, främst kartmaterial, så att detta kan bli ett bra och praktiskt fungerande stöd för planeringen även på enskilda fastigheter. Ett exempel på detta kan vara en bedömd utbredning av nödvändig kantzoon utifrån varierande lokala förhållanden.

Behövs tillståndsprövning?

På motsvarande sätt uppfattar många läsare att bevarandeplanen inte ger en tillräcklig tydlighet när det kommer till att avgöra vad som kräver tillståndsprövning och inte. Trots att detta är ett av bevarandeplanens viktigaste syften gör utformningen av gällande tillståndsregel att det är en omöjlighet att ge helt klara besked om omfattningen av tillståndsplikten i en bevarandeplan. Vissa framhåller att man föredrar tydligheten i föreskrifter till naturreservat, där det i detalj går att se vad som är reglerat. Att kravet på tillståndsprövning inte är detsamma som ett reglerat förbud är inte heller enkelt att förmedla när man uppfattar bestämmelsen som ett sådant.

Om Natura 2000-områdets avgränsning

Avgränsningen av Natura 2000-områdena ger upphov till många frågor och synpunkter. Inte minst när gränserna avviker från exempelvis fastighetsgränser. Det är vanligt att avgränsningen av ett Natura 2000-område inte har direkt koppling till fastighetsgränser. Många områden har i stället avgränsats beroende på naturlig utbredning av olika miljöer. Den exakta gränsen är inte heller avgörande för bedömningen av om olika verksamheter kan komma att påverka ett Natura 2000-område och därmed kan komma att behöva olika typer av anpassning eller i vissa fall en tillståndsprövning. Det många uppfattar som en otydlighet är att gränsen för denna tillståndsplikt inte är absolut. Men det är alltså så lagstiftningen är formulerad. Myndigheterna behöver genom dialog försöka lotsa rätt när verksamheter och åtgärder som skulle kunna omfattas kommer på tal.

Handläggarperspektivet

Vad efterfrågas av bevarandeplanerna?

Avsnittet behandlar främst Länsstyrelsens, Vattenmyndigheternas samt Skogsstyrelsens handläggare. Även kommunernas och övriga myndigheters handläggare berörs, men inom ramen för detta arbete har inte deras perspektiv kunnat behandlas.

Hur väl fungerar bevarandeplanerna, rent faktiskt och praktiskt, som underlag i ärendehantering och förvaltning?

Från handläggare har framförts problem med regelrätta felaktigheter i inaktuella planer liksom över de många gånger otydliga och oprecisa målformuleringarna. Den del som rör detaljeringsgraden är svår att hantera i geografiskt omfångsrika Natura 2000-områden.

Skogsstyrelsens handläggning

Skogsstyrelsen ska bevaka att skogsbruksåtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom ett Natura 2000-område inte utförs utan att verksamhetsutövaren söker tillstånd för åtgärden hos länsstyrelsen. Denna tillsyn utförs i samband med de vanliga skogliga ärenden, framför allt avverkningsanmälningar, som Skogsstyrelsen handlägger⁵⁵. Den bedömningen kan vara komplicerad. I grunden behövs vägledning från Natura 2000-områdets bevarandeplan.

Handläggare på Skogsstyrelsen upplever att bevarandeplanerna är svåra att använda i tillsynen. Men problematiken bottnar även i andra oklarheter som ligger utanför frågan om bevarandeplanernas innehåll. Kopplingen till den normala tillsynen enligt skogsvårdslagen och miljöbalken uppfattas som oklar och det delade ansvaret mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen utgör ibland ett problem. I grund och botten handlar detta om samma problem som många markägare uppmärksammat – att bevarandeplanen inte ger full klarhet i var gränserna för olika behov av anpassningar av verksamheter går. Att bedömningen i de enskilda fallen uppfattas som oklar och svår. Jämför tidigare avsnitt, *Bedömning i ärenden kräver ofta mer detaljer kring lokala förhållanden*.

Länsstyrelsens handläggning

I sak skiljer sig inte länsstyrelsens användning av bevarandeplanerna från Skogsstyrelsens som beskrivit ovan. Det bör däremot påpekas att det är många olika typer av handläggare, med olika grad av kunskap om Natura 2000, som kommer i kontakt med bevarandeplanerna. Det handlar i första hand om Länsstyrelsens handläggare inom områdena; naturvård, vatten (inkluderande områdesskydd, förvaltning av skyddade områden), fiske, miljöskydd, samhällsplanering, lantbruk samt övrig restaurering av naturmiljöer.

En avgörande skillnad är att länsstyrelsen har ett uttalat ansvar att hantera MKB-samråd i samband med ett stort antal olika typer av prövningar. I denna roll ingår att tydliggöra hur en planerad verksamhet eller plan skulle kunna komma att inverka på skyddsintressena i Natura 2000-områden och att med utgångspunkt i bevarandeplanens skrivningar vägleda verksamhetsutövare så att den obligatoriska miljöbedömningen får rätt inriktning och innehåll. Jämför tidigare avsnitt, *Bedömning i ärenden kräver ofta mer detaljer kring lokala förhållanden*.

⁵⁵ <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/skydda-skog/natura-2000/>

Från Vattenmyndigheterna efterfrågas bättre tydlighet och samordning i synnerhet av bevarandeplanernas formuleringar av bevarandemål som underlag för fastställande av miljökvalitetsnormer. Det finns även en koppling mellan bevarandeplanernas bevarandeåtgärder och vattenförvaltningens åtgärdsprogram som dock få ännu har lyft.

Ger bevarandeplanen nödvändigt stöd för planering av förvaltningsåtgärder?

Det har från vissa förvaltare framhållits att bevarandeplanen ofta kan ge ett tillräckligt stöd för att motivera genomförandet av vissa skötsel- och restaureringsåtgärder som underlättar såväl vid finansiering som vid prövning av åtgärden. Detta även om bevarandeplanen inte är så detaljerad att den i detalj pekar på de enskilda åtgärderna på det sätt som man ibland gör i en skötselplan eller i en åtgärdsplan. Denna fråga utvecklas i Grip on Lifes rapport 2025.03, ”Bevarandeplaner som instrument för skötsel och åtgärder i Natura 2000-vattendrag”⁵⁶.

Om hinder för genomförande av åtgärder som inte framgår av bevarandeplanen

Det förekommer att bevarandeplanens redovisning av nödvändiga bevarandeåtgärder inte tillräckligt tydligt framhåller behovet av restaureringsåtgärder som planeras för att gynna områdets naturvärden. Detta kan exempelvis gälla återvätning eller frihuggningar av naturvårdsträd. I dessa fall kan åtgärderna komma att behöva hanteras som tillståndsärenden, vilket i andra fall där denna typ av åtgärder är generellt definierade i planen inte behövs med koppling till undantaget för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området⁵⁷.

Rådgivning och stödverksamhet

Utöver konkret ärendehandläggning hanterar såväl Skogsstyrelsen som länsstyrelsens olika avdelningar såväl rådgivning som förmedling av ersättningar. En uttalad målsättning är att denna rådgivning ska stödja markägare och skogsnäring att planera rätt.

Inom ramen för rådgivning är bilden ungefärligen densamma som för ärendehandläggningen – att bevarandeplanerna inte alltid ger den detaljeringsgrad som är önskvärd för en enskild rådgivning. Vad som är ett mer omfattande problem är om rådgivningen inte är förenlig med de mål som gäller för ett Natura 2000-område. Denna aspekt är i vissa fall än mer tydlig vid förmedlingen av vissa ekonomiska stöd som har utformats utifrån generella nationella principer, vilket till och med kan motverka bevarandemålen i enskilda områden.

⁵⁶ Hansson (2025)

⁵⁷ Andra stycket, 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Problembeskrivning – speciellt för bevarandeplaner till vattendragsobjekt

Vad gör dessa planer svårare att få bra och fungerande?

Vi har avgränsat vattenområdena i Natura 2000-nätverket på olika sätt i olika delar av landet. Men ett konstaterande är att det är särskilt utmanande att skriva bevarandeplaner för Natura 2000-områden med vattenmiljöer eftersom vi här som regel har stora och geografiskt utsträckta Natura 2000-områden med ännu större påverkansområden. Detta leder till många aspekter som behöver behandlas och ger vidare många som är berörda på ett eller annat sätt.

Vattensystemen kan behöva hanteras på flera olika geografiska skalnivåer för olika frågeställningar och kvalitetsaspekter. Det handlar om

- avrinningsområdet
- berört Natura 2000-område
- livsmiljötypernas utbredning
- artförekomster och deras habitat
- berörda vattenförekomster
- berörda vattendragstyper (hydromorfologisk typ, det vill säga de rinnsträckor eller vattendragsavsnitt som är av likartad hydromorfologisk karaktär)
- berörda värdekärnor
- ”påverkanssträckor” (det vill säga de sträckor som är utsatta för en viss typ av påverkan).

Det är däremot uppenbart att bevarandeplanen inte kan klargöra vad som krävs för att nå gynnsam bevarandestatus utifrån samtliga alla dessa nivåer.

Markanvändningen och behovet av åtgärder behöver, även om Natura 2000-området endast omfattar vattenområdet, primärt belysa såväl den egentliga vattenmiljön som hela vattendragskorridoren i sin sidledes utbredning på svämplanet. Även åtgärder utanför Natura 2000-områden som skapar förutsättningar för att uppnå gynnsam bevarandestatus inom Natura 2000-nätverket kan vara prioriterade att genomföra⁵⁸.

Förvaltning utifrån påverkansområden (det vill säga berörda tillrinningsområden) är viktig men samtidigt svårhanterligt. Omfattningen av ett relevant avgränsat påverkansområde är beroende på vad vi talar om för påverkansfaktor och hur området ser ut.

Detta gör sammantaget att det för dessa områden också finns alldeles särskilda avgränsningsproblem och ett fortsatt utvecklingsbehov när det kommer till bevarandeplanens olika delar.

⁵⁸ von Wachenfeldt (2020)

Samordning med övrigt vattenarbete är bristfällig

I dagsläget är det inte ovanligt att bevarandeplanerna tas fram av annan personal än de som är involverade i näraliggande arbete med koppling till vattenförvaltningens åtgärder eller till övrigt akvatiskt åtgärdsarbete. Länsstyrelsen Västra Götaland framhåller att det är en stor fördel om arbetet kan genomföras tvärsektoriellt. Här har Naturavdelningen jobbat tillsammans med vattenjurist, beredningssekretariatet, NAP-processansvarig samt fiskeribiolog, vilket ger avsevärt högre kvalitet på bevarandeplanen⁵⁹.

Få bevarandeplaner uppdateras heller fortlöpande eller återkommande utifrån föränderliga uppgifter om status och genomförda åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det finns ett behov av att utveckla befintliga bevarandeplaner vad gäller exempelvis påverkansanalys eller vilka bevarandeåtgärder som krävs för att bibehålla eller återställa **gynnsam bevarandestatus**⁶⁰ i det enskilda området. Detta är ett av skälen till att länsstyrelserna fått i regeringsuppdrag att göra en översyn av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för moderna miljövillkor (M2019/01769). Inom ramen för länsstyrelsernas översyn ska bevarandeplanerna vid behov utvecklas och förtydligas avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen⁶¹.

Kopplingen mellan bevarandeplanen och vattenförvaltningen

Vattenförvaltningens och Natura 2000:s målsättningar

Såväl vattendirektivet som naturvårdsdirektiven omfattar hela landet och vattenförvaltningen och Natura 2000 har båda som syfte att skydda och förbättra vattenmiljöer, även om mål och juridiska krav skiljer sig i vissa delar.

Vattenförvaltningen har mål som innebär att:

- Yt- och grundvatten ska nå en god ekologisk och kemisk status.
- Kraftigt modifierade vattenförekomster ska uppnå god ekologisk potential.
- Ingen försämring av vattenkvaliteten får ske (försämringsförbudet).

Naturvårdsdirektivens mål syftar till att:

- Livsmiljötyper och direktivarter av särskilt europeiskt intresse ska ha gynnsam bevarandestatus.
- Natura 2000-områden ska pekas ut i tillräcklig omfattning och dessa utgör ett urval av särskilt viktiga områden som kan ses som en grundstomme för arbetet att säkerställa en fungerande biologisk mångfald i landet i övrigt.
- Med utpekandet av Natura 2000-områden kommer särskilda bevarandeåtaganden och kopplat till dem finns ett särskilt regelverk.

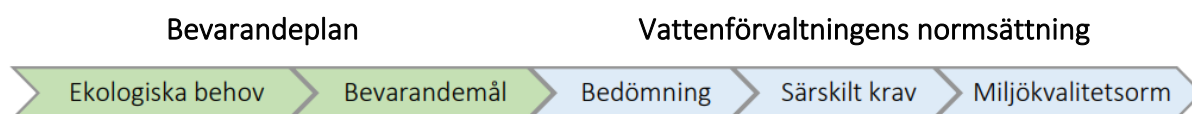
⁵⁹ Opublicerad presentation, Länsstyrelsen Västra Götaland.

⁶⁰ Justerad till ”gynnsam bevarandestatus” av författaren.

⁶¹ Havs- och vattenmyndigheten (2021C)

Ofta sammanfaller målsättningarna genom att god vattenkvalitet och naturliknande strukturer och funktioner i vattenmiljöer bidrar både till ekologisk status och gynnsam bevarandestatus för arter och naturtyper. Bevarandemålen kan däremot tydliggöra att det behöver ställas högre krav på miljöns kvalitet i Natura 2000-områden än för andra vatten som hanteras inom vattenförvaltningen.

Det behöver nämnas att det finns kopplingar till flera moment för arbetet inom vattenförvaltningen - att genomföra påverkansanalys, statusklassificering, normsättning, riskbedömning och åtgärdsanalys. Det är därför viktigt att det även finns en röd tråd mellan bevarandeplanens bevarandesyfte, bevarandemål, hotbild och påverkan, bevarandeåtgärder och den fördjupade beskrivningen.



Figur 4. Förhållandet mellan några centrala steg som ska göras innan miljökvalitetsnormen fastställs. De gröna pilarna anger det arbete som följer av områdesskyddsförordningen och som utförs av länsstyrelserna. De blå pilarna anger det arbete som följer av vattenförvaltningsförordningen och ska utföras av vattenmyndigheterna. Arter och livsmiljötyper har ekologiska behov. De formuleras som bevarandemål i bevarandeplanerna (de gröna pilarna). I arbetet med vattenförvaltningen bedöms dessa för att få fram de särskilda kraven (de blå pilarna). Dessa särskilda krav tillsammans med övriga kvalitetskrav för ytvattenförekomsten går vidare i vattenförvaltningsprocessen innan en miljökvalitetsnorm slutligen fastställs⁶².

Geografisk upplösning

Vattendirektivet och vattenförvaltningsarbetet utgår från vattendistrikt, avrinningsområden, åtgärdsområden och vattenförekomster som täcker hela landet. Ett mindre Natura 2000-område kan därför omfatta delar av en vattenförekomst och stora områden kan tvärtom komma att beröra flertalet vattenförekomster.

Tabell 1. Sammanställning av hur olika geografiska skalor behöver hanteras inom ramen för olika arbetsområden. Ett x innebär att det finns en uppenbar koppling. (x) innebär att det finnas en potentiell koppling till denna skala.

GEOGRAFISK SKALA (ingen absolut hierarkisk struktur)	Bevarandeplanens bevarandemål	Bevarandeplanens bevarandeåtgärder	Vattenförvaltningen/MKN	Vattenförvaltningen/ÅGP	Prövning/miljöbedömning
avrinningsområdet	x	x		x	(x)
berört Natura 2000-område	x	x		(x)	x
berörd livsmiljötyp	x	x		(x)	x
berörd vattenförekomst			x	x	x
berörd hydromorfologisk typ	x	x		(x)	x
"påverkanssträcka"		x		(x)	x

⁶² [Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft \(havochvatten.se\)](#)

Det är tveksamt att föra in vattenförekomst som begrepp i bevarandeplanen. Skälen är att dessa kan förändras över tid och inte heller har en absolut koppling till naturmiljöns karaktär i Natura 2000-området som leder till behov av särhantering avseende bevarandemål eller -åtgärder. Inom ramen för sammanställning av de särskilda krav som behöver hanteras i normsättningen kommer däremot en översättning av bevarandeplanens beskrivningar och hur de inverkar på respektive vattenförekomst göras.

Mål för vattenkvalitet i Natura 2000

De allmänna vattenförvaltningsmålen om god status gäller även Natura 2000-områden, men kan behöva kompletteras med särskilda kvalitetskrav för att uppnå gott tillstånd för specifika arter och naturtyper. Det handlar alltså om att definiera de särskilda krav som Natura 2000 ställer **utöver** vattenförvaltningens krav, men samtidigt ange väsentliga grundläggande krav som sammanfaller med vattenförvaltningen:

1. Vilka ekologiska funktioner måste upprätthållas?
2. Vilka kvalitetsfaktorer behöver justeras för skyddade områden?
3. Vilka särskilda krav gäller för specifika arter och naturtyper?

Havs- och vattenmyndighetens terminologi och bedömningsgrunder⁶³ bör användas vid formulering av akvatiska bevarandemål om det är möjligt i en fördjupad beskrivning av akvatiska bevarandemål⁶⁴.

Bevarandemål och miljökvalitetsnormer

Havs- och vattenmyndigheten anser att det inom ramen för bevarandeplanernas syfte ingår att de **utgör stöd** vid vattenmyndigheternas beslut om miljökvalitetsnormer för vatten.

De bevarandemål för vattenmiljöer och vattenlevande arter som läggs fast i bevarandeplanen är därför ett avgörande underlag för beslut att fastställa MKN (miljökvalitetsnorm) inom vattenförvaltningen (normsättning). Normen ska fastställas med hänsyn tagen till hur miljön i Natura 2000-vattnet behöver vara för att dess ekologiska funktioner ska fungera. Det ska framgå om en kvalitetsfaktor eller parameter är justerad med anledning av de särskilda krav som följer av det skyddade området. Bevarandemålen för ett Natura 2000-område är alltså vägledande, men miljökvalitetsnormerna är juridiskt bindande genom att de styr myndigheternas beslut vid tillståndsprövning och tillsyn.

Alla vattenförekomster ska som regel nå god kemisk status och antingen god ekologisk status eller god ekologisk potential om de är kraftigt modifierade. I de mest värdefulla vattenmiljöerna kan bevarandemålen innebära att kraven blir högre än annars. Det kan behövas för att dessa områden ska kunna behålla eller återfå sin höga kvalitet och nå gott tillstånd. Sådana särskilda krav ska då också tas in i miljökvalitetsnormerna. Berörd lagstiftning är 16–17 §§ områdesskyddsförordningen samt 4 kap vattenförvaltningsförordningen.

En MKN för en ytvattenförekomst som ingår i eller berör ett Natura 2000-område kan bestå av flera olika kvalitetskrav. Dels kvalitetskrav som följer direkt av vattendirektivet, dels särskilda

⁶³ [HVMES 2019:25](#)

⁶⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2021A)

kvalitetskrav som föranleds av Natura 2000. MKN ska beslutas utifrån kraven i vattenförvaltningsförordningen där man, utifrån bevarandeplanernas fastställda bevarandemål, behöver göra en bedömning om det krävs särskilda krav kopplade till enskilda parametrar eller kvalitetsfaktorer⁶⁵ ⁶⁶. När vattenmyndigheten fastställer miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster som berörs av ett skyddat område, ska de alltså göra det på ett sådant sätt att normerna stödjer och bidrar till de bevarandemål som följer av Natura 2000-lagstiftningen⁶⁷.

Under de första vattenförvaltningscyklerna har normsättningen saknat preciserade Naturaspecifika krav. Det har enbart införts en hänvisning till att området är ett utpekade EU-skyddade Natura 2000-område och att ytterligare kvalitetskrav om gynnsam bevarandestatus finns för Natura 2000-området. Hur kopplingen mellan direktiven ska ske vid normsättning har nu tydliggjorts genom nya vägledningar samt riktlinjer. Vid normbeslut ska vattenmyndigheterna säkerställa att fastställda MKN stödjer Natura 2000-bevarandemålen.

Rollfördelning och juridisk styrning

1. Bevarandemål fungerar som vägledning vid tillståndsprövningar, tillsyn samt vid normsättning.
2. Miljökvalitetsnormer (MKN) är juridiskt bindande och styr myndighetsbeslut vid tillståndsprövning och tillsyn.
3. Områden med särskilt höga värden kan omfattas av strängare krav, som även inkluderas i miljökvalitetsnormerna.

Hantering av kunskapsbrist

Särskilda krav kan endast ställas om underlag finns – om bevarandeplanen inte ger tillräckligt stöd kan inga extra krav beslutas⁶⁷.

beslut om undantag

För naturliga yt- och grundvatten gäller målet om god ekologisk och kemisk status som huvudregel. Vattendirektivet tillåter dock undantag för vattenförekomster som är kraftigt modifierade (till exempel kanaler, hamnar) eller konstgjorda (till exempel dammar). För dessa gäller i stället målet ”god ekologisk potential” – det vill säga den bästa möjliga status med hänsyn till deras användning.

Dessutom ska Vattenmyndigheten fatta beslut om undantag i form av mindre strängt krav, om kriterierna i vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda, exempelvis om åtgärderna är oproportionerligt dyra eller tekniskt omöjliga. Sådana undantag från generella normkrav får dock inte tillämpas så att de särskilda kraven med anledning av Natura 2000-områdena åsidosätts. Det innebär exempelvis att beslut om kraftigt modifierat vatten (KMV) i berörda vattenförekomster principiellt kan ske, men endast under förutsättning att detta inte hindrar målen för Natura 2000-områdena. För de fall där det finns en konflikt mellan kraven för att uppnå gynnsam bevarandestatus för ett Naturaområde och vad som följer av ramdirektivets krav i en

⁶⁵ 4 kap. 4–5 §§ [HVMES 2019:25](#)

⁶⁶ Vattenmyndigheterna i Sverige, Riktlinjer för register, särskilda krav, åtgärdsanalys, miljökvalitetsnormer och undantag i skyddade områden (ytvattenförekomster med Natura 2000-områden), opublicerat arbetsmaterial

⁶⁷ [Havs- och vattenmyndigheten \(2021C\)](#)

vattenförekomst, ska de krav som gäller för Natura 2000-området ha företräde. Hur denna bedömning ska gå till framgår av Havs- och vattenmyndighetens vägledning⁶⁸.

Nödvändiga bevarandeåtgärder i jämförelse med vattenförvaltningens förvaltningsplan och åtgärdsprogram⁶⁹

Bevarandeplanernas bevarandeåtgärder är som tidigare har beskrivit sådana aktiva åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa bevarandet av områdets värden. Dessa kan i princip utgöras av vilka typer av åtgärder som helst; behov av formella beslut, andra myndighetsinsatser, restaurering, skötsel, anpassning av brukande, informationsinsatser eller inhämtande av ny kunskap etc. Åtgärderna som anges är, precis som bevarandeplanernas innehåll i övrigt, inte bindande, men visar på ett behov. På juristspråk kan man säga att de framför allt är **indikativa**.

Vattendistriktens förvaltningsplaner innehåller uppgifter om sådana särskilda kvalitetskrav som kopplar till skyddade områden enligt vattenförvaltningsförordningen (EU-skyddade områden där bland annat Natura 2000-områden ingår). Detta definieras i form av miljökvalitetsnormerna. Tillhörande åtgärdsprogram ska sedan innehålla uppgifter om de åtgärder som behöver utföras för att uppnå normerna. Det innehåller endast bindande administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra. Det handlar främst att planera, besluta eller samordna sådant arbete som i förlängningen leder till genomförande av faktiska fysiska åtgärder. Det kan också innebära en skyldighet att ställa rätt krav i sin myndighetsutövning.

De vattenförbättrande insatser som till exempel en verksamhetsutövare eller markägare utför kallas i många sammanhang också för åtgärder. Inom vattenförvaltningen kallas de fysiska åtgärder i vattenmiljön, för att hålla isär begreppen. Dessa fysiska åtgärder är inte en del av åtgärdsprogrammet, men blir ofta en konsekvens av de administrativa åtgärderna som föreslås här. Åtgärdsprogrammet är utformat för att fysiska åtgärder ska genomföras i sådan utsträckning att beslutade miljökvalitetsnormer för vatten följs⁶⁹.

