

## Skrivelse

**Handläggare**

Mia Pantzar  
Enheten för biologisk mångfald  
mia.pantzar@havochvatten.se

**Datum** 2022-07-12

**Dnr** 02322-2022

Regeringen  
Miljödepartementet  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[jorgen.sundin@regeringskansliet.se](mailto:jorgen.sundin@regeringskansliet.se)

### Underlag för konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur

Havs- och vattenmyndigheten har ombetts av regeringen att ta fram ett underlag för konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur. Beställningen inkom till myndigheten den 23 juni 2022 och omfattar dels ett inledande underlag för konsekvensbeskrivningen som ska levereras till Miljödepartementet senast den 22 juli 2022, dels en fördjupad redovisning som ska levereras senast den 30 september 2022.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed det inledande underlaget.

Underlaget är indelat utifrån de frågor som ställs i beställningen. Havs- och vattenmyndighetens huvudsakliga slutsatser presenteras i punktform i ett inledande sammanfattande avsnitt.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Hellsten efter föredragning av utredaren Mia Pantzar. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Johan Kling och Thomas Klein, enhetschefen Mia Olausson, utredarna Erik Årnfelt och Michael Haldin, samt verksjuristen Pontus Nilsson medverkat.



Maria Hellsten



Mia Pantzar

Kopia till:  
Naturvårdsverket  
Skogsstyrelsen  
Jordbruksverket  
Boverket  
Energimyndigheten  
Svenska Kraftnät

## Innehåll

1	Sammanfattning .....	3
1.1	Havs- och vattenmyndighetens huvudsakliga slutsatser i punktform .....	3
2	Myndighetens beredning av beställningen .....	9
2.1	Beskrivning av beställningen .....	9
2.2	Avgränsningar .....	9
2.3	Samråd .....	9
3	Konsekvensbeskrivning .....	10
3.1	Översiktlig bedömning .....	10
3.2	Myndighetsgemensamma frågor .....	11
3.2.1	I vilka delar är den konsekvensbeskrivning som tagits fram av EU-kommissionen relevant och representativ för svenska förhållanden? I vilka delar kan konsekvenserna för Sverige skilja sig på ett betydande sätt från de som beskrivs (alternativt saknas beskrivning) i underlaget? .....	11
3.2.2	I vilka delar finns, respektive saknas, underlag och etablerad uppföljning/övervakning för att fastställa nationella prioriteringar och mål samt följa upp dessa. Vilka konsekvenser får dessa kunskapsbrister specifikt när det gäller utpekade arter och naturtyper? .....	14
3.2.3	Vilka befintliga styrmedel är relevanta i förhållande till förslagets krav? Är dessa ändamålsenliga och hur långt räcker de? Vilka luckor finns? .....	17
3.2.4	Finns det delar i förslaget som är oklara och som kräver ett förtydligande från Kommissionen? .....	22
3.2.5	Finns delar i förslaget som bedöms vara problematiska ur ett svenskt perspektiv? I vilka avseenden? .....	23
3.3	Frågor till Havs- och vattenmyndigheten .....	24
3.3.1	Förslagets påverkan på prioriteringar och kostnadseffektivitet i det svenska naturvårdsarbetet (i limniska och marina miljöer) .....	24
3.3.2	Förslagets påverkan på möjligheterna att nå relevanta mål inom miljömålssystemet som Havs- och vattenmyndigheten är rapporteringsansvarig för .....	29
3.3.3	Övergripande bedömning av kostnader inklusive hur förslaget påverkar resursbehovet för Havs- och vattenmyndigheten .....	30
3.3.4	En bedömning av förslagets påverkan på fiskesektorn .....	35
3.3.5	En bedömning av förslagets påverkan på vattenförvaltningen .....	37
3.3.6	Andra som kan påverkas .....	38

# 1 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett inledande underlag till stöd för konsekvensbedömning av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur. Förslaget är en av hörnstenarna i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, som i sin tur reflekterar den samhällsförändring för ökad hållbarhet som nuvarande kommission initierade i den gröna given från 2019.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att kommissionens förslag till förordning har stor potential att bidra till att stoppa förlusten av biologisk mångfald i Europa och i Sverige, och att stödja främjandet av kolinlagring, naturbaserad klimatanpassning och andra fundamentala funktioner av välmående akvatiska ekosystem. Förordningen skulle innebära en avsevärd förstärkning av förutsättningar för att nå flera av de nationella målen inom miljömålssystemet, såväl som relaterade globala mål inom Agenda 2030.

Havs- och vattenmyndigheten delar kommissionens bild att genomförandet av förordningen, som förslaget lyder idag, skulle skapa flera tydliga och välkomna synergier med pågående arbete, inte minst med art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och vattendirektivet, men också arbetet med till exempel ekosystembaserad fiskförvaltning och klimatanpassning.

I analysen identifierar Havs- och vattenmyndigheten bland annat ett antal förutsättningar för att genomföra förordningsförslaget i Sverige. Dels bedömer myndigheten att det nationella systemet för kartläggning och övervakning av akvatiska naturtyper och livsmiljöer behöver revideras för att generera de underlag som krävs i förslaget. Myndigheten bedömer också att arbetet kräver stabil, förutsägbar och långsiktig finansiering för planering, genomförande och uppföljning av restaureringsåtgärder. Det kan komma att krävas kompletterande och alternativa lösningar för hur åtgärderna ska utföras, och av vem, för att det nationella åtgärdsarbetet ska bli resurseffektivt.

Sammantaget bedöms arbetet med den nya förordningen generera en omfattande arbetsinsats på Havs- och vattenmyndigheten under lång tid framöver (mål bilden i förslaget är 2050). Arbetsinsatsen är samtidigt angelägen för att säkerställa en ändamålsenlig, långsiktig och effektiv akvatisk naturvård i Sverige.

## 1.1 Havs- och vattenmyndighetens huvudsakliga slutsatser i punktform

Havs- och vattenmyndigheten drar följande huvudsakliga slutsatser i den inledande bedömningen av kommissionens förslag till förordning, utifrån de frågor som ställts från regeringen. Respektive slutsats motiveras i analysen.

*I vilka delar är den konsekvensbeskrivning som tagits fram av EU-kommissionen relevant och representativ för svenska förhållanden? I vilka delar kan konsekvenserna för Sverige skilja sig på ett betydande sätt från de som beskrivs (alternativt saknas beskrivning) i underlaget?*

- Havs- och vattenmyndigheten delar kommissionens bedömning att nyttorna av lagens genomförande på sikt kommer att överstiga dess kostnader, särskilt inräknat nyttorna av ekosystem med högre resiliens mot, och kapacitet att motverka, klimattförändringen.
- Havs- och vattenmyndigheten bedömer att de årliga kostnader som kommissionen uppskattat för Sverige i sin konsekvensbedömning troligen är lägre än vad som kan förväntas.

*I vilka delar finns, respektive saknas, underlag och etablerad uppföljning/övervakning för att fastställa nationella prioriteringar och mål samt följa upp dessa. Vilka konsekvenser får dessa kunskapsbrister specifikt när det gäller utpekade arter och naturtyper?*

- Havs- och vattenmyndigheten bedömer att en förutsättning för att få till stånd en funktionell och effektiv övervakning som kan svara mot behoven är att dagens system omarbetas från grunden. I Sverige saknas idag till stora delar den övervakning och de underlag för de akvatiska naturtyperna och livsmiljöer för arter som krävs i förordningsförslaget. Förslaget kräver underlag som visar geografiskt avgränsad förekomst av berörda naturtyper och livsmiljöer, med en kvalitativ klassning av varje förekomst. Sådan information är helt avgörande för analys, planering och genomförande av åtgärder och för att över tid kunna övervaka om och i vilken grad Sverige uppfyller målen och kraven i den föreslagna förordningen.
- Till stor del samma underlag behövs för att hantera genomförandeunderskottet av befintlig lagstiftning som art- och habitatdirektivet och de skulle ge ett välkommet stöd till både havs- och vattenförvaltning. Myndigheten bedömer därför att inledande investeringar i kartläggning och övervakning kan leda till kostnadsbesparingar över tid.

*Vilka befintliga styrmedel är relevanta i förhållande till förslagets krav? Är dessa ändamålsenliga och hur långt räcker de? Vilka luckor finns?*

- Fördelningen av ansvaret mellan nationella myndigheter för arbetet med att genomföra den kommande förordningen behöver förtydligas, med tillhörande finansiering, i god tid innan slutlig förordning träder i kraft.
- Som Havs- och vattenmyndigheten uppfattar bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 i förslaget skulle deras genomförande innebära att åtgärder även ska utföras på privat mark, och att det därmed behövs insatser inom ramen för frivilliga åtgärder, i kombination med effektiva styrmedel. Hur detta eventuellt påverkar äganderätten kan behöva utredas vidare.
- Förslaget innehåller ytterligare förbud mot att försämra tillståndet för berörda naturtyper, jämfört med nuvarande lagstiftning. Förbuden är en tydlig skyldighet som kan kräva att nya nationella styrmedel och verktyg behöver tas fram.
- Hur olika befintliga styrmedel i miljöbalken kan bidra till att förordningsförslaget genomförs behöver utredas. Myndighetens preliminära bedömning är att det till exempel saknas effektiva styrmedel som kan minska den påverkan som redan idag bidrar till en gradvis försämring av flera berörda naturtyper och livsmiljöer, det vill säga inte bara lindrar den tillkommande påverkan.
- Havs- och vattenmyndigheten bedömer att nyttjandet och definitionen av begreppet allvarlig miljökada enligt 10 kapitlet miljöbalken och hur det relaterar till kraven enligt förslaget till restaureringsförordning bör utredas med särskilt fokus på historisk påverkan som idag saknar ansvarig verksamhetsutövare.
- Som Havs- och vattenmyndigheten uppfattar skyldigheterna i förslaget kommer den nationella restaureringsplanen innehålla både information som redan är tillgänglig som följd av genomförandet av till exempel art- och habitatdirektivet, men även nya nationella ställningstaganden. Inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde har en del viktigt

arbete påbörjats i det här avseendet, bland annat genom att två komplementära restaureringsstrategier håller på att tas fram, en för grunda kustvattenmiljöer och en för sjöar och vattendrag.

*Förslagets påverkan på prioriteringar och kostnadseffektivitet i det svenska naturvårdsarbetet (i limniska och marina miljöer)*

- Påverkan på arbetet med relaterade regelverk:
  - × Förslaget i dess nuvarande utformning skapar viktiga synergier med arbetet med annan relevant miljölagstiftning i Sverige. Arbetet med att nå målen i relaterade EU-regelverk behöver samtidigt prioriteras upp nationellt och koordineras med genomförandet av den kommande förordningen, för att Sverige ska nå målen i förslaget.
  - × Förslaget understryker nödvändigheten i att den planerade processen i den Nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) genomförs som planerat.
  - × Arbetet med att genomföra förordningen kan komma att kräva ytterligare fiskeregleringsåtgärder, både under nationella regler och EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP).
  - × För att hantera pågående påverkan och framtida hot mot berörda naturtyper och livsmiljöer för arter i sötvatten från fiske ses ett ökat behov av samverkan kring regleringar i laxälvarna och de stora sjöarna, och en fortsatt satsning på ekosystembaserad fiskförvaltning.
  - × Det pågående framtagandet av nya svenska havsplaner i enlighet med EU:s havsplaneringsdirektiv behöver koordineras med de förväntade kraven i den nya förordningen.
- Påverkan på nuvarande åtgärdsarbete för akvatisk biologisk mångfald:
  - × Målen i artiklarna 4 och 5 i förslaget kommer att kräva en betydande och nödvändig insats vad gäller faktiska åtgärder i miljön, jämfört med dagens arbete, eftersom behovet av åtgärder är mycket stort i Sverige för de akvatiska naturtyperna och livsmiljöerna.
  - × Förslaget stärker Havs- och vattenmyndighetens befintliga prioriteringar och arbete för att motverka övergödning i marin miljö inom arbetet med vattendirektivet och havsmiljödirektivet, men arbetet behöver skalas upp väsentligt för att bidra till tillståndsförbättring och icke-försämring i enlighet med förslaget.
  - × Åtgärdsfinansieringen och åtgärdsarbetet behöver utgå ifrån avrinningsområdenas, respektive kust- och havsområdenas, förutsättning att stärka synergieffekter mellan hanteringen av olika miljöproblem och påverkanstryck.
  - × Det omfattande arbete som utförs årligen med att kalka svenska sjöar och vattendrag bedöms vara en förutsättning för att nå målen i den föreslagna restaureringsförordningen.
  - × Det stora arbete som idag sker inom flertalet Life-projekt för att restaurera flottledsrensade vattendrag behöver fortgå och utökas för att nå målen i förslaget.
  - × Akvatisk restaurering i jordbrukslandskapet är ett eftersatt område i Sverige som behöver utvecklas för att klara ambitionerna och kraven i förordningsförslaget.

- × Längs den svenska kusten behöver småskalig fysisk påverkan minska för att stoppa försämringen av tillståndet för flera marina naturtyper och livsmiljöer som berörs av lagförslaget. Länsstyrelserna och kommunerna skulle behöva betydligt större resurser för tillstånd och miljöprövning, kombinerat med nya kraftfulla styrmedel nationellt.
- Påverkan på arbetet med områdesskydd:
  - × Havs- och vattenmyndigheten bedömer att arbetet med funktionellt och representativt områdesskydd i akvatisk miljö behöver prioriteras upp och kopplingarna mellan åtgärdsarbetet och områdesskyddsarbetet stärkas. Utmaningarna med och de höga kostnaderna för platsspecifik restaurering åskådliggör behovet av att skydda de bestånd av berörda naturtyper och livsmiljöer som fortfarande finns kvar.
  - × De föreslagna nya kraven på icke-försämring belyser behovet av att se till att skötsel- och bevarandeplaner för befintliga skyddade områden och deras föreskrifter hålls relevanta och uppdaterade. Det är mycket angeläget att planerna görs tillgängliga i digital form.
  - × De föreslagna reglerna ställer stora krav på att prioritera tillsyn och uppföljning av efterlevnaden av befintliga och kommande regler och villkor, såväl inom skyddade områden som i områden med naturtyp och/eller livsmiljöer för arter utanför skyddade områden.

#### *Övergripande bedömning av kostnader inklusive hur förslaget påverkar resursbehovet för Havs- och vattenmyndigheten*

- Genomförandet av förslaget bedöms medföra kostnader dels för kartläggning, framtagande av nationell restaureringsplan och löpande övervakning och rapportering, dels för utförandet av åtgärder runt om i Sverige för att nå restaureringsmålen.
- Genomförandet av förslaget skulle också generera nyttor som bör vägas in i en konsekvensbedömning, inklusive nyttor för turism, rekreation, friluftsliv och fiske.
- Flera av de kostnader som bedöms uppstå i genomförandet av förordningsförslaget är delvis ett resultat av genomförandeunderskottet av redan befintliga regler, till exempel art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och vattendirektivet.
- Havs- och vattenmyndigheten uppskattar preliminärt att kostnaderna för att leva upp till förslagets krav om att utföra restaureringsåtgärder i akvatiska miljöer, fram till 2030, skulle bli betydligt högre än de begränsade åtgärder som kostnadsattes för marina och limniska naturtyper i Sveriges *Prioritised Action Framework (PAF)* för 2021–2027.
- Hur förslagets krav på icke-försämring skulle administreras i praktiken i akvatisk miljö, och kostnaderna för detta, är inte möjligt att uppskatta i dagsläget.
- Förslaget bedöms kräva en omfattande arbetsinsats på Havs- och vattenmyndigheten under lång tid framöver (mål bilden i förslaget är 2050). Detta genererar ett betydande resursbehov, såväl i fråga om sakanslag som personalkostnader. Insatsen bedöms dock i flera avseenden nödvändig oavsett slutversion av den kommande förordningen för att bemöta nuvarande brister och genomförandeunderskott.
- Myndighetens behov av resurser för arbetet med förordningsförslaget bedöms preliminärt se olika ut i olika perioder. För akvatisk miljöövervakning krävs betydande resurstillskott under

framför allt den inledande fasen (se ovan), medan investeringarna därefter bedöms kunna öka kostnadseffektiviteten i det fortsatta arbetet på medel och lång sikt.

