

STORA VÅTMARKER

Så ökar vi genomförandehastigheten i kommunal förvaltning
med modellen VÅGAA



21 april 2026
Slutversion

**EKOLOGI
GRUPPEN**

Beställning: Lunds kommun, Karl Asp genom Christoffer Bonthron
Framställt av: Ekologigruppen AB
www.ekologigruppen.se
Telefon: 08-525 201 00
Slutversion: 21 april 2026
Uppdragsansvarig: Ea Baden
Medverkande: Tette Alström, Hélène Littke, Maria Löf
Intern granskning av rapport: Tette Alström 2026-04-20
Illustrationer och kartor: Ekologigruppen AB
Internt projektnummer: 11135
Bild på framsidan från Kvismaren, Ekologigruppen

EKOLOGI GRUPPEN



LUNDS
KOMMUN

Interreg



Medfinansieras av
Europeiska unionen

Öresund-Kattegat-Skagerrak



LAND4CLIMATE

Innehåll

Sammanfattning	2
Bakgrund	3
Att frigöra mark för klimatet – storskalig våtmarkssatsning i Sverige och Danmark med fokus på kommuner	3
Förutsättningar för storskalig våtmarksrestaurering	3
Uppdrag: ökad genomförandetakt för stora våtmarksprojekt i den kommunala förvaltningen	5
Vad är en våtmark?	6
Varför fokus på stora våtmarker?	6
Processmodell för genomförande av stora våtmarker i kommunal planering	8
VÄGVAL - Legitimering av markanspråk i översiktsplanen	9
ÅTKOMST - Koppla översiktsplanen till kommunal markstrategi	9
GEMENSAM STYRNING - Skapa en gemensam kommunal styrkedja	10
ARGUMENTATION - Bygg beslutsunderlag som talar budgetspråk	11
AVRINNINGSPERSPEKTIV - Arbeta i avrinningsområde och planeringskedja	12
Slutsatser	14
Bilaga 1 Workshopresultat	16
Workshop	16
Workshopresultat	16
Bilaga 2 Omvärldsanalys	19
Danmark	19

Sammanfattning

Inom projektet *Öka genomförandehastigheten på stora våtmarker* som är en del av det interregfinansierade projektet Land4Climate har ett förslag till processmodell tagits fram med syfte att främja genomförandet av stora våtmarksprojekt inom kommunal planering och därmed öka genomförandehastigheten.

Ekologigruppen har inom detta projekt tagit fram modellen **VÅGAA** (Vägval, Åtkomst, Gemensam styrning, Argumentation, Avrinningsperspektiv) som bygger på resultat och slutsatser från projektets tidigare PM – *Kommunala hinder och lösningar* samt *Samhällsekonomisk analys* – och har vidareutvecklats genom en workshop med kommunala tjänstepersoner och regionala aktörer. Genom att kombinera analys, praktisk erfarenhet och dialog har en mer tillämpbar och handlingsinriktad struktur kunnat tas fram.

De två tidigare framtagna PM:en visar samstämmigt att hindren för genomförande i första hand inte handlar om brist på kunskap eller ambition, utan om svårigheter att omsätta planeringsvilja till konkret handling. Utmaningarna handlar om otydliga markanspråk, bristande koppling mellan kommunal planering och markstrategi, oklara ansvarsförhållanden samt svårigheter att motivera investeringar i våtmarker i konkurrens med andra kommunala prioriteringar. Workshopen bekräftade dessa utmaningar och tydliggjorde samtidigt behovet av bättre samordning, kunskap och konkreta arbetssätt.

Modellen består av fem inbördes oberoende tematiska delar som tillsammans adresserar centrala delar av genomförandet i en iterativ process:

- VÄGVAL - Legitimering av markanspråk i översiktsplanen (ÖP)
- ÅTKOMST - Koppla översiktsplanen till kommunal markstrategi
- GEMENSAM STYRNING - Skapa en gemensam kommunal styrkedja
- ARGUMENTATION – Ta fram beslutsunderlag som talar budgetspråk
- AVRINNINGSPERSPEKTIV - Arbeta i avrinningsområde och planeringskedja

Genom dessa delar skapar modellen en ram som kopplar samman planering, markåtkomst, organisation och ekonomi. Den viktigaste slutsatsen är att stora våtmarker behöver hanteras på likande sätt som annan långsiktig samhällsinfrastruktur, där tydliga markanspråk, budget och organisatoriskt ansvar samverkar.

Bakgrund

Att frigöra mark för klimatet – storskalig våtmarkssatsning i Sverige och Danmark med fokus på kommuner

Lunds kommun deltar i Interreg-projektet Land4Climate (2024–2027)¹, tillsammans med kommuner, universitet och myndigheter i Öresundsregionen i Danmark och Sverige där Gate21 är huvudpartner².

Land4Climates målsättning är att återställa 20–40 våtmarksområden i Danmark och Sverige. Syftet är att hantera ökade vattenflöden och samtidigt minska utsläppen av koldioxid. Genom att återväta låglänta och kolrika marker kan marken hålla kvar vatten vid höga flöden och samtidigt minska utsläppen av växthusgaser.

Våtmarker bidrar även till flera andra samhällsnyttor, såsom minskat näringsläckage, ökad biologisk mångfald, rekreation och förbättrad grundvattenförsörjning. Men även möjlighet att etablera anläggningar för förnyelsebar energi eller använda material från våtmarker. Projektet utgår därför från ett multifunktionellt synsätt på markanvändning där flera samhällsutmaningar hanteras samtidigt.

En central del av projektet är att öka takten i genomförandet av stora våtmarksprojekt, samtidigt som fler mindre projekt etableras. Erfarenheter från projektets parter inom Öresundsregionen visar att våtmarksprojekt i Danmark ofta är stora medan det i Sverige ofta är mindre våtmarksprojekt. Inom Land4Climate förväntas fler projekt startas i Sverige, med en total omfattning på cirka 240 hektar, jämfört med cirka 480 hektar i Danmark.

Arbetet i hela interregprojektet fokuserar på vad kommuner kan åstadkomma genom att utveckla metoder, stärka kunskapsutbytet och möjliggöra ett mer strategiskt och multifunktionellt användande av mark i större skala på kommunal nivå.