Det är ofta påtalat att det saknas en praktisk samordning mellan de akvatiska Natura 2000-områdenas bevarandeplaner och åtgärdsplanerna inom vattenförvaltningen. Det saknas i stor utsträckning en tydlig koppling mellan bevarandeplanernas redovisade bevarandeåtgärder och de åtgärdsbehov som lyfts inom vattenförvaltningen. Eller rättare sagt, åtgärderna fokuserar i allmänhet på samma typ av frågor, men är formulerade på olika sätt och har givits olika detaljeringsgrad och prioritering. Inom vattenförvaltningen behöver miljökvalitetsnormer för vattenförekomster som utgör eller ingår i Natura 2000-områden ge tydligare kvalitetskrav för att kunna leda till att åtgärder genomförs och kvalitetskraven kan uppnås. Av bevarandeplanerna efterfrågar vattenmyndigheterna ett tydliggörande av de åtgärdsbehov som har betydelse för vattendistriktets åtgärdsplan. Dessa åtgärdsbehov knutna till Natura 2000 behöver för den skull också vara möjliga att sammanställa på ett enklare sätt än vad som i nuläget är möjligt.

Havs- och vattenmyndigheten har fått regeringens uppdrag att analysera och vidareutveckla samordningen av vattenrelaterade åtgärder, med särskild inriktning på att skapa samordnade och koordinerade insatser i kust- och avrinningsområden, vilket innefattar bättre koppling mellan olika planer och aktörer. Åtgärdsarbetet ska årligen följas upp och slutredovisas 2026.

⁶⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2024) [Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav](#)

⁶⁹ Vattenmyndighetens [åtgärdsprogram 2022–2027 – Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner](#)

Hantering av övergripande vattenrelaterade miljöproblem

Sådana övergripande miljöproblem som kräver åtgärder i hela landskapet hör rimligen främst hemma inom ramen för vattenförvaltningen, snarare än i samtliga berörda bevarandeplaner. Det bör därför ofta räcka att bevarandeplanen kort nämner problemet och hänvisar till att den hanteras genom vattenförvaltningens åtgärdsplaner på en strategisk nivå.

Med detta sagt finns anledning att lyfta att inte heller Natura 2000-åtaganden kommer att klaras om övergripande miljöproblem, som kräver åtgärder i hela landskapet, inte genomförs och miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten inte följs. Det betyder att bevarandeplanerna i vissa fall ändå kan behöva tydliggöra var natura-värden främst riskeras. Detta i synnerhet för prioritering av insatser i landskapet. Exempel på övergripande problemområden som kräver insatser långt utanför gränserna till utpekade Natura 2000-områden är markavvattnings och annan hydrologisk påverkan samt övergödning.

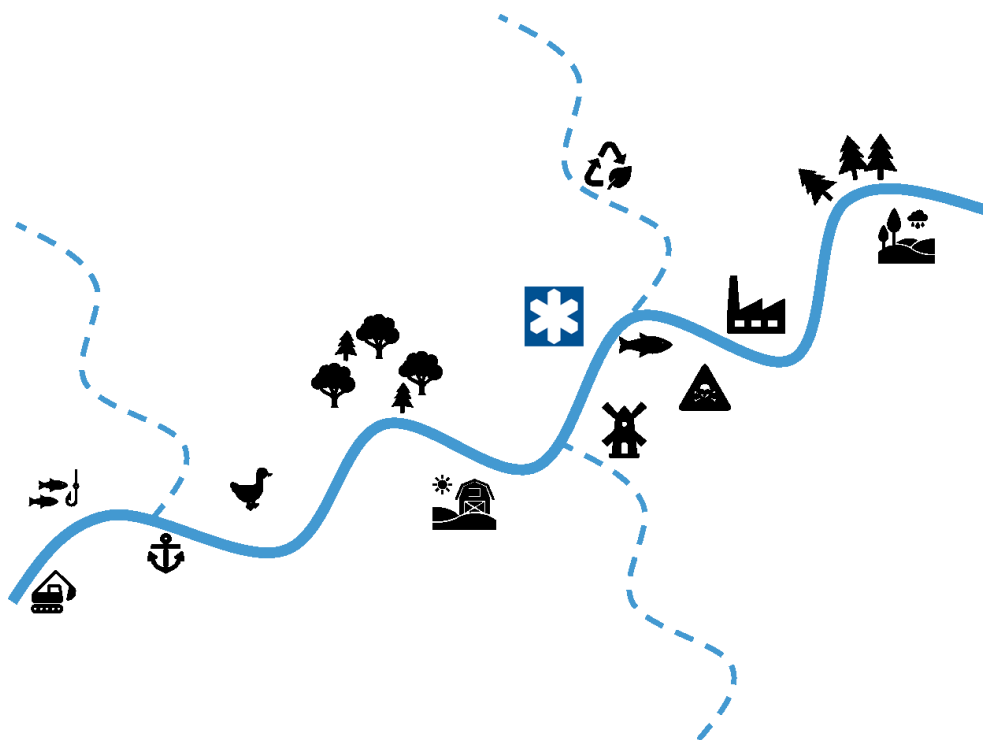
Kopplingen till den nationella prövningsplanen för vattenkraft

Länsstyrelserna ska ha gjort en översyn av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP:en). Inom ramen för översynen ska bevarandeplanerna vid behov utvecklas och förtydligas avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen⁷⁰. Uppdraget ställer nu bredare krav på bevarandeplanen än vad som tidigare har tydliggjorts. Även om bevarandeplanen inte har fått någon ny juridisk roll som inte har funnits förut.

Bevarandeplaner har tidigare mer kommit att likna värdebeskrivningarna till naturvårdens riksintressen, alltså en översiktlig beskrivning av de värden och de typiska verksamheter som kan utgöra problem för området. Kompletterat med bevarandemål som är så specifika som kunskapsläget tillåter. Men i väldigt få fall har de kommit att fungera som ett mer tydligt styrande måldokument som direkt kan användas i en prövning. De flesta detaljfrågor kring behov av anpassning av olika verksamheter reds inte ut förrän i samband med en eventuell prövning. Det gäller även fortsättningsvis inom ramen för NAP-uppdraget.

Uppdraget måste ses som långsiktigt då omprövningen kommer att pågå under lång tid och förutsättningar och kunskapsläget rimligen också kommer att förändras över tid.

⁷⁰ Regeringsbeslut M2019/01769



Figur 5. Schematisk bild över aspekter att ta hänsyn till i en akvatisk bevarandeplan. Illustration: Martin Hederskog

Utmaningar kring skydd av limniska miljöer

Vid bedömningen av behoven av skydd är det viktigt att göra detta ur ett landskapsperspektiv. Detta innebär att beakta vattenmiljöernas påverkansområden (tillrinningsområden) och särskilt skydda närmiljön kring vattendrag och sjöar⁷¹. Det behövs i princip alltid en mer eller mindre bred kantzon för att få till ett funktionellt skydd av vattenmiljön och det är ett konstaterande att dessa kantzoner i stor utsträckning saknas, även i anslutning till Natura 2000-områden. Det är alltså viktigt med en förstärkt hänsyn inom såväl skogsbruket som jordbruket.

Områdesskydd är inte ett formellt krav för Natura 2000, men för områden som berör vattendrag och sjöar det är ibland en nödvändig bevarandeåtgärd för att säkerställa att dess naturvärden verkligen skyddas i praktiken⁷². Behovet av områdesskydd (frivilliga eller formella) behöver därför detaljstuderas för områdets olika delar. Även när vattenmiljöer ingår i naturreservat är det ibland oklart om de har ett fullgott skydd, eftersom syftet med skyddet inte alltid tydligt omfattar limniska värden.

Det är dock inte alltid som denna analys är fullständigt genomförd och det är ofta svårt att bedöma om de limniska naturvärdena har ett tillräckligt skydd. Detta inte minst därför att behovet påverkas av förändringar i markanvändningen. Även (och kanske särskilt) pågående klimatförändringar och invasiva arter medför att detta blir en mer svårbedömd fråga.

⁷¹ Havs- och vattenmyndigheten (2016)

⁷² [Skydd av sjöar och vattendrag med höga naturvärden Havs- och vattenmyndighetens webbplats](#)

Vattenbalansen/vattenbudgeten i landskapet kommer styra hur vi kan klara många av värdena vilket leder till ett tydligare behov av att genomföra insatser i omgivande landskap. EU:s restaureringsförordning är en viktig pusselbit, som i vissa fall troligen kan behöva leda till nya områdesskydd för att kunna lösa frågor som markåtkomst, finansiering och långsiktighet i åtgärderna.

Skydd av limniska miljöer och Natura 2000-områden medför ofta ett behov av anpassning eller restriktioner för markanvändningen inom angränsande landområden, även om dessa i sig saknar högre naturvärden. Behovet av skydd kan därför i många fall sträcka sig utanför fastställda gränser för områdena, som inte nödvändigtvis är avgränsade utifrån ett fullständigt ekologiskt sammanhang.

Som en följd av detta finns en farhåga att bevarandeplanens skrivningar kommer att kunna väcka viss oro och kritik. Det är därför nödvändigt att frågan vid behov kan förtydligas inom ramen för den samverkan som sker kring bevarandeplanen. Däremot är det viktigt att förtydliga att bevarandeplanen objektivt ska beskriva de behov av bevarandeåtgärder som finns för området. Här kan inte överväganden som avsaknad av intrångsmedel för formellt skydd, förenlighet med beslutade strategier för områdesskydd eller sakägares inställning vägas in. Detta är i stället frågor för efterföljande processer med berörda parter.

Kort jämförelse med andra länder

EU:s regelverk

Gemensamma EU-rättsliga krav att uppnå gynnsam bevarandestatus för arter och habitat inom Natura 2000 styr hur medlemsländerna arbetar med Natura 2000-förvaltning. Men naturgeografiska förhållanden och olika administrativa strukturer, med varierande nationell, regional respektive lokal styrning, skapar betydande variation i hur detta hanteras. Avgörande skillnader handlar även om olika utformning av nationell lagstiftning, olika grad av vetenskapliga underlag, socioekonomiska hänsyn samt tillgängliga resurser och ersättningssystem, vilket också inverkar på vad som kommer till genomförande. Detta betyder att förvaltningsplaner som motsvarar de svenska bevarandeplanerna kan ha en väsentligt annorlunda struktur och olika fokus mellan olika länder⁷³.

EU-lagstiftningen kräver inte uttryckligen en separat plan för varje område, men medlemsländerna måste fastställa områdesspecifika bevarandemål och åtgärder. Detta kan ske genom särskilda förvaltningsplaner, men också genom lagstiftning, administrativa beslut eller avtal.

Följande tre upplägg kan sägas finnas:

1. **Obligatoriska planer för varje område:** I länder som Danmark, Estland, Frankrike, Nederländerna, Slovakien och Sverige är det obligatoriskt med förvaltningsplaner för varje Natura 2000-område. I Belgien och Tyskland gäller detta i vissa regioner. I vissa fall är planerna styrande, ibland endast för myndigheter eller som i Sveriges fall med vårt kommunala planmonopol, är planerna endast vägledande för efterföljande beslut.
2. **Varierande modeller:** Länder som Ungern och Tjeckien har mer selektiva krav – i Ungern krävs områdesspecifika planer bara för redan skyddade områden, och i Tjeckien endast för vissa områdestyper. Finland kräver endast sådana planer för områden inom nationalparker och ödemarksområden.
3. **Integrerade eller generella åtgärder:** I flera länder, till exempel Portugal och Italien, kan bevarandeåtgärder i stället integreras i andra typer av regionala eller sektorsplaner, och det finns ingen strikt skyldighet att ta fram en separat plan för varje enskilt område. Ytterligare exempel är Irland och Bulgarien som arbetar med integrerade förvaltningsplaner där man försöker samordna olika intressen och där lokal delaktighet betonas. Dessa processer kan ibland leda till mer praktiska lösningar på konflikter redan i planeringsskedet, men även i dessa fall sker ofta slutliga avvägningar först genom särskilda tillståndprocesser⁷⁴.

Gemensamma drag i förvaltningsplaneringen:

1. **Vetenskaplig kunskap och uppföljning:** Direktivskraven gör gällande att planerna ska bygga på aktuell vetenskaplig kunskap om naturvärden, hot och bevarandestatus. Det

⁷³ European Environment Agency (2020)

⁷⁴ Europeiska Kommissionen (2025) [Natura 2000 och kulturlandskap – Culture and Creativity](#)

finns också ett gemensamt krav på regelbunden uppföljning och rapportering av områdenas tillstånd.

2. **Intressentdialog:** De flesta medlemsländer engagerar lokala aktörer, markägare och miljöorganisationer.

Skillnader mellan länder

Nationell och regional förvaltning

Förvaltningen kan vara centraliserad eller decentraliserad till regional nivå, beroende på land. Helt olika förvaltningsstruktur mellan länder leder inte bara fram till olika former av ansvarsfördelning, utan även till att olika typer av förvaltningsdokument med varierande struktur och juridisk tyngd arbetas fram.

Vissa länder, som Frankrike, Belgien och Spanien, har centraliserade system där förvaltningsplaner utformas på nationell nivå med regional anpassning. Andra, som Tyskland och Österrike, har en mer decentraliserad modell där regionala myndigheter har större självstyre.

I Sverige beslutas ändringar av utpekade bevarandesyften (som rör förekomst av livsmiljötyper eller arter) på regeringsnivå, efter beredning av Naturvårdsverket och med underlag från länsstyrelserna, medan andra länder kan ha beslutsprocesser som hanteras av delstatsregeringar eller nationella miljömyndigheter. Det senare underlättar nödvändig ajourhållning av förändringar som följer av naturliga förändringar eller förbättrade kunskapsunderlag.

Planernas omfattning och detaljeringsgrad

Länder som Sverige och Finland tenderar att utforma detaljerade förvaltningsplaner för varje SCI-område med specificerade åtgärder för arter och habitat. Andra länder, som Italien, kan ha bredare planer utan specifika åtgärder för varje enskilt område, vilket ger lokala myndigheter mer flexibilitet.

Finansiering och resurser

Finansiering för genomförandet av förvaltningsåtgärder varierar. I vissa länder gäller högre bidragsnivåer för anpassat brukande av marker inom Natura 2000, särskilt om skötselkraven är högre. I andra länder, som i Sverige, saknas detta.

Praktiska åtgärder och skyddsnivå

Av förklarliga skäl prioriterar länderna sina åtgärder mot olika typer av miljöer och hot.

Socioekonomiska hänsyn

Socioekonomisk verksamhet är inte förbjuden inom Natura 2000, men måste anpassas så att områdenas bevarandemål inte äventyras. Planerna har olika tyngd i olika länder och i några fall anpassas de för att hantera intressekonflikter mellan naturskydd och andra intressen.

Miljöprövning och tillståndprocesser

Alla åtgärder eller projekt som kan påverka ett Natura 2000-område kräver särskild miljöbedömning. Formerna för detta varierar mellan medlemsstaterna, men brukligt är att en särskild prövning eller lovgivning sker.

Ekonomiska resurser

Tillgång till nationell och EU-finansiering påverkar möjligheten att genomföra och anpassa bevarandeåtgärder enligt planerna⁷⁵.

Följande internationella erfarenheter av arbetet med Natura 2000-planer är delvis relevanta även för svenska förhållanden.

Danmark – dubbla planer som involverar stat och kommuner

Det finns två separata men samverkande planer för varje Natura 2000-område i Danmark som kompletterar varandra, men skiljer sig åt i syfte, innehåll och juridisk funktion⁷⁶. Denna uppdelning motsvarar principen att skilja på **strategisk planering** (vad och varför) och **operativ genomförandeplanering** (hur och när). Syftet är att säkerställa att det finns både en långsiktig vision och en konkret handlingsplan.

Natura 2000-planer

Dessa är övergripande strategiska dokument som beskriver naturvärden, bevarandemål och identifierar hot mot områdets värden samt behov av åtgärder. Fungerar som grund för förvaltning, tillståndsprövning och vägledning vid beslut om verksamheter inom området. Natura 2000-planerna är inte juridiskt bindande för enskilda markägare, men de är bindande för myndigheterna vid förvaltning, tillståndsprövning och tillsyn. En strategisk miljöbedömning finns därför till varje plan.

Danmark reviderar systematiskt sina nationella Natura 2000-planer vart sjätte år och har arbetat fram tredje generationens planer som omfattar planeringsperioden 2022–2027. Planeringen baseras på övervakning som genomförts fram till planeringsperiodens början. Baserat på de inhämtade uppgifterna har grundläggande analyser utarbetats för de enskilda Natura 2000-områdena. De grundläggande analyserna utgör grunden för de utarbetade Natura 2000-planerna, som även inkluderar det politiska målet för perioden.

Samtliga Natura 2000-planer 2022–2027 har ett övergripande fokus på:

- Bättre naturliga processer och naturens motståndskraft.
- Att skydda och förbättra tillståndet för befintlig natur och livsmiljöer.
- Att bekämpa invasiva arter.

Den nationella Miljøstyrelsen är den föreskrivande och beslutande myndigheten för Natura 2000-planerna. Den centrala naturvårdsförvaltningen inom Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (SGAV) har en stödjande och informativ roll, bland annat med publicering och tillgängliggörande av planer och kartor, men är inte medansvarig för planernas innehåll eller fastställande.⁷⁷

⁷⁵ European Court of Auditors (2017)

⁷⁶ Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø [Natura 2000](#)

⁷⁷ [Natura 2000-planlægning 2022-2027 – Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø](#)

Natura 2000-handlingsplaner

Kompletterande åtgärdsplaner/skötselplaner utarbetas också för de flesta områdena för att stödja genomförandet den statliga Natura 2000-planen. Dessa konkretiserar och schemalägger de praktiska åtgärder som ska genomföras för att uppnå bevarandemålen i Natura 2000-planen som ett verktyg för myndigheter och markägare. Kan vara juridiskt bindande när de kopplas till myndighetsbeslut om exempelvis krav på skötsel eller skydd. Handlingsplanerna revideras i takt med Natura 2000-planerna vart sjätte år, även om vissa skogliga insatser kan ha längre tidshorisont.

Ansvar för utarbetande av Natura 2000-handlingsplanerna är delat mellan Miljöstyrelsen för de skogsområden som omfattas av skogsvårdslagstiftningen samt kommunerna som ansvarar för handlingsplaner för övriga arealer inom Natura 2000-områdena (till exempel öppna marker, ängar, våtmarker). Dessa respektive handlingsplaner slås om ihop till en samlad handlingsplan för varje Natura 2000-område.

Offentliga markägare (till exempel staten, regioner, kommuner) ansvarar för att genomföra åtgärderna på sina egna marker enligt handlingsplanen.

Privata markägare har ansvaret för att utföra åtgärderna på sin mark. Genomförandet kan ske frivilligt, men ofta med stöd av olika bidrag eller avtal, och i vissa fall kan myndigheterna besluta om förelägganden eller restriktioner om det krävs för att uppnå bevarandemålen.

Danmark har alltså valt en modell där samtliga Natura 2000-planer ses över vart sjätte år. Däremot gäller planen för skyddade skogsområden i 12 år. De långsiktiga målen för alla Natura 2000-områden gäller för flera planperioder, medan riktlinjerna för åtgärder revideras vid varje planperiod⁷⁸.

Natura 2000-planerna liknar de svenska bevarandeplanerna, medan **Natura 2000-handlingsplanerna** kan sägas påminna mer om skötselplaner, dock med en än tydligare schemaläggning av de planerade åtgärderna. Båda dokumenttyperna har en tydlig kortfattat sammanfattning som inledning, vilket underlättar förståelsen.

Danmark har lyckats använda adaptiva förvaltningsmetoder som även ger möjlighet att ändra skötselmetoder och åtgärder under pågående planperiod om det visar sig vara nödvändigt för att bättre möta bevarandemålen baserat på övervakningsresultat och nya vetenskapliga rön. Detta möjliggör snabba svar på förändringar i ekosystem och nya uppdagade hot.

Finland – övergripande naturvårdsstrategier och skötsel- och nyttjandeplaner vid behov

I Finland bedöms planeringsbehoven i anslutning till nätverket Natura 2000 med omkring tio års mellanrum i de så kallade översiktsplanerna för Natura 2000. Dessa fungerar som prioriterings- och samordningsdokument för områdena i nätverket som en helhet och används av myndigheterna för att styra resurser mot de mest skyddsvärda och hotade områdena. I planerna beskrivs det aktuella läget och omfattningen när det gäller planering av skötseln och nyttjandet av Natura 2000-områden inom de olika verksamhetsområdena, liksom även behovet av mer

⁷⁸ [Generellt om Natura 2000-planläggning – Miljöstyrelsen \(mst.dk\)](#)

detaljerade områdesspecifika åtgärdsplaner och tidsplanen för dessa. Översiktsplanerna är dokument som prioriterar och är avsedda att stödja naturskyddsmyndigheterna när de utarbetar de årliga arbetsplanerna och bereder projekt.

Finland har alltså inte separata förvaltningsplaner för varje Natura 2000-område, utan bevarandemålen hanteras genom övergripande riktlinjer som sedan ska följas i den nationella hanteringen av enskilda Natura 2000-områden. Detta sker genom att de integreras främst i nationella och regionala naturvårds-, skogsbruks- och vattenvårdsplaner. Vid behov tas områdesspecifika skötsel- och nyttjandeplaner eller åtgärdsplaner fram, särskilt om särskilda hot, restaurerings- eller skyddsbehov identifieras. Finska planer är ofta bredare än svenska bevarandeplaner och inkluderar även frågor om rekreation och användning.⁷⁹

I stället för att ha specifika förvaltningsplaner för varje område arbetar Finland med en modell där bevarandemålen för Natura 2000-områden främst integreras i befintliga nationella eller regionala skogsbruks-, vattenvårds- och markanvändningsplaner.

Hur Finland hanterar Natura 2000-områden:

1. **Allmänna bevarandemål:** Finland fastställer generella mål för att uppnå gynnsam bevarandestatus för arter och livsmiljöer på nationell nivå, utan att specificera detaljerade planer för varje enskilt Natura 2000-område.
2. **Anpassade åtgärder vid behov:** I vissa områden kan specifika åtgärder utformas och tillämpas om det bedöms nödvändigt för att förbättra bevarandestatusen. Detta sker ofta inom ramen för andra typer av naturvårdsprojekt eller -program.
3. **Övervakning och rapportering:** Finland genomför systematiska uppföljningar av arter och naturtyper inom ramen för det nationella miljöövervakningsprogrammet. Resultaten används också för att följa upp Natura 2000 och rapporteras regelbundet till EU.

Sammanfattningsvis är de centrala delarna av mål och åtgärder i den finska planen lika dem i svenska bevarandeplaner. Skillnader utgörs främst av att den finska planen är ofta bredare och inkluderar även rekreations- och turismutveckling.

Finlands tillvägagångssätt är flexibelt och inriktat på att använda övergripande naturvårdsstrategier snarare än att upprätta detaljerade förvaltningsplaner för varje område. Kopplingen mellan åtgärd och bevarandemål redovisas ibland på en mer övergripande nivå än i Sverige, eftersom planeringen inte alltid är områdesspecifik.

Lettland – utvecklar en ny modell för förbättring av förvaltningsplaner

I Lettland saknar fortfarande många Natura 2000-områden förvaltningsplaner och dessa områden hanteras i stället utifrån mer generella regelverk och skogsbruksplaner i väntan på en specifik plan. De planer som har utarbetats har kritiserats för att vara allt för omfattande och inte enbart fokusera på kärnfrågorna. I den lettiska PAF:en anges ett behov av att revidera förfarandet för att

⁷⁹ [Finlands Miljöministeriums webbplats: \(ym.fi/sv/natura-2000-omraden\)](http://ym.fi/sv/natura-2000-omraden)

ta fram förvaltningsplaner för att påskynda processen, utan att för den skull äventyra allmänhetens deltagande i förfarandet⁸⁰.