- När det gäller akvatiskt restaureringsarbete har myndigheten idag begränsade medel och saknar den stabilitet, förutsägbarhet och långsiktighet som krävs för ett kostnadseffektivt arbete. Särskilt åtgärdsarbete utanför skyddade områden förutsätter en förutsägbar och långsiktig satsning.
- Myndigheten bedömer att det kan komma att krävas kompletterande och alternativa lösningar för hur åtgärderna ska utföras och av vem, för att det nationella åtgärdsarbetet ska bli resurseffektivt.
- Kommissionen betonar i sitt förslag att inga nya EU-medel kommer att göras tillgängliga i dagsläget specifikt för dess genomförande, utan medlemsstaterna förväntas dra nytta av befintliga EU-fonder och program. En förutsättning för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna skala upp nyttjandet av sådana medel, till exempel Life-fonden, är att myndigheten har tillräckliga medel att nyttja till medfinansiering, samt att myndigheten har ett tillräckligt utrymme i sitt bemyndigande över tid.
- Myndigheten bedömer preliminärt att alternativ finansiering skulle kunna vara en viktig del av lösningen för att säkra tillräcklig finansiering för genomförandet. Potentialen i Sverige för att kanalisera till exempel privata medel till restaurering av natur och/eller nyttja marknadsbaserade styrmedel, behöver utredas närmare.

#### *En bedömning av förslaget påverkan på fiskesektorn*

- Havs- och vattenmyndigheten bedömer att genomförandet av förordningen, så som förslaget ser ut idag, kan komma att påverka fiskeverksamhet, främst i områden där berörda naturtyper eller livsmiljöer för arter finns. Detta eftersom olika typer av fiske har identifierats i artikel 17 rapporteringen under art- och habitatdirektivet som pågående påverkansfaktorer och framtida hot för flera av de berörda naturtyperna.
- Fisket är samtidigt beroende av ekosystem i gott tillstånd för långsiktigt upprätthållande av fiskeresurserna. Att bevara och restaurera akvatiska ekosystem är därför en viktig åtgärd för att förbättra förutsättningarna för den svenska fiskesektorn.
- Åtgärder för att leva upp till kraven som de lyder i förslaget kommer att behövas även utanför det befintliga nätverket av skyddade områden, och därmed kan vissa typer av fiske påverkas även i sådana områden.
- Huruvida befintlig reglering och tillsyn räcker för att uppfylla icke-försämringskraven i förordningsförslaget skulle behöva avgöras från fall till fall. För att undvika en försämring av tillståndet för berörda naturtyper och livsmiljöer för arter i enlighet med förslaget kan det förväntas krav på ytterligare fiskeregleringsåtgärder både under nationella regler och EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP).
- I marin miljö kvarstår stora kunskapsluckor om var berörda livsmiljöer och naturtyper för arter finns, men också tillståndet för kända förekomster av naturtyp. Det är därför mycket svårt att i dagsläget bedöma var och hur fiskesektorn skulle påverkas av förordningsförslaget.

#### *En bedömning av förslaget påverkan på vattenförvaltningen*

- Förordningsförslaget visar på behovet av ett mer effektivt genomförande av åtgärder inom vattenförvaltningen, inklusive tydliga prioriteringar inom det redovisade åtgärdsbehovet.
- En väl fungerande samverkan mellan genomförandet av vattenförvaltningen och den föreslagna restaureringsförordningen behöver etableras i Sverige. Det ses som en förutsättning för en effektiv vattenvård.
- Förordningsförslaget är avsett att vara kompletterande och samverkande med vattendirektivet, bl.a. är inventeringen och valet av barriärer som ska tas bort enligt förslagets artikel 7.1 subsidiära till vattendirektivet, inklusive miljökvalitetsnormer för vatten och undantag som meddelats inom vattenförvaltningen. Hur vattendirektivet förhåller sig till genomförandet av artikel 4 och 5 är dock inte helt tydligt, bland annat i fråga om tillämpning av undantag.



## 2 Myndighetens beredning av beställningen

### 2.1 Beskrivning av beställningen

Regeringen lämnade den 23 juni 2022 en beställning till berörda myndigheter att ta fram underlag för en konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur. Beställningen omfattar dels frågor som ska besvaras av samtliga berörda myndigheter, dels riktade frågor till respektive myndighet.

Ett inledande underlag för konsekvensbeskrivningen ska levereras av myndigheterna till Miljödepartementet senast den 22 juli 2022. Detta underlag kommer att användas vid framtagande av faktagromemoria till riksdagen.

Beställningen omfattar också en fördjupad redovisning som ska lämnas till Miljödepartementet senast den 30 september 2022.

### 2.2 Avgränsningar

Havs- och vattenmyndigheten har i enlighet med beställningen gjort en bedömning av förordningsförslaget utifrån de myndighetsgemensamma frågorna i beställningen samt frågorna som ställts specifikt till myndigheten.

Myndigheten bedömer att den berörs särskilt av artiklarna 4, 5 och 7 i kommissionens förslag, när det gäller de specifika mål som ställs på medlemsstaterna. Enligt bilaga I till förslaget berörs fyra marina naturtyper från art- och habitatdirektivet bilaga I (1130, 1140, 1150 och 1650) av målen och kraven i artikel 4, samt de limniska naturtyperna från art- och habitatdirektivets bilaga I. Målen och kraven i artikel 5 i förslaget berör ytterligare marina naturtyper. Dessa listas under bilaga II till förslaget, indelade enligt European Nature Information System (EUNIS) klassificering. Artiklarna 4 och 5 sätter samtidigt mål och krav för livsmiljöer för arter (inklusive akvatiska) på art- och habitatdirektivets bilagor II, IV och V. Mål och krav i förslagets artikel 5 täcker även de marina arter som inkluderats på bilaga III till förslaget.

### 2.3 Samråd

Inga formella samråd med andra myndigheter har förts inom arbetet med beställningen, men Havs- och vattenmyndigheten har haft ett löpande samarbete med Naturvårdsverket, samt fört dialog med Energimyndigheten och Svenska kraftnät angående tolkningar och bedömningar av konsekvenser.

## 3 Konsekvensbeskrivning

### 3.1 Översiktlig bedömning

Det övergripande problemet som föreslagna lagstiftning ska bidra till att lösa är att EU:s medlemsstater ännu inte lyckats stoppa förlusten av skyddsvärda naturtyper och arter, eller vända den nedåtgående trenden i deras bevarandestatus, trots årtionden av politiska och juridiska åtaganden. Både den biologiska mångfalden och resiliensen hos Europas ekosystem fortsätter att försämrans i hög takt. De huvudsakliga hoten och påverkansfaktorerna som driver den här utvecklingen är olika typer av mark- och vattenanvändning, samt föroreningar<sup>1</sup>. Att åstadkomma betydande förbättringar kräver – på grund av problemens omfattning och gränsöverskridande karaktär – gemensamma krafttag bland EU:s medlemsstater.

Den föreslagna lagstiftningen utgör ett av delmålen i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030<sup>2</sup>, med vision till 2050. Strategin utlovades i sin tur i den nuvarande kommissionens tillväxtstrategi för mandatperioden – den gröna given, från 2019. Förslaget är komplext och reflekterar den förhållandevis höga ambitionsnivå som nuvarande kommission antagit när det gäller att snabba på genomförandet av bland annat EU:s befintliga naturvårdslagstiftning men också att täppa igen tidigare identifierade brister i regelverket och i dess genomförande. Även om art- och habitatdirektivet har varit på plats sedan 1992 har medlemsstaternas genomförande av direktivet haft betydande brister<sup>3</sup>. Direktivet saknar också ett slutdatum för måluppfyllelse och konkreta regler kring återställande av natur utanför Natura 2000-nätverket. Regler om hänsyn för ekosystem och biologisk mångfald i olika sektorslagstiftning och i andra direktiv har inte heller lyckats bidra till att vända den generellt negativa trenden för Europas natur. Tidigare frivilliga mål<sup>4</sup> inom EU om restaurering av natur har inte gett resultat.

Både Europaparlamentet och EU:s medlemsstater har ställt sig bakom strategin för biologisk mångfald och bland annat uttryckt sitt stöd för just bindande mål om restaurering.

Genom lagförslaget vill EU-kommissionen bidra till att ekosystem i EU återställs och särskilt de som har högst potential att ta upp och lagra kol, och förebygga och minst påverka från naturkatastrofer. Detta ska bidra till att säkerställa att EU:s biologiska mångfald är på väg att återhämta sig till 2030, och att restaureringsåtgärder är på plats till 2050 för alla ekosystem i EU som behöver återställas. Arbetet bidrar till att uppnå Unionens klimatmål och leva upp till dess internationella åtaganden (se artikel 1). Förordningen är tänkt att komplettera och skapa synergier till genomförandet av annan miljölagstiftning inom EU, inklusive art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och vattendirektivet, men också sektorslagstiftning, inklusive den gemensamma fiskeripolitiken. I förordningens första utformning sätts, enligt förslaget, bindande mål och krav för återställande av naturtyper och livsmiljöer för arter där det redan idag finns metoder på plats för att bedöma status och följa upp. Detta utgår i första hand från bilagorna till art- och habitatdirektivet.

<sup>1</sup> EEA (2020). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. EEA Report No 10/2020. Luxembourg, 2020.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>.

<sup>3</sup> European Commission (2016). *Fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*. SWD(2016) 472 final. URL: [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf).

<sup>4</sup> Se EU:s Strategi för biologisk mångfald till 2020.

Även i Sverige har vi långt kvar i arbetet med att stoppa förlust av biologisk mångfald och till att nå och upprätthålla en gynnsam status för skyddsvärda naturtyper och arter. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för den biologiska mångfalden i hav, sjöar och vattendrag. I Sveriges senaste rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet<sup>5</sup> gjordes bedömningen<sup>6</sup> att samtliga marina naturtyper på bilaga I som finns i Sverige ha en ogynnsam eller otillfredsställande status i hela utbredningsområdet. Flera har dessutom fortsatt negativ trend och ingen bedömdes ha positiv trend. Även flertalet av naturtyperna i sötvatten bedömdes ha otillfredsställande status i den senaste artikel 17-rapporteringen, särskilt på grund av bristande kvalitet, och negativ trend. Nedanför fjällkedjan uppnår endast myrsjöar gynnsam bevarandestatus. Samtliga naturtyper i akvatisk miljö är i behov av åtgärder som motverkar ytterligare försämring; flertalet behöver även restaureringsåtgärder som bidrar till förbättrad status. I de fall naturtyperna inte har en areal som motsvarar referensvärdet för naturtypen i aktuell biogeografisk region, kan även nyskapande eller återställande åtgärder behövas.

Det är viktigt att notera att det återstår betydande kunskapsluckor vad gäller såväl utbredning som status på akvatiska naturtyper och arter i Sverige. De bedömningar som rapporterades 2019 var främst baserade på extrapolering eller expertuppskattningar utifrån begränsade data. Utbredning och status på övrig akvatisk natur i Sverige som inte är del av artikel 17-rapporteringen vet vi ännu mindre om, även om framsteg har gjorts de senaste åren. Myndighetens inledande bedömning av nuvarande uppföljning och övervakning presenteras i mer detalj nedan.

En reglering på EU-nivå i linje med kommissionens förslag skulle innebära ett starkt stöd till genomförandet av bland annat art- och habitatdirektivet och havsmiljödirektivet, och bidra till arbetet med att stoppa förlusten av biologisk mångfald och viktiga ekosystemtjänster i Europa och i Sverige. Arbetet med att genomföra förordningen bedöms därför skapa flera synergier med annat arbete på Havs- och vattenmyndigheten, inte minst havs- och vattenförvaltning. I och med att befintliga krav i bland annat art- och habitatdirektivet har integrerats i preciseringarna till flera av Sveriges miljökvalitetsmål skulle förordningen så som förslaget ser ut idag också innebära en avsevärd direkt förstärkning av förutsättningarna för att nå flera av de nationella målen inom miljömålssystemet, inklusive de som Havs- och vattenmyndigheten är rapporteringsansvarig för (se närmare bedömning nedan).

Om ingen reglering på EU-nivå kommer på plats bedömer myndigheten att förutsättningar saknas för att med nuvarande nationella ambitionsnivåer för återställandearbetet (inklusive finansiering) nå motsvarande mål.

Ambitiös och långsiktig nationell lagstiftning och finansiering vore teoretiskt sett en alternativ lösning för att uppnå samma mål som förslaget innehåller vad gäller utförande av åtgärder, men inte det övergripande målet om att återställa naturen inom EU.

## 3.2 Myndighetsgemensamma frågor

### 3.2.1 *I vilka delar är den konsekvensbeskrivning som tagits fram av EU-kommissionen relevant och representativ för svenska förhållanden? I vilka delar kan konsekvenserna för Sverige*

<sup>5</sup> Lagförslaget från EU-kommissionen har också särskild bäring på genomförandet av EU:s fågeldirektiv, vilket Naturvårdsverket har ansvar för i Sverige.

<sup>6</sup> Se Eionet:s rapporteringsverktyg: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/>.

*skilja sig på ett betydande sätt från de som beskrivs (alternativt saknas beskrivning) i underlaget?*

Kommissionens förslag har föregåtts av en konsekvensbedömning, i linje med riktlinjerna för bättre lagstiftning<sup>7</sup>, för att utreda om det finns behov av lagstiftning på EU-nivå, för- och nackdelar med olika alternativ och möjliga konsekvenser av alternativen. En reviderad version av kommissionens konsekvensbedömning godkändes av Nämnden för lagstiftningskontroll den 28 oktober 2021. Slutversionen publicerades tillsammans med lagförslaget den 22 juni 2022.

Konsekvensbeskrivningen beskriver de tänkbara alternativens konsekvenser på EU-nivå, och till viss del på medlemsstatsnivå. Havs- och vattenmyndigheten har inte haft möjlighet att granska hela den detaljerade konsekvensbeskrivningen, men kommer göra en närmare bedömning av de delar som är mest relevanta för myndighetens ansvarsområden i den mån det är möjligt till leveransen i september 2022. Bilaga III i underlaget beskriver övergripande nyttor och kostnader för respektive medlemsstat, per naturtypsgrupp, samt konsekvenser för berörda intressenter. Bilaga VI-b i underlaget beskriver närmare konsekvenser för bland annat sötvattensnaturtyperna och marina ekosystem. Här presenteras mer detaljer om nyttor och kostnader av genomförandet, samt vilka ekonomiska sektorer som bedöms påverkas särskilt av lagförslaget, fördelat på respektive naturtypsgrupp<sup>8</sup>. Bedömningen är dock relativt övergripande och det framgår inte alltid vad de olika analyserna har baserats på.