Förutsättningar för storskalig våtmarksrestaurering

Begreppet ”stora våtmarker” inom projektet Land4Climate har sin grund i en dansk kontext, där det finns bättre förutsättningar för att restaurera våtmarker i stor skala med stora markareal och många markägare jämfört med Sverige.

¹ ”Land4Climate”, Interreg Öresund-Kattegat-Skagerak, EU. <https://interreg-oks.eu/larkannaoss/sagoreupengarnanytta/1projektbanken/projekt/land4climate.2778.html>

² <https://gate21.dk/projekt/land4climate/>

En viktig komponent är lagstiftningen i Danmark om så kallad ”jordfordeling”, som möjliggör en samordnad omfördelning av mark vid exempelvis våtmarksrestaurering. Processen kan initieras av kommuner eller vattenråd och genomförs av Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, medan Landbrugsstyrelsen ansvarar för genomförande, markfördelning och ekonomi. Deltagandet är frivilligt för markägarna, men alla marktransaktioner sker samordnat inom processen och inte direkt mellan enskilda markägare.³ Sverige har inte en liknande statlig markfördelning som kan hantera pusslet av olika areal för att få till stora våtmarksareal och samtidigt hitta bra lösningar för markägarna.

Förutsättningar för storskalighet handlar också om ekonomiska incitament. Danska markägare erbjuds generellt mer fördelaktiga villkor, genom antingen köp eller markbyte. I Sverige förekommer markköp med målet att återskapa natur och våtmarker i begränsad omfattning, främst i samband med bildande av naturreservat, medan ersättning vid våtmarksåtgärder i huvudsak sker genom olika årliga utbetalningar till markägare för skötsel och delvis för intrång som inte alltid motsvarar markägarens behov.

Exempel från Guldborgsund Kommune visar hur den danska processen genomförs i praktiken (se bilaga 2).

År 2024 ingick Danmark en omfattande politisk överenskommelse, den så kallade trepartsaftalen, som innebär en genomgripande omställning av markanvändningen. Danmark behöver lägga om sin jordbruksmark till natur och vatten för att uppnå EU:s naturrestaureringsförordning och minska negativ påverkan på sin miljö och klimatet. Landet hade 2021 störst andel odlad jordbruksmark av totala landytan i EU (efter Ungern på 45%) och näst störst i världen (59%) efter Bangladesh.⁴ Cirka 15 procent av jordbruksmarken ska därför tas ur produktion för att minska utsläppen av växthusgaser samt stärka natur- och vattenmiljöer. Satsningen omfattar bland annat återställning av cirka 140 000 hektar låglänta våtmarker där det är viktigt att ha sammanhängande areal för att gynna ekosystemen.

I Sverige saknas i dagsläget motsvarande politiska styrmedel och tydliga nationella arealmål för större våtmarksrestaurering i jordbrukslandskapet, även om det finns pågående initiativ för återvätning av torvmarker, framför allt inom skogsmark. Vattenmyndigheterna tar fram åtgärdsprogram med bland annat våtmarksareal för näringsretention som myndigheter och kommuner behöver genomföra för att följa miljö kvalitetsnormer för bättre vattenkvalitet med fokus på biologin. Sammanhängande våtmarksareal är inget krav utan fokus är på yta

³ <https://lbst.dk/bedrift/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/hvad-er-jordfordeling>

⁴ <https://www.greenpeace.org/static/planet4-denmark-stateless/2024/06/c9d13b72-verdens-bedste-landbrug.pdf>

och effektiv rening. Däremot finns det krav om sammanhängande öppna vattendrag och möjlighet för vattendragen att svämma i sidled. Utöver detta ställer EU:s naturrestaureringsförordning krav på en omfattande ökning av restaureringsåtgärder där ekosystemens processer ska återställas.

Andelen jordbruksmark i framförallt Skåne är ungefär lika stor som i Danmark. Det är tack vare utdikning av 90 procent av landskapets vattenmiljöer från 1800-talet, då Sverige hade hungersnöd och behövde odla mer mat. Nu är förutsättningarna annorlunda och frågan är om Sverige från statlig nivå kommer att driva på och skapa politiska styrmedel för återställning av de historiska våtmarkerna i jordbrukslandskapet.

Utdikningen av vårmarksmiljöer ger jordbruksmark och förutsättningar för att syresätta marken för odling, men den påverkar också stora system för vatten och ekologi i landskapet. Det ger lokala konsekvenser men kan även påverka större samhällen. Kommunerna i Sverige ska planera för kommunens användning av mark och vatten. Hur kan kommuner, utifrån sina behov och landskapsperspektiv, bidra till att öka genomförandehastigheten av stora våtmarker?

Land4Climate utgör en plattform för kommuner att utveckla och testa nya metoder för hur mark kan frigöras och användas mer effektivt för klimat- och miljönytta i ett landskapsperspektiv i Danmark och i Sverige.

Uppdrag: ökad genomförandetakt för stora våtmarksprojekt i den kommunala förvaltningen

Ekologigruppen Ekoplan AB har av Lunds kommun fått uppdraget *Öka genomförandehastigheten på stora våtmarker* som en del av Land4Climate. Syftet är att utreda hur genomförandehastigheten för stora våtmarksprojekt kan öka. Målet är att ta fram en modell som ökar genomförandehastigheten av stora våtmarker inom den kommunala förvaltningen i Sverige. Projektet tar avstamp i Lunds kommun, Kävlingeåns avrinningsområde och Skåne. Området har liknande bio-geografiska förutsättningar som många andra parter i Land4Climate runt Öresund. Projektet kommer därför utgå ifrån ett kraftigt utdikat jordbrukslandskap.