LIFE-IP LatViaNature

Som en direkt följd av detta har projektet [LIFE-IP LatViaNature](#) haft som delaktivitet att utveckla nya riktlinjer och en ny modell för förbättring av förvaltningsplaner⁸¹. En rapport huvudsakligen på lettiska har färdigställts med följande engelska sammanfattning.

Provided new framework for site management planning system includes plans of two stages and volumes of detail: Natura 2000 site plan and specially protected nature territory's (SAC's) management plan. The Natura 2000 site plan focuses on achieving site level conservation objectives for species and habitats. The SACs management plan includes a Natura 2000 site plan and addresses a wider range of issues involving the wider public. According to an individual task prepared by the NCA⁸², the SACs management plan may include sections on the protection of specially protected species and habitats of Latvia, planning of tourism development and visitor flows, landscape assessment and planning, assessment of ecosystem services, conservation of the cultural heritage.

This report provides guidance on how to assess whether a site needs only a Natura 2000 plan or a SACs management plan. The content of the Natura 2000 site plan, which is based on a geodatabase and will be prepared as the e-form with the possibility of integration of geospatial data layers in Nature Data Management System OZOLS. The report describes the procedure for public involvement and approving of a Natura 2000 site plan. The report provides guidance for the preparation of the individual task for the SACs management plan. The individual task will include both the content of the management plan and the procedure for its development⁸³.

En maskinöversättning av den lettiska rapporten visar att den sammanfattningsvis lägger fram följande förslag:

- Förenkla och standardisera planer genom att låta dem bli mer koncentrerade och målrelaterade
- Digitalisera processen genom standardiserade mallar och riktlinjer för hur planerna ska fyllas i genom e-formulär. Ger möjlighet till standardiserade förvaltningsplaner strukturerade genom tabeller och geodatabaser.
- Införa en centraliserad naturdatabas ("Nature Data Management System 'Ozols'") som ska stödja datainsamling, uppföljning, rapportering etc.
- Ett tvånivåsystem för Natura 2000-planer beroende på områdets karaktär. Förslaget är att skilja mellan:
 - Prvaldbas plāns (standardiserad förvaltningsplan): En standardiserad, datadriven plan för alla Natura 2000-områden, fokuserad på grunduppgifter för att uppnå

⁸⁰ Nature Conservation Agency of Latvia [Prioritised action framework \(PAF\) for Natura 2000 in Latvia \(2021-2027\)](#)

⁸¹ Improving of the Natura 2000 site management planning in Latvia [Presentation](#)

⁸² The Nature Conservation Agency of Latvia

⁸³ [C.2: Improving nature management planning in protected nature areas including Natura 2000 – LatViaNature](#)

gynnsam bevarandestatus för EU-skyddade arter och livsmiljötyper. Den ska vara lätt att uppdatera och baseras på befintlig data.

- Dabas aizsardzības plāns ("naturvårdsplan"/detaljerad bevarandeplan): En mer omfattande plan för komplexa områden, där även nationella mål (till exempel landskapsvärden, kulturarv, ekosystemtjänster) integreras.
- Fastställa en enklare samråds- och godkännandeprocess. Den nuvarande processen i Lettland anses byråkratisk.
- Göra vissa delar juridiskt bindande, antingen:
 - Anta förvaltningsplanen som ett allmänt förvaltningsbeslut.
 - Införa en förenklad process för att fastställa skyddsbestämmelser direkt i samband med planens antagande.
- Säkerställa finansiering och genomförande:
 - Fördela resurser effektivt (alla områden får en kärnplan, bara komplexa får detaljplaner).
 - Förbättra genomförande genom att koppla planer till finansiering och förenkla rättsliga processer. Förslagen inkluderar:
 - "Pengar följer planen" – stöd till markägare efter genomförda åtgärder.
 - Utveckling av nationella kompensationsmodeller.

Tyvärr blev detta parallella lettiska arbete i LIFE-IP LatViaNature inte känt för oss förrän vid avslutningen av aktivitet C3 inom Grip on Life. Det är uppenbart att gemensamma slutsatser hade kunnat nyttjas mellan projekten och att modellen som föreslås genom LatViaNature har delar som vi i Sverige bör studera vidare. Positivt är att de övergripande slutsatserna som rör form och hantering av bevarandeplaner/förvaltningsplaner verkar vara samstämmiga.

Handlingsplaner för Lettlands livsmiljötyper

Utöver ovanstående projektaktivitet med fokus på förvaltningsplaner för Natura 2000-områden kommer dessutom som kompletterande åtgärder (Complementary Actions, CA) till projektet handlingsplaner för Lettlands samtliga 59 terrestra och limniska livsmiljötyper tas fram. Dessa är ska stödja uppfyllandet av bevarandestatusmålen för varje livsmiljötyp. Dessa verkar främst utgöra ett ramverk för bevarande, med mål, riktlinjer och åtgärder för att förbättra den nationella bevarandestatusen för landets habitattyper. Det tyder möjligen på att de kan bli mer långtgående än motsvarande svenska vägledningsdokument, som ju stannar vid att beskriva miljöerna, deras status och generella hot och påverkansfaktorer samt åtgärder för bevarande, men saknar styrande riktlinjer.

Tyskland – integrerade förvaltningsplaner och uppdelning mellan nationellt och lokalt ansvar

I Tyskland ingår förvaltningsplanerna i en rättslig ram styrd av direktiven och nationell samt delstatlig lagstiftning, med större betoning på konkreta åtgärder och juridiska instrument för skydd och skötsel än i Sverige.

Tyskland har arbetat med att integrera Natura 2000-förvaltningen med andra sektorsplaner, såsom vattenförvaltningsplaner enligt EU:s ramdirektiv för vatten.

Förvaltningsplaner för Natura 2000-områden hanteras genom en ansvarsfördelning mellan nationell nivå, delstater och kommuner. Det finns en tydlig struktur där den federala nivån sätter

övergripande mål och policy, medan delstaterna och kommunerna står för den operativa förvaltningen och anpassning till lokala förhållanden.

Organisation och ansvar

- Det federala miljödepartementet (Bundesumweltministerium, BMU) och [Bundesamt für Naturschutz \(BfN\)](#) samordnar nationella riktlinjer och målsättningar.
- De federala delstaternas miljömyndigheter (Länderna) utformar områdesspecifika förvaltningsplaner och har huvudansvaret för den praktiska förvaltningen, skötseln och uppföljningen av Natura 2000-områden inom sina respektive områden.
- Kommunala myndigheter är ofta involverade i lokal planering och genomförande, särskilt i samband med markanvändning och utvecklingsfrågor som påverkar Natura 2000-områden.

Riktlinjer och uppföljning

- Det finns nationella riktlinjer och checklistor från BfN⁸⁴ för hur planerna ska utformas och vilka innehåll de bör ha.
- Vägledningen tillåter att den faktiska utformningen av varje förvaltningsplan beror på de specifika kraven i respektive område.

Innehåll i tyska förvaltningsplaner att särskilt notera

- Planering för vattenavrinning och vattenkvalitet i samarbete med vattenförvaltningsplaner enligt EU:s ramdirektiv för vatten, för att säkra vattenberoende livsmiljöer.
- Hantering av konflikter med annan markanvändning redovisas (fördelat på Jordbruk, Skogsbruk, Vattenförvaltning, Jakt, fiske, skörd av arter, Turism, sport och rekreation samt Andra användningar. Vid behov, uppdelat i kompatibla och inkompatibla användningar, utifrån bland annat försämringsförbudet i art- och habitatdirektivets artikel 6(2).
- Behov av fastställande av uppdateringsintervall för förvaltningsplanen och ansvar för detta ska ingå i planen och ske regelbundet utifrån ny forskning och förändrade förutsättningar.
- Behov av kompletterande vetenskapliga studier ska tydliggöras.
- Kostnadsplanering/personalbehov och ansvar för genomförande.
- Bevarandeåtgärder kan inkludera legala, administrativa, planmässiga och avtalsbaserade insatser.
 - Innehållet är bindande för myndigheter i ungefär hälften av delstaterna (ibland endast för naturvårdsmyndigheter).
 - Planerna fungerar dels vägledande, dels normerande – särskilt om området dessutom är formellt skyddat (till exempel naturreservat eller landskapsskyddsområde), och detaljreglerna kan då göras bindande inom ramen för regional eller lokal rätt.

⁸⁴ https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/natura2000/Dokumente/checkliste_managementplaene_de.pdf

- Frivilliga eller avtalsbaserade åtgärder kan förekomma som ett komplement för privata markägare och brukare, som ekonomiskt stöd till naturnära skötsel eller begränsningar av vissa aktiviteter.
- Vid fastställandet av åtgärder bör, utöver Natura 2000, även andra befintliga bevarandeskyldigheter (till exempel skyddade områden enligt den federala naturskyddslagen och delstatslagar), internationella skyldigheter (till exempel Ramsar, världsarv) och skyddet av biologisk mångfald ur ett nationellt (delstatligt) perspektiv beaktas.
- Tillgänglighet till förvaltningsplanen (åtminstone en sammanfattning och centrala kartor över den befintliga situationen och åtgärderna).
- Begränsningar för implementering ur ett naturvårdsperspektiv, implementeringsalternativ (endast om det är nödvändigt för att lösa konflikter).
- Informations- och konsultationsinsatser för att involvera berörda intressenter.
- Resultat av samråd med användargrupper/behöriga användare redovisas.
- Återstående motstridiga mål eller hinder och aktörer som hindrar genomförandet av målen/åtgärderna.
- Vid behov, förslag till justering av det skyddade området, med hänsyn till behov av buffertområden eller av arronderingsskäl. Buffertområden, exempelvis 300 meter runt vattendragsområden, redovisas ibland på tillhörande områdeskarta.

Nederländerna – samordning med vattenförvaltning, kustskydd, klimatanpassning och regionala utvecklingsplaner för fysisk planering

Ansvar för att utarbeta förvaltningsplanerna i Nederländerna ligger primärt hos provinserna. Endast i områden där den statliga myndigheten Rijkswaterstaat är den största ägaren är ministeriet för infrastruktur och vatten ansvarigt.

Förvaltningsplaner utarbetas i konsultation med ägare, användare och andra berörda myndigheter, särskilt kommunala myndigheter, vattenmyndigheter och provinsiella myndigheter. Befintliga användningsområden och sociala intressen i området beaktas så långt möjligt.

Nederländerna har en tradition av integrerad planering och har lyckats kombinera förvaltningen av Natura 2000-områden med andra nationella och regionala planeringsdokument. Detta inkluderar samordning med vattenförvaltningsplaner, ”kustskyddsstrategier”⁸⁵, klimatanpassningsplaner och regionala utvecklingsplaner för fysisk planering.

Förvaltningsplanerna gäller för en period på sex år. Mot slutet av denna period granskas den av den behöriga myndigheten, som bedömer om de genomförda åtgärderna har lett till önskade resultat. Beroende på resultatet av denna granskning kan förvaltningsplanens giltighetstid förlängas med ytterligare sex år. Eller så kan en ny förvaltningsplan, innehållande nya åtgärder, utarbetas. Nederländerna använder således adaptiva förvaltningsmetoder som tillåter anpassningar baserat på ny kunskap och förändrade förhållanden.

⁸⁵ [LIFE IP Delta Nature](#)

Den anger också de åtgärder som krävs för att säkerställa att målen uppfylls på ett hållbart sätt, och anger på vilka platser och inom vilken tidsgräns de ska genomföras, inklusive övervakning och finansiering.

Den ger också en översikt över de aktiviteter som för närvarande pågår i och runt Natura 2000-området och hur de relaterar till bevarandemålen. Om det pågår aktiviteter som har en negativ inverkan på att uppnå bevarandemålen, anger planen åtgärder för att minimera dessa effekter⁸⁶.

Frankrike – juridiskt bindande planer som revideras återkommande

De franska förvaltningsplanerna (documents d'objectifs, DOCOB) för Natura 2000-områden skiljer sig främst från svenska bevarandepaner genom sin juridiska status, sitt fokus på samordning och sitt formaliserade tillvägagångssätt för åtgärder.

Franska förvaltningsplaner är ofta formellt antagna av staten och har en tydligt juridisk grund som styr tillståndsprövningar och där fastställda åtgärder kan bli bindande för verksamheter och markägare inom området. Markägare kan också få extra ersättning genom frivilliga Natura 2000-kontrakt kopplade till förvaltningsplanerna. En lokal myndighet eller grupp av lokala myndigheter utses till ansvarig för genomförandet av förvaltningsplanens målsättningar.

Utöver dessa finns koppling till andra regionala och lokala planer som integrerar Natura 2000 i regional planering och säkerställer att andra sektorer (till exempel transport, jordbruk) beaktar naturvärdena.

Frankrike har arbetat med att integrera Natura 2000-förvaltningen med andra nationella och regionala planer, inklusive vattenförvaltningsplaner och annan miljölagstiftning som Den nationella ramstrategin för vandrande fisk i Frankrike⁸⁷. Lagstiftning finns som säkerställer samordning mellan vattenförvaltning och naturvård, vilket är avgörande för Natura 2000-områden med vattenberoende ekosystem.

Genomförandet av förvaltningsplanen följs upp vart sjätte år. Frankrike använder därigenom ett adaptivt förhållningssätt där planerna kan uppdateras utifrån ny kunskap och förändrade förhållanden, och det finns relativt tydliga mekanismer för utvärdering och revidering.

Storbritannien – separata förvaltningsplaner kompletteras av tematiska handlingsplaner

Efter Brexit har Storbritannien inte längre Natura 2000-områden som en del av EU:s ekologiska nätverk, men de skyddade områdena (SAC och SPA) finns kvar som en nationell motsvarighet under brittisk lagstiftning. Detta innebär att de tidigare Natura 2000-områdena nu ingår i ett brittiskt nätverk av skyddade naturområden och förvaltas enligt brittiska regler och mål, i stället för EU:s direktiv⁸⁸. England, Wales, Skottland och Nordirland har egna myndigheter och olika struktur för förvaltningsplaner för sina Natura 2000-områden.

⁸⁶ [Government of the Netherlands \(2021\) PAF for Natura 2000](#)

⁸⁷ [Europeiska Kommissionen \(2018\)](#)

⁸⁸ [Changes to the Habitats Regulations 2017 – GOV.UK](#)

Storbritannien har förvaltningsplaner (Core Management Plan including Conservation Objectives) för SAC och SPA, som fastställer bevarandemål och åtgärder för skydd av arter och livsmiljöer. Även uppgifter från Standard Data Form i form av PDF-filer är tillgängliga. Man kan också ha olika typer av områdesspecifika åtgärdsplaner som beskrivs nedan.

Samtliga dokument är vägledande snarare än juridiskt bindande, men används för att styra offentliga och privata insatser för förvaltning och restaurering av Natura 2000-områden i likhet med svenska bevarandeplaner.

Gemensamt för England och Wales är också att man vid sidan av områdesspecifika åtgärdsplaner har tagit fram tematiska handlingsplaner, som beskriver prioriterade strategiska åtgärder för att hantera viktiga problem och risker som har identifierats som negativa för Natura 2000-funktioner i hela nätverket⁸⁹.

England

Site Improvement Plans (SIPs)⁹⁰ är åtgärdsplaner för Natura 2000-områden i England som också utgör underlag för andra planer, särskilt vattenförvaltningsplaner (River Basin Management Plans). Planerna utgör ett levande dokument som uppdateras kontinuerligt när ny kunskap eller förändringar uppstår för prioritering och samordning. De fokuserar på nya åtgärdsbehov, organiserat i tabeller med ansvar, prioriteringar, och bakgrundsdata, samt uppdateras kontinuerligt vid behov.

Varje SIP består av tre huvuddelar:

1. Sammanfattningstabell: Visar de viktigaste problemen och föreslagna åtgärder.
2. Detaljerad åtgärdstabell: Beskriver vem som ska göra vad, när och till vilken kostnad.
3. Kontextuell information: Innehåller bakgrundsdata och länkar till relevant dokumentation.

Wales

Wales har tagit fram Prioritised Improvement Plans (PIPs) vilka utarbetas av Natural Resources Wales (NRW) för samtliga Natura 2000-områden⁹¹.

- Preciserade, kostnadsuppskattade åtgärdsplaner som identifierar och prioriterar åtgärder.
- Fokuserar på hög- och medelprioriterade insatser, men omfattar inte redan pågående rutinarbete eller redan beslutade åtgärder. För varje åtgärd anges aktörer, tidsramar och kostnader.
- Bygger på data ur NRW Actions Database, där åtgärder löpande uppdateras och kompletteras av naturvårdshandläggare och samarbetspartners.
- Åtkomliga endast för registrerade användare eftersom de innehåller ”känslig information”.

⁸⁹ [Natural Resources Wales / LIFE N2K Thematic Action Plans](#)

⁹⁰ [Natural England Access to Evidence - Site Improvement Plans by region](#)

⁹¹ [Natural Resources Wales / LIFE N2K Programme Reports](#)

Övergripande idéer till förbättring

Utifrån de problem och erfarenheter som tidigare lyfts fram finns flera förändringar som skulle göra bevarandeplanerna mer relevanta, flexibla och lättare att använda. Det skulle underlätta arbetet med att hålla dem aktuella och öka möjligheterna att nå Natura 2000-områdenas syften på ett effektivt sätt.

A. Problemområde: Samordning

- Samordna generella skrivningar (gäller främst bevarandemål och beskrivningen av påverkansfaktorer) mellan jämförbara bevarandeplaner genom att utveckla gemensamma grundformuleringar i utvecklade mallar. Utifrån dessa kan områdesspecifika texter komplettera vid behov.
- Tydliggör hur avvägningar och prioriteringar mellan sinsemellan oförenliga mål i enskilda Natura 2000-områden bör göras när sådana förekommer.
- Involvera externa granskare (forskare, experter) i övergripande kvalitetsöversyn.
- Låt mallen utgå från fasta moduler där bevarandeplanens huvudavsnitt separeras.

B. Problemområde: Aktualitet

- Bevarandeplanerna bör uppdateras regelbundet för att säkerställa att de reflekterar aktuella förhållanden och ny kunskap.
- Sätt upp ett sexårsintervall för obligatorisk aktualitetsförklaring och eventuell revision.

C. Problemområde: Adaptiv förvaltning

- Regelbunden uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder behöver införas för att bedöma effektiviteten av genomförda åtgärder och göra nödvändiga justeringar.

D. Problemområde: Fragmenterade system

- En standardiserad, digital modell skulle förbättra jämförbarhet, uppföljning och integration med andra system och behov.
- Skapa en gemensam nationell databas för de uppgifter i bevarandeplanerna som behöver kunna sammanställas och inte redan framgår av SDF-databasen. Detta gäller främst bevarandemål samt fördjupade beskrivningar av dessa och bevarandeåtgärder. Syfte, administrativa uppgifter liksom hotbild framgår redan av SDF. Prioriterade bevarandeåtgärder kan numera förtydligas i nya SDF. Varje bevarandeplan bör importera uppgifter från SDF så att inga skillnader uppkommer.
- Säkerställ regelbundna dataflöden från miljöövervakning och uppföljning av förekomst av och status för livsmiljötyper i ett utvecklat NNK. Liksom från inventeringar av arter etc.

E. Problemområde: Svårlästa och långa planer

- Sverige skulle kunna införa en uppdelning, där länsstyrelserna har en standardiserad, lättförvaltnad ”kärnplan” för alla områden, medan mer detaljerade planer endast utarbetas

där det behövs (till exempel för områden med betydande motstående intressen eller som en följd av nationella prioriteringar).

- Komplettera med korta, visuella och målgruppsanpassade sammanfattningar som förtydligar frågan ”vad innebär planen för mig”. Se avsnittet *Målgruppsanpassad information*.
- Använd klarspråk, hjälpsidor, tydliga ikoner och figurer för att göra sammanfattningarna mer tillgängliga för icke-expert.

F. Problemområde: Kunskapsdelning

- Implementera en webbaserad rapporteringsfunktion där allmänheten och övriga med detaljkunskap kan lämna synpunkter och påtala uppdateringsbehov direkt per område. Denna skulle i sin enklaste form kunna vara del av Skyddad natur och ge möjlighet att direkt skicka e-post till ansvarig länsstyrelse.
- Utveckla kartverktyg med kompletterande underlag som intressenter behöver ha sammanställda för sin planering och anpassning av verksamheter.

G. Problemområde: Deltagandeprocesser

- Låt deltagandeprocesser få ta tid – i synnerhet i områden med motsättningar. Se inte processen som att den har en början och ett slut.
- Ha som ambition att skapa en gemensam grundsyn kring förutsättningarna som påverkar såväl naturmiljön som hur den fungerar, liksom hur detta påverkar användningen av mark- och vatten i området. (Se *Bilaga 2. Erfarenheter från Emåprojektet*.)
- Använd oberoende processledare med erfarenhet av konflikthantering i miljöfrågor vid behov.
- Ge möjlighet till viss ersättning till markägare och andra intressenter för aktivt deltagande i workshops och samråd.

Förbättringsförslag från Europeiska revisionsrätten

Den europeiska revisionsrätten (ECA) presenterade flera rekommendationer för att förbättra situationen i sin rapport⁹² från 2017. ECA betonar att dessa åtgärder är avgörande för att Natura 2000-nätverket ska kunna nå sin fulla potential och bidra till EU:s biodiversitetsmål.

- Säkerställ att alla områden har aktuella och heltäckande förvaltningsplaner som också implementeras.
- Formulera tydliga, mätbara och tidsatta bevarandemål för varje art och livsmiljötyp.
- Gör systematiska och uppdaterade analyser av hotbilden, och prioritera hot utifrån allvarlighetsgrad och sannolikhet.
- Beskriv nödvändiga bevarandeåtgärder konkret, med tydlig ansvarsfördelning, tidsplan och koppling till resurser.
- Säkerställ att det finns realistiska finansieringsplaner för åtgärderna.

⁹² European Court of Auditors (2017)

- Förbättra övervaknings- och rapporteringssystemen, inför standardiserade indikatorer och rutiner för uppföljning och utvärdering av både mål och åtgärder.
- Stärk samverkan mellan myndigheter och involvera lokala aktörer i planering och genomförande.

Förbättringsförslag från Riksrevisionen

Riksrevisionen lämnade 2024 följande rekommendationer i sin granskningsrapport Förvaltningen av skyddad natur⁹³ som enligt vår bedömning i högsta grad är relevanta även för arbetet med bevarandeplaner för Natura 2000-områden.

Till regeringen

- Se till att uppföljningen av förvaltningen av de skyddade områdena utvecklas så att den kan användas för att följa upp måluppfyllelsen, identifiera skötselbehov och utgöra underlag för den finansiella styrningen.
- Se över om den finansiella styrningen möjliggör för Naturvårdsverket och länsstyrelserna att förvalta de skyddade områdena med den höga ambitionsnivå som riksdagen beslutat om.

Till Naturvårdsverket

- Se till att vägledningarna som länsstyrelserna behöver för sitt uppdrag att förvalta skyddade områden motsvarar deras behov.
- Uppdatera vägledningen om hur skötselplaner ska utformas, så att skötselplaner kan bli mer ändamålsenliga och hållas aktuella under längre tid än nu.
- Se över medelsfördelningen för förvaltning av skyddade områden, så att medel fördelas mellan länsstyrelserna så att de nationellt mest prioriterade åtgärderna kan genomföras. Medelsfördelningen bör ta hänsyn till förändringar i förvaltningsbehoven.

Till länsstyrelserna

- Se till att skötselplanerna för alla statliga naturreservat hålls aktuella.
- Tillämpa principer för prioritering av åtgärder så att resurser används till de mest prioriterade förvaltningsåtgärderna.