**Den övergripande bedömningen att nyttorna av lagens genomförande på sikt kommer att överstiga dess kostnader stämmer även på nationell nivå, enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning.** Detta särskilt inräknat de långsiktiga nyttorna av ekosystem med högre resiliens mot, och kapacitet att motverka, klimatförändringen. Enligt konsekvensbeskrivningen kommer det valda regleringsalternativet (alternativ fyra) att generera en rad olika nyttor. Bland annat signifikanta förbättringar i tillståndet för biologisk mångfald och ekosystem inom EU och därmed också de ekosystemtjänster som dessa genererar. Man finner sammantaget att de samhällsekonomiska nyttorna överväger kostnaderna för lagens genomförande för var och en av de olika ekosystemgrupperna.

Kommissionen har samtidigt varit tydlig med att det primära målet med den nya lagstiftningen är ekologisk, även om fördelar för ekonomin och klimatet är en viktig aspekt. Om ekosystemtjänster ges större vikt än de biologiska aspekterna riskerar man förvrängda incitament, till exempel att plantering av snabbväxande monokulturer på alla tillgängliga ytor prioriteras, för att suga upp koldioxid.

I kommissionens bedömning av nyttor och kostnader för Sverige i bilaga III i underlaget uppskattas de totala årliga kostnaderna för det svenska genomförandet under perioden 2022-2050 till ca 638 miljoner Euro och nyttorna till 5 881 miljoner Euro. I bedömningen har man tittat på nyttor och kostnader av restaureringsåtgärderna, inte till exempel de administrativa kostnaderna av att ta fram nationella restaureringsplaner eller förbättra miljöövervakning. Enligt bedömningen är uppskattningarna baserade på data från Europeiska miljöbyrå (EEA) om utbredningen och tillståndet av respektive naturtyp, i respektive medlemsstat. Bedömningen har begränsats till de naturtypsgrupper där en full bedömning av kostnader och nyttor varit möjlig

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_sv](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sv).

<sup>8</sup> Se till exempel Tabell VII-2, bilaga VI-b för de marina naturtyperna.

(man gör till exempel ingen bedömning av kostnader eller nyttor för restaurering i marin miljö på grund av bristande underlag). Det framgår dock inte med tydlighet vilka data som legat till grund för ovanstående årliga kostnader för Sverige. **Havs- och vattenmyndighetens preliminära bedömning är att kostnaderna för Sverige verkar mycket låga, till exempel i relation till de behov som berörda myndigheter har bedömt ibland annat PAF (se avsnitt 3.3.3).**

I konsekvensbeskrivningen konstateras att kostnaderna för påverkade sektorer kommer att variera bland annat beroende på sektor, naturtyp och naturtypens tillstånd i respektive medlemsstat, och att kostnaderna kan räknas av för vissa sektorer tack vare direkta nyttor av lagens genomförande. För sektorer som nyttjar naturresurser, såsom fiske och vattenverksamheter, bedöms lagens genomförande kunna resultera både i stora engångs- och återkommande kostnader. När det gäller inkomstförluster på grund av restaurering av marina ekosystem bedöms fiskesektorn till exempel bli tydligast påverkad på kort sikt. Det verkar dock inte presenteras någon närmare analys eller ges någon referens till hur man kommit fram till sina slutsatser. Författarna noterar att kostnader kan uppstå för att kompensera för förlust av inkomst, men att det också finns olika alternativ för att minimera de negativa konsekvenserna för fisket, samt att det finns EU-medel att nyttja för detta (under Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden). Havs- och vattenmyndighetens inledande bedömning av konsekvenserna av lagförslaget på den svenska fiskesektorn beskrivs i avsnitt 3.3.4 nedan.

För de limniska naturtyperna och livsmiljöerna bedömer kommissionen att de största kostnaderna hamnar på offentliga myndigheter. Stora kostnader bedöms också för jordbruk och skogsbruk när det gäller genomförande av restaureringsåtgärder för limniska naturtyper enligt artikel 4 i lagförslaget. Alternativa kostnader för förlust av inkomst för jordbruksverksamhet på kringliggande marker (exempelvis på grund av minskat bete) nämns särskilt i bilaga VI-b. Eventuella kostnader av genomförandet för andra sektorer beskrivs inte, inte heller verkar man lägga fram någon närmare beskrivning av vad som ligger till grund för slutsatserna. **Från ett svenskt perspektiv hade en bedömning av eventuella kostnader för vattenkraft varit relevant. Myndigheten bedömer att genomförandet av den nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP), där åtgärderna till fullo kommer att bekostas av berörda verksamheter, kommer att bli en viktig del av genomförandet av förordningsförslagets artikel 7.** Genomförandet av artikel 4 i förslaget kan emellertid också få följdverkningar på vattenkraften och myndigheten hade välkomnat en tydligare analys av detta i kommissionens konsekvensbedömning. Havs- och vattenmyndighetens inledande bedömning av konsekvenserna av lagförslaget på vattenförvaltningen beskrivs i avsnitt 3.3.5 nedan.

För genomförande av lagförslagets artikel 7 om identifiering och borttagande av vandringshinder i vattendrag noteras i konsekvensbeskrivningen att den enskilt största kostnaden förväntas bli det fysiska borttagandet. Havs- och vattenmyndigheten bedömer preliminärt att så även blir fallet i Sverige. I borttagandet inräknas då administrativa och juridiska processer, vilkas kostnader i normalfallet vida överstiger kostnaderna för det faktiska avlägsnandet av barriären. **Kommissionens uppskattade kostnader per borttagningsåtgärd (tabell VI-7 i bilaga VI-b) bedöms dock inte vara representativa för svenska förhållanden**, eftersom en stor andel av Sveriges åtgärder sker i förhållandevis små strömmande vatten i skoglig moränmark. Denna typ av restaurering är inte representativ för Europa och då resultatet räknas i km<sup>2</sup> vattenmiljö blir kostnaden svåruppskattad i smala vattendrag där respektive yta blir liten.

Konsekvensbeskrivningens analys av följderna för nationell miljöövervakning är relevant för Sverige. I konsekvensbeskrivningen noteras att vissa medlemsstater kommer att behöva investera i ytterligare miljöövervakning för att täppa igen kunskapsluckor för att kunna genomföra lagen, till exempel när det gäller nuvarande utbredning och tillstånd för marina naturtyper. Sådana system behöver vara på plats så snart som möjligt och senast när framtagandet av de nationella restaureringsplanerna påbörjas. **Myndigheten bedömer att det finns stora kunskapsluckor och brister i den svenska kartläggningen, övervakningen och uppföljningen av de akvatiska naturtyper och livsmiljöer som berörs av lagförslaget, och att dessa behöver åtgärdas.** Se avsnitt 3.2.2 för en närmare analys.

*3.2.2 I vilka delar finns, respektive saknas, underlag och etablerad uppföljning/övervakning för att fastställa nationella prioriteringar och mål samt följa upp dessa. Vilka konsekvenser får dessa kunskapsbrister specifikt när det gäller utpekade arter och naturtyper?*

Förslaget till förordning om restaurering av natur reflekterar den höga men nödvändiga ambitionsnivå som kommissionen redan antagit i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030, uppbackade av både Europaparlamentet och Rådet. Inte minst handlar det om att få på plats ett i stora delar nytt angreppssätt vad gäller kartläggning och miljöövervakning.

**I Sverige saknas idag, till stora delar, etablerad övervakning och nödvändigt underlag för de akvatiska naturtyperna och livsmiljöer för arter som omfattas av förordningsförslaget.**

Den grundläggande orsaken till detta är att Sverige under lång tid byggt upp sin miljöövervakning och kartläggning utifrån metodik som bygger på nedslag (punkter och transekter) och statistisk behandling. Metodiken kan ge ett statistiskt säkrat underlag för hur mycket det finns av en naturtyp och övergripande information om i vilket tillstånd naturtypen befinner sig. Däremot levererar den inte geografiska avgränsningar av enskilda naturtypsförekomster och därmed inte heller klassning av i vilket tillstånd en enskild förekomst befinner sig. Just kombinationen av en geografiskt avgränsad förekomst med en egen kvalitativ klassning är ett uttalat krav i kommissionens förordningsförslag (se artikel 11). Sådan information är helt avgörande för analys, planering och genomförande av åtgärder och för att över tid kunna övervaka om och i vilken grad Sverige uppfyller målen och kraven i den föreslagna förordningen.

Kunskap om var respektive berörd naturtyp och relevanta livsmiljöer finns i landskapet kräver i sin tur tydliga och ändamålsenliga beskrivningar av respektive naturtyp som kan användas för att identifiera vad som är och inte är en naturtyp. Idag saknas sådana ändamålsenliga beskrivningar när det gäller flertalet akvatiska naturtyper i Sverige.

För den marina miljön lyfter kommissionen in European Nature Information System (EUNIS) klassificeringssystem för att förbättra upplösning och täckning av marina miljöer. Samtidigt lyfter kommissionen ut en betydande andel av art- och habitatdirektivets marina naturtyper. Syftet med det senare är att förbättra och förtydliga hur de marina naturtyperna rumsligt ska avgränsas och hur de enskilda förekomsternas tillstånd ska klassas, en process som beräknas ta cirka 2 år (se nedan). EUNIS är ett sedan länge etablerat klassificeringssystem som ligger nära HELCOMs biotopklassificeringssystem för Östersjön (HUB). EUNIS och HUB har dock tillämpats i begränsad skala i Sverige, vilket gör att grundläggande geografiska data, information om tillstånd och en etablerad övervakning saknas. Hantering av marina naturtyper förutsätter också tillgång till och möjlighet att nyttja marina djupdata, något som är en särskild utmaning i Sverige, bland annat på grund av försvarsskäl.

En omarbetning av definitionerna för flera av de marina naturtyperna i art- och habitatdirektivet, som också inkluderar ett system för att hantera regionala skillnader, har efterlysts i många år och kommer sannolikt att medföra en förbättrad tydlighet för Sverige. För tillämpningen av den föreslagna restaureringsförordningen innebär dock processen att nuvarande övervakning och avgränsningar av naturtyperna sannolikt kommer att behöva förnyas. Detta arbete kan slutföras först efter att kommissionens nya riktlinjer och avgränsningar är klara och godkända (uppskattningsvis hösten 2024). Även för de limniska naturtyperna sker nu en nationell översyn och revidering av definitioner och tolkningar. Även för limniska naturtyper bedöms kunskapen om utbredning och areal förändras väsentligt till nästa rapportering. Havs- och vattenmyndigheten ämnar återkomma i den fördjupade analysen med en närmare redogörelse för hur översynen och övervakningskraven i förordningsförslaget påverkar arbetet med de akvatiska naturtyperna och livsmiljöerna.

När väl tydliga naturtypsbeskrivningar finns på plats behövs kostnadseffektiva operativa metoder, samt resurser, för att kartlägga naturtypernas utbredning och geografiska placering i landskapet och till havs, för att få fram en svensk "naturtypskarta" (inklusive de marina naturtyper på bilaga II till förslaget). De naturtypsarealer som Sverige hittills har rapporterat till kommissionen om utbredning i samband med artikel 17 rapporteringen är främst framtagna med hjälp av modelleringar, regionala inventeringar samt uppskattningar från länsstyrelserna och ger endast information om en uppskattad totalareal inom respektive biogeografisk region. Detta är inte tillräckligt för att uppfylla kraven i förslaget till förordning.

För genomförande av artiklarna 4.1, 4.2, 4.3, 5.2 och 5.3 krävs också enligt artikel 11 att referensvärde för areal ("favourable reference value")<sup>9</sup> beräknas för varje naturtyp och arternas livsmiljöer, för att dokumentera förluster och försämrat tillstånd över minst de senaste 70 åren. Idag har ingen behovsanalys genomförts för att uppskatta detta i akvatiska miljöer. Att analysera referensvärde för areal är en stor utmaning i akvatisk miljö och kommer att kräva stora resurser i ett inledande skede. De referensvärden för areal som rapporterats enligt art- och habitatdirektivet artikel 17 bygger inte på en analys av behovet av habitat eller historiska förluster, utan är satta utifrån dagens rapporterade utbredning och expertbedömning. För sötvatten bygger denna utbredning i sin tur på en uppskattning från 2003 som är i stort behov av översyn.

För att kunna identifiera och prioritera områden som ska restaureras i enlighet med artikel 12 i lagförslaget och för att arbeta mot målen i artiklarna 4 och 5, krävs att tillståndet för befintliga förekomster av berörda naturtyper och livsmiljöer bedöms. Restaureringsåtgärder ska enligt kraven i artiklarna 4 och 5 utföras på områden där naturtyperna och livsmiljöerna idag inte är i gott tillstånd. Enligt lagförslaget ska alla förekomster där tillståndet är okänt automatiskt klassas som "inte gott tillstånd", vilket innebär en stor utmaning för Sverige initialt till följd av att övervakningen inte hittills byggt på avgränsade förekomster med fastslaget tillstånd. Enligt artiklarna 4.4 och 5.4 ska bedömning av tillstånd ske utifrån de strukturer och funktioner som behövs för naturtypens långsiktiga upprätthållande, inklusive typiska arter, i enlighet med definitionen i art- och habitatdirektivet artikel 1(e). För livsmiljöer för arter ska tillståndet bedömas utifrån deras kvalitet och kvantitet enligt definitionen i förslagets artikel 3. Närmare beskrivningar

---

<sup>9</sup> Begreppet definieras i artikel 3 i förslaget som: " (5) 'favourable reference area' means the total area of a habitat type in a given biogeographical region or marine region at national level that is considered the minimum necessary to ensure the long-term viability of the habitat type and its species, and all its significant ecological variations in its natural range, and which is composed of the area of the habitat type and, if that area is not sufficient, the area necessary for the re-establishment of the habitat type".

finns bland annat i kommissionens vägledning om artikel 17-rapporteringen<sup>10</sup>. Det här är alltså arbetssätt som i princip redan finns på plats, dock kvarstår utmaningar för hur bedömningarna ska göras i praktiken.

Enligt förslagets artikel 17 ska tillståndet och trenden i tillståndet för berörda naturtyper och kvaliteten och trenden i kvaliteten av livsmiljöer för arter – i de områden där restaureringsåtgärder har utförts (punkt a) – övervakas löpande. Även arealen och tillståndet för naturtyper och kvaliteten av livsmiljöer för arter ska övervakas inom hela Sveriges territorium på löpande basis (punkt g). Det senare ska göras minst vart 6:e år och koordineras med rapporteringscykeln enligt art- och habitatdirektivet artikel 17. Idag görs ingen sådan heltäckande löpande övervakning och bedömning av akvatiska naturtyper eller livsmiljöer i Sverige, även om relevant information samlas in i enlighet med art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och vattendirektivet.

**För att få till stånd en funktionell och effektiv övervakning som kan svara mot behoven krävs en omarbetning från grunden, med ett nytt grundläggande fokus på rumsligt specifika förekomster och nationell täckning.** Det innebär i sin tur att övervakningen behöver bygga på metoder och teknik som ger effektiv storskalig (nationell) täckning och kan utföras relativt frekvent, också om detta innebär en informationsmängd med lägre biologisk upplösning och kvalitet. Kommissionen förordar till exempel att medlemsstaterna i största möjligaste mån ska nyttja EU-finansierad fjärranalys teknik, Copernicus, osv. (se artikel 17.8), och utvecklar för närvarande miljöövervakningsrelaterat data och produkter som täcker hela EU-området. Ett sådant förändrat förhållningssätt till miljöövervakning står i skarp kontrast till majoriteten av de nuvarande övervakningsmetoderna, som till stora delar fokuserar på geografiskt och tidsmässigt glesa nedslag med hög biologisk-ekologisk upplösning. Svagheter hos dessa metoder är att de ofta bara kan tillämpas i begränsade delar av landet, att det är ekonomiskt och/eller funktionellt omöjligt att skala upp dem till en nationell nivå och att de inte mäter och levererar information om yta/ areal.