Processen för detta uppdrag är genomfört i tre faser:

1. *Kartläggning av låglänta områden* (motsvarighet till danska "lavbundsjarde") inom Kävlingeåns avrinningsområde. Ekologigruppen har avgränsat stora våtmarker till >40 ha med funktion klimatanpassning (fördröjning) eller klimatåtgärd (återvätning torv) inom Lunds kommun. Målet är att peka ut en utdikat stor våtmark som Lunds kommun potentiellt vill återställa.
2. *Samhällsekonomisk analys och markanspråk kommunal förvaltning*. Ekologigruppen har gjort en analys av vad Lunds kommun och samhället vinner ekonomiskt på att återställa en utpekad våtmark. Ekologigruppen har även gjort en analys av kommunala hinder och lösningar för att få till markanspråk för stora våtmarker inom

kommunal förvaltning med intervju av Boverket, SKR, Region Skåne, tjänstemän från plan och exploatering på olika kommuner.

3. *Modell och verktyg för att öka genomförandehastigheten av stora våtmarker inom den kommunala förvaltningen.* Ekologigruppen har genomfört en workshop med tjänstemän och aktörer inom planering, exploatering och vattenplanering inom Skåne för att pröva idén om samhällsekonomisk analys och ändrat markstrategi inom kommunal förvaltning för att få till stora våtmarker.

Vad är en våtmark?

I denna rapport används en bred definition av våtmark, i linje med Naturvårdsverket och internationella Ramsarkonventionen. En våtmark är mark där vatten finns nära, på eller över markytan under en stor del av året, eller grunda vattenområden med eller utan vegetation. Det omfattar både naturliga miljöer som myrar, kärr, mossar, strandzoner och sumpskogar, samt vissa vattenmiljöer som tillfälligt översvämmade ytor, grunda vattenområden och även vissa konstgjorda miljöer som diken, dammar och kanaler.

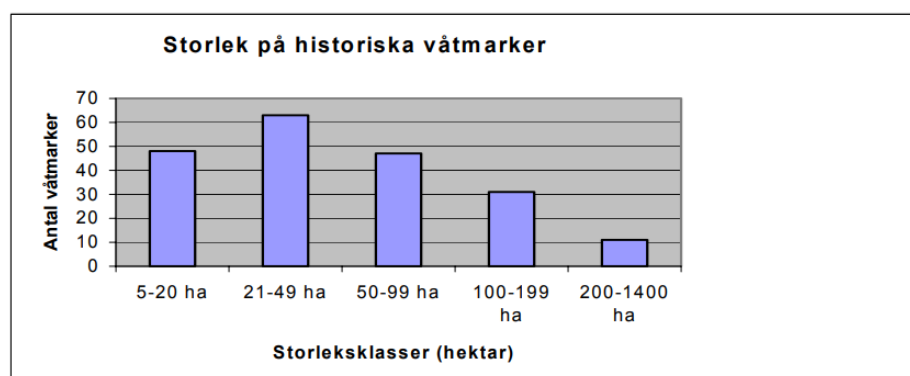
Våtmarker uppstår där vatten samlas eller rör sig långsamt i landskapet, ofta i låglänta områden eller där grundvatten tränger upp. De kännetecknas av att nedbrytningen av organiskt material går långsamt, vilket gör dem naturligt kolrika miljöer.

I detta projekt har ingen strikt avgränsning av våtmarker använts i den empiriska delen. Syftet har varit att inkludera en bred variation av vatten- och våtmarksrelaterade miljöer för att bättre fånga kommunala behov och planeringssituationer, med särskilt fokus på större sammanhängande våtmarksområden.

Varför fokus på stora våtmarker?

Fokus på stora våtmarker motiveras av ekologiska, topografiska, samhällsekonomiska och praktiska skäl. Historiskt har våtmarker utgjort stora sammanhängande landskapselement som haft en central roll för vattenhållning, flödesreglering och ekosystemfunktioner. När vi t ex har dikat ut stora låglänta svämplan för jordbruksmark har vi tagit bort möjligheten för stora volymer vatten att ta plats i landskapet vid höglöden och ökar därmed risken för översvämning av andra samhällsviktiga funktioner. Vi ökar också risken för torka och grundvattenbrist när stora ytor vatten sänks ner 1 meter under mark. Det blir många kubikmeter vatten som inte buffras i marken. För att återställa dessa processer krävs ofta åtgärder i större sammanhängande områden, eftersom små insatser ger begränsad effekt på hydrologi, näringsretention och klimatpåverkan. Stora våtmarker har även en betydelse för ekosystemens funktion; ju större områden desto större diversifiering samt resiliens.

En kartering av Kävlingeåns avrinningsområde⁵ visar att de största våtmarkerna stod för en stor del av den totala arealen, där 42 historiska våtmarksområden var större än 100 hektar och utgjorde 60 procent av den totala historiska våtmarksarealen (se figur endan). Därmed är även en stor del av samhällsnyttan kopplad till de större systemen, särskilt vad gäller vattenbuffring, minskad näringsbelastning och reducerade utsläpp från kolrika jordar.



Figur 1 Antal våtmarker (>5 ha) fördelat på olika storleksklasser inom Kävlingeåns avrinningsområde enligt tolkning av Skånska rekognosceringskartan (1812-1820). Källa: *Att återskapa historiska våtmarker i Kävlingeåns avrinningsområde: Möjligheter, hinder och praktiska erfarenheter*, Ekologgruppen 2008

Genomförandefrågan är också starkt kopplad till skala. Stora projekt berör ofta många markägare och kräver omfattande samordning, planering och ersättningsmodeller. Dagens svenska system har i många fall begränsade verktyg för att hantera denna typ av storskaliga processer, vilket påverkar genomförandetakten. Därför är det viktigt att hitta verktyg för att genomföra stora våtmarksprojekt.

Internationella jämförelser, särskilt med Danmark, visar att genomförande av projekt i större skala är möjlig när det finns etablerade institutionella strukturer och ekonomiska incitament för markomvandling. Detta visar att styrning och organisation är avgörande för genomförandets omfattning.

Sammantaget kopplas fokus på stora våtmarker i detta projekt till både ekologisk effektivitet och behovet av mer ändamålsenliga planerings- och genomförandemodeller. Storskalighet blir därmed en central förutsättning för att uppnå klimat- och restaureringsmålen, men kräver samtidigt nya arbetssätt i kommunal och regional planering.