⁹³ Riksrevisionen (2024)

Förslag till modell för uppdatering av bevarandeplaner

En enhetlig, digital och mer adaptiv modell för bevarandeplaner är avgörande för att säkra Natura 2000-arbetets effektivitet. Följande grundmodell för uppdatering av bevarandeplaner beskriver ett antal principiella förändringar av arbetssätt och innehåll som skulle kunna förändras för att underlätta vissa generella brister. Den skulle dock behöva utvecklas på flera punkter för att fungera som en färdig praktisk vägledning. För att fungera saknas:

1. Tydliga grundmallar för hur bevarandemål ska formuleras.
2. Praktiskt fungerande processvägledning för intressentinvolvering.
3. Fungerande system för uppföljning (med uppföljningsplan med indikatorer och tröskelvärden).
4. Tydlig koppling till finansiering av åtgärder.

Sammanställda slutsatser

- Namnet bevarandeplan är visserligen ett inarbetat begrepp, som likafullt uppfattas som otydligt för allmänheten och ofta sammanblandas med andra planer med liknande namn (skötselplaner, åtgärdsplaner etc.). En alternativ och tydligare namngivning skulle kunna vara Natura 2000-plan, vilket också är det namn som används i Danmark.
- Inför krav på cyklisk aktualitetsförklaring.
- Bättre integration med vattenförvaltningen skulle kunna förbättra den svenska modellen avsevärt.
- Den egentliga bevarandeplanen bör vara kort och fokusera på tydliggjorda mål och nödvändiga bevarandeåtgärder utifrån syftet med Naturaområdet.
- Den bör bygga på eller samordnas med de uppgifter som rapporterats i SDF-databasen.
- Det ska vara lätt att hitta den mest relevanta informationen (för prövning och för frivillig planering och anpassning av olika verksamheter).
- Tydliggjorda prioriteringsgrunder mellan Natura-intressen och åtgärdsbehov är ofta nödvändig.
- Målgruppsanpassad information behövs ofta som ett komplement till bevarandeplanen.

Tabell 2. Jämförelse mellan nuvarande bevarandeplanutformning och en föreslagen bevarandeplanmodell. Vissa av reflektionerna här kan ses som självklarheter och något som vi givetvis hade varit närmare i ett annat läge, med andra resurser.

Nuvarande bevarandeplanutformning	Föreslagen bevarandeplanmodell
ett dokument för många behov	flera dokument kompletterar varandra
långa dokument	kort formell plan + bilagor
stort arbete att uppdatera	enklare att ajourhålla
uppfattas otydlig	tydligare fokus på det viktiga (tydliggjorda mål, problem och nödvändiga bevarandeåtgärder)
uppfattas omfattande och svårbegriplig	mer överskådlig och lättläst
ger inte alla efterfrågade svar (Hur påverkar detta mig och min verksamhet?)	målgruppsanpassad information kompletterar vid behov (myndighetspersoner, verksamhetsutövare, markägare och allmänhet)
detaljerade bevarandemål	bevarandemålen är övergripande OCH fördjupad beskrivning som tydliggör områdesspecifika mål samt kopplingar till relevanta bedömningsgrunder och/eller kvalitetsfaktorer/parametrar (enligt Havs- och vattenmyndighetens vägledning)
inte direkt bindande för enskilda	inte direkt bindande för enskilda, men tydliggör nivåer som ska hanteras genom normsättningen inom vattenförvaltningen
ingen samordning med vattenförvaltningens statusklassning	samordning med vattenförvaltningens statusklassning
olika sätt att formulera samma sak	samordning av gemensamma formuleringar (utvecklingsprojekt)
oklart vad ställningstaganden bygger på	samordnade generella krav utgör en grund och lokala förhållanden eller osäkerheter är tydliggjorda
statisk	(mer) dynamisk
uppdateras sällan	cyklisk aktualitetsförklaring och översyn vid behov (som i relevanta fall följer vattenförvaltningen)
hela planen uppdateras	”nödvändiga delar ses över” (fördjupad beskrivning av bevarandemål, bevarandestatus/tillstånd, prioriterade bevarandeåtgärder)
lagring i textform	lagring i nationell databas
ingen koppling till SDF	tydlig koppling mellan bevarandeplan och SDF
återkoppling från uppföljning/miljöövervakning brister	återkoppling från uppföljning/miljöövervakning (statusuppgifter synkroniseras med NNK)
ingen löpande samverkan med berörda	samverkan med berörda sker ”på rätt sätt” och kring ”rätt frågor” och befintliga samverkansfora nyttjas (naturvårdsråd, vattenråd, brukarråd, skötselråd, NAP-samverkan etc.)
inget system för löpande återkoppling	möjlighet till digital återkoppling

Process för revidering och uppdatering

Löpande uppdateringar eller systematisk uppdateringscykel

Det finns anledning att tydliggöra hur ofta en översyn av bevarandeplaner bör ske. Samtidigt bedömer vi att olika områden har helt olika behov av uppdateringar utifrån sin typ och karaktär. För flertalet bevarandeplaner finns knappast anledning att kräva annat än en återkommande aktualitetsförklaring. Revideringen ska därför kunna innebära att det endast sker en översyn och aktualitetsförklaring om förhållande inte kräver annat.

Det finns ett behov att få till ett cykliskt arbetssätt inom arbetet med Natura 2000-områdena. Det finns särskild anledning att samordna en översyn av akvatiska bevarandeplaner med vattenförvaltningen så att uppgifter av betydelse för återkommande normsättning kan synkroniseras. Danmarks modell med revidering av samtliga Natura 2000-planer vart sjätte år⁹⁴ är fördelaktig och också nödvändig om målet är att få till en fungerande adaptiv förvaltning som är anpassad till de föränderliga behoven.

Detta överensstämmer också med Kommissionens beslut⁹⁵ om ett formulär för upplysningar om Natura 2000-områden. Här tydliggörs numera att innehållet i den standardiserade datablanketten för Natura 2000 bör uppdateras regelbundet. De standardiserade datablanketterna bör uppdateras minst vart sjätte år på grundval av bästa tillgängliga uppgifter för varje område i nätverket för att kommissionen med jämna mellanrum ska kunna se över hur Natura 2000 bidrar till förverkligandet av målen i art- och habitatdirektivet.

Detta innebär naturligtvis att det också behövs praktiska möjligheter till löpande uppdateringar av bevarandeplaner när ny kunskap eller nya förhållanden inträder – ekonomiskt och personellt.

Tidigare har Natura 2000-områden som saknar andra former av områdesskydd varit prioriterade i arbetet med bevarandeplaner. Detta har varit riktigt då de har saknat andra förvaltningsdokument. Nu är det uppenbart att även inaktuella bevarandeplaner för skyddade områden med parallell skötselplan också behöver uppdateras för att nå syftena med områden och bättre belysa de faktiska åtgärdsbehoven. Det är inte minst tydligt när det kommer till behovet av restaureringsåtgärder i de skyddade områden som behöver vara tydliggjorda i aktuella förvaltningsdokument (både bevarandeplaner och skötselplaner) för att vara hanterbara. Behoven av insatser blir därmed ytterligare ett skäl för uppdatering.

Praktiska problem med att arbeta med adaptiv förvaltning

Enbart återkommande uppdateringar löser däremot inte problemet att få till en förvaltningscykel som innehåller alla nödvändiga moment för en praktiskt fungerande adaptiv förvaltning med; statusbedömning – påverkansanalys – behov av bevarandeåtgärder – genomförande – uppföljning.

Det har visat sig vara allt för många utmaningar att lösa för att detta projekt ska kunna beskriva en fungerande metodik som fullt ut löser ut det som hindrar en bredare övergång till ett utvecklat system för adaptiv förvaltning.

⁹⁴ [Generelt om Natura 2000-planlægning – Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø \(sgavmst.dk\)](https://sgavmst.dk)

⁹⁵ [Kommissionens genomförandebeslut \(EU\) 2023/2806 av den 15 december 2023 om ett formulär för upplysningar om Natura 2000-områden \[delgivet med nr C\(2023\)8623\] \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023D2806)

I stället är det ett medskick att trots allt försöka tydliggöra ett sådant tankesätt vid de revideringar av enskilda bevarandeplaner som fortsättningsvis genomförs i länen. I arbetet med bevarandeplanerna handlar det då om att tydliggöra att planens olika delar följer och är beroende av varandra. Man skulle kunna se det som att det är ett första steg mot en bättre fungerande förvaltningssnurra.

Effektkedja

Bevarandeplanens delar bör i en idealsituation utgå från en tydlig effektkedja som därmed också styr arbetsgången.



Figur 6. Bevarandeplanens olika delar följer av varandra.
Bevarandemål beskrivs utifrån områdets bevarandesyfte och så vidare.

Prioriteringar

Arbetsinsatsen

Arbetsinsatsen med en ajourhållning eller uppdatering av en enskild bevarandeplan påverkas givetvis av de mer exakta behoven av justeringar. Förutom omfattningen av nya uppgifter som behöver arbetas in styr även typ av justering omfattningen av revideringen.

1. Som innebär justeringar av syftet, det vill säga anmälda livsmiljötyper och arter.
 - a. Justering av anmäld areal.
2. Som påverkar bevarandemålen.
3. Som inte påverkar bevarandemålen, men ändå påverkar prövningar; nya statusbedömningar utifrån ny kunskap om faktiska lokala förhållanden, nya uppgifter om typiska arter etc.

4. Som inte påverkar ovanstående, men påverkar behov av bevarandeåtgärder; ny kunskap om befintlig påverkan, om olika verksamheters typiska påverkan etc.
5. Övriga underlag som förbättrar eller tydliggör bevarandeplaners allmänna beskrivningar.

Punkt 1–4 innebär ett större arbete som behöver involvera fler berörda. Punkt 5 bör i de flesta fall kunna hanteras som enklare uppdatering utan egentligt samverkansbehov. Punkt 1a utgör exempel på en justering som kan ses som en enklare kvalitetsförbättring utan egentlig inverkan på bevarandeplanens övriga delar eller med inverkan på någon berörd part om den bedöms vara mindre omfattande. I andra fall kan en mer omfattande justering innebära nya prioriteringar för området som ger anledning till samråd med såväl Naturvårdsverket som lokalt berörda av förändrade bevarandeåtgärder etc.

Prioritera att genomföra nödvändiga restaureringsåtgärder

Naturrestaureringsförordningens artikel 4.1 möjliggör en inledande prioritering till Natura 2000-områden fram till 2030. Ett sådant inledande fokus på bevarandeåtgärder i Natura 2000 ger behov av dessa förtydligas genom bevarandeplanerna. Naturrestaureringsförordningen medger att länderna fram till 2030 prioriterar restaureringsåtgärder för att uppnå gott tillstånd i Natura 2000-områden (artikel 4.1). Detta innebär att behovet att tydliggöra vilka insatser som krävs i enskilda Natura 2000-områden blir avgörande för att resurser ska användas effektivt och övergripande mål för gynnsam bevarandestatus ska uppnås.

Just kopplingen till genomförandet av nödvändiga bevarandeåtgärder har visat sig vara det största problemet vid sidan av bristande uppföljning, eftersom det är direkt kopplat till tillgängliga resurser. I egentlig mening är åtgärder för att komma till rätta med bristande måluppfyllelse (det vill säga att vi inte når gott tillstånd i samtliga Natura 2000-områden) en skyldighet att få till oavsett vilket område och vilka åtgärder det handlar om. Rent praktisk behöver däremot områden med betydande problem som är möjliga att adressera genom bevarandeåtgärder prioriteras.

Områdets bevarandestatus styr behovet av åtgärder.

Om samma frågor hanteras inom vatten- eller havsmiljöförvaltningen

Bevarandeplanerna behöver inte vara överarbetade och återupprepa alla de frågor som hanteras inom vatten- eller havsmiljöförvaltningen.

När vattenmiljöer berörs i Natura 2000-området kan det räcka att göra en koppling till de väsentliga grundläggande krav för ekologisks funktionalitet som är en förutsättning och som helt sammanfaller med:

- Vattendirektivets och vattenförvaltningens målsättning att uppnå god ekologisk status samt god kemisk status för berörda vattenförekomster, eller
- Havsmiljödirektivets och havsmiljöförordningens mål om god miljöstatus. Det är lämpligt med en kort hänvisning till god miljöstatus som är väsentlig för att fånga behovet av den stora palett av åtgärder som föreslås för havsmiljön i stort, inte minst kopplat till insatser mot övergödning, miljöfarliga ämnen som är viktiga men inte passar in i marina bevarandeplaner.

Det är samtidigt viktigt att vara medveten om skillnaderna mellan särskilda Natura 2000-mål och de generella mål och avvägningar mellan samhällsintressen som sker inom vattenförvaltningen. Det väsentliga är att bevarandeplanerna lyckas definiera vad som krävs för att vi ska nå gott tillstånd för samtliga utpekade livsmiljötyper och arter i det berörda Natura 2000-området. Och mer i detalj: vad går utöver de generella målen om god ekologisk status som normalt gäller för samtliga vattenförekomster.

Tydliggjorda kunskapsbrister relaterade till området

Information om kunskapsbrist behöver framgå av bevarandeplanen. Detta bör helst framgå i de fördjupade beskrivningarna av bevarandemålen. Det ska helst tydligt anges om det finns bristande data eller om det finns osäkerheter kring vissa parametrar kring till exempel ekologiska krav, lokal status eller befintlig påverkan. Här kan det även anges om det finns behov av ytterligare utredningar eller inventeringar.

Mer uttalade behov av ny kunskapsinhämtning bör också framgå av avsnittet Nödvändiga bevarandeåtgärder.

Om beslutade uppgifter och aktuellt kunskapsläge skiljer sig åt

Det är nödvändigt att kunna hantera olika uppgifter om totalarealer, om förekommande direktivarter, livsmiljötyper samt deras arealer under en ofta lång period innan dessa uppgifter har uppdaterats genom nya regeringsbeslut för Natura 2000-området. Bevarandeplanen utgår från aktuell kunskap om verkligheten, men anger dels regeringsbeslutade, dels uppdaterade faktiska uppgifter.

Denna typ av justeringar, tillsammans med gränsjusteringar av befintliga Natura 2000-områden av kvalitetshöjande karaktär, bör ligga på Naturvårdsverkets ansvar att besluta om och justera i SDF-databasen. Alternativt på länsstyrelsen efter samråd med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Regeringen bör behålla rätten att besluta om utpekande av Natura 2000-områdena.

En aspekt är att många små förändringar kan påverka helheten och Sveriges åtaganden enligt naturvårdsdirektiven i stort. Om stor areal av en viss typ försvinner kan krav på helt nya Natura 2000-områden med just den livsmiljötypen bli följden. Denna kontroll över de nationella konsekvenserna bör ligga på de centrala myndigheterna att bevaka.

Om bevarandeplanens innehåll och form

Separera bevarandeplanens olika delar

För att underlätta nödvändig ajourhållning kan det vara lämpligare med en modell som innebär att bevarandeplanens olika delar separeras. Detta ger också en möjlighet att komma bort från allt för omfångsrika och statiska dokument.

Detta är en slutsats som överensstämmer med Riksrevisionens bedömning av skötselplaner för naturreservat, där de framhåller att de kan hållas aktuella längre om de utformas på ett mindre detaljerat och styrande sätt.

Det finns all anledning att lyfta fram bevarandeplanens viktigaste information så att den blir särskilt tydlig. Det handlar om ett tydliggörande av områdets prioriterade bevarandevärden samt

vilka kvaliteter som krävs för att upprätthålla syftet preciserat genom bevarandemålen. Detta sker helst i tabellform.

Lika viktigt att framhålla är bedömningen av nuvarande bevarandestatus och vilka bevarandeåtgärder (i stort) som är nödvändiga att få på plats för att nå målen för området (eller närma sig dessa mål om påverkan är omfattande, storskalig eller kräver tid för att utvecklas).

All övrig text som rör bakgrundsbeskrivning, allmän beskrivning av livsmiljötyper och arter och liknande bör hållas till en minimum och för läsbarhetens skull lyftas över i separata bilagor eller göras till hänvisningar till andra dokument. Detta helt enkelt för att öka läsbarheten och låta bevarandeplanen fokusera på de ställningstagande som måste finnas.

I sin allra mest förenklade form skulle en bevarandeplan kunna bestå av samma uppgifter som redan rapporteras genom Standardiserad datablankett för Natura 2000 (SDF) i handläggarstödet N2000⁹⁶. Detta innefattar grundläggande information om området och utpekade arter och livsmiljötyper. För att uppfylla kraven på en funktionell bevarandeplan behöver detta i princip endast kompletteras med områdesspecifika bevarandemål, fördjupad beskrivning av dessa och nödvändiga bevarandeåtgärder. Se jämförelsetabell i *Bilaga 1*. Uppgifter från Standard Data Form för bevarandeplanens huvudavsnitt jämfört SDF-kraven.

En kortfattad formell bevarandeplan är lättare att hålla aktuell

⁹⁶ <https://vicnatur.naturvardsverket.se/n2000>

Förslag till förenklad bevarandeplansstruktur

Dessa delar beskrivs närmare i följande avsnitt.

I. Huvuddokumentet

II. Bilagor och kompletterande dokument

Obligatoriskt:

1. Beskrivning av områdets livsmiljötyper och arter
(med hänvisning till nationella vägledningar och dess uppgifter om aktuell nationell bevarandestatus)

2. Översiktskarta

3. Karta över livsmiljötyper (från NNK)

Vid behov:

4. Fördjupad beskrivning av bevarandemål
(främst akvatiska mål)

5. Separat åtgärds-/skötselplan

6. Målgruppsanpassad information

6.1 Bevarandeplanen i sammanfattning (broschyr)

6.2 Underlag för markanvändningsplanering

6.3Handledningar för tillsyn

7. Uppgifter om övriga intressen och värden

8. Kompletterande kartor eller karttjänster

9. Förklaringar av begrepp

I. Huvuddokumentet

- Denna formella del bör vara så kortfattad som möjligt och fokusera på prioriterade syften, preciserade bevarandemål, nuvarande bevarandestatus, reell hotbild eller faktisk påverkan samt de bevarandeåtgärder som är nödvändiga att få till utifrån syftet med Natura 2000-området.
- Sinsemellan oförenliga mål prioriteras om sådana förekommer.
- Den utgörs lämpligen av en rapport, som bygger på eller samordnas med de uppgifter som rapporterats i SDF-databasen.

Det är ofrånkomligt att inte förbättra kopplingen mellan bevarandeplanerna och nya SDF-databasens obligatoriska uppgifter. Med detta sagt är det viktigt att denna samordning kan ske utan att ge upphov till onödigt dubbelarbete.

En komplikation är det faktum att vid uppdatering av en bevarandeplan ska samtliga kända livsmiljötyper och arter tas upp, oavsett om de är regeringsbeslutade eller inte. Detta innebär att dessa inte heller framgår av SDF-databasen förrän det har fattats nya regeringsbeslut. Dessa ska dock likafullt beskrivas och bevarandemål ska sättas på samma sätt som för det som är regeringsbeslutat.

Naturvårdsverket har meddelat att för vanliga arter där just det aktuella området är av mindre betydelse kan ambitionen i bevarandeplanen (bevarandeåtgärder och bevarandemål) sättas lägre och beskrivningen vara mer kortfattad. Om det är uppenbart att området inte kan ha någon som helst potentiell betydelse för arten kan "ej signifikant" anges i databasen och då behöver inte bevarandeåtgärder och bevarandemål anges i bevarandeplanen. Gränsen för signifikans är dock mycket låg, det ska i princip vara så att området inte är lämpligt för arten i fråga (som en mycket liten åkerholme i ett öppet landskap för spillkråka)⁹⁷.

Vid en jämförelse av innehållet i en bevarandeplan med Standard Data Form, finns det flera uppgifter i bevarandeplanen som inte direkt motsvaras i SDF-strukturen, se *Bilaga 1*. Uppgifter från Standard Data Form. Även vissa av dessa tillkommande uppgifter från den bevarandeplanen bör fortsättningsvis lagras i nationell databas för att möjliggöra sammanställningar. Denna databas behöver utvecklas för ändamålet.

Skriv kort och koncist med det viktigaste först. Det ska vara lätt att hitta den mest relevanta informationen (för prövning och för planering och anpassning av olika verksamheter).

⁹⁷ Mejl från Mikael Lindberg, Naturvårdsverket den 11 november 2022.

Uppgifter om området

Havs- och vattenmyndigheten anser att om länsstyrelsen, inom ramen för sin översyn av bevarandeplanerna, bedömer att området är ett sådant som skulle kunna omfattas av punkten 1 i bilaga IV vattendirektivet så bör det anges i bevarandeplanen under Uppgifter om området⁹⁸.

Akvatiska bevarandeplaner bör därför ha en generell skrivning om kopplingen mellan vattenförvaltningen och Natura 2000 enligt följande ungefärliga formulering:

”Natura 2000-området utgör ett ”EU-skyddat område”⁹⁹ där bevarandet eller förbättrandet av vattnets status är en viktig faktor för områdets skydd. Bilaga X till denna bevarandeplan innehåller därför en fördjupad beskrivning av bevarandemål.”

Bevarandesyfte

Inga förändringar föreslås.

Däremot är det tydligt att befintliga beskrivningar av bevarandesyften varierar stort mellan befintliga bevarandeplaner.

Det är av mindre värde att återupprepa samtliga livsmiljötyper och arter som utgjort grund för utpekandet eller att fylla ut planen med formuleringar av följande typ vilket utgör norm i dagsläget:

”Det överordnade bevarandesyftet för Natura 2000-nätverket är att bidra till bevarandet av biologisk mångfald genom att bibehålla eller återskapa gynnsam bevarandestatus för de livsmiljötyper och arter som omfattas av EU:s fågeldirektiv eller art- och habitatdirektiv. För det enskilda Natura 2000-området är det överordnade syftet att bevara eller återställa en gynnsam bevarandestatus i området för de livsmiljötyper eller arter som utgjort grund för utpekandet.”

Det är viktigare om bevarandeplanen kan framhålla områdets prioriterade bevarandevärden i syftesbeskrivningen:

”Att bevara de livsmiljöer och arter som är knutna till de strandnära betesmarkerna och grunda brackvattenområdena såsom det rika fågellivet och de viktiga reproduktionslokalerna för fisk.”¹⁰⁰

Bevarandemål

Bevarandemålen beskriver det tillstånd som ska uppnås och de kvaliteter som behövs i Natura 2000-området. Utgångspunkten är de allmänna ekologiska förutsättningar som utpekade livsmiljötyper och arter i det enskilda området behöver för att det på bästa sätt ska fylla sin funktion i Natura 2000-nätverket.

⁹⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2021A)

⁹⁹ Skyddat område enligt vattenförvaltningsförordningen och punkt 1 i vattendirektivets bilaga IV. Se vidare i [Skyddade områden – VISS-Hjälp](#)

¹⁰⁰ Båda exempelstyckena är hämtade från samma bevarandeplan från Kalmar län.

Är bevarandemålen generella eller områdesspecifika?

Tydliggör om de enskilda bevarandemålen är generellt utformade eller om de är områdesspecifika utifrån lokalt tillgängliga underlag. Detta är väsentligt eftersom det är vanligt att detaljkunskap saknas om områdesspecifika förhållanden för samtliga livsmiljötyper och arter som förekommer.

Nationellt samarbete kring fungerande bevarandemål med mera

En samordning av sättet att formulera bevarandemål är absolut nödvändig – inte minst för förståelsen och uttolkningen av dem. Detta av förståelseskäl där olika sätt att formulera grundläggande krav tvärtom skapar oklarheter.

Det finns från länsstyrelserna ett önskemål om och möjlighet till att utforma generella skrivningar för respektive livsmiljötyp och art som egentligen skulle kunna vara utgångspunkt och mall för alla bevarandeplaners målformuleringar. Dessa generella skrivningar kan sedan vid behov specificeras mer i detalj om ytterligare kunskap finns kring förutsättningarna i det enskilda området.