Det är fullt möjligt att med förhållandevis enkla medel inkludera och samköra biologisk information från fältundersökningar med metoder med stor geografisk täckning och grövre upplösning. Ett sådant koncept med fokus på grunda marina områden som kombinerar användning av satellitdata, flygbilder och fältbiologiska inventeringar är under utveckling under ledning av Havs- och myndigheten och har visat goda preliminära resultat, också för sam användningen av miljöinformation på olika geografiska skalor och med information från olika metoder. En omprioritering till storskaliga metoder innebär att vägledningar och kvalitetssystem behöver utvecklas och utvidgas så att de blir funktionellt tillämpbara på den nivån.

För att kunna följa upp huruvida framsteg görs mot målen i artiklarna 4 och 5 krävs en samlad överblick av vilka restaureringsåtgärder som har genomförts, och var. Som ett första steg har en uppdaterad databas, Åtgärder i vatten, lanserats under 2022. Databasen är finansierad av Havs- och vattenmyndigheten och utvecklad och förvaltd av länsstyrelserna. En utökad samverkan med andra aktörer behöver etableras för att få en samlad överblick, åtminstone av de åtgärder som statliga myndigheter genomför. Av särskild vikt är dock att fånga upp och möjliggöra rapportering av de åtgärder som genomförs utanför den ordinarie naturvården, till exempel genom miljöanpassningar i industri och vattenkraft, ideella organisationers arbete samt åtgärder inom kommunal planering och samhällsutveckling. Idag saknas ett sammanhängande system för

<sup>10</sup> DG Environment. (2017). *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory notes and guidelines for the period 2013-2018*. Brussels. Pp 188. Se sid. 136 och framåt.



en samlad uppföljning av åtgärder och deras effekter på skyddsvärda naturtyper, livsmiljöer och arter.

**Trots att flera viktiga underlag och system för kartläggning, uppföljning och övervakning alltså saknas idag finns samtidigt en hel del information som redan nu kan stödja fastställandet av nationella prioriteringar och mål i arbetet med att genomföra lagen.**

Vattenförvaltningen i Sverige är en omfattande verksamhet som bland annat statusklassar samtliga vattenförekomster. Redovisning av hur vattenförvaltningen påverkas och kan stödja genomförandet av förordningsförslaget redovisas i 3.3.4.

Det arbete som Havs- och vattenmyndigheten redan utfört med att kartera och analysera fysisk påverkan längs de svenska kusterna<sup>11</sup> kommer också att vara ett gott stöd till att fastställa nationella prioriteringar i kustmiljö. Kartläggningen sträcker sig tillbaka till 1960-talet och blir ett viktigt verktyg i framtagandet av den nationella restaureringsplanen.

Underlag finns för specifika naturtyper och livsmiljöer som täcks av lagförslaget och kommer att vara ett betydelsefullt stöd i arbetet med att ta fram den nationella restaureringsplanen. Ett viktigt exempel är sjögräsängar (ålgräs) (naturtypsgrupp 1 på förslagets bilaga II). Som resultat av flera års intensivt arbete finns idag god kunskap om såväl dagens som historisk utbredning, förekomsternas tillstånd och effektiviteten i olika åtgärder som kan vidtas för att återskapa eller gynna naturtypen. En närmare beskrivning av lagförslagets konsekvenser för Havs- och vattenmyndighetens prioriteringar när det gäller restaurering av sjögräsängar ges i avsnitt 3.3.1.

Befintliga nationella samverkansfora (Geodatasamverkan, Copernicus, m.m.) bör också nyttjas för att bidra till den nödvändiga förnyelsen av den svenska miljöövervakningen.

Den nationellt yttäckande övervakning av naturtypsförekomster som krävs i förordningsförslaget förutsätter en inledande kartläggningsfas, vars huvudsakliga resultat utgörs av en svensk "naturtypskarta". Den informationen utgör samtidigt grunden för klassning av tillstånd, åtgärdsplanering och åtgärder och för den fortlöpande övervakning som mäter resultaten av återställningen. Ett sådant nationellt system medför betydande positiva effekter, bland annat kan den grundläggande kartläggningen och efterföljande övervakning minska osäkerheten om var olika naturtyper de facto förekommer och i vilket tillstånd de befinner sig. Tillsammans skulle detta medföra avsevärda förbättringar för olika planerings-, etablerings- och prövningsprocesser för både samhälls- och andra aktörer, och förbättra förutsättningarna för olika verksamheter oberoende av vilken del av landet det gäller. Det skulle också göra det enklare för kommunala beslutsfattare och länsstyrelser att följa upp effekterna av beslut och strategier.

**Sammantaget innebär förslaget till restaureringsförordning en transformativ förändring som kräver nya antaganden och sätt att arbeta, inte minst för svensk miljöövervakning. Genomförandet bedöms kräva ett betydande resurstillskott under utvecklingsfasen.**

*3.2.3 Vilka befintliga styrmedel är relevanta i förhållande till förslagets krav? Är dessa ändamålsenliga och hur långt räcker de? Vilka luckor finns?*

Förslaget till EU-förordning innebär en ny reglering och fortsatta analyser behövs för att bedöma närmare vilka författningsändringar som kan bli aktuella med anledning av förslaget.

<sup>11</sup> Havs- och vattenmyndigheten [rapport 2020:12](#).

Förordningen skulle bli direktverkande i Sverige och nationella bestämmelser får inte reglera samma sak som regleras i förordningen, däremot får och ska nationella regler komplettera förordningens bestämmelser och göra dem verksamma i de olika medlemsstaterna. **Havs- och vattenmyndighetens preliminära bedömning är att förordningsförslaget, i stora delar, är formulerat på en övergripande nivå och att nationell reglering i hög utsträckning kommer krävas för att säkerställa att förordningens krav får genomslag och att målen nås.**

Myndigheten noterar i det här avseendet att, i dagens system har vattenförvaltningen, havsförvaltningen och art- och habitatdirektivet implementerats i separata svenska förordningar. Det saknas emellertid en övergripande lagstiftning för den svenska förvaltningen av vattenmiljöerna som utgår från principerna i en hållbar vattenresursförvaltning och som för samman behoven i de olika direktiven. Det förslag som kommissionen nu lägger belyser vikten av ett integrerat arbetssätt.

I det följande presenteras en översiktlig redogörelse av Havs- och vattenmyndighetens bedömning av hur långt det svenska regelsystemet och övriga styrmedel räcker för att nå målen i förslaget till restaureringsförordning. Myndigheten har betraktat frågan ur ett brett perspektiv och inkluderat flera tänkbara styrmedel i analysen. Avsnittet är indelat i myndighetens reflektioner kring skyldigheten att nå målen om restaurering och kraven att förhindra försämring (artiklarna 4 och 5), skyldigheten att restaurera konnektivitet i floder och vattendrag (artikel 7), samt att ta fram en nationell restaureringsplan och övervakning och rapportering (artiklarna 11-18).

En viktig aspekt som skulle behöva förtydligas är hur ansvaret för genomförandet av förordningen skulle fördelas nationellt. Enligt Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten är Havs- och vattenmyndigheten förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. **För genomförandet av den kommande restaureringsförordningen behöver en förtydligad ansvarsfördelning nationellt, med tillhörande finansiering, tas fram.**

#### Skyldigheten att nå målen om restaurering och kraven att förhindra försämring (artiklarna 4 och 5)

Artiklarna 4.1, 4.2, 4.3 och 5.1, 5.2 och 5.3 ställer krav på att genomföra restaureringsåtgärder för att förbättra befintliga naturtyper och livsmiljöer, och återskapa förlorade. Kraven gäller på alla land- och havsområden under svensk jurisdiktion och oberoende av befintligt områdesskydd.

Enligt artiklarna 4.1 och 5.1 i förordningsförslaget ska åtgärder utföras till år 2030 på 30 % av arealen av varje naturtypsgrupp som inte är i gott tillstånd idag, enligt den prioritering och kvantifiering som ska göras i den nationella restaureringsplanen. Åtgärder ska göras på ytterligare arealer och minst 60 % av sådana arealer till 2040 och 90 % till 2050. Enligt bilaga I till förslaget berörs fyra marina direktivsnaturtyper (1130, 1140, 1150 och 1650) av målen och kraven i artikel 4, under naturtypsgruppen "Group 1: Wetlands (coastal and inland)". De limniska naturtyperna från art- och habitatdirektivet bilaga I omfattas av "Group 3: River, lake, alluvial and riparian habitats". Målen och kraven i artikel 5 i förslaget berör ytterligare marina naturtyper. Dessa listas under bilaga II till förslaget, indelade enligt European Nature Information System (EUNIS) klassificering och fördelade på sju olika grupper: 1) Seagrass beds, 2) Macroalgal forests, 3) Shellfish beds, 4) Maerl beds, 5) Sponge, coral and coralligenous beds, 6) Vents and seeps and 7) Soft sediments (above 1000 meters of depth).

Artiklarna 4 och 5 i förordningsförslaget sätter samtidigt mål och krav för restaurering av livsmiljöer för arter (inklusive akvatiska) på art- och habitatdirektivets bilagor II, IV och V. Mål och krav i förslagets artikel 5 täcker även ytterligare marina arter som inkluderats på bilaga III till förslaget. Flera av dessa finns i svenska vatten.

Det finns ett stort behov av samverkan och samordning mellan akvatiska och terrestra system. Dels ingår till exempel ett antal skogsnaturtyper i den limniska naturtypsgruppen på bilaga I och ett antal av de arter som Naturvårdsverket i dag ansvarar för, till exempel utter och större vattensalamander, är delvis beroende av akvatiska livsmiljöer. I de här exemplen hanterar Havs- och vattenmyndigheten åtgärderna för livsmiljöerna, även om det formella ansvaret (och finansieringen) ligger hos Naturvårdsverket.

Artiklarna 4 och 5 ställer också krav på att återskapa naturtyper och livsmiljöer för arter på områden där de inte längre finns. För naturtyperna ska åtgärder genomföras på arealer motsvarande minst 30 % av "den ytterligare areal" som behövs för att respektive naturtypsgrupp ska nå FRA, enligt den prioritering och kvantifiering som ska göras i den nationella restaureringsplanen.

**Som Havs- och vattenmyndigheten uppfattar bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 skulle deras genomförande innebära att åtgärder även ska utföras på naturtypsförekomster på privat mark, och därmed kräva insatser inom ramen för frivilliga åtgärder i kombination med effektiva styrmedel. Hur detta eventuellt påverkar äganderätten kan behöva utredas vidare.** Medlemsstaterna ska också säkerställa att restaurerade områden fortsätter att förbättras till dess att ett gott tillstånd har uppnåtts, något som kan ta olika lång tid beroende på ekosystem. Därefter får tillståndet inte försämrats. Detta ställer krav på tillsyn och eventuellt någon form av avtal med enskilda markägare om att upprätthålla gott tillstånd över tid.

**Havs- och vattenmyndigheten ser också behov av att utreda vidare hur befintliga områdesskyddsformer i 7 kap. miljöbalken kan användas för att nå målen.** Enligt artikel 3(e) i lagförslaget inkluderas till exempel passiva restaureringsåtgärder i begreppet "restaureringsåtgärder". Myndigheten tolkar att passiva restaureringsåtgärder skulle kunna utgöras av åtgärder för att undvika, minimera och minska påverkanstryck. I det fall områdesskydd kan bidra till att förbättra tillståndet för den avsedda naturtypen och/eller livsmiljön skulle det kunna utgöra ett sådant exempel. Särskilt i marin miljö kan områdesskydd med tillhörande reglering av verksamheter vara en viktig åtgärd (om de riktar sig till rätt livsmiljöer med rätt formulerade föreskrifter) för att minimera fortsatt påverkan och hjälpa berörda naturtyper och livsmiljöer att återhämta sig.

#### *Skyldighet att förhindra försämring*

Förslaget till restaureringsförordning innehåller ytterligare förbud mot att försämrats tillståndet för berörda naturtyper, jämfört med nuvarande lagstiftning. Redan idag är icke-försämring ett krav för de naturtyper som finns på art- och habitatdirektivets bilaga I inom Natura 2000-områden. Vissa krav finns också redan för bilaga I-naturtyper utanför Natura 2000, tack vare det strikta skyddet av livsmiljöer för arter på direktivets bilaga IV. Även vattendirektivet innehåller krav på icke-försämring, då specifikt av vattenförekomsternas status, och EU:s miljöansvarsdirektiv<sup>12</sup> ställer

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0035-20130718&from=EN>.

vissa krav på att förhindra skada (culpaansvar, i vissa fall strikt ansvar). Dessa befintliga krav har dock fått begränsad effekt i praktiken.

Förordningsförslaget lägger till dels ett förbud mot försämring av tillståndet för alla förekomster av naturtyper på bilagorna I och II inom medlemsstatens territorium (artiklarna 4.7 och 5.7), dels krav på att de arealer som har restaurerats (av både naturtyp och livsmiljöer för arter) ska fortsätta förbättras tills gott tillstånd/ kvalitet har uppnåtts, och därefter att tillståndet/ kvaliteten inte försämras (artiklarna 4.6 och 5.6).

**Förbuden mot försämring är en tydlig skyldighet som kan kräva att nya styrmedel och verktyg behöver tas fram.** Förbudet kan få en liknande effekt som förbudet mot försämring i 5 kap. 4 § miljöbalken innebär för miljö kvalitetsnormer för vatten, men som i relation till naturtyper enligt lagförslaget gäller försämring överallt, och för livsmiljöer för arter i de områden där restaureringsåtgärder har utförts. Prövningsmyndigheter skulle härmed, genom direktverkande EU-rätt, vara förhindrade att meddela tillstånd eller dispenser som innebär en försämring av de naturtyper eller livsmiljöer som omfattas. Förbudets materiella innebörd ska inte genomföras i svensk rätt.

**Hur olika befintliga styrmedel i miljöbalken kan bidra till att förordningsförslaget genomförs måste utredas i särskild ordning.** Befintliga styrmedel för samråd, anmälan och prövning enligt miljöbalken blir aktuella vid ny eller ändrad verksamhet, men tar inte upp redan miljöprövade och etablerade aktiviteter. Det finns vidare begränsningar vad gäller att hantera det samlade kumulativa påverkanstrycket på ett område från flera olika verksamheter.

**Myndighetens preliminära bedömning är att det saknas effektiva styrmedel som kan minska den påverkan som redan idag bidrar till en gradvis försämring av flera berörda naturtyper och livsmiljöer, det vill säga inte bara lindrar den tillkommande påverkan.** Detta gäller till exempel den fysiska påverkan i grunda kustmiljöer och påverkan från allmänna flottleder. Visserligen kan en ökad tillsyn och omprövning potentiellt minska antalet påverkanskällor, men det kräver stora och kontinuerliga resurser.