⁵ *Att återskapa historiska våtmarker i Kävlingeåns avrinningsområde: Möjligheter, hinder och praktiska erfarenheter*, Ekologgruppen 2008

https://www.kavlingeaprojektet.se/res/Rapporter/kavlinge_hist_vatmarker.pdf

Med utgångspunkt från denna bakgrund har Ekologigruppen tagit fram en modell och förslag till verktyg för storskalig våtmarksrestaurering inom den kommunala förvaltningen, där stora markanspråk kräver planering, åtkomst och legitimitet.

Processmodell för genomförande av stora våtmarker i kommunal planering

Baserat på de två PM:ena *Kommunala hinder och utmaningar* och *Samhällsekonomisk analys* samt en workshop (se bilaga 1) har förslag till en processmodell tagits fram: **VÅGAA** vilket står för *Vägval, Åtkomst, Gemensam styrning, Argumentation* och *Avrinningsperspektiv*. Denna modell kan även användas för mindre våtmarksprojekt, men är framtagen i syfte att planera för och göra anspråk på större markareal för stora våtmarksprojekt vilket särskilt lyfts inom modelldelarna *Vägval* och *Avrinningsområde*.

Modellen syftar till att strukturera de kommunala hinder och möjligheter som framkommit samt tydliggöra hur samhällsekonomiska analyser kan användas för att underlätta genomförandet. Gemensamt för de båda PM samt diskussioner på workshopen är att genomförandet av stora våtmarker sällan faller på bristande kunskap eller ambition, utan på att frågan inte översätts till konkreta markanspråk, beslutsunderlag, ansvarsfördelning och budgetprioriteringar.

VÅGAA har tagits fram som ett sätt att stärka kommuners genomförandekraft i arbetet med våtmarker som en del av klimatanpassning och hållbar mark- och vattenanvändning. Modellen adresserar det återkommande glappet mellan strategi och genomförande genom att strukturera arbetet i en sammanhängande kedja av steg.

Modellen är indelad i fem tematiska delar utan inbördes ordning. Tillsammans skapar delarna ett ramverk kring en iterativ och överlappande process. Förståelse för avrinningsområde är central för att kunna göra vägval och markanspråk i översiktsplanen viktiga för att motivera åtkomst.

- **Vägval** syftar till att legitimeras markanspråk i översiktsplanen, där vatten ges en konkret plats i landskapet.
- **Åtkomst** innebär att koppla den översiktliga planeringen till en kommunal markstrategi för att säkerställa en realistisk väg till rådighet över marken.
- **Gemensam styrning** handlar om att etablera en gemensam styrkedja inom kommunen, så att ansvar, budget och genomförande hänger ihop över förvaltningsgränser.

- **Argumentation** fokuserar på att ta fram beslutsunderlag som fungerar i budgetprocesser, där våtmarker beskrivs som förebyggande infrastruktur med tydliga kostnader och nyttor, inklusive konsekvenser av att inte agera.
- **Avrinningsområde** betonar vikten av att arbeta i rätt skala genom ett avrinningsområdesperspektiv, där åtgärder placeras utifrån systemeffekt snarare än administrativa gränser.

VÄGVAL - Legitimering av markanspråk i översiktsplanen

Detta tema handlar om att ge våtmarker och vattenutrymme en tydlig och legitim plats i kommunens långsiktiga planering. Översiktsplanen är det centrala verktyget för att etablera både politiskt och juridiskt stöd för framtida markåtkomst. För att få faktisk betydelse räcker det inte med övergripande ambitioner eller symboliska utpekanden, markanspråken behöver vara så konkreta att de kan användas i efterföljande beslut om markförvärv, detaljplanering och budgetprioriteringar.

Kärnan i vägvalet är att gå från att “peka ut vatten som idé” till att “peka ut vatten som ett framtida markanspråk”. Det innebär att kommunen aktivt använder översiktsplanen för att ange var vatten ska få ta plats i landskapet och varför.

För större våtmarker bör översiktsplanen, så långt möjligt, redovisa:

- strategiska lägen i landskapet
- ungefärlig omfattning eller arealbehov
- huvudsaklig funktion, exempelvis flödesreglering, rekreation, återvätning
- koppling till tätorter, riskobjekt och nedströms nytta
- relation till identifierade klimatrisker i mark- och vattenanvändningskartan

Mark- och vattenanvändningskartan behöver användas som ett aktivt verktyg, inte enbart som redovisning, utan som ett styrande underlag för prioriteringar och avvägningar.

Den kritiska faktorn är att utpekandena blir tillräckligt tydliga och konkreta för att skapa legitimitet. Först då kan de fungera som grund för en sammanhållen markstrategi och ge stöd i politiska beslut.

ÅTKOMST - Koppla översiktsplanen till kommunal markstrategi

Detta tema handlar om att omsätta översiktsplanens inriktning till faktisk rådighet över mark. Erfarenheter visar att genomförandet ofta stannar upp när planeringsviljan inte kopplas till kommunens konkreta planeringsverktyg. För att undvika detta behöver kommunen utveckla en tydlig markstrategi för stora våtmarker, där planering och markförvaltning hänger samman. Detta görs med fördel som en del av kommunens strategiska fastighetsinnehav eller markinnehavsstrategi beroende på hur det kommunala markinnehavet organiseras.

En central princip är att varje strategiskt utpekande i översiktsplanen också ska förses med en genomtänkt väg till markåtkomst. Det innebär att kommunen redan i ett tidigt skede klargör hur rådighet kan uppnås, snarare än att hantera markfrågan först när ett projekt ska genomföras.

För våtmarksprojekt bör markstrategin ange:

- vilka områden som är prioriterade för markköp, markbyte, nyttjanderätt eller intrång
- när kommunal mark ska användas
- när frivilliga överenskommelser är realistiska
- när mer kraftfulla juridiska verktyg bör prövas, exempelvis i pilotform (exempelvis expropriation) (se PM Kommunal förvaltning)
- hur jordbruksmark, arrenden och våtmarkens intrång ska hanteras
- hur förvärvstillstånd kan motiveras i relation till allmänna intressen

I detta arbete är mark- och exploateringsförvaltningen central. En viktig organisatorisk slutsats är att denna förvaltning behöver involveras tidigt i översiktsplaneprocessen och inte när enskilda projekt redan har definierats. En tidig medverkan skapar bättre förutsättningar att bedöma genomförbarhet, kostnader och juridiska förutsättningar i ett inledande skede. Den kritiska faktorn är att det finns en realistisk och förankrad väg inom kommunen till rådighet över marken. Utan detta riskerar även väl motiverade planeringsutpekanden att sakna praktisk betydelse.