Sammanfattning av de akvatiska "Natura 2000-krav" som ska återges i bevarandeplanens bevarandemål

- Baskrav är som regel god ekologisk respektive kemisk status i berörda vattenförekomster (vilket ger grundförutsättningar för gott tillstånd). Detta omfattar främst:
 - Vattenkvalitet
 - Flöden
 - Hydromorfologiska kvaliteter
- Kompletterande särskilda krav är ofta kopplade till arternas behov (det finns få eller inga artspecifika krav för kopplat till vattendirektivet)
 - Direktivarter; habitat samt population
 - Typiska arter för livsmiljötyperna; habitat samt population
 - Konnektivitet biota – effektivitet; nivå för antal arter och mängd individer (samtliga arter) samt omfattning; havsvandrande fisk behöver i tillräcklig omfattning kunna nå sina ursprungliga lekområden
 - Flöden; nivåer, varaktighet och återkomsttider
 - Närområdenas kvalitet och sidledes konnektivitet

De bevarandemål som har koppling till den nationella omprövningen av vattenkraft ska enligt vägledning från Havs- och vattenmyndigheten utvecklas genom en fördjupad beskrivning i tabellform i bilaga (se rubriken *Bilaga med fördjupad beskrivning* nedan).

Vi anser det tveksamt att föra in bevarandemål kopplat till vattenförekomster i bevarandeplanen. Se *Tabell 1*.

Som tidigare nämnts bör inte bevarandeplanerna vara överarbetade och återupprepa alla de frågor som hanteras inom vattenförvaltningen (VF).

Nuvarande bevarandestatus

Uppgift över areal (hektar) livsmiljötyp i respektive grad av bevarande ska anges i SDF och bör därför också framgå av bevarandeplanen:

- Gott tillstånd
- Inte gott tillstånd
- Okänt tillstånd

Vad är en nödvändig basnivå för att bedöma områdets samlade bevarandestatus?

Det är närmast regel att det saknas genomförd uppföljning av samtliga ytor med livsmiljötyper och arter inom ett Natura 2000-område. Detta innebär att bedömning av sammantagen status för området får ske utifrån tillgängliga uppgifter.

När bedömning av nuvarande bevarandestatus inte kan ske anger man den som okänd. Tydliggör då om möjligt i bevarandeplanen vilka uppgifter som saknas för att kunna göra bedömningen.

Däremot saknas egentliga rutiner för hur denna bedömning ska ske på områdesnivå. Detta väcker frågan om vilka underlag vi generellt har behov av för att kunna klargöra vad som krävs för gynnsam bevarandestatus.

Påverkansfaktorer

Vad kan påverka Natura 2000-området negativt?

Det har visat sig känsligt att använda sig av begreppen ”hot” och ”hotbild” i samband med dialog kring bevarandeplanerna. I andra sammanhang (*Conservation Standards (CS)*) används i stället det mer neutrala begreppet påverkansfaktor. Ett förslag är att vägledning och mallar omformulerar denna rubrik till: ”PÅVERKANSAFAKTORER – vad kan påverka Natura 2000-området negativt?”

Detta avsnitt har två huvudsakliga syften:

1. Att tydliggöra vilka hot som behöver åtgärdas i området genom särskilda bevarandeåtgärder.
2. Att vara en vägledning för verksamhetsutövare och myndigheter för att avgöra vad som kan kräva särskilda tillsynsåtgärder eller kan omfattas av naturatillståndskrav.

Dessa två syften blir inte nödvändigtvis tydligast genom att ha en lång gemensam förteckning. Förslaget är därför att om avsnittet blir omfattande lyfta ut vägledningar som kopplar till prövningar och bedömning av krav på tillstånd i en separat del – eventuellt också i formen av en populärsammanfattning riktad till relevanta fokusgrupper. Denna typ av information är också som regel möjlig att utforma utan att den behöver vara helt områdesspecifik.

Naturvårdsverkets vägledning¹⁰¹ anger att det framför allt är viktigt att ha en bra beskrivning av hotbilden för de livsmiljötyper eller arter som utgör områdets prioriterade värden. För övriga livsmiljötyper eller arter kan beskrivningen göras kort, och kan till stor del bygga på hänvisning till Naturvårdsverkets generella vägledningar. Detsamma gäller för potentiella hot, vilket inte bör

¹⁰¹ Naturvårdsverket. (2014)

vara målsättningen att redovisa i varje enskild bevarandeplan. I dessa bör alltså tvärtom ambitionen vara att framhålla det som är mest relevant för området i fråga.

I samband med akvatiska Natura 2000-områden är det ofta nödvändigt att relatera bevarandeplanens beskrivningar av påverkansfaktorer till vattenförvaltningens mer övergripande påverkansanalys.

Koppling till uppgifter i SDF

För de prioriterade bevarandevärdena är det samtidigt nödvändigt att relatera till de koder som används i Standard Data Form. EU:s referensdokument för påverkan¹⁰² innehåller 177 unika koder som kan och bör relateras till bevarandeplanmallens hotbeskrivningar. Denna förteckning utgör alltså för tydlighetens skull en sammanställning av de mer övergripande påverkansfaktorer som bevarandeplanen bör koppla till efterföljande bevarandeåtgärder. Se följande exempel:

Tabell 3. Exempel på koppling mellan påverkansfaktorer i bevarandeplaner och koderna i Standard Data Form

Bevarandeplan, hotbeskrivning	EU-kod	EU-benämning
"Användning av bekämpningsmedel."	PA14	Agriculture – Use of plant protection chemicals.
"Dammar eller andra barriärer som utgör vandringshinder för vattenlevande organismer både i uppströms och nedströms riktning samt hindrar sediment från att spridas naturligt nedströms i systemet."	PD02	Energy – Hydropower (dams, weirs, run-off the river and infrastructure).
"Vattenuttag och vattenavledning som medför låga flöden och brist på vatten."	PL01	Water regimes – Abstraction from groundwater, surface water or mixed water.

Nödvändiga bevarandeåtgärder

Bevarandeplanen utgör ett viktigt stöddokument för att ge en överblick samt tydliggöra och motivera behoven av att genomföra olika typer av bevarandeåtgärder¹⁰³. Utifrån detta behov räcker dock en övergripande nivå i bevarandeplanens beskrivning av nödvändiga bevarandeåtgärder. Det är inte alltid möjligt eller ens lämpligt att låta den egentliga bevarandeplanen bli en detaljerad åtgärds- eller skötselplan för att användas i den slutliga och konkreta planeringen eller utförandet av åtgärder. När det finns behov av sådan mer detaljerad planering bör detta hanteras separat från bevarandeplanen. I dessa fall kan det räcka att bevarandeplanen antingen pekar på behovet av en detaljerad åtgärdsplanering eller om det redan finns framtagna refererar till den eller låter den utgöra en bilaga till den egentliga planen. Skälen till att denna hantering förordas är att åtgärdsplaneringen och utförandet av konkreta åtgärder är

¹⁰² 1.23) Reference list of pressures, in accordance with Article 17 reporting (SDF field 4.3.1)
<https://cdr.eionet.europa.eu/help/natura2000>

¹⁰³ Hansson (2025)

en föränderlig process som styrs av ett föränderligt kunskapsläge, metodutveckling, ekonomiska förutsättningar samt resultat av provningar och andra avvägningar mellan intressen som ligger utanför bevarandeplanens ramar.

Redovisningen av nödvändiga bevarandeåtgärder får betydelse i provningssammanhang bland annat för att avgöra vilka skötsel- eller restaureringsinsatser som är undantagna krav på tillstånd¹⁰⁴.

I vissa fall redogörs för samtliga exempel på generella regler och områdesspecifika föreskrifter och insatser i övrigt som i någon mån medverkar till att säkerställa områdets utpekade värden. I några fall finns en än mer omfattande redogörelse för samtliga regelverk som gäller för området. I ytterligare andra fall gör man en mer begränsad genomgång av vilka tillkommande bevarandeåtgärder som bedöms nödvändiga för att nå målen för området.

Låt bevarandeplanen fokusera på åtgärder mot platsspecifika problem

Även om varje plats är unik, påverkas naturmiljön på många platser av gemensamma, ofta komplexa problem. Det finns därför exempel på bevarandeåtgärder som mer eller mindre alltid är aktuella och därigenom regelmässigt skulle kunna återges i en bevarandeplan. Det finns alltså en stor mängd insatser som genomförs eller skulle kunna genomföras för att förbättra tillståndet i våra Natura 2000-områden. Det handlar exempelvis om behovet av åtgärder för att återskapa en mer ostörd hydrologi genom återvätning eller annan hydrologisk restaurering. Jämför problembeskrivningen i avsnittet *Generella miljöproblem och åtgärdsbehov*.

Det är dock knappast meningsfullt att utveckla alla sådana övergripande frågor i varje enskild bevarandeplan. När uppdatering av bevarandeplaner sker kan det räcka dessa behov beskrivs – som en generell åtgärd när de exakta behoven inte kan bedömas eller möjligen något mer i detalj om känt.

Låt nationella vägledningsdokument utveckla övergripande åtgärdsbehov

En alternativ och lika tänkbar lösning är att de digitalt ajourhållna nationella vägledningsdokumenten tydliggör sådana övergripande åtgärdsbehov som är av generell betydelse utan koppling till enskilda Natura 2000-områden och att bevarandeplanernas hänvisning till dessa blir tillräcklig. Exempel på åtgärdsområden kan vara insatser för att stärka grön infrastruktur och genomföra hydrologisk återställning på landskapsnivå, liksom insatser mot vissa spridda invasiva arter. Här finns också möjlighet att löpande sammanställa exempel på välfungerande generella insatser utifrån utvecklad nationell och internationell erfarenhet. Det förekommer flertalet generella åtgärds kataloger som tydliggör exempelinsatser som allmänt sett främjar olika typer av naturvärden som bör kunna utgöra praktiska utgångspunkter.

Det är även relevant att lyfta kopplingen till PAF – det prioriterade åtgärdsprogrammet för Natura 2000 i Sverige – 2021–2027¹⁰⁵ och de motsvarande åtgärdsbehov som redovisas i denna.

¹⁰⁴ 7 kap. 28 a § miljöbalken

¹⁰⁵ Naturvårdsverket. (2021)

Jämför hanteringen i Wales där man tagit fram tematiska planer (Thematic Action Plans¹⁰⁶) för att ta itu med sådana problem som är vanliga i många områden.

Om åtgärdsbehov som fångas upp av vattenförvaltningen

Under tidigare avsnitt, *Hantering av övergripande vattenrelaterade miljöproblem*, slår vi också fast att sådant som kräver åtgärder i hela landskapet bättre hör hemma inom ramen för vattenförvaltningen, än i alla berörda bevarandeplaner. Mycket av de akvatiska åtgärdsbehoven fångas alltså upp inom vattenförvaltningen, och bevarandeplanerna bör därför inte heller vara överarbetade avseende samtliga de åtgärdsbehov som parallellt tas upp i VISS¹⁰⁷.

VISS redovisar ett större antal **möjliga** åtgärder på flertalet platser i åtgärdsområden som generellt är betydelsefulla för att stärka värdena eller minska påverkan och som medverkar till möjligheten att nå vattenförvaltningens mål. Det betyder att alla åtgärder i VISS inte heller av denna anledning ska lyftas över i bevarandeplanens redovisning av nödvändiga bevarandeåtgärder.

Vi anser det tveksamt att föra in åtgärdsbehov kopplat till specifika vattenförekomster i bevarandeplanen. Se *Tabell 1*.

Vad utgör väsentliga grundförutsättningar för Naturaområdets värden?

Däremot behöver bedömning ske av vilka övergripande åtgärder som är **avgörande** för att nå Natura 2000-åtagandet om gynnsam bevarandestatus. Det betyder att bevarandeplanerna i vissa fall ändå kan behöva tydliggöra var Natura-värden främst riskeras. Detta i synnerhet för prioritering av insatser i landskapet.

Man kan i bevarandeplanen ha en valfri rubrik "Övriga bevarandeåtgärder" som översiktligt listar dessa generella åtgärder som ger väsentliga grundförutsättningar för Naturaområdets värden. Med ovan beskriven lösning kan det för enskilda bevarandeplaner vara tillräckligt att göra en kort hänvisning till de mer övergripande åtgärder som bedöms relevanta för området, men som framgår av nationella åtgärdssammanställningar eller vattendistriktens åtgärdsprogram.

II. Bilagor till bevarandeplanen (obligatoriska)

Beskrivning av områdets livsmiljötyper och direktivarter

All allmän och grundläggande information från de nationella vägledningsdokumenten bör kunna lyftas ur den egentliga bevarandeplanen för att minska dess omfattning. Det rör sig då om de allmänna beskrivningarna av livsmiljötypernas definitioner, om arters ekologi, deras nationella bevarandestatus och liknande. Bevarandeplanen ska i stället fokusera på sådant som är specifikt för det aktuella området.

Antingen sammanställs valfria delar av allmän beskrivning i en bilaga. Ännu bättre är att hänvisa till kommande digitala vägledningsdokument för både arter och livsmiljötyper. Dessa beskrivningar utgör i många fall nästa nivå av information som knappast är relevant att ta till sig

¹⁰⁶ [Natural Resources Wales / LIFE N2K Thematic Action Plans](#)

¹⁰⁷ Jämför [Åtgärdsbibliotek i VISS](#) som i princip behandlar åtgärder för alla potentiella problem.

förrän man är inne i ett provningsskede och ska bedöma en verksamhets inverkan på Natura 2000-nätverket. Det gäller i synnerhet uppgifter om aktuell nationell bevarandestatus på biogeografisk nivå.

Beskrivningar av generella ekologiska krav för respektive art eller livsmiljötyp är visserligen relevant information för att fullt förstå bakgrunden till att de respektive bevarandemålen i bevarandeplanen har behövt formuleras. Men det finns inte anledning att låta alla dokument återge samma nationella information.

På sikt bör man hellre kunna peka på SLU Artdatabankens webbplats Artfakta¹⁰⁸ där uppdaterade artfaktabeskrivningar för habitatdirektivarterna samt fågeldirektivarterna, som motsvarar Naturvårdsverkets tidigare vägledningsdokument, finns samlade. Länsstyrelsen har framfört lämpligheten av ett motsvarande system för kontinuerligt uppdaterade vägledningsdokument även för livsmiljötyperna.

Bilaga med fördjupad beskrivning

Denna bilaga är obligatoriskt för bevarandeplaner som uppdateras med anledning av omprövningen av vattenkraft inom NAP, enligt Havs- och vattenmyndighetens vägledning¹⁰⁹.

För övriga akvatiska bevarandeplaner som berör vattenförekomster och redovisar bevarandemål vilka kan medföra särskilda krav vid normsättningen är bilagan starkt önskvärd enligt Vattenmyndigheterna.

Fördjupade beskrivningar av bevarandemål för arter och livsmiljötyper i akvatiska bevarandeplaner utgör en grund för fastställande av miljö kvalitetsnormer med koppling till vattenförvaltningen utifrån de särskilda krav som Natura 2000 ställer för utpekade värden. Hittills har Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna gjort manuella sammanställningar av kopplingen till vattenförvaltningens bedömningsgrunder inför normsättningen. Även detta arbete är i behov av att lagringen av länsstyrelserna bedömningar sker i en databas.

Art/naturtyp	Bevarandemål	Fördjupad beskrivning
Myrsjöar 3160	Arealen myrsjö ska vara minst 2,1 hektar.	
	Sjön ska ha en god vattenkvalitet	Länsstyrelsens bedömning är att bevarandemålet motsvarar som lägst <i>god ekologisk status</i> (HVMFS 2019:25).
	Sjöns hydrologiska regim och morfologiska tillstånd ska vara opåverkad av ingrepp.	Länsstyrelsens bedömning är att bevarandemålet motsvarar som lägst <i>god status</i> för kvalitetsfaktorerna <i>hydrologisk regim i sjöar</i> och <i>morfologiskt tillstånd i sjöar</i> (HVMFS 2019:25).
	Sjön ska vara naturligt lågproduktiv	Länsstyrelsens bedömning är att bevarandemålet motsvarar som lägst <i>hög status</i> för kvalitetsfaktorn <i>näringsämnen i sjöar</i> (HVMFS 2019:25).
	Vattnet ska vara naturligt surt, brunfärgat och påverkat av humussyror.	Länsstyrelsens bedömning är att bevarandemålet motsvarar som lägst <i>god status</i> för kvalitetsfaktorn <i>försurning i sjöar</i> (HVMFS 2019:25).
	Den typiska arten knipa ska häcka i sjön.	

Figur 7. Exempel på fördjupad beskrivning av bevarandemål. Från bevarandeplan Loberget, Blekinge län.

¹⁰⁸ Artfakta. (2025). Natur- och artinformation. www.artfakta.se

¹⁰⁹ [Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft \(havochvatten.se\)](http://www.havochvatten.se)

Kartor

Skyddad natur (Naturvårdsverket)

Generellt hänvisas till karttjänsten Skyddad natur¹¹⁰ för information om avgränsning av de enskilda Natura 2000-områdena. Genom att skapa en direktlänk till det aktuella Natura 2000-området så underlättar man för läsaren som vill kunna finna mer information om områdets avgränsning, livsmiljötypernas utbredning eller andra underlag som finns för området.

Översiktskarta över Natura 2000-området

En vanlig synpunkt är att bevarandeplanerna saknar tydliga kartor med möjlighet att se områdets gränser på fastighetsnivå. Vi ser inte någon annan praktisk möjlighet än att hänvisa till webbkartor när det kommer till mer detaljerade kartor som visar förhållandena på mindre områden och på enskilda fastigheter.

Exempel områdesavgränsning: [SE0330264 Åkerby – Runstens sjömarker](#)

Notera att det är vanligt att avgränsningen av ett Natura 2000-område inte har direkt koppling till fastighetsgränser. Många områden har i stället avgränsats beroende på naturlig utbredning av olika miljöer. Mer detaljerad karta än i skala 1:2 500 finns inte i Skyddad natur och det finns en särskild anledning till detta. Den exakta gränsen är nämligen inte avgörande för bedömningen av om olika verksamheter kan komma att påverka ett Natura 2000-område.

Karta utbredning av livsmiljötyper (NNK)

Exempel: [SE0330264 Åkerby – Runstens sjömarker](#)

III. Bilagor eller kompletterande dokument till bevarandeplanen (valfria)

Länk till övriga karttjänster och kartunderlag

Ytterligare webbkartor som ger merinformation kan naturligtvis också länkas till. Man bör dock vara tydlig med hur denna merinformation kopplar till bedömningen av inverkan på områdets syften.

Min Karta¹¹¹

(Lantmäteriet)

Allmänna kartor och moderna samt historiska flygbilder.

VISS (VattenInformationsSystem Sverige)¹¹²

(Vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten)

Relevanta bevarandeplansrelaterade underlag är bland annat information om; statusklassning, beslutade miljökvalitetsnormer, miljöövervakning, koppling mellan vattenförekomster och EU-skyddade områden samt föreslagna och genomförda åtgärder utifrån VISS åtgärdsbibliotek.

¹¹⁰ <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se>

¹¹¹ <https://minkarta.lantmateriet.se/>

¹¹² <https://viss.lansstyrelsen.se/About.aspx>

Vatten i landskapet – hydrologiska kartor

Uppgifter om var man har tillfälligt vatten att förhålla sig till på områden som är land på våra kartor utgör exempel på underlag som är väsentligt att känna till vid bedömning av risk för påverkan på anslutande Natura 2000-områden.

En länk till tillgängliga hydrologiska karttjänster exempelvis via länsstyrelsernas eller Skogsstyrelsens GIS-tjänster kan därför vara relevant. Särskilt för akvatiska Natura 2000-områden som underlag för att bedöma när man riskerar att påverka vattenkvalitet eller de hydrologiska förhållandena. Men som regel krävs samtidigt en utvecklad information som stöd för tolkning.

Följande webbtjänster försöker ge samlad information om vattenförhållandena i landskapet.

Vatten i landskapet¹¹³ (Länsstyrelsen Kalmar län)

Webbkartan finns i skrivande stund som en intern webbtjänst i länsstyrelsernas geodatakatalog med namnet LSTH Vatten i landskapet.

Detta är en hydrologisk grundkarta som visar vattennätverket från källa till hav; avrinningsområden med sjöar, vattendrag, egentliga våtmarker samt tillfälliga vattenområden, svämytor och fuktig mark samt hur dessa binds ihop. Målsättningen för denna webbkarta är att ge en samlad bild över var det finns vatten och vattenpåverkad mark att planera för och ta hänsyn till på fastighetsnivå.

Som grundinformation ligger nationellt tillgängliga hydrologiska grunddata:

- avrinningsområden (SMHI)
- hydrografi (vattenytor och -linjer) (Lantmäteriet)
- dikeskartering (Naturvårdsverket)
- maskad markfuktighetskarta (Skogsstyrelsen)
- flödesackumulation (Skogsstyrelsen, från Skogsvattenkartan kommer tillfogas)

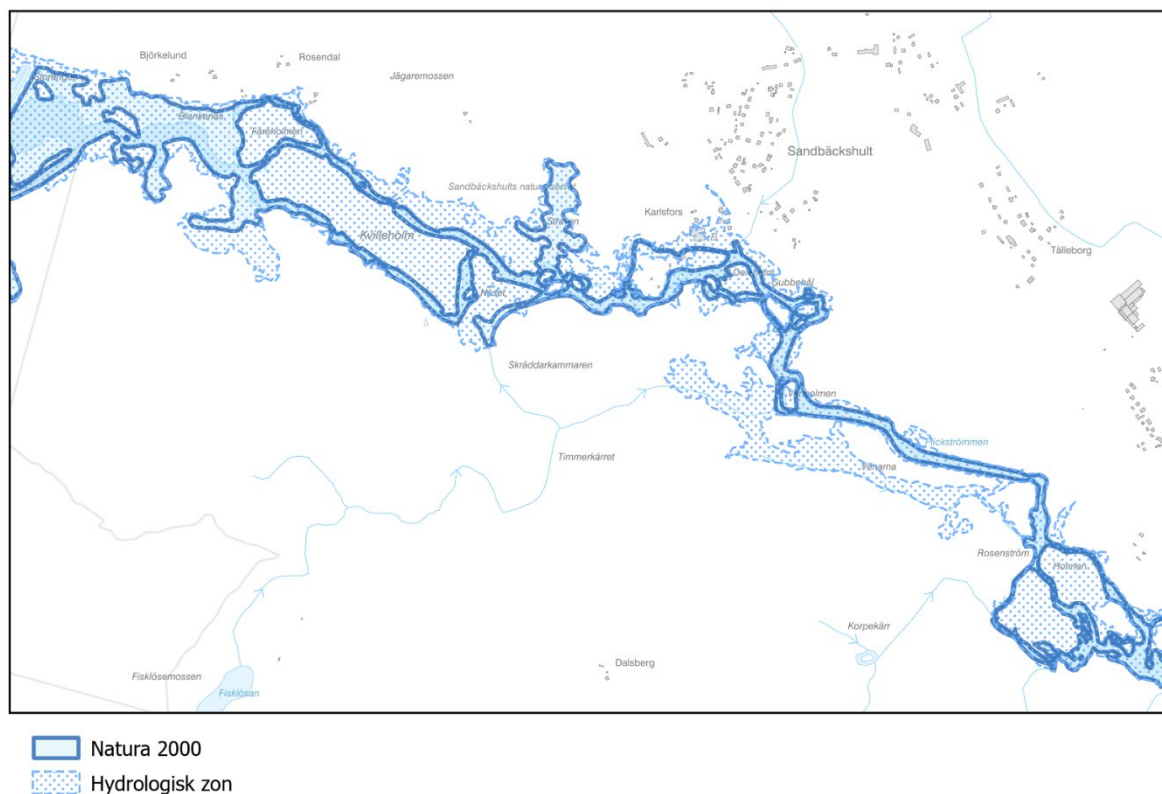
Länsstyrelsen kan komplettera med regional information om exempelvis svämytor som beskrivs nedan och som inte finns i andra nationella webbtjänster.

Analyser av hydrologisk zon och svämplan med mera

Uppgifter om svämplan, hydrologiska zoner samt övriga områden med hög markfuktighet behöver tillgängliggöras och användas inom ramen för såväl planering av markanvändningen som vid ärendehantering. Däremot är detta exempel på uppgifter som i dagsläget inte finns tillgängliga för alla vattenområden.