En stor del av pågående påverkan kan inte knytas till enskilda verksamheter och kan inte tas om hand fullt ut med dagens lagstiftning. **Nyttjandet och definitionen av begreppet allvarlig miljöskada enligt 10 kapitlet miljöbalken och hur det relaterar till kraven enligt förslaget till restaureringsförordning bör utredas med särskilt fokus på historisk påverkan som idag saknar ansvarig verksamhetsutövare.** Historiska allmänna flottleder saknar till exempel idag såväl ägare som underhållsansvarig. Staten föreslås ta ansvar för avlysta flottleder i linje med utredning I vått och torrt (SOU 2014:35). Därmed skulle staten troligen också vara ansvarig att genomföra de åtgärder som krävs för att leva upp till artikel 4 och 7 i förordningsförslaget.

#### *Undantag från skyldigheterna att förhindra försämring*

I artiklarna 4.8, 4.9, 5.8 och 5.9 anges de skäl som är godtagbara för det fall medlemsstaterna inte lever upp till kraven i artiklarna 4.6, 4.7, 5.6 och 5.7; indelade i dels inom, dels utanför Natura 2000-områden. Skälen utanför Natura 2000-områden som anges är; force majeure och inte hade kunnat undvikas, försämring som är en följd av klimatförändring som inte kan undvikas, eller om försämringen sker på grund av ett projekt av stort allmänt intresse där inga mindre skadliga alternativ står till buds. För Natura 2000-områden är de två första skälen desamma men det tredje anger undantag som meddelats tillstånd med stöd av artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet.

Det får förutsättas att artiklarna 4.9 och 5.9 även omfattar planer eller projekt utanför Natura-nätverket, som påverkar skyddsintressena i Natura 2000-området, på samma sätt som idag.

En preliminär bedömning är att möjligheten att tillåta "projekt" utanför Natura 2000-områden tycks generösare formulerad än tillämpningen av artikel 6.4 inom sådana områden. I förslaget till restaureringsförordning anges: "*a project of overriding public interest for which no less damaging alternative solutions are available...*", medan det i artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet anges: "*If, in spite of a negative assessment of the implications for the site and in the absence of alternative solutions, a plan or project must nevertheless be carried out for imperative reasons of overriding public interest...*". Finns prioriterade arter eller livsmiljöer skärps kraven ytterligare vid tillämpning av artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet, vilket inte verkar vara fallet vad gäller undantagsmöjligheten utanför Natura 2000-områden enligt restaureringsförordningen.

Tillämpning av undantagsmöjligheten utanför Natura 2000-områden ska ske från fall till fall, eller "*to be determined on a case by case basis*". **Det förefaller som detta kan innebära att svenska prövningsmyndigheter skulle behöva tillämpa rekvisiten i artikel 4.8 c och 5.8 c direkt i prövning om förordningen träder ikraft. Hur detta ska gå till i praktiken och behovet av ytterligare bestämmelser för genomförandet behöver utredas vidare.**

#### Skyldigheten att restaurera konnektivitet i floder och vattendrag (artikel 7)

Förslaget till restaureringsförordning är avsett att vara kompletterande och samverkande med vattendirektivet. Så som artikel 7.1 är formulerad är inventeringen och valet av barriärer som ska tas bort subsidiära till vattendirektivet, inklusive miljö kvalitetsnormer för vatten och undantag som meddelats inom vattenförvaltningen. **Hur vattendirektivet förhåller sig till genomförandet av artikel 4 och 5 är dock inte helt tydligt.** Artiklarna 4.3 och 4.5 ställer till exempel krav på att de åtgärder som genomförs ska leda till förbättrad konnektivitet mellan livsmiljöer för arter (4.3) och ta konnektivitet mellan naturtyper i beaktande (4.5). Detta innebär ett nytt lager av krav på konnektivitet i vatten jämfört med miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Havs- och vattenmyndighetens inledande bedömning av förordningsförslagets påverkan på vattenförvaltningen i Sverige presenteras i avsnitt 3.3.5.

#### Nationell restaureringsplan, övervakning och rapportering (artiklarna 11-18)

Förslaget till förordning innebär att en nationell restaureringsplan ska förberedas (artikel 11 och 12), utarbetas och fastställas (artikel 13), samt utvärderas och vid behov revideras var 10:e år (artikel 15). Utöver detta de framtagna restaureringsplanerna granskas och varje medlemsstat genomföra miljöövervakning och löpande bedömning om målen nås (artikel 17), samt rapportera löpande till EU-kommissionen (artikel 18).

**Som Havs- och vattenmyndigheten uppfattar skyldigheterna i förslaget kommer den nationella restaureringsplanen innehålla både information som redan är tillgänglig som följd av genomförandet av till exempel art- och habitatdirektivet, men även nya nationella ställningstaganden.** Mycket av det här underlaget kommer sannolikt att även vara en förutsättning bland annat för den framtida utökade rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Några exempel att uppmärksamma är behovet av att beakta referensvärde för areal för varje naturtyp i bilagorna I och II, utifrån förluster som dokumenterats minst 70 år tillbaka i tiden och behovet av att identifiera synergieffekter med klimatåtgärder, klimatanpassning och

motståndskraft mot naturkatastrofer. Ett stort antal befintliga lagstiftningar och policydokument, inklusive vatten- och havsförvaltningen, ska beaktas vid utformningen av restaureringsplanen.

Arbetet med att ta fram den nationella restaureringsplanen kommer att kräva omfattande samverkan mellan flera nationella myndigheter eftersom beredningen berör flera myndigheters ansvarsområden. Det kommer att krävas tid för såväl nödvändiga analyser som för en förankringsprocess. **Havs- och vattenmyndigheten ser också ett stort behov av ökad samordning av art- och habitatdirektivet med vattendirektivet och havsmiljödirektivet för en hållbar vattenresursförvaltning för att möjliggöra en effektivisering av åtgärdsarbetet.**

Den nya förordningen och den tillhörande restaureringsplanen kommer troligen att påverka samhällsplaneringens planeringsverktyg, besluts- och tillståndprocesser. **En analys av på vilket sätt plan- och bygglagen samt havsplaneringen påverkas bör därför göras.** En sådan analys kan också relateras till Miljömålsrådets förslag kring ett ramverk för nationell planering.

### 3.2.4 *Finns det delar i förslaget som är oklara och som kräver ett förtydligande från Kommissionen?*

Myndigheten skulle välkomna förtydliganden från kommissionen om följande punkter:

- Ska det övergripande målet på EU-nivå (artikel 1.2), läsas som utförande av restaureringsåtgärder på minst 20 % av EU:s landområden och 20 % av EU:s havsområden? Eller 20 % av totalen land- och havsområden?
- Utöver formuleringen i artikel 3 punkt (4), vad innebär "gott tillstånd" och hur förhåller sig nivån till begreppet "gynnsam bevarandestatus" i art- och habitatdirektivet, "god miljöstatus" i havsmiljödirektivet, "god ekologisk status" i vattendirektivet, m.fl. – hur ska målnivån översättas/tolkas till de andra målen?
- Formuleringarna i artiklarna 4.1, 4.2, 5.1 och 5.2 skulle kunna förtydligas ytterligare, särskilt hur "as quantified in the national restoration plan" ska förstås (samma formulering i samtliga artiklarna). Betyder formuleringen att kravet att utföra åtgärder enligt artiklarna endast gäller på de arealer som har identifierats i den nationella restaureringsplanen, och därmed att åtgärder (i praktiken) inte kan påbörjas innan planen är på plats? Eller betyder formuleringen att det är arealen av respektive grupp i icke-gott tillstånd som kvantifieras i restaureringsplanen, men att kraven på att utföra åtgärder börjar gälla när lagen träder i kraft, oavsett om planen är klar eller inte?
- Åtgärdsmålen och kraven i artiklarna 4.1, 4.2, 5.1 och 5.2 är arealspecifika. Kan kommissionen förtydliga hur åtgärder som tas utanför den specifika arealen, till exempel på land för att hantera övergödning av kust och hav, ska räknas in?
- Frågor om undantagen i artiklarna 4.8, 4.9, 5.8 och 5.9:
  - Är undantagen tillämpliga på redan befintliga verksamheter?
  - Är innebörden av begreppet "project" i artiklarna 4.8 c och 5.8 c densamma som tydliggjorts i EU-domstolens praxis kring artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet?
  - Mot bakgrund av hur artikel 7 är formulerad behöver det tydliggöras hur undantagsmöjlighet inom vattenförvaltningen förhåller sig till kraven i artikel 4 och 5 och särskilt de möjligheter till undantag som finns där.

- I gruppen "River, lake, alluvial and riparian habitat" ligger naturtypen 9160 Sub-Atlantic and medio-European oak or oak-hornbeam forests of the Carpinion betuli, den naturtypen bedöms inte som alluvial i Sverige. Naturtypen Svämängar 6450 bör dock ingå i gruppen. Svämängar är en naturtyp unik för norra Skandinavien och har möjligen förbisetts i arbetet.

### 3.2.5 Finns delar i förslaget som bedöms vara problematiska ur ett svenskt perspektiv? I vilka avseenden?

Sverige har i olika grad redan arbetat mot de mål som förordningsförslaget syftar till att uppnå, även om förslaget skruvar upp ambitionsnivån och konkretiserar målen ytterligare. Myndigheten bedömer att följande särskilda utmaningar följer av förordningen från ett svenskt perspektiv.

Punkterna nedan ska läsas tillsammans med resten av den här analysen, särskilt avsnitt 3.3.1.

- En av de främsta utmaningarna med genomförandet av förordningsförslaget är bristen på relevanta data som behövs för att fastställa nationella prioriteringar, bedöma referensvärde för areal utifrån förlust av naturtyp minst de senaste 70 åren, bedöma tillståndet/ kvalitet hos berörda naturtyper och livsmiljöer, osv.
- Bristande tillgång till befintliga relevanta data på grund av spridningstillstånd och sekretess blir också en utmaning. Det finns dock lösningar och förbättringsmöjligheter, se avsnitt 3.2.2.
- En viktig aspekt för att kunna hantera inkommande förordning blir att förtydliga ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, bland annat för de data som krävs.
- För att leva upp till kraven i förslaget kommer åtgärder att behöva utföras även på naturtypsförekomster på privat mark, och därmed kräva insatser inom ramen för frivilliga åtgärder i kombination med effektiva styrmedel. Hur detta eventuellt påverkar äganderätten kan behöva utredas vidare.
- Kravet på borttagande av vandringshinder i artikel 7.2 samt kravet att lista vilka vandringshinder som ska tas bort och en plan för genomförande i artikel 12 (e) innebär att ansvarig myndighet ska redovisa vilka objekt som är högst prioriterade för att åtgärda konnektivitet. Beslut om avveckling av vandringshinder kan däremot inte tas utan föregående miljöprövning, enligt gällande svensk rätt. Det är även viktigt att ha i åtanke att undantag meddelade med stöd av vattendirektivet är giltiga även i relation till kraven i artikel 7.1 (se avsnitt 3.2.3).
- Behovet av åtgärder är mycket stort i Sverige för de berörda akvatiska naturtyperna och livsmiljöerna och det blir en utmaning att hantera detta inom de angivna tidsramarna utan att betydande resurser skjuts till. Av de åtgärder som Sverige rapporterade som nödvändiga i artikel 17 rapporteringen 2019 har endast ett fåtal genomförts, och förordningsförslaget innebär skärpta och till viss del ytterligare krav på åtgärder (se avsnitt 3.3.1).
- Längs den svenska kusten förlorar vi idag berörda naturtyper och livsmiljöer i en högre takt än vi lyckas skydda eller restaurera dem, till stor del på grund av småskalig fysisk påverkan. För att stoppa försämringen i enlighet med förordningsförslaget behöver den

fysiska påverkan minskas. Dock saknas idag effektiva styrmedel för att genomföra de förändringar som krävs för att nå målen (se avsnitt 3.2.3).

- Förordningsförslagets krav om icke-försämring kommer rimligtvis att öka behovet av effektiv tillsyn av efterlevnad av befintliga regler kring olika typer av verksamheter och åtgärder, till exempel inom befintligt områdesskydd. Idag är sådan tillsyn ofta eftersatt, på grund av resursbrist på länsnivå (se avsnitt 3.2.3).
- Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna har idag begränsade medel för akvatiskt restaureringsarbete och saknar riktad, stabil och långsiktig finansiering för ett resurseffektivt genomförandearbete (se avsnitt 3.3.3).
- Analys av planerade åtgärders konsekvenser på olika samhällsfunktioner förutsätter en god kartläggning av var dessa verksamheter förekommer. När det gäller vattenverksamheter saknas mycket information idag och i vissa fall även centraliserade databaser.

### 3.3 Frågor till Havs- och vattenmyndigheten

#### 3.3.1 Förslagets påverkan på prioriteringar och kostnadseffektivitet i det svenska naturvårdsarbetet (i limniska och marina miljöer)

##### Påverkan på arbetet med relaterade regelverk

Med förordningsförslaget har kommissionen för avsikt att skapa synergier i genomförandet av olika relevanta miljölagstiftningar på EU-nivå, inklusive vattendirektivet, havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet, såväl som med sektorslagstiftning såsom den gemensamma fiskeripolitiken. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att **förslaget i dess nuvarande utformning kan skapa viktiga synergier med genomförandet av annan relevant miljölagstiftning i Sverige och därmed bidra till att förbättra kostnadseffektiviteten i det svenska akvatiska naturvårdsarbetet.**

Med tanke på de många och nära kopplingarna mellan den föreslagna förordningen och flera andra regelverk på EU-nivå, bedömer myndigheten att **arbetet med att nå målen i ovanstående EU-regelverk behöver prioriteras upp nationellt för att Sverige ska nå målen i det nya förslaget.**

Havs- och vattenmyndigheten bedömer särskilt att **kommissionens förslag understryker nödvändigheten i att den planerade processen i den Nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) genomförs som planerat.** Den här bedömningen baseras både på kraven i artikel 7 i förslaget, och målen och kraven relaterade till limniska naturtyper och livsmiljöer för arter i artikel 4. Myndighetens inledande bedömning av hur förslaget kan påverka vattenförvaltning överlag presenteras under avsnitt 3.3.5.

Påverkan från fiske har identifierats i artikel 17-rapporteringen som en betydande påverkansfaktor och framtida hot mot flera av de marina naturtyper i art- och habitatdirektivet som direkt (artikel 4) eller indirekt (artikel 5) täcks av det nya lagförslaget. För att stoppa försämring av deras tillstånd i enlighet med förslaget **kan det därför komma att krävas ytterligare fiskeregleringsåtgärder, både under nationella regler och EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP).** Inom marina skyddade områden arbetar Havs- och vattenmyndigheten redan aktivt utifrån



den gemensamma fiskeripolitiken artikel 11 och 18. Ambitionen är att så fort som möjligt implementera fiskereglering i marina skyddade områden, där så behövs. När det gäller påverkan från fiske utanför befintligt områdesskydd finns bland annat artikel 20 i grundförordningen för fiske som bemyndigar medlemsstaterna att vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom tolvmilsgårnsgränsen. Regleringar som beslutats eller föreslagits i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken ska inkluderas i de nationella restaureringsplanerna enligt förslaget artikel 12.3. Myndighetens inledande bedömning av förslaget påverkan på fiskesektorn redovisas i avsnitt 3.3.4.

**Nuvarande fokus med ekosystembaserad fiskförvaltning, som tar en helhetssyn på fisk och de bärande ekosystemen, behöver fortgå för att hantera kraven i förslaget.** Havs- och vattenmyndigheten ansvarar bland annat för nationella föreskrifter för fiske i de fem stora sjöarna (Vänern, Vättern, Hjälmaren, Mälaren och Storsjön), samt i tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret. För hotade arter och stammar av nationellt intresse kan Havs- och vattenmyndigheten dock föreskriva om bestämmelser inom hela sötvattensområdet.