GEMENSAM STYRNING - Skapa en gemensam kommunal styrkedja

Detta tema handlar om att överbrygga glappet mellan strategiska ambitioner och faktiskt genomförande. Både på workshopen och i de intervjuer som genomfördes som del av *PM Kommunala hinder och lösningar* diskuterades att det största hindret sällan är brist på vilja, utan att frågan faller mellan förvaltningar, budgetprocesser och otydliga ansvarsförhållanden. För att motverka detta behöver kommunen etablera en sammanhållen styrkedja där hela processen hänger ihop från planering till genomförande.

En fungerande struktur innebär en tydlig koppling mellan:
översiktsplan → grö- och blåstrukturplan → klimatanpassningsplan eller vattenplan → markstrategi → budget och investeringsplan → genomförandeansvar.

För att denna kedja ska fungera i praktiken krävs organisatorisk tydlighet och tidig samverkan. Det innebär att frågan behöver:

- vara förankrad på kommunstyrelsenivå
- ha ett tydligt utpekad ansvar för framdrift
- involvera berörda funktioner tidigt, inklusive vattenstrategisk grupp eller vattenråd, plan, mark- och exploateringskontor, VA-huvudman, miljö, park
- ha klargjort huvudmannaskap för investering, drift och underhåll

- vara samordnad mellan styrdokument så att frågan inte stannar på visionsnivå.

En återkommande utmaning är att klimatanpassningsåtgärder är tvärspektoriella men ofta saknar tydlig organisatorisk hemvist. Därför behövs en sammanhållande funktion med mandat att driva frågan genom hela den kommunala processen. Det kan vara en samordnare, vattenförvaltare eller projektledare för blågrön infrastruktur, men avgörande är att rollen har faktiskt beslutsmandat med tydlig koppling till genomförande och avtal och inte enbart en koordinerande funktion.

Den kritiska faktorn är att en förvaltning äger frågan och har mandat att föra den genom hela styrkedjan. En praktisk princip är att samtliga åtgärder behöver ha ansvarig aktör, budgetlogik och ett tydligt genomförandespar.

ARGUMENTATION - Bygg beslutsunderlag som talar budgetspråk

Detta tema handlar om att göra våtmarker till investeringergenom att formulera beslutsunderlag som fungerar i kommunens budget- och prioriteringsprocesser. Erfarenheter visar att generella nyttobeskrivningar sällan räcker; för att få genomslag behöver våtmarker beskrivas och värderas utifrån samma logik som annan kommunal infrastruktur.

En central utgångspunkt är att behandla våtmarker som förebyggande infrastruktur. Det innebär att kommunen systematiskt behöver utveckla underlag som tydliggör både kostnader och nyttor, inklusive vilka risker som undviks. Den samhällsekonomiska analysen blir här ett nyckelverktyg, inte för att nå exakta värden, utan för att visa storleksordningar, samband och beslutsrelevanta jämförelser.

Ett robust beslutsunderlag bör omfatta fyra delar:

- fysisk effekt: vilken fördröjning, rening eller riskreduktion som uppnås samt bedömning av intrång på jordbruksmark och dess värden
- markanspråk: vilken yta som krävs och var den är lokaliserad
- kostnad: markintrång, projektering, tillstånd, anläggning samt drift och underhåll
- samhällsnytta: exempelvis undvikna översvämningsskador, förbättrad vattenkvalitet, ökad biologisk mångfald, rekreation, hälsa och ökad robusthet

En viktig komponent är att konsekvent arbeta med ett så kallat nollalternativ, det vill säga att tydliggöra kostnader och konsekvenser av att inte genomföra åtgärden. Detta skapar en mer rättvisande jämförelse med andra investeringar och synliggör värdet av förebyggande insatser.

Det avgörande är inte precision i varje enskild parameter, utan att nyttorna görs begripliga och jämförbara med andra kommunala investeringar. Även osäkra analyser kan vara användbara om de tydliggör storleksordningar och känslighet och därmed ger stöd för prioritering.

Den kritiska faktorn är att nyttan kan uttryckas på ett sätt som fungerar i den ekonomiska beslutslogiken. En praktisk princip är att beskriva våtmarker enligt samma struktur som annan infrastruktur: behov, funktion, kostnad, nytta och risk.

AVRINNINGSPERSPEKTIV - Arbeta i avrinningsområde och planeringskedja

Detta tema handlar om att säkerställa att planering och åtgärder sker i rätt geografisk och hydrologisk skala. Vattenfrågor kan inte hanteras effektivt inom enbart kommungränser eller detaljplaneområden, utan behöver utgå från landskapets faktiska flöden. Ett avrinningsområdesperspektiv är därför avgörande för att uppnå verklig systemnytta och långsiktig effekt, och därmed en viktig aspekt för tema vägval.

En central utgångspunkt är att analysera samband mellan uppströms och nedströms delar av systemet, och att prioritera åtgärder där de ger störst effekt. Det innebär att lokalisering styrs av funktion och nytta i systemet, snarare än av administrativa eller praktiska avgränsningar.

Arbetssättet innebär också ett behov av ökad samverkan. Kommunen behöver samordna sitt arbete med grannkommuner, länsstyrelse, region, vattenråd och andra aktörer. Samtidigt krävs en tydligare koppling mellan regional planering och kommunal översiktsplan, så att prioriteringar och åtgärder hänger ihop genom hela planeringskedjan. Detta är en tydlig uppgift för regionen att säkerställa.

Planeringen behöver även skilja mellan olika typer av åtgärder. Lokala dagvattenlösningar är viktiga i den byggda miljön, men behöver kompletteras med storskaliga landskapsåtgärder. Stora våtmarker kan ofta ge högre kostnadseffektivitet i ett avrinningsperspektiv, men kräver bättre systemförståelse, mer omfattande underlag och en högre grad av samordning.