¹¹³ <https://lst-webbgis.lansstyrelsen.se/28c075df-f111-46fb-9bd9-33105a6ca73a/>

- Exempel [Länsstyrelsen Kalmar län, Emån Översvämningsanalys](#)¹¹⁴
- Exempel på avgränsning av hydrologisk zon (Länsstyrelsen Kalmar län)



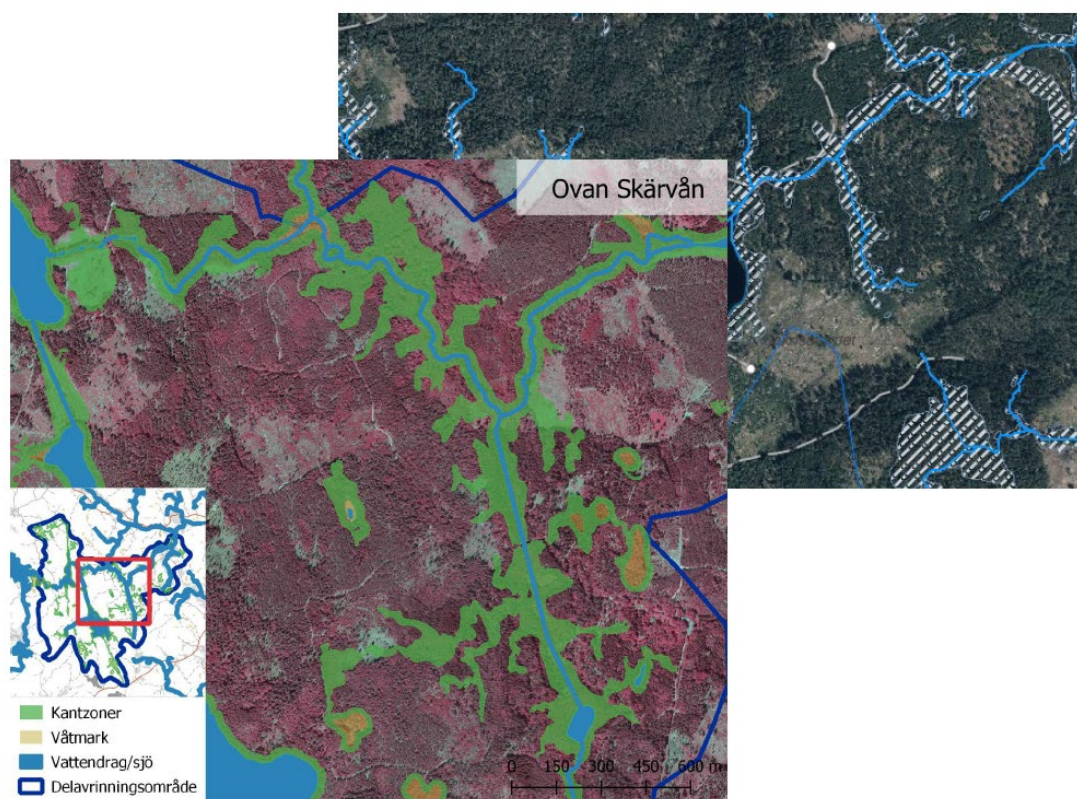
Figur 8 Exempel på karta som visar ett Natura 2000-vattendrag samt anslutande hydrologisk zon, vilken har karterats utifrån höjddata. Detta område är väsentligt att känna till vid bedömning av risk för påverkan på anslutande Natura 2000-område som i detta fall endast omfattar vattenområdet.

¹¹⁴ Bilaga 2. Erfarenheter från Emåprojektet

Analyser av ekologiskt funktionella kantzoner

Om mer utförliga avgränsningar av ekologiskt funktionella kantzoner finns tillgängliga utgör dessa ytterligare ett underlag för bedömning av olika verksamheter och för planering på fastighetsnivå. Fortfarande saknas dock den här typen av analyser för stora delar av det svenska skogslandskapet, och metoderna måste utvecklas och förfinas.

Exempel på GIS-analys inom tre delavrinningsområden i Kalmar län (Grip on Life/Länsstyrelsen Kalmar län)¹¹⁵



Figur 9. Exempel på kompletterande kartunderlag av betydelse för förståelsen av hänsynsbehovet vid planering av markanvändning och exploateringar etc. I detta fall kartering av hydrologiska kantzoner samt ekologiskt funktionella kantzoner vid vatten inom ett försöksområde i Emåns vattensystem (Nötån). Det går att se hur kantzonerna följer vattendragen och sjöarna och hur den dynamiskt följer de områden som avgränsats som fuktstråk.

¹¹⁵ Hammarström (2021)

Skogsvattenkartan¹¹⁶ (Skogsstyrelsen)

Skogsvattenkartan visar hur vattensystemet hänger ihop och var det kan finnas ytvatten inom olika områden på land - även sådana mindre eller tillfälliga vattenflöden som inte syns på våra mest detaljerade kartor. Skogsvattenkartan ger alltså en uppfattning om hur vattnet rör sig mellan ett visst område och nedströms liggande sjöar och vattendrag och ger också en indikation av storleken på vattenflödet. Med hjälp av kartans funktioner går det därmed att bedöma olika verksamheters risk för påverkan på vattenmiljöer och planera för en bra anpassning och hänsyn.

[Mer om Skogsvattenkartan \(skogsstyrelsen.se\)](https://www.skogsstyrelsen.se/skogsvattenkartan)

Skogsbruk vid vatten – en guide till digitala kartstöd¹¹⁷ (Länsstyrelsen Jämtlands län)

Kartstöd för regional planering som att planera skogsskötsel eller restaureringsåtgärder. På dessa sidor, som projektet Grip on Life tagit fram, finns beskrivningar av vad olika kartor innehåller och hur de kan användas.

Markavvattningar¹¹⁸ (Exempel från Länsstyrelsen Kalmar län)

Kartan visar i första hand de markavvattningsföretag som finns i vattenarkivet på Länsstyrelsen Kalmar län. Några markavvattningsföretag i kartan har beslutats av Lantmäteriet. Till dem finns inte fungerande länkar, men det finns en aktbeteckning som går att söka på hos Lantmäteriet.

Målgruppsanpassad information

Även om bevarandeplanerna ofta är svåra att överblicka, behöver ambitionen vara att de ska vara begripliga och användbara för berörd målgrupp. Denna målgrupp varierar i storlek och struktur mellan olika områden.

En bevarandeplan som berör ett större område kommer aldrig kunna bli allt för detaljerad när det kommer till de lokala förutsättningarna i varje delområde eller på varje fastighet. Det är därför omöjligt att helt komma bort från generella skrivningar, även om sådana kan uppfattas som allt för otydliga för att helt klargöra vad de innebär för enskilda.

*Målgruppsanpassad information behövs ofta
som ett komplement till bevarandeplanen.*

Då vi inte kommer runt detta problem är i stället vår avsikt att lyfta fram olika relevanta delar från bevarandeplanerna i vår kommunikation med enskilda eller med olika branscher och verksamhetsområden. Detta är ett område där det finns all anledning att länsstyrelserna samarbetar med övriga myndigheter och branschorganisationer för att utveckla och sprida goda exempel för återanvändning.

¹¹⁶ <https://www.skogsstyrelsen.se/skogsvattenkartan>

¹¹⁷ <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/storymaps/collections/6f4c1e492b7647afbb5af3acab4c14a1>

¹¹⁸ <https://ext-webbgis.lansstyrelsen.se/5bb2551d-ee9-48a5-a5e3-3cd9b9f0faca/>

- Särskild information om generella krav på tillstånd och samråd för sådana specifika verksamheter som kan påverka området.
- Tydliggjord beskrivning av olika myndigheters ansvar och roller i förvaltningen av området.

Kort populärsammanfattning av bevarandeplanen

Kortare sammanfattningar och riktade dokument till olika målgrupper som är mer populärt formulerade behövs ofta som ett komplement till bevarandeplanen. I dessa bör alltid länk till den fullständiga bevarandeplanen eller till Skyddad natur anges.

Kan vara relevant i vissa fall för Natura 2000-områden med många sakägare eller besökare. Särskilt då annan befintlig information om det utpekade området saknas. Det vill säga i realiteten då Natura 2000-området inte samtidigt är utpekad som naturreservat eller annat områdesskydd.



Figur 10. Ett exempel på populärsammanfattning av en bevarandeplan är broschyren [Detta behöver du veta om Alsteråns vattensystem – ett Natura 2000-område](#) (Länsstyrelsen Kalmar län).

Kompletterande information och underlag för planering

Beroende på typ av Natura 2000-område kan det finnas en mängd olika kompletterande informationsmaterial som inte ryms i en bevarandeplan, men som ger fortsatt och fördjupad vägledning kring hur en anpassning av verksamheter eller av markanvändningen kan ske för att undvika negativ påverkan och därmed för att nå fram till områdets bevarandemål. Det finns därför all anledning att samverka kring att underhålla aktuella referenslistor och rekommendationer för ytterligare läsning eller relaterade dokument. Bara för att exemplifiera följer här några få exempel:

- [Anlägga våtmark](#) (Länsstyrelsen Kalmar län)
- [Återvättningsavtal](#) (Skogsstyrelsen)
- [Ekologiskt funktionella kantzoner vid vatten](#). Folder. (Länsstyrelserna)
- Skogssektorns [målbilder för god miljöhänsyn](#) (skogskunskap.se)
- [Skogsbruk med hänsyn till vatten](#). Lärarhandledning för gymnasiet. Grip on Life. (Skogsstyrelsen)
- [Skogen och vattnet](#). Utbildningsmaterial till för- och grundskolan. Grip on Life. (Skogsstyrelsen)
- [Naturbetesmarker och ängar](#). Flertalet broschyrer med råd för skötsel av naturliga gräsmarker och bryn. (Jordbruksverket)
- [Skydda och vårda våra viktiga vikar](#). Broschyr. (Länsstyrelserna vid Östersjön med flera)

Se även avsnittet *Andra åtgärdsdokument* nedan.

Detaljerad åtgärdsplan/skötselplan

En separat och mer utvecklad plan för områdets skötsel och förvaltning kan behövas för vissa områden som saknar sådan. Det gäller främst mer skötselintensiva områden, liksom områden med större restaureringsbehov. Den kan motsvara en skötselplan för naturreservat med mer detaljer kring frågor som rör genomförande av restaurerings- och skötselinsatser. Det finns inget som hindrar att en sådan plan omfattar ett eller flera Natura 2000-områden eller delar av ett större. Behoven kan styra.

Andra åtgärdsdokument

Hänvisning till befintliga parallella åtgärdsdokument som berör motsvarande åtgärder i samma område kan också ske om relevant, även om bevarandeplanen då behöver vara tydlig med vilka åtgärder i dessa som ligger utanför Natura-kraven. Exempel kan vara:

- Vattenförvaltningens
 - [Digitala åtgärdsunderlag](#) (för myndigheter och kommuner)
 - Generella åtgärdsförslag på vilka åtgärder som kan genomföras (viss.lansstyrelsen.se)
 - Åtgärdsprogram med bindande administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra.
- Handlingsplaner för grön infrastruktur
- Åtgärdsprogram för hotade arter
- Fiskevårdsplaner
- Övriga generella åtgärds kataloger som tydliggör insatser som främjar de arter och miljöer som förekommer i området.
 - [Fysisk restaurering av akvatiska miljöer](#) (Grip on Lifes rapport 2021.03)
 - Återvättnings- och våtmarksinsatser,
 - [Kokbok – För restaurering av våtmarker](#) (Länsstyrelsen Västerbotten)
 - Pollineringsinsatser
 - Sandåtgärder

Handledningar för tillsyn

Vid kontakt med handläggare (främst på Skogsstyrelsen) har det framkommit att man ofta önskar sig en tydligare handledning för hur bevarandeplanens innehåll ska hanteras vid myndigheternas tillsyn. En sådan tydliggjord tillsynsvägledning kommer behöva vara utformad utifrån de faktiska behoven och den rådande bevarandetillståndet i olika miljöer. Sådan vägledning kan därför vid behov innehålla områdesspecifika förhållanden som är särskilt viktig att uppmärksamma i tillsynen. För tydlighetens skull vill jag nämna att detta handlar om att lyfta samma relevanta detaljkunskap som man framhåller i eventuell anpassad information till verksamhetsutövare.

*”Är målbilderna för god miljöhänsyn inskrivna i
bevarandeplanen? Dessa är ju inga lagkrav!”
Sagt av handläggare.*

Bedömningen är ändå att en tillsynsvägledning i stor utsträckning kommer behöva vara generell och likartad för liknande miljöer oavsett Natura 2000-område. Förslaget är att sådana generella delar därför inte hör hemma i bevarandeplanedokumentet. En tillsynsvägledning behöver också följa fortsatt rättsutveckling vilket är ytterligare skäl till att hålla denna del separerad från bevarandeplanerna.

- En tillsynshandledning behöver tydliggöra att när påverkan på ett Natura 2000-område ska bedömas i ett ärende ska övriga gällande lagkrav, nivåer för hänsyn eller avvägningar mot andra intressen läggas åt sidan.
- Det kan behövas ett generellt tydliggörande att skogsvårdslagens intrångsbegränsning inte gäller när frågan om gränsdragning för natura-tillståndsplikt ska avgöras.
- När målbilderna används för att beskriva behovet av hänsyn till Natura 2000 inom skogsbruket behöver det vara tydligt att det endast är för att tydliggöra vilken anpassning som generellt bedöms som nödvändig för att försäkra sig om att man inte orsakar betydande påverkan på miljön genom sitt skogsbruk. Att avgöra nivån för vad som kräver tillstånd innebär inte att allt över denna ribba kommer att vara förbjudet efter en genomförd naturprövning.
- Många handläggare har önskat sig en specifik vägledning som gör det lättare att bedöma planerade åtgärders risk för påverkan på vattenmiljön. Skogsstyrelsen har nu lanserat Skogsvattenkartan (Skogsstyrelsen) med detta uttalade syfte¹¹⁹.
- En modellerad utbredning av nödvändiga kantzoner utifrån geologi, topografi, hydrologi och ekologi för att undvika påverkan på utpekade vattenmiljöer har efterfrågats som ett viktigt underlag och stöd för såväl planering som tillsyn. Det har (bland annat inom Grip

¹¹⁹ Grip on Lifes aktivitet C10, Förbättra, förenkla och effektivisera hanteringen av ärenden som berör eller kan komma att beröra/påverka Natura 2000-områden.

on Life¹²⁰) testats flera olika metoder för att kartlägga ett hydrologiskt uppmärksamhetsområde som mycket väl kan komplettera bilden som numera framgår av Skogsvattenkartan.

Denna rapport tar däremot inte upp det generella behovet av en utvecklad och mer samordnad tillsyn mellan ansvariga tillsynsmyndigheter.

Förklaring av begrepp i bevarandeplanerna

Bevarandeplanerna innehåller många fackord och termer som inte helt går att ersätta. Det är därför relevant att hänvisa till förklaringar som kan underlätta läsandet:

[Ordlista för bevarandeplaner](#) (Länsstyrelsen)

Områdesspecifik uppföljningsplan

Det finns allt för många kvarstående frågor kring den fortsatta hanteringen av en nödvändig uppföljning utifrån givna resursmässiga förutsättningar för att det i detta sammanhang ska vara möjligt att belysa denna fråga vidare. Undantag är att det kan omnämnas att vi behöver bli tydligare på att lyfta rätt uppföljningsinsatser att prioritera i olika miljöer i ett läge där alla bevarandemål inte löpande kan följas upp.

Uppgifter om övriga intressen och värden i området

Denna valfria bilaga kan innehålla en översiktlig beskrivning av övriga intressen och värden som inte hör till Natura 2000-områdets och bevarandeplanens syften, men som är relevant att känna till vid förvaltning och hantering av ärenden i området. Det gäller även information om övriga relevanta källor till underlag eller webbtjänster som redovisar övriga sådana intressen. Poängen med att lyfta ut detta i en separat bilaga är just för att tydliggöra att dessa aspekter inte har direkt bäring vid prövning enligt de naturarelaterade bestämmelserna.

- Förteckning över övrigt förekommande naturvårdsarter¹²¹ och naturvärden som inte kopplar till Naturaområdets syften.
- Förteckning över förekommande invasiva arter.
- Övriga skyddsbestämmelser som omfattar naturaområdet och som exempelvis ställer krav på parallell prövning inklusive prövning av bevarandeåtgärder (vattenskyddsområde, planbestämmelser, fornlämningar, byggnadsminnen etc.).
- Relevanta uppgifter från kommunens översiktsplan.
- Kortfattad beskrivning av övriga värden och samhällsintressen av betydelse. Det kan vara relaterat till kulturmiljöer, friluftsliv, vattenförsörjning, samhällsskydd, energiproduktion eller annan pågående användning av mark och vatten.

För frågan om hur ovanstående parallella frågor och processer kan hanteras i den samverkan som sker kopplad till bevarandeplanen, se avsnittet *Behandling av parallella frågor och processer*.

¹²⁰ Grip on Lifes aktivitet A1, Identifiering av limniska värdekärnor och ekologiskt funktionella kantzoner. Hammarström (2021)

¹²¹ [Vad är en naturvårdsart? SLU Artdatabanken](#)

Samverkan och intressentdeltagande

Många frågor i bevarandeplanerna är av intresse för flera berörda. Det förutsätts därför enligt vägledningar att bevarandeplanerna tas fram och uppdateras i dialog med berörda intressenter.

Vilka är berörda?

En bedömning som måste göras är en avgränsning av kretsen som är direkt berörda av en bevarandeplan. I många fall kommer inte andra än direkt berörda markägare, brukare eller andra nyttjanderättsinnehavare inom det egentliga Natura 2000-området att vara direkt berörda. Men särskilt när det kommer till vattenområden är det tydligt att det finns en krets av berörda även utanför gränsen för berörda områden.

Detta leder till en mycket generell slutsats att man i många fall även bör involvera markägare och övriga inom direkt angränsande fastigheter. I ytterligare andra fall är det troligen rimligt att göra en vidare avgränsning som antingen bygger på ett generellt buffertområde eller ännu hellre på ett bedömt påverkansområde (exempelvis en hydrologisk zon runt ett vattendrag) runt Natura 2000-området.

Jämför särskilt den tidigare beskrivna rutinen som används i vissa tyska förvaltningsplaner där buffertområden, exempelvis 300 meter runt vattendragsområden, redovisas ibland på tillhörande områdeskarta. Det bör rimligen vara så att detta buffertområde har avgränsats och används även för att fänga behov av dialog med berörda verksamhetsutövare inom detta område.

Vilken delaktighet kan uppnås?

Rent definitionsmässig kan processen med inflytande från berörda i arbetet med bevarandeplaner enligt vår erfarenhet sägas hamna i gränslandet mellan information - konsultation - dialog. Mer sällan finns förutsättningar till ett mer långsiktigt fungerande inflytande (enligt delaktighetstrappan SKR 2023, se *Bilaga 6. Grad av delaktighet*)

Vilka samrådsformer rekommenderas?

Det saknas konkreta metoder för hur berörda intressenter ska involveras just i processen kring uppdatering av bevarandeplaner. Samverkan i denna fråga kräver som regel att man kan nyttja fungerande arbetssätt för samverkan med berörda intressenter för att kunna hantera komplexa frågeställningar och motstående intressen. Denna rapport lyfter inte fram någon metod som mer lämplig än någon annan, utan olika metoder måste användas i olika områden.



Samverkan vid ett dike. Foto: Tomas Järnetun

*Samverkan med berörda sker på "rätt sätt" och kring "rätt frågor".
Kanske är behovet störst kring frågor om nödvändiga bevarandeåtgärder.*

Hur säkerställs att alla relevanta perspektiv inkluderas?

Detta är något som innebär en särskild svårighet när det gäller planer som har många berörda. Strukturerade metoder för målfokuserat samverkansarbete bör helst användas för att hantera bevarandeplanen för geografiskt utsträckta Natura 2000-vatten med sina ännu större påverkansområden.

Även dialog och kommunikativa satsningar kan behöva prioriteras till värdeområden som behöver särskilda åtgärder eller hänsyn.

Behandling av parallella frågor och processer

Hur parallella frågor och processer kan hanteras i den samverkan som länsstyrelsen initierar kopplad till bevarandeplanen för enskilda Natura 2000-områden är en konstaterad utmaning. Man kan tänka sig att vissa uppenbara områdesspecifika konflikter leder till behov av att formulera en särskild bevarandeåtgärd som handlar om att hantera och lösa frågan. Det kan vara uppmärksammas behov av förbättrad samordning, att bilda samverkansgrupper, att ta fram nya

gemensamt beslutade strategier eller liknande. Eller mer konkreta insatser som att ta fram saknad kunskap som berörda kan utgå ifrån i fortsatt dialog. Se *Bilaga 2. Erfarenheter från Emåprojektet*.

Konsultation eller remiss

Det vanligaste arbetssättet verkar vara att ett förslag till bevarandeplan har skickat ut på någon form av remiss till direkt berörda markägare och eventuellt andra kända sakägare. I egentlig mening bör begreppet remiss begränsas till att använda när det handlar om en formell process, det vill säga när det finns juridiska sakägare som behöver höras inför kring en formell utskickad handling enligt etablerad förvaltningspraxis.

Ett formellt ord som remiss kan uppfattas som exkluderande för privatpersoner eller mindre organisationer som inte är vana vid myndighetskontakter. Mer öppna begrepp kan sänka trösklarna för deltagande och göra processen mer tillgänglig. Vid en remiss förväntar sig mottagarna dessutom ofta att de har en särskild utvald roll eller ett särskilt ansvar att svara.

När syftet däremot är att bjuda in till en mer öppen eller informell konsultation, till exempel med en bredare allmänhet eller i ett tidigt skede av en process, används ofta begrepp som samråd eller medborgardialog. Jämför plan- och byggprocesser och miljöbedömningar, där samrådet syftar till att samla in synpunkter från berörda och allmänheten innan beslut fattas.

Vid samråd eller dialog kan mottagarna känna att processen är mer inkluderande och mindre styrd. Det är alltså viktigt att välja begrepp utifrån syftet och graden av formalisering i processen. Rekommendationen för medborgardialog eller öppna konsultationer kring bevarandeplaner är att använda begreppet **offentligt samråd** eller enbart **samråd**.

En lägsta ambitionsnivå bör vara att sända ut information om ett påbörjat eller pågående arbete med bevarandeplaner tillsammans med inbjudan att lämna synpunkter.

Oavsett vilket ord som väljs, är det viktigt att vara tydlig i kommunikationen om vad processen innebär, vad som förväntas av mottagarna och hur deras synpunkter kommer att användas. Detta ökar förståelsen och engagemanget i processen.

Öppna upp för återkoppling

Det bör vara tydligt att en bevarandeplan aldrig är en färdig produkt utan kan justeras vid behov. Lyft därför fram att det alltid går bra att komma in med synpunkter eller förslag på justeringar av bevarandeplanerna. Sådana förslag kan Länsstyrelsen hantera vid kommande uppdateringar.

Den som har ny information bör därför ha enkel möjlighet att kontakta berörd länsstyrelse med sina inspel. Se också avsnittet *Problemområde: Kunskapsdelning*.

Inbjudan att lämna synpunkter på bevarandeplan

Du är välkommen att ta del av förslag till ny bevarandeplan för Natura 2000-området [NAMN]. Förslaget finns att nå via Länsstyrelsens webbplats [LÄNK]

Synpunkter

Vi är tacksamma för frågor eller synpunkter kring bevarandeplanen. Dessa tar vi helst emot via e-post och före den [DATUM]. Efter detta kommer Länsstyrelsen att fastställa den nya bevarandeplanen.

Det går även att återkomma senare med synpunkter, men dessa får då hanteras vid kommande uppdateringar.

Länkar till information

[Natura 2000 – värdefulla naturområden i EU](#) (Naturvårdsverket)

Mer information om de enskilda Natura 2000-områdena, som exempelvis deras avgränsning och nu gällande bevarandeplaner finns i karttjänsten Skyddad natur (skyddadnatur.naturvardsverket.se).