För att hantera pågående påverkan och framtida hot mot berörda naturtyper och livsmiljöer för arter i sötvatten från fiske ses bland annat ett **ökat behov av samverkan kring regleringar i laxälvarna och de stora sjöarna och fortsatt satsning på ekosystembaserad fiskförvaltning.** En bedömning av vilka hotade arter och stammar som är av nationellt intresse kan också behöva utvecklas. Till exempel det faktum att havsöring är en ny utpekad art för marin miljö talar för att den ekosystembaserade fiskförvaltningen kommer bli ett viktigt verktyg för att hantera de kommande kraven.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer också att **det pågående svenska framtagandet av nya havsplaner i enlighet med EU:s havsplaneringsdirektiv behöver koordineras med de förväntade kraven i restaureringsförordningen.** Förslaget kräver explicit att framtagandet av nationella restaureringsplaner ska samköras med de områden som utpekats särskilt för förnybar energiproduktion (så kallade "go-to areas"), se artikel 11.6. De nya kraven i lagförslaget kan få konsekvenser för havsplaneringen, men lagförslaget fastslår samtidigt att medlemsstaterna ska säkerställa att den tänkta funktionen av go-to områdena för förnybar energi ska "förbli oförändrad". Vad detta innebär i praktiken kan behöva utredas närmare.

### Påverkan på miljöövervakning

Kommissionens förordningsförslag **belyser behovet av att prioritera kartläggning och regelbunden statusbedömning av berörda naturtyper och livsmiljöer** i akvatisk miljö, och att tillgängliggöra befintliga data, för att kunna leva upp till kraven i artiklarna 4 och 5, kunna sammanställa och leverera nationella restaureringsplaner enligt artiklarna 11–15, och för att leva upp till kraven om uppföljning och rapportering. Avsnitt 3.2.2 ovan beskriver detta i mer detalj. När ett ändamålsenligt system finns på plats för kartläggning och uppföljning kan naturvårdsarbetet bli mer kostnadseffektivt, särskilt om systemet är integrerat med och skapar synergier för andra relevanta processer, inte minst arbetet med art- och habitatdirektivet, vattendirektivet och havsmiljödirektivet, men även indirekt havsplaneringen enligt havsplaneringsdirektivet. Ett mer kunskapsbaserat arbetssätt tack vare implementeringen av förslaget kommer också att stödja prioriteringar kring hur naturvårdsfinansiering fördelas, samt dialogen med allmänheten och berörda intressenter om behov och prioritering av åtgärder.

## Påverkan på nuvarande åtgärdsarbete för akvatisk biologisk mångfald

Även om stora kunskapsluckor finns vet vi idag att behovet av åtgärder är mycket stort i Sverige för de akvatiska naturtyperna och livsmiljöerna. Av de åtgärder som Sverige rapporterade som nödvändiga i artikel 17 rapporteringen 2019 har endast ett fåtal genomförts, främst eftersom det saknas en kartläggning av var arealerna finns och en kartläggning av vilka åtgärder som redan görs och effekterna av dessa. Målen i artiklarna 4 och 5 i **förslaget kommer alltså att kräva en betydande insats vad gäller faktiska åtgärder i miljön, jämfört med dagens arbete**<sup>13</sup>.

I akvatisk miljö behöver åtgärder för att restaurera specifika förekomster av naturtyp koordineras och kombineras med bredare åtgärder för att hantera de viktigaste påverkansfaktorerna som kommer utifrån, till exempel från land eller uppströms. Just åtgärder mot de viktigaste påverkansfaktorerna är ofta mer kostnadseffektiva än individuella åtgärder för att restaurera en naturtyp. Ett viktigt exempel för Sverige är åtgärder på land för att motverka övergödning i marin miljö. I det här avseendet stärker lagförslaget till stor del Havs- och vattenmyndighetens befintliga prioriteringar och arbete inom genomförandet av vattendirektivet och havsmiljödirektivet, även om **arbetet behöver skalas upp väsentligt för att bidra till tillståndsförbättring och icke-försämring i enlighet med förslaget**. Målen och kraven i lagförslaget är samtidigt arealspecifika, vilket väcker frågor kring hur just åtgärder på land, till exempel mot övergödning av kust och hav, ska räknas in.

**Det omfattande arbete som utförs årligen med att kalka svenska sjöar och vattendrag bedöms vara en förutsättning för att nå målen** i den föreslagna restaureringsförordningen, särskilt målen i artikel 4.3 om åtgärder för att förbättra kvalitet och kvantitet av livsmiljöer för arter. Även om det inte är dess huvudsakliga syfte så har det svenska kalkningsprogrammet redan bidragit till att förbättra livsmiljöer för till exempel lax och flodpärlmussla (som finns upptagen på art- och habitatdirektivet bilagorna II och V och därmed täcks av kraven i lagförslagets artikel 4.3).

Det stora arbete som idag sker inom flertalet Life-projekt för att **restaurera flottledsrensade vattendrag måste fortgå och utökas**. Som störst var det svenska nätet av flottleder vid slutet av 1930-talet då det omfattade över 30 000 km vattendrag i Sverige. Successivt, från 1950-talet minskade sedan verksamheten och under 1980-talet avslutades den svenska flottningsepoken<sup>14</sup>. Sveriges stora Life-projekt kring flottledsrestaurering har varit och är mycket framgångsrika men för att uppnå målen i artikel 4 och 7 i förordningsförslaget måste restaurering fortgå även utanför Life-projekt. Större nationell finansiering kan därmed komma att krävas. Då flottningslederna har skapat såväl mindre dammar som barriärer mot omgivande svämplan finns också mycket god potential att bidra till målet om 25 000 km fritt strömmande vatten och mål om restaurering av svämskogar m.fl svämhabitat genom restaurering av avlysta flottleder.

**Akvatisk restaurering i jordbrukslandskapet är ett eftersatt område i Sverige och behöver utvecklas** för att klara ambitionerna och kraven i förordningsförslaget. Arbete kopplat till hur miljö kvalitetsnormer inom vattenförvaltningen kan hanteras i relation till jordbruksverksamhet har pågått under flera år och behöver nu omsättas i faktiska åtgärder kopplat till målsättningarna i

<sup>13</sup> De marina naturtyperna delas in enligt EUNIS klassificeringssystem i förslaget och inte enligt den indelning som görs i art- och habitatdirektivet. Det görs dock explicita kopplingar mellan de två klassificeringarna och vi utgår här ifrån att de åtgärder som bedömts nödvändiga i Sveriges artikel 17 rapportering i marin miljö 2019 även är relevanta för genomförandet av artikel 5 i förordningsförslaget.

<sup>14</sup> Törnlund, E., & Östlund, L. (2006). Mobility without wheels: the economy and ecology of timber floating in Sweden, 1850–1980. *The Journal of Transport History*, 27, 48-70.

förslaget. Genom att utveckla en väl avvägd strategi för hantering och restaurering av vatten i jordbrukslandskapet bör flera av de mål som finns i förordningsförslaget kunna nås samtidigt som en hållbar livsmedelsproduktion bibehålls. Vattenförvaltningens behov av samverkan med praktisk inriktad akvatisk restaurering och andra aspekter i förordningsförslaget är omfattande, men redovisas närmare under 3.3.4.

Längs den svenska kusten behöver småskalig fysisk påverkan minska för att stoppa försämringen av tillståndet för flera marina naturtyper och livsmiljöer som berörs av lagförslaget, i enlighet med kravet i artikel 5.7. Det här är tydligt utifrån Havs- och vattenmyndighetens omfattande kartläggning av fysisk påverkan i svenska kustvatten<sup>15</sup>. Det arbete som Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat genom arbetet med en **strategi mot fysisk påverkan och för biologisk återställning<sup>16</sup> behöver därför fortsätta och prioriteras**. Tillsynen av efterlevnaden av tillståndsvillkor behöver skalas upp för att identifiera de konstruktioner och vattenverksamheter som behöver tas bort. Samtidigt behöver kraven i såväl art- och habitatdirektivet som den nya lagen beaktas vid prövning av ny exploatering. Det här är arbete som utförs av länsstyrelserna och kommunerna som skulle behöva betydligt större resurser. Havs- och vattenmyndigheten kommer även att behöva utökade resurser för att vägleda och överpröva ärenden för att skapa och driva på praxis (se avsnitt 3.3.3).

I kombination med resurser för tillstånd och miljöprövning bedömer myndigheten att **nya kraftfulla styrmedel krävs för att minska den fysiska påverkan längst kusten och nå målen i förordningsförslaget**. Se närmare beskrivning ovan, i avsnitt 3.2.3.

Parallellt med åtgärder för att minska och eliminera pågående påverkansfaktorer finns det ett **stort behov av platsspecifika restaureringsåtgärder i marin miljö**. Arbetet med marin restaurering är fortfarande relativt nytt i Sverige, även om mycket arbete har gjorts de senaste 10 åren. De få metoder som finns är ofta dyra och långsamma och resultaten osäkra – det krävs mer arbete för att identifiera och utveckla kostnadseffektiva metoder. Det är samtidigt viktigt att fortsatt metodutveckling kombineras med satsningar på att skala upp och utvärdera användningen av de metoder som redan utarbetats. För att maximera synergier för måluppfyllelse och kostnadseffektivitet bör åtgärder som stärker ekosystemens struktur och funktion prioriteras, och/eller som kan få positiva effekter på flera berörda naturtyper och livsmiljöer samtidigt. I Sveriges PAF 2021–2027 lyftes exempel så som att återställa lekområden för större rovfisk i Östersjön och att stärka sediment längs västkusten för att gynna återväxt av ålgräs och därmed också gynna tillståndet för sandbankar.

Just sjögräsängar är en egen naturtypsgrupp i förordningsförslagets bilaga II och pekas ut särskilt i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 för sin förmåga att ta upp och lagra kol. Som nämnts i avsnitt 3.2.2 är det här en naturtyp där vi idag vet förhållandevis mycket och är väl förberedda för kraven i den nya lagen. Däremot skulle det **krävas att arbetet skalas upp avsevärt för att nå målen i artikel 5**, inte minst artikel 5.2 om att återskapa naturtypen där den en gång funnits. Ungefär 12 000 hektar sjögräsängar har försvunnit i Bohuslän på svenska västkusten. Med dagens metoder och utförandekapacitet skulle återetableringsåtgärder kunna utföras på – högt räknat – 10 hektar per år, dock utan garanti för att åtgärderna lyckas. Bland

<sup>15</sup> Fysisk påverkan i svenska kustvatten var ett projekt som pågick mellan 2017 och 2020. Mer information om projektet och dess resultat finns på Havs- och vattenmyndighetens hemsida: <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fysisk-paverkan/kartlaggning-av-fysisk-paverkan-av-vattenmiljon.html>.

<sup>16</sup> Åtgärd nummer 29 i nuvarande åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:30).

annat måste miljöförhållandena vara rätt för att arten ska återetablera sig. De metoder som finns idag för att återställa ålgräs är dessutom mycket dyra – återplantering på 1 hektar kostar uppåt 5 miljoner kr, inklusive olika stödåtgärder. Metodutveckling och uppföljning behöver därför fortsätta för att försöka höja kostnadseffektiviteten.

### Påverkan på arbetet med områdesskydd

Utmaningarna med platsspecifik restaurering åskådliggör behovet av att skydda de bestånd av berörda naturtyper och livsmiljöer som fortfarande finns kvar. Den så kallade skadelindringshierarkin<sup>17</sup> är central för att nå förordningens mål, bland annat för kustvattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att **arbetet med funktionellt och representativt områdesskydd i akvatisk miljö behöver prioriteras upp och kopplingarna mellan åtgärdsarbetet och områdesskyddsarbetet stärkas**. Kommissionen är tydlig i förordningsförslaget att passiv restaurering är en viktig aspekt för genomförande (se artikel 3 punkt 3). Förslaget innebär också att kravet på icke-försämring av berörda naturtyper ska gälla även före eventuella restaureringsåtgärder har utförts (se artiklarna 4.7 och 5.7). För att säkerställa icke-försämring kan det därför bli nödvändigt att inrätta ytterligare formellt skydd, beroende på exempelvis de viktigaste påverkansfaktorerna och hoten för naturtypen eller livsmiljön i fråga. Just områdesskydd kan vara särskilt viktigt i marin miljö, där passiv restaurering kan vara avgörande för att vissa naturtyper och livsmiljöer ska återhämta sig. Formellt områdesskydd kan också komma att bli nödvändigt efter att restaureringsåtgärder har utförts, för att säkerställa att tillståndet för berörda naturtyper och livsmiljöer fortsätter att förbättras efter utförda åtgärder (se artiklarna 4.6 och 5.6).

De föreslagna nya kraven på icke-försämring belyser samtidigt **behovet av att se till att skötsel- och bevarandeplaner för befintliga skyddade områden och deras föreskrifter hålls relevanta och uppdaterade**. Ansvaret ligger hos länsstyrelserna och är helt avgörande för att säkerställa kostnadseffektiva åtgärder (prioritering, planering, osv.), men också för en korrekt hantering av eventuella projektförslag och tillståndsprocesser. Däremot saknar länen ofta resurser för att hålla planerna uppdaterade. Behovet av att prioritera uppdatering och revidering av planerna (inklusive föreskrifterna), och därmed säkerställa tillräckliga resurser för detta, belystes även i Sveriges PAF för 2021–2027<sup>18</sup>. Det är samtidigt mycket angeläget att planerna görs tillgängliga digitalt.

De föreslagna reglerna ställer stora krav på att **prioritera tillsyn och uppföljning av efterlevnaden av befintliga regler och villkor**, såväl inom skyddade områden som i områden med naturtyp och/eller livsmiljöer för arter utanför skyddade områden. Uppföljning av exempelvis fiskeregleringar är avgörande för att kunna verkställa ett adaptivt arbetssätt och säkerställa att tillståndet hos naturtyper och livsmiljöer inte försämras, i enlighet med artiklarna 4 och 5 i lagförslaget.

### Påverkan på dialog och rådgivning

Arbetet med att genomföra den nya lagen kommer sannolikt att **öka behovet av dialog, förankring och rådgivning hos allmänhet, företag och andra berörda intressenter**, utöver den som redan förs i samband med till exempel inrättande av områdesskydd. Lokal förankring är

<sup>17</sup> I första hand undvika skada, i andra hand minimera skada, och i tredje hand restaurera/kompensera.

<sup>18</sup> Se avsnitt E.1.1. i svenska PAF 2021–2027.

avgörande för att restaureringsåtgärder och åtgärder för icke-försämring ska komma till stånd och få avsedd effekt, oavsett om det gäller frivilliga åtgärder eller olika styrmedel (om frivilliga åtgärder inte räcker). Sådan förankring behöver göras i ett tidigt skede, med transparent information och goda möjligheter till kommunikation mellan berörda parter. Det kräver såväl tid som resurser för planering, återkoppling, osv.

I limnisk miljö kommer genomförandet av den Nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) att vara viktig i det här avseendet, då den innehåller arbetssätt för samarbete och förankring med berörda verksamhetsutövare. Arbetssättet med ökad transparens och förankring av tänkta åtgärdsinsatser inkluderas också i åtgärdsstrategierna för kust respektive sjöar och vattendrag som myndigheten håller på att ta fram. Genom att bygga förankringsprocessen med lokalt deltagande och med fokus på avrinnings- och kustområden kan ett arbetssätt skapas där förankringsarbetet är påbörjat innan den nationella restaureringsplanen ska tas fram, i enlighet med den nya förordningen. Havs- och vattenmyndighetens arbete med ett gemensamt system för Lokalt engagemang för vatten, LEVA<sup>19</sup>, är ett annat exempel.