Den kritiska faktorn är att åtgärder placeras där de gör störst nytta i systemet, inte enbart där de är enklast att genomföra.

VÄGVAL

Legitimering av markanspråk i översiktsplanen (ÖP)

ÅTKOMST

Koppla översiktsplanen till kommunal markstrategi

GEMENSAM STYRNING

Skapa en gemensam kommunal styrkedja

ARGUMENTATION

Bygg beslutsunderlag som talar budgetspråk

AVRINNINGSPERSPEKTIV

Arbeta i avrinningsområde och planeringskedja

Slutsatser

Genomförandet av stora våtmarker präglas i hög grad av målkonflikter och otydlighet i mandat snarare än av kunskapsbrist eller avsaknad av lämpliga lägen. Svårigheter handlar framför allt om marktillgång, politisk vilja, otydlig rådighet och svårigheten att tänka i ett större landskaps- och avrinningsområdesperspektiv i stället för i enstaka detaljplaner. Konflikter uppstår särskilt när mark behöver tas i anspråk för vattenändamål i områden där marken redan används eller värderas utifrån andra intressen, såsom livsmedelsproduktion, energiförsörjning eller framtida exploatering. Samtidigt finns svårigheter med att legitimera, prioritera och genomföra åtgärderna snarare än att identifiera lämpliga platser i landskapet.

En central slutsats i arbetet med att ta fram en modell är att stora våtmarker behöver definieras som samhällsinfrastruktur snarare än enbart som naturvårdsåtgärder. En sådan inramning ligger i linje med Naturrestaureringsförordningens inriktning, där restaurering av ekosystem – inklusive våtmarker – lyfts som en nödvändig åtgärd för att stärka klimatanpassning, minska risker, återställa ekosystemfunktioner och uppnå långsiktig resiliens. När våtmarker förstås som en del av kommunens arbete med riskhantering, klimatanpassning och robust samhällsplanering stärks kopplingen till budget, ansvar och styrning. Det skapar också bättre förutsättningar för att omsätta förordningens mål i praktisk fysisk planering, där krav på restaurering och funktion behöver översättas till konkreta markanspråk och investeringar.

Samtidigt behöver kommunen arbeta med multifunktion, men utan att tappa huvudsyftet. Naturrestaureringsförordningen betonar vikten av att återställa ekosystemens funktioner, vilket i praktiken ofta innebär att samma åtgärd bidrar till flera nyttor samtidigt, såsom biologisk mångfald, vattenreglering, kolinlagring och rekreation. Eftersom mark är en begränsad resurs finns sällan utrymme för ensidiga åtgärder. Våtmarker behöver därför planeras så att de levererar flera värden parallellt. För att kunna motivera markanspråk, ansvarsfördelning och finansiering krävs dock att huvudfunktionen är tydligt definierad, exempelvis klimatanpassning genom flödesreglering eller återvätning av torvmarker, så att åtgärdens primära syfte kan kopplas till både kommunala behov och ha ett tydligt huvudmannaskap.

En annan viktig slutsats i arbetet med modellen är att frågan måste drivas som kommunövergripande styrning, inte som ett sektorsintresse. Om stora våtmarker enbart hanteras inom exempelvis miljö, VA eller planering riskerar de att fastna i målkonflikter mellan nämnder och förvaltningar. Det gäller särskilt i avvägningar mellan klimatanpassning och jordbruksmark, mellan uppströms och nedströms nytta, samt mellan lokala och regionala intressen. Här krävs en tydligare politisk och organisatorisk förankring, där kommunen kan väga olika anspråk mot varandra utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv.

Ekologigruppen bedömer att vägen framåt inte i första hand handlar om att ta fram mer underlag eller mer detaljerade planer. Genom systematisk uppföljning

av vad som fungerar och inte fungerar kan arbetssätten successivt förbättras och skalas upp till fler projekt. Den kritiska faktorn är att kommunen faktiskt går från analys till praktisk tillämpning och därigenom utvecklar sin egen handlingsförmåga.

Slutligen visar både tidigare framtagna PM och den nu genomförda workshopen att kommunikation är avgörande för att hantera målkonflikter och skapa legitimitet. Olika målgrupper kräver olika typer av argument. För politiken är det ofta mer verkningsfullt att tala om risk, samhällsskada, resiliens och krisberedskap än om generella ekosystemtjänster. I budget- och prioriteringsprocesser behöver nyttan uttryckas i kostnader, undvikande av skador och samhällsekonomiska effekter. I dialogen med markägare krävs i stället tydliga villkor, ersättningslogik och respekt för att markåtkomst ytterst beror på den enskildes rådighet. Sammantaget är slutsatsen att stora våtmarker inte bara är en fysisk planeringsfråga, utan också en fråga om avvägning, styrning och legitimitet i ett landskap där många anspråk konkurrerar om samma yta.

Bilaga 1 Workshopresultat

Workshop

Den 25 mars 2026 genomfördes en workshop med tjänstepersoner från kommuner i Skåne och andra relevanta aktörer för att diskutera och analysera praktiska hinder och möjligheter kopplade till genomförandet av stora våtmarker. Fokus låg särskilt på markåtkomst, organisatoriska förutsättningar och användningen av samhällsekonomiska analyser som beslutsunderlag.

Deltagarna bestod av:

- Planhandläggare med erfarenhet av översiktsplanering från olika kommuner inom Kävlingeåns avrinningsområde och en från Kristianstad
- Tjänstepersoner med erfarenhet av planering av vatten eller skyfall från VASYD och Lunds kommun
- Tjänstepersoner från Lunds kommun med fokus på miljö och klimatanpassning
- Tjänstepersoner från "vattenplaneringsgruppen" inom Kävlingeåns avrinningsområde
- En tjänsteperson med fokus på förvaltning och strategi från exploateringskontoret på Lunds kommun

I workshopen deltog även konsulter från Ekologigruppen och Söllscher Lantmäterikonsult, som bidragit med analyser av juridiska verktyg för markåtkomst och schablonvärden för markens marknadsvärde, samt konsult från Atrax Energi och Miljö, som genomfört den samhällsekonomiska analysen som kortfattat presenterades under workshopen.