Man når områdena genom att söka efter namnet på Natura 2000-området i sökrutan eller zooma i kartan till området.

De gällande bevarandeplanerna når man genom att klicka på ytan, då öppnas en inforuta. Välj fliken Detaljerad info. Klicka på Öppna och bevarandeplanen öppnas.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor på telefon [NUMMER] eller via e-post [LÄN@lansstyrelsen.se].

Figur 11. Exempel på inbjudan att lämna synpunkter på en ny bevarandeplan.

Möjliga samverkansformer

Conservation Standards (CS)

Conservation Standards (the Open Standards for the Practice of Conservation)¹²² ¹²³ är ett arbetssätt som hjälper projekt som syftar till bevarande och hållbart nyttjande av natur. Arbetssättet används över hela världen och är både ett processledningsverktyg och ett stöd för delaktighetsprocesser. Metoden ger stöd för en adaptiv naturvårdsförvaltning.

Conservation Standards är inte ett recept för naturvård som måste följas exakt. Det är bättre att se metoden som en verktygslåda där man använder de metoder som passar bäst för de

¹²² www.conservationstandards.org

¹²³ www.conservationstandards.org/wp-content/uploads/sites/3/2024/07/CS-Swedish-4.0-FINAL-compressed.pdf

naturvårdsfrågor man arbetar med. Metoden är ett ramverk som hjälper till att få en tydlig struktur för det arbete man gör¹²⁴.

Miradi Share

Kopplat till CS finns webbverktyget Miradi Share som används internationellt och här sker all fortsatt IT-utveckling. Det uppfyller dock för närvarande inte länsstyrelsernas krav på informationssäkerhet och datahantering. En nationell digital plattform med liknande funktionalitet behöver därför utvecklas för full funktionalitet, eftersom delning av material och figurer även med externa parter är en central del av metodiken.

Projekt Ölands Mittland

Sedan 2022 har metoden använts i projektet ”Bevarande av Mittlandets värden” och har varit en utmärkt metod för det komplexa landskapet på Ölands Mittland¹²⁵. I Mittlandet sammanfaller värdestrakter för naturtyperna gräsmarker, sandmarker, inlandsvatten, ädellövmiljöer och trivallövskog. Det innebär att Mittlandet har mycket höga naturvärden för nästan alla naturtyper som Länsstyrelsen har identifierat värdestrakter för. Målsättningen har varit att skapa en helhetssyn över landskapets värden, brukande och bevarande, och formulera en gemensam vision för Mittlandet. Utifrån visionen sammanställs även ett antal strategier där målsättningen är att minska de negativa effekterna av de påverkansfaktorer som har uppmärksammats i detta drygt 28 000 hektar stora område där 1 900 hektar ingår i 16 Natura 2000-områden.

Är CS lämpligt för bevarandeplaner till Natura 2000-områden?

Vi har särskilt reflekterat över standarden utifrån dess lämplighet för att få till en utvecklad adaptiv förvaltning i arbetet med bevarandeplanerna. Bedömningen är att det strukturerade arbetssättet skulle underlätta förvaltningen på det sätt att det blir tydligt vilka insatser och åtgärder som det finns behov av inom området, vilka som genomförs, vilka som får avsett resultat och så vidare. Metodikens struktur med huvudprojekt och underprojekt skulle kunna vara lämplig för hantering av bevarandeplaner med många bevarandemål kopplade till helt skilda miljöer.

CS skulle kunna vara särskilt lämplig för arbete med bevarandeplaner i områden där det finns behov, förutsättningar och en vilja att utveckla ett långsiktigt och målinriktat samarbete med en större mängd berörda intressenter. Där det samtidigt finns ett särskilt stort behov av hög grad av delaktighet och transparens. Behoven är sannolikt störst just i komplicerade områden för att tydliggöra vilka insatser som behövs, som fungerar och var det finns meningsskiljaktigheter och konflikter. Genom att lägga fast en gemensam beskrivning av områdets värden och betydelse som alla kan enas kring, skapar man förutsättningar för att ta respektive olika perspektiv in i fortsatta sakliga diskussioner kring möjliga åtgärder att enas kring och genomföra. När ett projekt innebär en stor komplexitet, många aktörer och man behöver skapa en gemensam målbild är metoden därför bra, liksom för att sedan lyckas fokusera på att göra ”rätt” åtgärder som leder mot uppsatta mål.

¹²⁴ Länsstyrelsen Kalmar län (in prep.) Mittlandet på Öland.

¹²⁵ [Länsstyrelsen Kalmar län \(2025a\)](#)

Ett problem som metoden inte löser är den bristande uppföljningen av såväl statusen i naturmiljön som av effekterna av genomförda åtgärder. Tvärtom bygger metoden på att sådan uppföljning genomförs. Med detta sagt är vår bedömning att CS-modellen likafullt har ett värde att använda helt eller i delar i områden där prioriteringar av insatser utifrån ett adaptivt synsätt behöver stärkas.

Det är däremot inte lika tydligt att man lyckas bättre med ett samverkansarbete i ett område med många berörda enbart för att man nyttjar CS. Hur samverkan lyckas beror fortfarande på samma faktorer som beskrivits under avsnittet *Dialog och samverkan*. Inte minst hur alla övriga aspekter som inte primärt rör naturvård ska kunna behandlas i en situation där det är just dessa skärningspunkter man vill diskutera. Det kan handla om ekonomi, politik och/eller allmänna kontra enskilda intressen. Modellen ger inte en självklar plattform för den aspekt som ofta är av störst intresse för samverkansparterna – hur avvägningar mellan andra konkurrerande intressen kan eller ska ske. Det ska säga att ett tydliggörande av varför vissa beslut behöver tas och varför vissa naturvårdsinsatser behöver ske givetvis gör det enklare att komma vidare i en dialog. CS främsta förtjänst är som vi ser det just tydliggörandet av hur ett visst uppsatt naturvårdsmål relaterar till en ensad problembild och hur rätt insatser för att nå målet därmed kan tydliggöras.

En erfarenhet som går att dra från Mittlandsprojektet är dessutom att ett fungerande arbete kräver en personell kontinuitet som dessutom innefattar en kärngrupp bestående av personer med olika kompetenser och ingångar kan planera, driva på och dokumentera arbetet under en längre tid. Detta är en ordentlig utmaning i dagens naturvård – på länsstyrelserna och på andra håll. Eftersom metoden vidare har en ganska hög inlärningsströskel tror vi inte att det är ett praktiskt användbart verktyg för det stora flertalet bevarandeplaner.

Strukturera övergripande frågor med CS-modellen

Metoden skulle däremot kunna vara särskilt användbar för ett samlat nationellt tydliggörande av de insatser som behövs för att nå gynnsam bevarandestatus för de arter och livsmiljötyper som inte når detta mål på nationell biogeografisk nivå. Alltså som stöd för att tydliggöra och hantera generella problemställningar i respektive nationellt vägledningsdokument. Sanningen är att när vi diskuterar förutsättningar för respektive livsmiljö eller art är resultaten sannolikt i många delar allmängiltiga och kan sedan appliceras i respektive regional förvaltning av enskilda Natura 2000-områden.

Samverkansråd; tillfälliga eller stadigvarande

Det är nödvändigt att nyttja befintliga samverkansfora; naturvårdsråd, vattenråd, brukarråd, skötselråd, NAP-samverkan eller andra befintliga samverkansfora för att föra dialog kring övergripande eller mer detaljerade frågor kring bevarandeplaner och förvaltningen av Natura 2000-områden. Det kommer inte vara möjligt att bygga en större mängd nya arenor endast för detta syfte.

Använd befintliga samverkansformer för att föra dialog kring bevarandeplaner och förvaltning av Natura 2000-områden.

NAP-samverkan

I samband med regional NAP-samverkan är hanteringen av bevarandeplanerna en given fråga. Den regionala NAP-samverkansprocessen omfattar flera parallella processer som förutom omprövningen inkluderar översyn av bevarandeplaner och miljökvalitetsnormer.

Erfarenheter från den samverkan som skett har visat på en sammansatt bild av hur arbetet har fungerat.

Samverkan fungerar väl med aktiva verksamhetsutövare, särskilt vid gemensamma platsbesök där länsstyrelsen kan träffa enskilda verksamhetsutövare. Det finns exempel på samverkansgrupper där det i stort finns en samsyn mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren.

Konsekvensen av många samtidiga processer har samtidigt i många fall inneburit att samverkan och berörda frågeställningar blivit väl omfattande, komplex och konfliktladdad. Den har därmed haft en tendens att gå i stå, på grund av allt för stora grundläggande skillnader i syn på syfte och mål med samverkan. Liksom i uppfattning av vilka förutsättningar som gäller – juridiskt och politiskt. Särskilt frågan om förklaring av berörda vattenförekomster med befintliga vattenkraftsanläggningar som KMV (kraftigt modifierat vatten) har varit återkommande. I samband med länsstyrelsens arbete med bevarandeplaner är dock inte frågan om beslut om KMV-klassning eller andra mindre stränga kvalitetskrav inom ramen för vattenförvaltningen relevant. Planen ska beskriva de miljökrav som behöver uppnås för att Natura 2000-värdena ska bevaras. Men inom ramen för NAP-samverkan flyter alltså alla dessa frågor naturligt samman.

Det är en särskild svårighet att bena ut vilka frågeställningar som hör hemma var. Och bilden är att detta är irrelevant för många enskilda. Från flera länsstyrelser kommer reflektionen att det är stor skillnad i samverkan och hantering av objektiva underlag mellan ”mindre” och ”större” verksamhetsutövare (enskilda/bolag).

Mer omfattande analys av NAP-samverkan finns, bland annat i Rudberg (2025).

Öppet hus, möten

Här följer några kortfattade reflektioner kring övriga former och metoder för samverkan.

- **Enskilda möten** – är bäst i alla lägen där detta är genomförbart. Är dock personalintensivt och kräver tillgång till personal med bred erfarenhet. Få handläggare är bekväma i rollen att kunna hantera den mängd frågor som normalt brukar dyka upp. Ger mycket behov av förberedelse och praktiskt ordnande. Är därför inte praktiskt möjligt att hantera för länsstyrelsen i de flesta områden med många berörda. Telefonkontakt är en form av enskilda möten. Kräver normalt initial skriftlig kontakt eftersom länsstyrelsen inte har telefonkontaktuppgifter att tillgå. Från båda håll upplevs ett allt större problem att nå fram via telefon.
- **Öppet hus** – är en metod som kan fungera för att få till enskilda samtal, utan lika mycket förberedelser som krävs för att boka in enskilda möten. Det kan däremot vara svårt att få intressenter att komma och gå och att få ett praktiskt fungerande flöde under den tid som länsstyrelsen är tillgänglig. Obligatorisk anmälan där man delar ut tiden kan vara en möjlighet.

- **Stormöten** – Fungerar sällan bra för en fungerande dialog. Resulterar antingen i envägskommunikation och -information eller resulterar i en debatt med vissa av deltagarna som är bekväma med att tala i grupp. Övriga blir enbart åhörare. Ibland är det däremot enda möjligheten för att kunna ge många intressenter samma information.
- **Digitala möten, webinarier** – Har testats men det har varit svårt att få tillräckligt många intresserade att delta. Det fungerar bra för förtroendevalda representanter och tjänstemän, men sämre för markägare och övrig berörd allmänhet.

Utskick, remisser

Det får anses vara ett krav att information om nya eller omarbetade bevarandeplaner når berörda markägare. Även detta är en utmaning, när fastighetsregistret har ofullständiga kontaktuppgifter.

Hur gör man rent praktiskt?

- Brevutskick till direkt berörda fastighetsägare.
- Mejl när det är möjligt.
- Ta hjälp att sprida information via andra befintliga kanaler; brukarregister, Skogsstyrelsen, kommuner, markägarorganisationer, vattenråd, skogsföreningar, branschorganisationer, fiskevårdsorganisationer, byalag, dikesföreningar eller övriga ideella föreningar.
- Information i nyhetsbrev och på länsstyrelsens webbplats.

Annonsering och kungörelser

Det finns inget formellt krav att kungöra länsstyrelsens beslut att fastställa en bevarandeplan eftersom den inte är juridiskt bindande för någon enskild.

Det kan ändå vara lämpligt att åtminstone genom en informativ annonsering i dagstidning och övriga befintliga kanaler för delgivning sprida information om att beslut att fastställa en bevarandeplan har tagits av länsstyrelsen. Åtminstone efter omfattande förändringar som rör områden med många okända berörda.

Däremot är denna annonsering något som når allt färre medborgare. Det finns ett starkt behov av en fungerande digital kungörelse och delgivning via Min myndighetspost.

Utvecklingsidéer

- Digitala utskick via Min myndighetspost eller motsvarande kommer förhoppningsvis snart att underlätta kontaktvägarna. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att informationen når fram till alla berörda.
- Kan bevarandeplaner länkas från Skogsstyrelsens Mina sidor?
- Kan bevarandeplaner länkas från Lantmäteriets fastighetsregister?

Slutord från författaren

Uppgiften blev omfattande.

Det är min förhoppning att rapportens resultat kan tas vidare i flera olika sammanhang och kompletteras med den kunskap och de fortsatta förslag till förbättringar av arbetet som redan finns utvecklade eller är på gång från flera olika håll. Jag är övertygad om att flera av de konkreta problem som tas upp i denna rapport redan har funnit sin lösning. I dessa fall återstår ”bara” att sprida kunskapen om fungerande metoder och andra goda idéer vidare.

Tomas Järnetun

Kalmar, oktober 2025

Litteratur/källförteckning

- Alm, Gunilla, Berglund, Håkan & Wikberg, Sofie. (2021). [Arbetsätt för systematisk naturvård inom Natura 2000-nätverket. Adaptiv förvaltning för förbättring av status hos naturtyperna för svämlövskogar](#). Rapport 2021.04. Grip on Life. Havs- och vattenmyndigheten.
- Bouwma, I. M., van Apeldoorn, R., Çil, A., Snethlage, M., McIntosh, N., Nowicki, N., & Braat, L. C. (2010). [Natura 2000 - Addressing conflicts and promoting benefits](#) (brochure).
- Degerman, Erik och Näslund, Ingemar. 2021. [Fysisk restaurering av akvatiska miljöer](#), vattendrag och sjöar med kantzoner och våtmarker. Rapport 2021.03. Grip on Life. Havs- och vattenmyndigheten.
- European Court of Auditors, ECA (Europeiska revisionsrätten) (2017) [Special Report: More efforts needed to implement the Natura 2000 network to its full potential](#). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Environment Agency (2020) [Management effectiveness in the EU's Natura 2000 network of protected areas](#). Publications Office.
- Europeiska Kommissionen (2018) [Vägledning om kraven för vattenkraft med anknytning till EU:s naturvårdslagstiftning](#)
- Europeiska Kommissionen (2020) Formell underrättelse INFR(2020)4037, delgiven Sverige den 3 juli 2020.
- Europeiska Kommissionen (2022) [Granskning av genomförandet av miljöpolitiken 2022 Landsrapport – SVERIGE](#) Bryssel den 8.9.2022
- Europeiska kommissionen. (2023). Digital referensportal för Natura 2000. <https://natura2000.eea.europa.eu>
- Government of the Netherlands. Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2021) [Prioritised Action Framework \(PAF\) for Natura 2000 The Netherlands 2021-2027](#). The Hague, The Netherlands.
- Grundström, Stefan & Aronsson, Andreas (2021) [Natura 2000 vid omprövning av vattenkraft. Metodutveckling och beskrivning av påverkan på Natura 2000-områden vid vattenkraftsanläggningar](#). Energiforsk mars 2021.
- Hammarström, Anton (2021) [Identifiering av limniska värdekärnor och ekologiskt funktionella kantzoner. En GIS-analys inom tre delavrinningsområden i Kalmar län](#). Grip on Life. Länsstyrelsen Kalmar län, diarienummer 7529–2020.
- Havs- och vattenmyndigheten (2016) [Limniskt inriktade naturreservat](#). Rapport 2016:32.
- Havs- och vattenmyndigheten (2017) Sötvattenanknutna Natura 2000-värdens känslighet för hydromorfologisk påverkan. Rapport 2017:15.
- Havs- och vattenmyndigheten (2021A) [Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft](#).

Havs- och vattenmyndigheten (2021B) [Förtydligande 2021-12-01](#).

Havs- och vattenmyndigheten (2021C) [Att fastställa miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper](#).

Havs- och vattenmyndigheten. (2022) [En hållbar vattenresursförvaltning – Ett förslag till strategi för att möta dagens och morgondagens behov av vatten för samhällsutveckling och ekosystem](#).

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:3.

Havs- och vattenmyndigheten (2024) [Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav](#). Undantag enligt 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen. Rapport 2023:14

Hansson, Pernilla. (2025) Bevarandeplaner som instrument för skötsel och åtgärder i Natura 2000-vattendrag. Rapport 2025.03. Grip on Life. Länsstyrelsen Västernorrland.

Helldin J-O & Tytor S (2017). [Hur uppmärksammas ekologiska effekter av vägar och järnvägar inom naturvården? – innehållsanalys av bevarandeplaner för Natura 2000-områden](#). Calluna AB.

Länsstyrelsen Kalmar län (2025). [Sammanfattning av Länsstyrelsens hantering av bevarandeplaner för Natura 2000-områden i Alsterån efter dialogrunda](#). PM 2025-05-28, diarienummer 1801–2024.

Länsstyrelsen Kalmar län (2025a) [Slutrapport Projekt Bevarande av Mittlandets värden](#). Länsstyrelsen Kalmar län diarienummer 0637–24.

Länsstyrelsen Kalmar län (in prep.) Mittlandet på Öland – det rika mosaiklandskapet. Strategier för att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Natural England (2015) [Improvement Programme for England's Natura 2000 Sites \(IPENS\) Planning for the future](#)

Natural Resources Wales (2015) [LIFE Natura 2000 Programme for Wales](#)

Nature Conservation Agency of Latvia [Prioritised action framework \(PAF\) for Natura 2000 in Latvia \(2021-2027\)](#)

Naturvårdsverket. (2003). [NFS 2003:17 Allmänna råd om Natura 2000 till 7 kap. miljöbalken samt till förordningen \(1998:1252\) om områdesskydd m.m.](#)

Naturvårdsverket. (2005) [Uppföljning av Natura 2000 i Sverige](#). Rapport 5434.

Naturvårdsverket. (2010) [Uppföljning av skyddade områden i Sverige Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå](#). Rapport 6379.

Naturvårdsverket. (2014). Riktlinjer och vägledning för utformning av skötsel-/bevarandeplaner för Natura 2000-områden. Naturvårdsverket. 2014-10-29. Inte webbpublicerad.

Naturvårdsverket. (2015). [Att formulera bevarandemål](#). PM juni 2015.

Naturvårdsverket. (2017). [Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden](#). Handbok 2017:1.

Naturvårdsverket. (2021). [Prioritized Action Framework for Natura 2000 in Sweden 2021–2027](#). (Svensk översättning: Det prioriterade åtgärdsprogrammet för Natura 2000 i Sverige – 2021–2027)

Naturvårdsverket. (2024). Förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar till följd av EU-förordning om restaurering av natur. NV skrivelse 2024-11-29

Naturvårdsverket. (2025). [Dialogunderlag – förslag till nationell plan för naturrestaurering](#).

Riksrevisionen. (2024). [Förvaltningen av skyddad natur](#). Granskningsrapport 2024:1.

Rudberg, Peter M. (2025) [Samarbete och samsyn i samverkan inom nationell plan för omprövning av vattenkraftverk](#). CRS rapporter nr. 3. Centrum för mångvetenskaplig forskning om religion och samhälle, Uppsala universitet.

SOU 2019:66. [En utvecklad vattenförvaltning](#). Betänkande av Vattenförvaltningsutredningen. Stockholm 2019

Sveriges Kommuner och Regioner (2023) [Delaktighetstrappan och liknande modeller](#).

von Wachenfeldt, Eddie. (2020) [Prioriterade åtgärder i våtmarker och sötvatten. Analys och uppskattning av åtgärdsbehov för att uppnå gynnsam bevarandestatus](#). Grip on Lifes rapport 2020.01. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Webb

EU-kommissionen

- [Reference Portal for Natura 2000](#)
- [Kommissionens genomförandebeslut \(EU\) 2023/2806 av den 15 december 2023 om ett formulär för upplysningar om Natura 2000-områden \[delgivet med nr C\(2023\)8623\]](#)
- [Managing and protecting Natura 2000 sites](#)
- [Natura 2000 och kulturlandskap – Culture and Creativity](#)

Naturvårdsverket

- [Vägledning om Natura 2000](#)
- [Arbetet med Natura 2000](#)
- [Process att bilda naturreservat](#)
- [Uppföljning i skyddade områden](#)
- [Skyddad natur](#)

Skogsstyrelsen

- [GRIP on LIFE IP](#)
- [Karttjänster och geografisk information](#); Skogsvattenkartan
- [Bok: Skogsbruk med hänsyn till vatten](#)

Havs och vattenmyndigheten

- [Skydd av sjöar och vattendrag med höga naturvärden](#)

Vattenmyndigheterna

- [Vattenmyndigheterna.se](#)
- VISS – VattenInformationSystem Sverige. <https://viss.lansstyrelsen.se>
- [Åtgärdsprogram 2022–2027 – Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner](#)

- [Digitala åtgärdsunderlag](#)

Länsstyrelsen Kalmar län

- [Skyddad natur – Länsstyrelsen Kalmar](#)
- [Ordlista för bevarandeplaner](#)

Länsstyrelsen Jämtlands län

- [Skogsbruk vid vatten – en guide till digitala kartstöd](#)

Mark- och miljööverdomstolen

- [Sök rättspraxis](#)

Finland

- Finska Miljöministeriet – [Natura 2000-områden](#)

Danmark

- Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø – [Natura 2000](#)
- Miljøstyrelsen – [Miljøgis Natura 2000 planer 2022–27](#)

Lettland

- Nature Conservation Agency, LIFE-IP LatViaNature “Optimising the Governance and Management of the Natura 2000 Protected Areas Network in Latvia”
 - [LIFE Public Database/LIFE-IP LatViaNature](#)
 - Projektwebbplats: latvianature.daba.gov.lv
 - [Conference 2025 – LatViaNature](#)

Tyskland

- Bundesamt für Naturschutz (BfN) [Natura 2000](#), [Gebietsmeldestatistik und Karten](#), [Management](#)
- Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Vorpommern [Natura 2000 Managementplanung](#), [DE 1941-301 Recknitz- und Trebeltal mit Zuflüssen](#)

Nederländerna

- Government of the Netherlands. [Natura 2000 areas in the Netherlands](#)
- [LIFE IP Delta Nature](#)

Frankrike

- [L'Office français de la biodiversité \(OFB\)](#)

Storbritannien

- JNCC Advisor to Government on Nature Conservation [Special Areas of Conservation](#)
- JNCC Advisor to Government on Nature Conservation [Special Protection Areas](#)
- Natural Resources Wales [LIFE N2K Thematic Action Plans](#)

Bilaga 1. Uppgifter från Standard Data Form

Översiktlig beskrivning av kopplingar mellan det obligatoriska innehållet i svenska bevarandeplaner för Natura 2000-områden och de uppgifter som ska redovisas i EU-kommissionens uppdaterade Standard Data Form (SDF). SDF-uppgifter redovisas via handläggarstödet N2000, <https://vicwebb.naturvardsverket.se/N2000/>

Huvudsakligen gemensamma uppgifter

Kategori	Bevarandeplan	Standard Data Form (2023)
Uppgifter om Natura 2000-området	Uppgifter om området	4.1 Områdets kännetecken
Bevarandesyfte	Bevarandesyfte och prioriterade bevarandevärden	4.2 Områdets kvalitet och betydelse
Livsmiljötyper och arter	Livsmiljötyper och arter som ska bevaras i området	3.1 Livsmiljötyper samt 3.2 Arter i området
Bevarandemål	Bevarandemål samt eventuell fördjupad beskrivning	3.1.13 Bevarandemål Observera att SDF:s bevarandemål inte motsvarar den svenska betydelsen, utan är mer övergripande och standardiserade (med fördefinierade generella kategorier till exempel "förhindra försämring" eller "förbättra livsmiljötypens tillstånd").
Påverkansfaktorer	Hotbild och påverkan	4.3 Belastningar som påverkar området
Bevarandeåtgärder	Bevarandeåtgärder	5.3 Bevarandeåtgärder
Prioriterade bevarandeåtgärder	Prioriterade bevarandeåtgärder	Prioriteringar saknas, däremot ska länk till upplysningar om de detaljerade åtgärder som vidtas i syfte att uppnå bevarandemålen anges, det vill säga till bevarandeplan (5.3.1)
Bevarandeåtgärdernas status	Saknas	5.3.2 Bevarande-åtgärdernas status
Uppföljning	Eventuell hänvisning till separat uppföljningsplan	Saknas

Uppgifter i bevarandeplaner som inte relaterar till SDF-strukturen

Vid en jämförelse mellan innehållet i en svensk bevarandeplan för Natura 2000-områden med EU-kommissionens Standard Data Form (SDF), finns det flera uppgifter i bevarandeplanen som inte direkt motsvaras i SDF-strukturen:

1. **Fördjupade beskrivningar och bilagor:**

- Fördjupad beskrivning av Natura 2000-området, inklusive detaljerade kartor och livsmiljötypskartor.
- Bilagor med ytterligare information, såsom fördjupade beskrivningar av bevarandemål för arter och livsmiljötyper.