### 3.3.2 *Förslagets påverkan på möjligheterna att nå relevanta mål inom miljömålssystemet som Havs- och vattenmyndigheten är rapporteringsansvarig för*

Havs- och vattenmyndigheten är rapporteringsansvarig för miljökvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag och Ingen övergödning.

För **miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård** bedömer Havs- och vattenmyndigheten att förslaget kraftigt skulle bidra till möjligheten att nå målet.

Förordningsförslagets mål och krav är i linje med de elva preciseringar som regeringen har fastställt av miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Genomförandet av förslagets krav på icke-försämring av berörda naturtyper i hela landskapet (artiklarna 4.7 och 5.7) skulle i sin tur ställa krav på att pågående hot och påverkansfaktorer minimeras eller reduceras, med positiv följdverkan på miljökvalitetsmålet på lång sikt. Till exempel skulle förslaget kraftigt stärka arbetet med att genomföra åtgärder för att återställa och upprätthålla struktur och funktion hos bestånd av sjögräs och makroalger längs kusten, vilket i sin tur kunde bidra till vidmakthållande av viktiga ekosystemtjänster som kolinlagring, stormskydd och reproduktion av fisk (och därmed till flera preciseringar av miljömålet).

Även friluftslivet bedöms kunna gynnas av genomförandet av förordningsförslaget, som följd av till exempel förbättrad kvalitet på flera av de ekosystem som lockar till besök. Kraven att säkerställa icke-försämring av berörda naturtyper, men även av livsmiljöer för arter som har restaurerats, skulle samtidigt kunna komma att kräva restriktioner av aktiviteter eller verksamheter som kan åsamka skada på dessa.

För **miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag** bedömer myndigheten att förslaget kraftigt skulle bidra till möjligheten att nå målen. Förslagets mål och krav är i linje med miljömålet och merparten av de preciseringar som regeringen har fastställt av miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag.

<sup>19</sup> <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/program-projekt-och-andra-uppdrag/leva---lokalt-engagemang-for-vatten.html>.

Genomförandet av förslagets krav på förbättring och icke-försämring av berörda naturtyper och livsmiljöer för arter i hela landskapet (i artiklarna 4.7 och 5.7) skulle i sin tur ställa krav på att pågående hot och påverkansfaktorer reduceras, med positiv följdverkan på miljökvalitetsmålet på lång sikt. Förslaget skulle kraftigt stärka arbetet med att genomföra åtgärder för att återställa och upprätthålla struktur och funktion inklusive konnektivitet hos strömvattenmiljöer vilka är en kraftigt påverkad miljö i Sverige. Särskilt positivt är ansatserna till ett helhetsgrepp på naturmiljön och de synergieffekter och möjligheter att upprätthålla ekosystemtjänster som det ger, inklusive friluftsliv.

För **miljökvalitetsmålet Ingen övergödning** bedömer myndigheten att genomförandet av förordningsförslaget, som det lyder idag, skulle bidra till möjligheten att nå målet och dess preciseringar. En viktig aspekt i genomförandet av kraven bedöms vara att ta åtgärder för att minska eller eliminera de viktigaste påverkansfaktorerna som idag leder till en gradvis försämring av berörda naturtyper och livsmiljöer för arter. Bland annat åtgärder för att minska övergödningen där den är ett pågående problem för berörda naturtyper och livsmiljöer för arter. Genom att restaurera och återställa akvatiska ekosystem kan också deras resiliens mot övergödning gynnas över tid.

### 3.3.3 Övergripande bedömning av kostnader inklusive hur förslaget påverkar resursbehovet för Havs- och vattenmyndigheten

Genomförandet av förslaget skulle dels medföra kostnader för kartläggning, framtagande av nationell restaureringsplan, övervakning och rapportering, dels för utförandet av åtgärder runt om i Sverige och för att leva upp till kraven om icke-försämring. Genomförandet av förslaget skulle också generera nyttor som bör vägas in i en konsekvensbedömning.

Flera av de kostnader som bedöms uppstå i genomförandet av förordningsförslaget är delvis ett resultat av genomförandeunderskottet av redan befintliga regelverk, till exempel i art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och vattendirektivet.

I nedanstående avsnitt gör Havs- och vattenmyndigheten en inledande övergripande bedömning av kostnader, förväntade nyttor, finansieringsmöjligheter och påverkan på myndighetens resursbehov. En mer detaljerad bedömning av möjliga kostnader skulle kräva ytterligare analyser. I den fördjupade redovisningen som ska lämnas till regeringen senast den 30 september 2022 ämnar myndigheten att redovisa en närmare bedömning av restaureringsbehovet i akvatiska miljöer (på aggregerad nivå utifrån naturtypsgrupp) och uppskattade kostnader för detta, så långt det är möjligt.

#### Kostnader relaterade till restaureringsmål och krav (artiklarna 4–10)

Kostnaderna för utförandet av åtgärder kommer bland annat att bero på hur åtgärdsbehovet ser ut för de respektive naturtyperna och livsmiljöerna. Som beskrivits i avsnitt 3.1 ovan är åtgärdsbehovet i akvatisk miljö i Sverige mycket stort.

Havs- och vattenmyndigheten har beskrivit ett urval av de åtgärder som skulle behövas för att göra framsteg mot gynnsam bevarandestatus för svenska akvatiska naturtyper och arter som täcks av art- och habitatdirektivet i Sveriges *Prioritised Action Framework* (PAF) för 2021–2027<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Under rubriken "Measures needed to maintain or restore favourable conservation status" i avsnitt E.2.1. URL: <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/vagledning/skyddad-natur/natura-2000/se-final-paf-22-nov-2021.pdf>.

Flera av dessa åtgärder beskrivs i avsnitt 3.3.1 ovan och bedöms alltså vara högst relevanta för genomförandet av förordningsförslagets krav<sup>21</sup>.

Enligt de uppskattningar och antaganden som gjordes i PAF bedömdes kostnaderna för de prioriterade åtgärderna i akvatisk miljö (innanför och utanför Natura 2000) till drygt 243 miljoner kr per år fram till 2027<sup>22</sup>. De åtgärder som myndigheten beskrev som särskilt prioriterade i PAF – alltså de åtgärder som kostnadssattes – är dock en mycket liten del av det totala behovet av åtgärder. Åtgärderna begränsades till de som är mest relevanta för de naturtyper och arter på art- och habitatdirektivet bilaga I och II som idag har dålig status med negativ trend, som vore realistiska att genomföra utifrån den kapacitet som finns runt om i landet idag (personal, metoder, utrustning, osv.), och som rymdes inom anslagsnivån för 2021 (bortsett anslagsvillkor). **Havs- och vattenmyndigheten uppskattar därför preliminärt att genomförandet av åtgärder för att leva upp till kraven i förordningsförslagets artiklar 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2 och 5.3 för akvatiska miljöer, fram till 2030, skulle medföra betydligt högre kostnader än de som uppskattades i PAF.**

Genomförandet av vattendirektivet i Sverige kan också ge viktiga indikationer på behovsnivån och kostnader för åtgärder av relevans för genomförandet av särskilt kraven i artiklarna 4 och 7 i den förordningsförslaget. De svenska vattenmyndigheterna bedömer till exempel kostnader relaterade till att uppnå god ekologisk status enligt vattendirektivet på årsbasis.

Vattenmyndigheterna beräknade inför den förra förvaltningscykeln att kostnaden för att genomföra alla åtgärder i åtgärdsprogrammen skulle innebära en kostnad på cirka 2,5 miljarder kronor per år. Till det kommer ytterligare 25 miljarder kronor för praktiska vattenvårdande insatser. Hur stor andel av dessa kostnader som vore relevanta för genomförandet av förordningsförslaget är inte möjligt att svara på.

Kostnader för miljöanpassning av vattenkraft inklusive produktionsförluster togs inte upp som en kostnad i PAF då detta till fullo ska bekostas av berörda verksamheter. Dessa åtgärder är dock centrala för att uppnå målen i förordningsförslaget, inklusive kraven i artikel 7. I övrigt vad gäller genomförandet av artikel 7 i förslaget delar myndigheten kommissionens bedömning att den enskilt största kostnaden förväntas bli själva borttagandet av barriärerna. I borttagandet räknas då administrativa och juridiska processer, vilkas kostnader i normalfallet vida överstiger kostnaderna för det faktiska avlägsnandet av barriären (se avsnitt 3.2.1).

I förordningsförslaget föreslås att varje medlemsstat ska säkerställa att tillståndet för arealer där restaureringsåtgärder har utförts förbättras över tid (artiklarna 4.6 och 5.6). Genomförandet av de här kraven kan komma att involvera utökat områdesskydd av någon form och därmed också ökat behov för effektiv tillsyn av efterlevnad av befintliga regler kring olika typer av verksamheter och åtgärder som påverkar områdesskyddet (se avsnitt 3.2.3 för en bedömning av relevanta styrmedel för genomförande av förordningsförslaget). I svenska akvatiska skyddade områden är tillsynen ofta eftersatt idag, på grund av bland annat bristande resurser på länsnivå. Behovet av förbättrad tillsyn lyftes som en prioriterad åtgärd i PAF, och uppskattades där till en årlig kostnad av 28 miljoner kr per år under perioden 2021–2027. Då räknades endast Natura 2000 områden

<sup>21</sup> Även om de marina naturtyperna alltså delas in annorlunda i förordningsförslaget än i art- och habitatdirektivet finns tydliga kopplingar mellan de två klassificeringarna och de åtgärder som beskrivs i PAF i marin miljö är relevanta även för genomförandet av den nya lagen.

<sup>22</sup> Inräknat kostnaderna för de prioriterade åtgärderna i PAF avsnitten E.2.1 och E.2.8, både engångs- och återkommande kostnader och både inom och utanför Natura 2000-områden.

in<sup>23</sup>. Tillsyn av efterlevnad av fiskereglering inom marina Natura 2000 områden uppskattades till ytterligare 16 miljoner kr per år under perioden. Sammantaget bedömdes alltså tillsynsbehovet för enbart Natura 2000-områden till 44 miljoner kr per år fram till 2027.

Kommissionens förordningsförslag ställer också krav på att tillståndet inte får försämrats för någon av förekomsterna av naturtyperna i bilagorna I och II varken före eller efter restaurering och oavsett vart de finns inom medlemsstatens territorium (artiklarna 4.7 och 5.7). Hur detta skulle administreras i praktiken i akvatisk miljö, och kostnaderna för detta, är inte möjligt att uppskatta i dagsläget.

#### Kostnader för nationella restaureringsplaner (artiklarna 11–15)

Havs- och vattenmyndighetens kostnader för förberedelse, framtagande och revidering av restaureringsplanen skulle bero på hur ansvaret skulle fördelas mellan de nationella myndigheterna. Även om Naturvårdsverket skulle få det centrala ansvaret att samordna arbetet med den nationella restaureringsplanen är det nödvändigt att flera myndigheter, inklusive Havs- och vattenmyndigheten, bidrar utifrån sina ansvarsområden.

Som beskrivits tidigare ska restaureringsplanen innehålla flera detaljer som inte går att ta fram utifrån dagens förutsättningar, till exempel kartor över de specifika arealer som ska restaureras. Samtidigt ställs krav i artikel 11 att varje medlemsstat ska utföra den forskning och övervakning som krävs för att kunna ta fram de här detaljerna. Framtagandet av den nationella restaureringsplanen är alltså helt beroende av en omfattande insats när det gäller kartläggning och miljöövervakning.

Visst arbete har redan påbörjats inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde genom att arbete pågår med att ta fram två restaureringsstrategier, en för grunda kustvattenmiljöer och en för sjöar och vattendrag. Båda kommer att vara ett viktigt stöd för arbetet med att ta fram den nationella restaureringsplanen.

Den nationella planen ska bland annat innehålla ett register över barriärer i ytvatten. Här har Havs- och vattenmyndigheten ett pågående arbete där länsstyrelserna redan har fått ett uppdrag att utvidga det befintliga registret över vandringshinder.

#### Kostnader för uppföljning och rapportering (artiklarna 16–17)

Som myndigheten har beskrivit i avsnitt 3.2.2 kommer genomförandet av förordningen, så som förslaget lyder idag, innebära behov av att revidera/ uppdatera naturtypvägledningarna, identifiera naturtypernas och livsmiljöernas utbredning på land och till havs (kust och utsjö), bedöma deras tillstånd idag och uppskatta referensvärde för areal utifrån förändring minst de senaste 70 åren. Insatsen bedöms kräva ett i stora delar nytt angreppssätt vad gäller svensk akvatisk kartläggning och miljöövervakning, och kräva omfattande resurser under utvecklingsfasen. Genomförandet är dock fullt möjligt och bedöms preliminärt medföra kostnadsbesparingar på lite längre sikt.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer samtidigt att de här insatserna i stora delar kommer att bli nödvändiga inom en snar framtid ändå, oavsett slutlig text i den nya förordningen, inte minst i samband med nästa rapportering under art- och habitatdirektivet artikel 17. I flera avseenden är

---

<sup>23</sup> Uppskattningen baserades på två årslöner på var och ett av de 14 kustlänen samt en årslön på de övriga sju länsstyrelserna. En årslön uppskattades till 800 000 SEK.



de underlag som nu efterfrågas sådant som redan borde funnits på plats och uppdaterats löpande utifrån krav i befintligt regelverk (exempelvis art- och habitatdirektivet).

### Förslagets påverkan på resursbehovet för Havs- och vattenmyndigheten

Förordningsförslaget kommer att medföra kostnader i relation till planering, övervakning, genomförande av åtgärder och löpande uppföljning och rapportering. Med anledning av detta bedömer myndigheten att **fördelningen av ansvar för arbetet med förordningen, inte minst mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, behöver klargöras i god tid innan slutlig version träder i kraft.**

**Sammantaget bedöms den nya förordningen kräva en omfattande arbetsinsats på Havs- och vattenmyndigheten under lång tid framöver (mål bilden i förslaget är 2050).** Detta genererar ett betydande resursbehov, såväl i fråga om sakanslag som personalkostnader. Insatsen bedöms dock i flera avseenden nödvändig oavsett slutversion av den kommande förordningen för att bemöta nuvarande brister och genomförandeunderskott<sup>24</sup>. Arbetsinsatsen är samtidigt angelägen för att säkerställa en ändamålsenlig, långsiktig och effektiv akvatisk naturvård i Sverige.

Myndighetens behov av resurser för arbetet med förordningsförslaget bedöms preliminärt se olika ut i olika perioder. **För akvatisk miljöövervakning krävs betydande resurstillskott under framför allt den inledande fasen, medan investeringarna därefter bedöms kunna öka kostnadseffektiviteten i det fortsatta arbetet på medel och lång sikt (se avsnitt 3.2.2).**

**När det gäller akvatiskt restaureringsarbete har myndigheten idag begränsade medel och saknar den stabilitet och långsiktighet som krävs för ett kostnadseffektivt arbete.** Särskilt åtgärdsarbete utanför skyddade områden förutsätter en förutsägbar och långsiktig satsning. Från det att åtgärdsbehovet har identifierats och prioriterats, till att åtgärder kommer på plats, kan ofta ta lång tid. För att bibehålla trovärdighet mot privata aktörer, måste förutsättningarna för arbetet vara stabila över tid.