Workshopresultat

Workshopen inleddes av en kort beskrivning av uppdraget följt av två övningar där den första fokuserade på problemformulering och perspektivkrockar och den andra på utmaningar och möjligheter i den kommunala praktiken. Därefter presenterades den samhällsekonomiska analysen följt av en gruppdiskussion om hur samhällsekonomiska analyser kan och bör användas i den kommunala planeringen av våtmarker.

Problemformulering

Deltagarna lyfte att vattenfrågor och våtmarker är svåra att tydliggöra och prioritera i översiktsplaneringen. Det finns en osäkerhet kring hur vatten ska ges utrymme i landskapet och hur detta kan konkretiseras i översiktsplanen, där symboliska markeringar ibland används men sällan kopplas till tydlig funktion eller omfattning. Samtidigt upplevs kommunens faktiska rådighet över mark som begränsad, då markåtkomst i hög grad är beroende av enskilda markägare.

Konflikter kring markanvändning, särskilt kring jordbruksmark, framstår som centrala och politiskt känsliga. Förvärv av jordbruksmark för andra syften än livsmedelsproduktion möter ofta motstånd från markägare och politik, vilket

kan leda till långdragna processer. Det saknas också tydlighet kring vilka intressen som ska prioriteras i landskapet, särskilt i avvägningar mellan lokala och regionala eller nationella nyttor.

Vidare är nyttan av stora våtmarker svår att synliggöra och värdera, särskilt i ekonomiska termer, vilket försvårar prioritering i budgetprocesser. Samtidigt konstaterades att många strategiska dokument tas fram av kommunerna, men att de inte alltid följs upp eller omsätts i praktiskt genomförande. Bristande samordning och kunskapsöverföring mellan förvaltningar förstärker dessa problem. Workshopdeltagarna lyfte även att kommunens roll utanför tätorterna ofta behandlas styvmoderligt och att landskapsperspektivet borde ha en mer framträdande roll i planeringen.

Utmaningar

Markåtkomst beskrevs som en komplex och ofta avgörande utmaning, präglad av motstånd från markägare och politik, administrativa processer och begränsade juridiska verktyg i praktiken. Intressekonflikter mellan jordbruk, exploatering och vattenåtgärder är återkommande, liksom svårigheter att motivera åtgärder uppströms där nyttan uppstår nedströms eller i andra kommuner.

Organisatoriskt pekade deltagarna på bristande samverkan, både internt inom kommunen och mellan myndigheter. Planering upplevs ofta som enklare än genomförande, där ansvar, budget och drivkraft saknas. Kunskapsbrister finns hos både beslutsfattare inom både politiken och myndigheter samt hos tjänstepersoner, särskilt kring ekosystemtjänster och samhällsekonomiska analyser.

Det framhölls också att nyttor ofta är svårare att kommunicera än kostnader. Kostnader och siffror upplevs som enkla vid första anblicken, men det blir snabbt komplext när man ska härleda olika värderingar. Deltagarna lyfte även att det finns en viss skepsis mot att sätta ett pris på naturvärden, även om det kan vara ett viktigt verktyg när avvägningar mellan olika markanvändningar ska göras.

Möjligheter

Trots utmaningarna identifierades flera möjligheter. Multifunktionella våtmarker lyftes som särskilt värdefulla, då de kan kombinera klimatanpassning, biologisk mångfald, rekreation och hälsa. Att tydligare arbeta med samhällsekonomiska perspektiv, inklusive alternativkostnader, bedömdes kunna stärka beslutsunderlagen.

Ett avrinningsområdesperspektiv och ökad regional samordning lyftes som avgörande för att få rätt skala på åtgärder. Samverkan med vattenråd och andra lokala aktörer samt ökad intern och extern kunskap sågs också som viktiga framgångsfaktorer.

Det finns även potential i att utveckla strategiska verktyg, såsom kompensationsåtgärder och mer flexibel markanvändning, samt att arbeta mer aktivt med att synliggöra nyttan av större sammanhängande åtgärder jämfört med många små.

Centrala medskick

Sammantaget var medskicken från workshopen utan inbördes ordning:

- Tydliggör vatten och våtmarker i översiktsplanen, inklusive funktion, omfattning och lokalisering
- Reservera mark strategiskt och arbeta med ett långsiktigt landskapsperspektiv
- Stärk kopplingen mellan översiktsplan, kommunal markstrategi och genomförande
- Höj kunskapsnivån inom kommunen, särskilt hos mark- och exploateringsenheten, beslutsfattare och mellan förvaltningar
- Stärk förvaltningsövergripande samverkan
- Överväg behovet av en samordnande roll, exempelvis vattenförvaltare både på kommunal och regional nivå.
- Ta fram bättre planeringsunderlag kopplat till behov och lokalisering av våtmarker
- Använd samhällsekonomiska analyser som beslutsstöd
- Tydliggör nyttan av åtgärder, inklusive skillnaden mellan stora och små våtmarker
- Arbeta mer strategiskt med markåtkomst, inklusive olika verktyg och incitament
- Utveckla arbetssätt för att hantera markägarfrågor och intressekonflikter
- Förtydliga och anpassa kommunikationen kring nyttor och behov
- Arbeta aktivt med att skapa legitimitet för åtgärder, särskilt kopplat till jordbruksmark när avvägningar mellan olika markanvändningar görs
- Stärk kopplingen till regional nivå och arbeta utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och peka ut behov av större systemlösningar även i regionplanering
- Säkerställ att strategiska dokument följs upp och omsätts i praktiskt genomförande

Tydliggör ansvar och drivkraft i genomförandet av åtgärder

Bilaga 2 Omvärldsanalys

Danmark

Intervju: samordnare på miljö och teknik, Guldborgsunds kommun

2025-03-07

Processen att få till stora våtmarker

Vad är det som styr eller driver stora våtmarksprojekt idag?