2. **Beskrivningar av specifika livsmiljötyper och arter:**

- Utförliga beskrivningar av specifika livsmiljötyper och arter.

3. **Bevarandeåtgärder:**

- Prioritering av bevarandeåtgärder.

4. **Uppföljning:**

- Planer för uppföljning och övervakning av området.

5. **Information om svensk lagstiftning:**

- Information om generella krav på tillstånd och samråd för verksamheter som kan påverka området.

6. **Hänvisning till ytterligare information:**

- Referenslistor och rekommendationer för ytterligare läsning eller relaterade dokument.
- Ordlista eller förklaringar av specifika begrepp som används i bevarandeplanen.

7. **Kunskapsbrister:**

- Identifierade kunskapsbrister och forskningsbehov relaterade till området.

Bilaga 2. Erfarenheter från Emåprojektet

Bakgrund

Projektet ”Emån – en långsiktigt hållbar resurs för samhälle och miljö” genomfördes 2015–2017 i samverkan mellan länsstyrelserna i Kalmar och Jönköpings län samt Emåförbundet (vattenförbund och vattenråd). Deltagande var även intresserade markägare, fiskevattenägare, brukare, vattenkraftsägare, miljöorganisationer samt berörda kommuner. Projektet finansierade av medel från Havs- och vattenmyndigheten¹²⁶.

Bakgrunden till projektet var en situation med konfliktladdade prövningar av markavvattningsåtgärder vid översvämningsdrabbad jordbruksmark i anslutning till Emån som tydliggjort olika uppfattningar om såväl värden som behov av åtgärder.

Målsättning

Syftet med projektet var att med ett helhetsgrepp illustrera möjligheter och problem i Emåns avrinningsområde genom att identifiera och påbörja genomförandet av åtgärder som mildrar effekterna av såväl översvämningar som extrema lågflöden, förbättrar vattenkvaliteten och minskar transporten av näringsämnen till kustvattnet, samt skapar förutsättningar för förbättrade livsmiljöer för djur och växter i och runt Emån till nytta för alla. Vidare syftade projektet till att i samverkan med berörda nå samsyn kring möjligheterna att bo och verka runt Emån nu och i framtiden.

Projektets huvudsakliga mål var att i samverkan med berörda nå samsyn kring förutsättningarna och därmed möjligheterna utmed Emån och påbörja ett åtgärdsarbete som förbättrar vattenkvalitet, vattenregim och livsmiljöer till nytta för alla. Utgångspunkt för arbetet var Emåns värde för samhället. Detta genom identifiering av åtgärder och kunskapsspridning kring de processer som är viktiga för funktionen i vattendrag, möjliggöra en långsiktig förvaltning av den regionalt mycket viktiga resurs som Emån är.

Projektet hade fokus på att identifiera och påbörja genomförandet av åtgärder som motverkar såväl problematiska översvämningar som extrema lågflöden samt förbättrar livsmiljöer för djur och växter i och runt Natura 2000-området Emån. Projektet bestod av fyra olika huvudmoment:

- Förbättrade livsmiljöer
- Samhällsekonomisk analys (resulterade i rapport Värdering av ekosystemtjänster och samhällsnyttor i och anknytning till Emån)¹²⁷
- SWOT-analys¹²⁸
- Vattendragsmodell

¹²⁶ [Emåförbundets webbplats – Projekt Emån](#)

¹²⁷ [Emåförbundets webbplats – Projekt Emån. Samhällsekonomisk analys](#)

¹²⁸ SWOT=strengths, weaknesses, opportunities, threats. Alltså en analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot.

Process

Projektet syftade till att ta ett helhetsgrepp om problem och möjligheter i Emåns avrinningsområde, särskilt med tanke på återkommande översvämningar, torka och förändrade flöden som blivit alltmer aktuella på grund av klimatförändringar. Ett centralt mål var att identifiera och koordinera åtgärder som både mildrar effekterna av dessa extremväder och förbättrar vattenkvaliteten, liksom att skapa förutsättningar för bättre livsmiljöer för flora och fauna kring Emån.

Den hydrauliska modellen

I projektet togs en hydraulisk modell fram för att få en bättre förståelse för hur Emån reagerar på olika flödesscenarier: allt från extrem nederbörd till längre perioder av torka. Modellen byggde på samverkan mellan myndigheter och lokala aktörer. Den visade tydligt på sårbarheten – till exempel hur få magasin gör ån särskilt utsatt för torka samt att extrem nederbörd snabbt kan skapa översvämningar och risk för näringsläckage till kustvattnet. Genom simuleringar blev det möjligt att identifiera åtgärder för både förebyggande och återställande insatser.

Erfarenheter

Gemensam förståelse och nytta

Erfarenheterna från Emåprojektet visar på flera avgörande lärdomar där den viktigaste följden av vattendragsmodellen var att alla aktörer—myndigheter, verksamhetsutövare, markägare och miljöorganisationer—fick en samsyn på Emåns dynamik och vattenbalans. Den gemensamma förståelsen av åns funktion ledde till:

- En ökad förståelse för behovet av återställande av svämplan och våtmarker, vars försvinnande påverkade landskapets förmåga att hålla kvar vatten vid både höga och låga flöden.
- Att beslutsfattare och praktiska aktörer fick ett bättre kunskapsunderlag för att prioritera åtgärder som gynnar både biologisk mångfald och minskar risken för extrema vattenhändelser.
- Möjlighet att utvärdera samhällsekonomiska aspekter av åtgärder och konflikter mellan olika intressen i området, något som tidigare ofta varit svårt att överblicka.

Sammanfattningsvis innebar projektet och den hydrauliska modellen ett genombrott i arbetet med att skapa en gemensam, vetenskapligt förankrad bild av hur Emån fungerar ur både ekologiskt och vattenhushållningsperspektiv. Modellen möjliggjorde bättre samverkan, mer träffsäkra restaureringsinsatser och förbättrade möjligheter att uppfylla miljökvalitetsnormer för vattnet i området.

Bilaga 3. Sammanfattning av workshopen ”MKN och Natura 2000”

6–7 november 2019, Grip on Life i samarbete med aktivitet C1 i projektet LIFE IP Rich Waters

Deltagare: Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen Kalmar län, Länsstyrelsen Västerbottens län, SLU Artdatabanken, Vattenmyndigheten Bottenhavet, Vattenmyndigheten Bottenviken, Vattenmyndigheten Södra Östersjön

- Process MKN förutsätter tydlighet i bevarandeplanernas formuleringar.
- Det är i dagsläget stor bredd i målformuleringarna i bevarandeplanerna.
- Hur ska de lämpligen utformas? De ska vara områdesspecifika men kan få innehålla vissa generella skrivningar.
- Har bevarandeplanen fått fler syften och större tyngd. Grunden är att bevarandeplanen ska vara av mer vägledande karaktär och ett uttryck för myndighetens mål och strävan. Kan bevarandeplanen ha tillägg för olika syften?
- Vad är målet?
 - Identifiera strängaste kravet
 - Enhetligt och systematiserat arbetssätt
 - Vissa uppgifter ska in i förvaltningsplanen och åtgärdsplan
- Vattenhushållningsperspektiv, vattenbalanser och samtliga vattenanvändares behov. Hur mycket vatten behövs för till exempel laxen (eller andra parametrar)? Lyft fram exempel.
- Ta fram generella tumregler där beräkningar inte kan göras.
- Analys och beskrivning av påverkan inom vattenförvaltningen ska överensstämma med bedömning av påverkan och hot i bevarandeplanerna och vice versa.
- Bedömningar behöver göras i olika skalor (vattenförekomst, Natura 2000-område, del- och huvudavrinningsområde) av
 - påverkan och hot
 - risk att inte nå målen
 - möjliga åtgärder
- Utformning av åtgärder för att nå vattenförvaltningens mål om god ekologisk status (GES)/god ekologisk potential (GEP) ska överensstämma med åtgärder för att nå Natura 2000-målen om gynnsam bevarandestatus (GYBS).
- Åtgärdsplaner på avrinningsnivå behövs.

Kunskapsläget

- Såväl länsstyrelser som vattenkraftsbransch och andra, lyfter att kunskapsbrister är ett reellt problem och ett hinder för att kunna bedöma ekologiska behov, formulera tydliga områdesspecifika bevarandemål som kan stödja bedömningen av vad som är att se som särskilda krav.

- Kunskapsbrister handlar såväl om generell ekologi liksom om lokala ekologiska och hydromorfologiska förhållanden inom enskilda Natura 2000-områden.
- I många fall har man en viss grundkännedom som ändå inte håller för att sätta ett vetenskapligt underbyggt bevarandemål.
- Utan extramedel för kunskapsunderlag kommer läget inte förbättras.
- Vattenmyndigheterna behöver mer än tydliga bevarandemål för sitt arbete med normsättning, eftersom processen att fastställa norm utgår från hela kedjan påverkan – status – riskbedömning osv.
- Havs- och vattenmyndighetens förslag: ”I de fall bevarandemålen inte går att fördjupa på grund av kunskapsbrist bör detta framgå i beskrivningen. Vattenmyndigheten får vid normsättningen ta ställning till hur denna kunskapsbrist ska hanteras i relation till de bevarandemål som uttrycks för Natura 2000-området”.

Sätt att hantera kunskapsbrister?

- Havs- och vattenmyndigheten kan initiera kunskapsutveckling, till exempel som stöd för bedömning av ekologiska behov av viss mängd vatten vid viss tidpunkt (ekologiska flöden) på generell, nationell nivå genom uppdrag till universitet, institut och konsulter.
- Länsstyrelser kan göra uppföljning av bevarandetillståndet.
- Länsstyrelser kan förtydliga vilka kunskapsbrister som finns vid översyn av bevarandeplaner.
- Verksamhetsutövare kan bidra med uppdaterad och fördjupad beskrivning av sin påverkan på möjligheten att uppfylla MKN och särskilda krav (egenkontroll, MKB:er)
- Vattenmyndigheten kan ta fram övervakningsprogram för skyddade områden (7 kap vattenförvaltningsförordningen) samordnat annan befintlig uppföljning av bevarandetillståndet.

Bilaga 4. Anteckningar från workshopen ”Bevarandeplaner under utvecklande”

Grip on Lifes konferens i Härnösand 13–14 nov 2019

Aktiviteten C3 i Grip on Life presenterades för deltagarna i konferensen.

Ett antal frågeställningar diskuterades i grupp. Diskussionen kom främst att fokusera på hur Skogsstyrelsen uppfattar innehåll i bevarandeplanerna vid sin handläggning av skogsbruksärenden som berör Natura 2000-områden.

Vem läser en bevarandeplan?

Vem läser dem, vem förstår dem, vem bryr sig?

Vad efterfrågas?

I bevarandeplanen kan man inte svara på allt som efterfrågas. Problem idag med att läsa ut den detaljnivå man efterfrågar ur en bevarandeplan (BP), men kanske är det inte i BP där denna information ska finnas. Detaljnivån kan finnas på annan plats men kopplad till bevarandeplanerna.

Vad saknas?

De enskilda Natura-värdenas särskilda krav. Vet vi dessa? Hur formuleras de på ett sätt som blir begripligt?

Hur ofta uppstår uppdateringsbehov?

Det kan finnas skäl att knyta tydligare an till vattenförvaltningens (VF) cykler. Där det kanske inte alltid är nödvändigt med uppdatering kan det räcka med översyn, aktualiseringsförklaring och ev. anpassning efter områdets behov. Behövs ett tydligare uppdrag till länsstyrelserna? Man kan konstatera att tio år gamla BP sällan duger vid till exempel provning.

Övriga parallella arbeten?

- Grön infrastruktur
- Vattenförvaltning
- Klimatanpassning
- Fysisk planering
- Agenda 2030
- Miljömålsarbetet
- NAP:en
- Med flera

Nya markfuktighetskartan kommer att kunna ge information om hur man kan avgränsa hydrologiska områden kring vattenförekomster. Målet kan vara att göra en faktisk avgränsning i ett kartsikt. Men noga förklara att även verksamheter utanför kan påverka innanför avgränsningen. Sedan knyta an terrestra värdekärnor utanför den hydrologiska avgränsningen.

Vad kan sägas om formen? Ryms allt i ett och samma dokument?

Detaljerad ↔ Översiktlig
Juridiskt korrekt ↔ Lättbegriplig

Inte allt för omfattande utan hellre att den kopplar till andra dokument som arbetet inom GI, Åtgärd 5 inom VF och så vidare. Dokument som kan ge mer detaljerad information till exempelvis markägare. Andra aktiviteter inom Grip on Life kopplar till detta, till exempel aktivitet C12.3.

Ett förslag är att flytta den relevanta uppdaterade informationen först i dokumentet. Så att det är det första man läser.

Alternativet är en målgruppsanpassning med flera versioner: En formell del med fackspråk och en separat del som riktar sig mer mot allmänheten och till markägare på ett lättbegripligt språk. Man borde kunna gå ut med kort information som på klarspråk lyfter de mest väsentliga aspekterna och länka till bevarandeplanen.

Vilken samverkan kan ske?

Nyttja befintliga infokanaler; Skogsstyrelsen, vattenråd, naturvårdsråd, ideella föreningar etc. Förslag: Samverkansområden eller förvaltningsområden inom Natura 2000-områden eller delar av Natura 2000-områden, där markägare och övriga intressenter kan ingå. Detta bör ledas av en myndighet (eller fristående part som en vattenrådsrepresentant om möjligt), men även skogsägarföreningar. Både områden som har hög status och områden som behöver arbetas med för att höja status. I en sådan grupp kan man också lätt kommunicera vad som efterfrågas.

Övrigt

Över lag tycker Skogsstyrelsens handläggare att bevarandeplanerna är för generella. Problem med handläggningen vid avverkningsanmälningar vid Natura 2000.

Branschens skogliga målbilder kanske kan implementeras i BP och bör kunna kopplas till grundkraven i VF.

Det är ett problem när det kommer NAP:en eftersom branschen i princip bagatelliserar bevarandeplanerna. Att de är så dåliga att man inte behöver ta hänsyn till dem. Skulle de generella åtgärderna i området följas så skulle vi gå i mål...

Skogsstyrelsens generella råd är ofta specifika och meddelar att om man inte följer dem så måste man söka tillstånd hos Länsstyrelsen. Sen träder tillsynsdelen in och där brister det hos både Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen.

Skogsbruksplaneringen är A och O att koppla till BP-målen (anpassning av bruksformer, detaljhänsyn, val av träslag etc.)

Omvänt är befintlig skogsbruksplanering viktig för att kunna bedöma framtida bevarandetillstånd och risker kopplade till markanvändningen. Här uppstår problemet med att vi inte har en öppen planering på landskapsnivå och att den planering som sker endast är på fastighetsnivå.

Underlag:

- Som alla har tillgång till. Att koppla till VF är en sak, information till markägare för skogsbruksplan är en sak.
- Exempelvis anpassade kantzoner. Behov av större hänsyn på vissa delar av området och behov av mer basal hänsyn i andra delar av området. Detta är klurigt, då tillräckligt detaljerat underlaget för denna bedömning inte alltid finns.
- Limniska värdekärnor, grundläggande krav enligt VF.

Kommunikation, dialog, samverkan:

- Skogliga målbilder. Kopplingen mellan BP och dessa målbilder. Även koppling till VF.
- På flera plan.
- Dels: Nationella myndigheten – vad är det vi egentligen behöver?
- Dels: Kommunicera bevarandeplanen med allmänheten.
- Informationen kan finnas på Skogsstyrelsens Mina sidor.

Bevarandeplanens form:

- Kortfattad plan (populärversion); fokus på väsentligheter.
- En formell plan för myndighetsutövning.
- Detaljerade stöd i bilagor inte i själva BP.

Bilaga 5. Sammanfattning från uppföljande workshop om myndighetssamverkan i Natura 2000-frågor

Grip on Life 2023-03-16

Sammanställning av svar från handläggare på länsstyrelser inför workshop

I din roll som handläggare av ärenden som berör Natura 2000-frågor, vad har du för kunskapsunderlag att tillgå vid bedömning av om en verksamhet kan komma att utgöra en betydande påverkan?

Mest frekvent nämnt är olika GIS-skikt, Artportalen, bevarandeplaner och även en del övrig information som kommer via olika inventeringar. Mindre frekventa svar är kontakter/dialoger mellan myndigheter, lokalkännedom, egen erfarenhet av vattenfrågor, kollegors kunskap. Några har även nämnt det underlag (även kompletterande underlag som efterfrågats) som kommer in från verksamhetsutövaren/avverkningsanmälan, men skulle gissa att det är för uppenbart att många inte ens tänkt på det materialet.

Fungerar dagens bevarandeplaner som stöd för att bedöma ärendena?

Vanligaste svaret är att de fungerar till viss del, men även en del som anser att de fungerar bra som stöd och en del som anser att de inte fungerar alls. För de som tycker att de är användbara till viss del så kommenteras det ofta att de är ganska generella, men att visst stöd ändå går att få. En del nämner även att de bevarandeplaner som reviderats fungerar bättre som stöd än de som ej reviderats.

Om inte – vad saknas?

Vissa av de som inte tycker att de ger stöd samt att de fungerar till viss del listar en del önskemål på förbättringar.

Vanligast är att de skulle behöva bli mer detaljerade för att gå att använda på ett riktigt effektivt sätt. Då exempelvis mer detaljerade utifrån de olika livsmiljötypernas krav och hotbild, arters krav och hotbild, hotbild/åtgärder utanför området som kan påverka. Önskemål finns även att specifikt känsliga områden/avrinningsområden skulle pekas ut för att få lättare att bedöma risken för påverkan, särskilt då det är stora Natura 2000-områden/vatten som bevarandeplanen berör.

Vad mer skulle du önska utöver det som du har att tillgå idag?

Här kommer väldigt spridda svar, varav en del redan nämnts under punkten som berör bevarandeplanerna. Då bland annat att de skulle behöva bli mer detaljerade så att det är enklare att bedöma påverkan av en skogsbruksåtgärd på Natura 2000-området.

Utöver det så har ett antal personer även nämnt att de avverkningsanmälningar/ansökningar från verksamhetsutövaren skulle behöva bli bättre. Idag saknas mycket information i dessa om hur de tänkt ta hänsyn till Natura 2000-området.

Även olika typer av vägledning och flödesscheman har önskats. Exempelvis vägledning för olika livsmiljötyper och den hänsyn dessa specifikt behöver och vad som kan utgöra negativ påverkan. Vägledning som innehåller mätbara värden och händelser som inte kan accepteras vid en åtgärd. Som en lista där åtgärder/exempel finns vilka kan vara negativa för ett område och inte får uppkomma. Vägledning om skyddszoner/kantzoner, till exempel då det handlar om storlek och trädslagssammansättning. Flödesschema för olika typer av åtgärder och generellt handläggarstöd för hur man bedömer risker för påverkan.

Även önskemål om kalibreringar samt dialoger mellan myndigheter har lyfts. Då lokalt, men även nationellt för att få en mer likartad syn över landet. Det kan då vara en önskan om mer dialog/kalibrering, men även en önskan i fråga om att det ej förekommer alls idag.

Några har även nämnt att det tycker att Skogsstyrelsen ska ta tillbaka ansvaret för skogsbruksfrågor som berör Natura 2000-frågor, så det inte behöver involvera två olika myndigheter vilket skulle förenkla arbetet både för myndigheterna samt verksamhetsutövaren.

Några svar som enbart förekommer en gång, men som kanske sticker ut är;

- *En funktion som visar vattnets rörelse i förhållande till Natura 2000-områden så att det är lättare att bedöma vilka åtgärder utanför Natura 2000-området som riskerar att påverka naturmiljön inne i desamma. Rent allmänt vore det värdefullt om man kunde peka ut områden där man ser risk för betydande påverkan vid åtgärder utanför området.*
- *En plattform eller ett sätt för att söka ut Natura 2000 ärenden lättare både internt och som ett led i uppföljningen av Länsstyrelsernas beslut.*

Frågor för gruppdiskussion

Arbetar din Länsstyrelse löpande med BP-uppdateringar vid sidan av särskilda uppdrag?

Reflektioner kring en förändrad modell:

- Är arbetssättet bra?
- Är arbetssättet rimligt (givet förutsättningarna)?
- Hur kort kan en bevarandeplan vara och ändå fylla sin funktion? Den juridiska kopplingen.
- Kan ny SDF vara den databas där BP:ns ”formalia” samlas? Eller behövs en ny databas som samlar fler uppgifter från BP?
- Är formella krav på cyklisk översyn lämpligt eller inte?

Övriga inspel från länsstyrelserna:

- Vilka är de generella problemen och svårigheterna med BP-arbetet?
- Finns andra förslag till lösningar?

Bilaga 6. Grad av delaktighet

Definitionen av begreppet medborgardialog innebär att det ska ske en dialog. Då medborgardialoger kan genomföras på många olika nivåer har begreppet dock kommit att vidgas så att det omfattar allt från rena informationsinsatser till den högsta graden av delaktighet som är möjlig inom det representativa systemet - medbeslutande.

Värt att notera är att ingen delaktighetsform är bättre än en annan. Vilken form som väljs styrs av frågans karaktär samt hur mycket resurser som ska användas. För att inte skapa misstro eller besvikelse är det av yttersta vikt att redan i inledningsskedet tydliggöra vilken grad av inflytande de som deltar kan förvänta sig. Sveriges kommuner och regioner (SKR) brukar illustrera de olika graderna av delaktighet genom inflytandetrappan.



Figur 12. SKR:s Delaktighetstrappa. Skapad av: Sveriges Kommuner och Landsting 2006.

Information – grunden för att kunna vara delaktig är att man som medborgare har tillgång till information.

Konsultation – medborgaren ges möjlighet att ta ställning mellan färdiga alternativ.

Dialog – ett ömsesidigt utbyte av tankar, åsikter och idéer. Dialogen syftar till ett gemensamt lärande och utgångspunkten är att konsensus inte behöver nås.

Inflytande – medborgarna medverkar under längre tid – från det vita pappret till ett färdigt förslag som utgör ett underlag inför det politiska beslutet.

Medbeslutande - medborgarna medverkar i viss mån i beslutsfattandet, till exempel genom så kallad medborgarbudget där medborgarna ges mandat att själva bestämma över en del av budgeten.

Frågor och tankar kring bevarandeplaner i allmänhet

För vem skrivs en bevarandeplan?

Vad efterfrågas?

Vad kan bevarandeplanen inte besvara?

Hur ofta finns uppdateringsbehov?

Ryms allt i ett och samma dokument?



Havs
och Vatten
myndigheten



Länsstyrelsen
Kalmar län



Med bidrag från Europeiska unionens LIFE-program