- ”Vandregulativet” har Danmark inte uppnått så stort fokus på kväve
- 2020 var fokus på klimat och CO2, ”DK2020”.
- ”Klimatlavbundspuljen” var initialt för koldioxid. Men nu har den ändrats till att dels vara för kväve, dels för klimat. Så låglänta sandiga jordar kan vara ok då de kan vara till nytta för retention av kväve.
- ”Treparsaftalen” sen 2024
 - 30 % natur ska skyddas
 - Fyrdubbling av hållbar energi
 - 250 000 ha skog
 - 140 000 ha återvätning av låglänta områden/torv
 - Avgifter på koldioxid och kväve. Kan bli rabatt för markägarna om de släpper mark till ”lavbundslande”. Dock inte bestämt när och hur mycket ersättning

Hur väljer ni stora våtmarksområden som kommun?

- I dagsläget är det låglänta områden med kol att återväta eller potential att minska kväve som är i fokus.
- Alla kommuner ska ta fram en ”klimahandlingsplan” och i den ska man även titta på att ta ut låglänta områden för återvätning.
- Utifrån ett ”teksturkort” med kolhaltiga jordar har tillfrågat kommun pekat ut kolhaltiga marker som kan återvätas. Det finns ingen rutin för detta.
- Kommunen(samordnaren) söker medel för samordning och projektering för det utpekade läget innan de tar kontakt med markägarna (detta är olika hur respektive samordnare gör).

När och hur involverar ni markägarna?

- När medel beviljas för samordning (och projektering?) tar samordnaren på kommunen kontakt med markägarna. Tillfrågat samordnare föredrar individuella möten! Dålig erfarenhet av stormöten där en negativ åsikt kan påverka hela gruppen.
- På mötet förklarar samordnaren processen. I flera av projekten sedan flera år tillbaka har ersättningen varit för låg för markägarna. Ändå har samordnaren med markägarna kommit överens om vad som är tekniskt möjligt och sedan skrivit ansökningar som legat redo för tiden då rätt ersättningsnivåer har kommit. På möten berättar samordnaren att det kan dröja några år innan markägarna kommer få skriva på något avtal på grund av alla steg som ska göras innan.

Hur hanteras marken?

- ”Jordförhandlaren” från ”jordfördelningskontoret” - kommunen skickar förfrågan att godkänna framtagna värden som kommunen har bedömt (schablonvärden som samordnaren har tagit fram, ej något konkret underlag utan en uppskattning för att ha någon budget).
- Jordförhandlaren åker ut och pratar med folk och tittar på markvärden
- Jordfördelningsmöte med de berörda markägarna. På mötet bestäms representanter som tillsammans med mäklare ska peka ut en mark som ska utgöra 100-taxområde inom åtgärdsområdet. Utifrån detta kommer resterande marker bedömas.
- Markägarna ska sedan godkänna den taxering deras mark har fått och skriver därefter avtal med staten.
- Om du som markägare vill behålla marken får hen ekonomisk ersättning för intrånget men sällan är det någon större förlust; marken är redan väldigt blöt eller redan en mosse

Vilka stöd och ersättningar finns det?

- Klimaskovfonden
 - o Ger stöd till markägare med <10 ha
 - o Engångsersättning 82 000 DKK/ha för ex vete
- Stöd från Td Landbrugsstyrelse,
”Värditabsordning”(värdeminskningsordning)
 - o Om marken är värd 300 000 kr innan åtgärd
 - Efter åtgärd 50 000 kr om det kan betas. Ersättning blir då 250 000kr
 - Efter åtgärd 20 000 kr om det INTE kan betas. Ersättning blir 280 000 kr

Hur ser den juridiska processen ut för återvåtning?

- ”Vandlöbsregulativ” för varje å – kommunen ska reglera lagen för den enskilda ån och vad det innebär
- Skickas på remiss till ministeriet och gröna organisationer
- Beslutas när kommunen inte får klagomål/yrkanden kring förslaget längre

Hur ser man på skötseln av stora våtmarksområden?

- Inga krav om skötsel förutom att det inte får växa buskar eller träd. Det görs en kontroll vart 7:e år.
- Låter naturen etablera sig utöver buskar och träd, vilket kan bli ett hav av nässlor om det inte finns bete. En del är kritiska till att kalla detta återetablering av natur, där det blir mindre biodiversitet. Mindre fokus på naturvård, mer på kväve och klimat.
- Vissa markägare vill gärna ha kvar möjligheten att låta sina betesdjur beta.
- Tekniskt har konsulten rekommenderat inte högre än -50 cm under jorden om sommaren för att få ett fungerande bete.

Vilken roll har biodiversitet i arbetet med låglänta områden?

- EU-kravet om 30% restaurering har inte kommit på agendan än. Just nu är det klimat, kväve och rekreation. Att få till rent grundvatten, renare hav och mer skog intill orterna
- Naturbeskyttelsesloven §3. Vattenhål är skyddade men många små torkar ut och ändå räknas dem in som naturareal i summering av natur i Danmark.
- ”3-2-1” biodiversitet – ”vild med vilje” har gjort det lite hipt med biodiversitet men det blir fel åtgärder i flera sammanhang. Fokus på naturvård och vattenvård försvinner i lusten att plantera blommor (som kan vara invasiva arter)

Hur är processen stegvis för stora våtmarker (”lavbundsJORDE”)?

- Utpekar låglänta områden
- Dialog med markägare
- Konsult gör ”screening”, dvs undersöker om förutsättningarna stämmer med kartläggningen: mäter grundvattennivåer i brunnar och rör. Jordprov på kol och fosfor.
- Två konsulter ska lämna anbud på projektering. Samordnaren skickar då en ansökan till staten med dessa två anbudspriser, där staten ska godkänna och bevilja medel

- Konsult projekterar teknisk lösning för ny vattennivå samt reglering av vatten med omlagt dränering och pump för att minimera påverkan på kringområde
- ”Jordfordeler” från ”jordfordelningskontoret” tar fram ersättning
- Markägare godkänner ersättning och skriver på avtal med staten
- Ansökan till kommunen om att genomföra anläggningen (”realisera”).
- Kommunens prövning
 - o Vandlöbsregulativ för varje å – kommunen ska reglera lagen för respektive å och vad det innebär
- Skickas på remiss (”hörning”) till ministeriet och gröna organisationer
- Bifall när ingen längre överklagar förslaget.
- Teknisk lösning ska ut på anbud, pris lämnas och samordnaren ska söka medel för lämnat pris för teknisk lösning
- Genomförande (”realisering”)