**Havs- och vattenmyndighetens preliminära bedömning är att arbetet med att genomföra förordningen kan komma att kräva kompletterande, alternativa lösningar när det kommer till utförandet av åtgärder.** En närmare samverkan med ideella krafter kan behövas för att uppnå förordningsförslagets ambitioner. Även en utvecklad samverkan kring klimatåtgärder kan vara en viktig väg för att initiera åtgärder kopplade till förordningen.

### Finansieringsmöjligheter

Kommissionen betonar i sitt förslag till förordning att inga nya EU-medel kommer att göras tillgängliga specifikt för dess genomförande. Medlemsstaterna förväntas att själva se till att tillräckliga resurser skjuts till. Angående rapportering menar kommissionen att förslaget är utformat så att onödig administrativ börda på medlemsstaterna minimeras tack vare att man lutar sig på befintliga rapporteringskrav och tillhörande data. Kommissionen menar också att senare års stora teknologiska framsteg har kraftigt förbättrat kostnadseffektiviteten i uppföljning och rapportering.

---

<sup>24</sup> Se till exempel SOU 2020:83 Havet och Människan (framförallt kapitel 21 och HaVs konsekvensanalys).

Även om ingen ny finansiering skjuts till för genomförandet av förordningen påminner kommissionen om att initiativet faller inom den nuvarande Fleråriga budgetramen (Multiannual Financial Framework, MFF) 2021–2027 (rubrik 3 "Natural Resources and Environment", Titel 9 "Environment and Climate Action"), och att det blir lättare att mobilisera finansiering till biodiversitetsmålen i MFF när en lagstiftning för restaurering väl är på plats.

Innevarande MFF period sträcker sig fram till 2027. Hur mycket av EU:s budget som går till natur/restaurering i nästa MFF återstår att se. Det är rimligt att anta, förutsatt att det inte blir väldigt stora ändringar i Europaparlamentet efter nästa val, att restaurering kommer att ha en högre profil med en förordning på plats. Med en specifik lagstiftning på plats öppnas också möjligheten att rikta särskilda "öronmärkta" pengar till dess genomförande. Som tidigare nämnts kommer restaurering av natur troligtvis fortsatt att vara en viktig del av klimatarbetet och satsningar på klimatarbetet fortsatt en viktig del av MFF.

**Det bör noteras att en förutsättning för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna skala upp nyttjandet av medel från EU:s fonder och program, till exempel Life, är att myndigheten har tillräckligt med medel att nyttja till medfinansiering, samt att myndigheten har ett tillräckligt utrymme i sitt bemyndigande.**

I förtexten till förslaget beskriver kommissionen att taxonomiförordningen<sup>25</sup> förväntas bidra till att kanalisera mer privata medel till restaurering av ekosystem. Man uppmanar också medlemsstaterna att undersöka möjligheten att använda olika marknadsbaserade styrmedel, inklusive skatteverktyg. Även klimatlagen från 2021<sup>26</sup> fordrar att medlemsstaterna främjar naturbaserade lösningar. Myndigheten bedömer preliminärt att alternativ finansiering skulle kunna vara en del av lösningen för att säkra tillräcklig finansiering för genomförandet.

**Potentialen i Sverige för att kanalisera till exempel privata medel till restaurering av natur och/eller nyttja marknadsbaserade styrmedel, behöver utredas närmare.**

#### Samhällsekonomiska nyttor med förordningsförslagets genomförande

De akvatiska naturtyper som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv och av det föreliggande förslaget är alla del av en mosaik av natur som samlat utgör viktiga ekosystem längs Sveriges sjöar, vattendrag, och havsområden (kust och utsjö). Dessa ekosystem utgör i sin tur basen för en rad olika funktioner och användningsområden, som turism, rekreation, friluftsliv och fiske. **Om de föreslagna målen om restaurering uppnås är det rimligt att anta att också många av de näringar och socio-ekonomiska nyttor som ekosystemen genererar skulle gynnas.** I kommissionens konsekvensbedömning uppskattas att de sammantagna nyttorna med genomförandet av lagen överstiger dess kostnader, för var och en av naturtypsgrupperna.

Om förlusten och försämringen av de här ekosystemen fortgår, kommer även de tjänster som vi nyttjar att minska i värde och/eller helt förloras. I en bedömning av kostnaderna för att nå förslagets mål om restaurering av naturtyper bör också kostnader som uppstår om målen *inte* nås beaktas. I vissa fall blir kostnaderna för att restaurera dessutom högre ju längre man väntar. I andra fall behöver metodutvecklingen fortgå innan man hittat en förhållandevis kostnadseffektiv

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:32020R0852>.

<sup>26</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN>.

väg framåt. Samtidigt kan man inte invänta framtida metoder eftersom vi förlorar många av naturtyperna i hög takt.

**Det är särskilt viktigt att betona den roll som flera av naturtyperna spelar i bekämpningen av, och anpassningen till, klimatförändringen<sup>27</sup>.** Detta är också en viktig del i kommissionens syfte med framtaget förordningsförslag, som beskrivs ovan. Livskraftiga förekomster av ålgräs (*Zostera marina* L.) kan till exempel lagra in stora mängder kol per år och utgör en naturlig vågbarriär. Havs- och vattenmyndigheten har god kunskap om kostnad/nytta av att utföra åtgärder för att stötta och återställa just ålgräsängar på västkusten, tack vare ett särskilt arbete som pågått i cirka 10 år (se avsnitt 3.2.2). En metodik har tagits fram och kolinlagringen i de här ekosystemen har visat sig vara högre än man trott. Samtidigt visade sig kostnaderna för förlust av relevanta ekosystemtjänster vara delvis underskattade.

#### 3.3.4 En bedömning av förslagets påverkan på fiskesektorn

**Havs- och vattenmyndigheten bedömer att genomförandet av förordningen, så som förslaget ser ut idag, kan komma att påverka fiskeverksamhet, främst i områden där berörda naturtyper eller livsmiljöer för arter finns.** Detta eftersom olika typer av fiske har identifierats i artikel 17 rapporteringen under art- och habitatdirektivet som pågående påverkansfaktorer och framtida hot för flera av de berörda naturtyperna<sup>28</sup>.

**Fisket är samtidigt beroende av ekosystem i gott tillstånd för långsiktigt upprätthållande av fiskeresurserna.** Fiskesektorn påverkas starkt av försämrad miljö i hav, sjöar och vattendrag. Att bevara och restaurera akvatiska ekosystem är därför en viktig åtgärd för att förbättra förutsättningarna för fiskesektorn. När fiskbestånden försämras på grund av sämre miljö behöver en kombination av åtgärder genomföras vilket vanligtvis omfattar olika regleringar av fisket.

Eventuell reglering av fisket som följd av förordningsförslaget kan bli nödvändig till följd av kraven på att utföra restaureringsåtgärder av områden av naturtyp och livsmiljöer för arter (artiklarna 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2 och 5.3), dels till följd av kravet på att tillståndet för berörda naturtyper och livsmiljöer inte får försämrats ytterligare (artiklarna 4.6, 4.7, 5.6 och 5.7).

Som utgångspunkt ska noteras att, för restaureringsåtgärder längs kusten och i marin miljö för genomförande av förordningsförslaget, gäller den gemensamma fiskeripolitiken (unionen har exklusiv kompetens för bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken). Detta noteras också i förordningsförslagets inledning punkt 38 och 39.

#### Var kan fisket påverkas av förordningsförslaget?

I marin miljö kvarstår stora kunskapsluckor om var berörda livsmiljöer och naturtyper för arter finns, men också tillståndet för kända förekomster av naturtyp och livsmiljöer (se avsnitt 3.2.2).

**Åtgärder för att leva upp till kraven som de lyder i förslaget kommer att behövas även utanför det befintliga nätverket av skyddade områden, och därmed kan vissa typer av fiske påverkas även i sådana områden.** Valet av lämpliga områden för restaureringsåtgärder ska

<sup>27</sup> Se, exempelvis, IPBES (2019), *Summary for policymakers*.

<sup>28</sup> De marina naturtyperna i förslagets bilaga II påverkas också av fiske, även om den indelningen (EUNIS) inte gjorts i artikel 17-rapporteringen.

enligt artiklarna 4.1, 4.2, 5.1 och 5.2 bland annat utgå ifrån behovet av konnektivitet mellan naturtyperna och de ekologiska behoven för arterna som förekommer i naturtyperna enligt artiklarna 4.3 och 5.3.

Förslaget ställer krav på att stoppa och förhindra ytterligare försämring av alla förekomster av berörda naturtyper (artiklarna 4.7 och 5.7), vilket rimligtvis innebär att de viktigaste påverkansfaktorerna och hoten måste minimeras, däribland påverkan från fiske. Samtidigt ska medlemsstaterna säkerställa att områden av naturtyp och livsmiljöer för arter där restaureringsåtgärder har utförts fortsätter att förbättras tills gott tillstånd/ tillräcklig kvalitet har uppnåtts, och därefter att områdenas tillstånd/ kvalitet inte försämras (artiklarna 4.6 och 5.6). Kraven om icke-försämring gäller, enligt förslaget, överallt där *naturtyperna* förkommer, från det att lagen träder i kraft, och i områden där åtgärder har genomförts för *livsmiljöerna för arter*, från det att åtgärderna genomförts.

#### Hur kan fisket påverkas av förordningsförslaget?

Återigen gör kvarvarande kunskapsluckor det svårt att avgöra *hur* fiskesektorn kan komma att påverkas av förordningsförslaget. Fiskesektorn är diversifierad och inkluderar småskaligt och storskaligt yrkesfiske, fritidsfiske och fisketurism. Att bedöma hur olika delar av fiskesektorn kan påverkas är därför svårt, inte minst påverkan i ett kortare och i ett längre perspektiv.

Inom de befintliga skyddade områden där fiske redan regleras skulle den befintliga regleringen kunna vara tillräcklig för att säkerställa icke-försämring av berörda naturtyper. Myndigheten noterar samtidigt att kraven i förordningsförslaget går längre än befintligt regelverk och kräver att icke-försämring ska säkerställas, vilket skulle kunna medföra att striktare reglering behöver införas än idag. Myndigheten bedömer också att kravet om icke-försämring endast kan nås om eventuella fiskeregleringar efterföljs<sup>29</sup>. Huruvida befintlig reglering och tillsyn räcker för att uppfylla icke-försämringskraven i förordningsförslaget skulle behöva avgöras från fall till fall. För att undvika en försämring av tillståndet för berörda naturtyper och livsmiljöer för arter i enlighet med förslaget kan det förväntas krav på ytterligare fiskeregleringsåtgärder både under nationella regler och EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) (se avsnitt 3.3.1).

Kraven i förordningsförslaget gäller överallt inom svensk jurisdiktion. Utanför befintligt områdesskydd har vi idag begränsad kunskap om var olika naturtyper och livsmiljöer finns och deras tillstånd (se ovan). Det är därför särskilt svårt att besvara frågan hur fiskesektorn kan påverkas av förordningsförslaget utanför skyddade områden. Det finns verktyg som möjliggör reglering även utanför skyddade områden. Artikel 20 i grundförordningen för fiske bemyndigar medlemsstaterna att vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom tolv milsgränsen.

Ytterligare åtgärder för att förhindra försämring skulle kunna genomföras med stöd av EU:s tekniska förordning för fiske (2019/1241) och dess artikel 15. Vid ett sådant förfarande finns möjlighet att införa restriktioner för fisket i syfte att skydda känsliga arter och livsmiljöer.

---

<sup>29</sup> Även om nödvändig fiskereglering införs, som också efterlevs, kan det vara svårt att garantera att icke-försämring säkerställs då det finns flera andra påverkansfaktorer t.ex. muddring, farleder, fysisk exploatering.

Hur eventuella fiskeregleringar till följd av förordningen skulle påverka sektorn rent konkret beror på hur sådana regleringar skulle se ut, var de vore tillämpliga, under vilka tider på året, osv. Möjlighet ges även i förordningsförslaget till undantag från icke-försämringsförbuden, under vissa förutsättningar. Påverkan på sektorn utanför befintligt Natura 2000-nätverk skulle i de enskilda fallen bero på hur undantagen i särskilt artiklarna 4.8 och 5.8 tolkas.

Det är inte möjligt att göra en närmare analys av påverkan på fiskesektorn i dagsläget.

### 3.3.5 En bedömning av förslagets påverkan på vattenförvaltningen

Genomförandet av vattenförvaltningen har tydliga synergieffekter med genomförandet av den föreslagna lagstiftningen om restaurering. **Om målen som följer av vattendirektivet om att nå god status eller potential uppfylls kommer det kraftigt bidra till att de vattenrelaterade artiklarna i den föreslagna restaureringsförordningen uppfylls.** EU-kommissionens redovisning av den återkommande rapporteringen av vattendirektivets genomförande har dock redovisat begränsade förbättringar av status och potential samt låg genomförandegrad av åtgärder hos Sverige och de andra länderna.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att **det finns ett behov av ett mer effektivt åtgärdsomförande i vattenförvaltningen vilket inkluderar tydliga prioriteringar inom det redovisade åtgärdsbehovet.** Här kommer den nationella restaureringsplanen som ska tas fram enligt artiklarna i kapitel III i förordningsförslaget bli ett viktigt instrument. Hur detta kan samordnas med vattenförvaltningens genomförande behöver analyseras vidare.

Att särskilt observera kring påverkan på vattenförvaltningen:

- Vid genomförande av vattendirektivets åtgärdsprogram för att uppnå målen i artikel 4 behöver det säkerställas att åtgärder vidtas för att uppnå åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen, detta följer av artikel 4.9 i vattendirektivet. Hur detta relaterar till den föreslagna restaureringsförordningen behöver belysas närmare.
- Dagens beslutade åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen utgår från reglerna i 5 kapitlet miljöbalken och vänder sig därför till andra myndigheter och kommuner. Informationen som krävs för att underlätta aktiva restaurering behöver dock tas fram för att fastställa miljökvalitetsnormer och sätta undantag. Detta skapar tillsammans med administrativa åtgärder förutsättningar för genomförande av aktiva restaureringsinsatser i nästa steg. Hur vattenförvaltningens åtgärdsprogram kan samverka med den nationella restaureringsplan som ska tas fram enligt den föreslagna restaureringsförordningen bör utredas.
- Vattenförvaltningen och genomförandet av den föreslagna restaureringsförordningen är beroende av delvis samma kunskapsbas med vatteninformation inklusive status och kunskap om barriärer. Vattenförvaltningen är styrd av befintliga bedömningsgrunder och klassningssystem för enskilda vattenförekomster emedan den föreslagna restaureringsförordningen har ett bredare landskapsperspektiv med fokus på avrinningsområden, grön infrastruktur och biologisk mångfald. Vattenförvaltningen har dock möjlighet att gruppera vattenförekomster, och flertalet analyser som krävs för att fastställa normer görs i ett avrinningsområdesperspektiv. Hur ett gemensamt kunskapsunderlag skapas som kan försörja båda systemen på ett rationellt sätt behöver hanteras framöver.

- När medlemsstaterna tar fram de nationella restaureringsplanerna ska de bland annat beakta åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk och kemisk status. Detta kan innebära en tydligare planering och prioritering av restaureringsåtgärder för de vattenförekomster som ska följa god ekologisk eller kemisk status. Detta kommer vara till fördel i genomförandet av det svenska genomförandet av vattendirektivet.

### 3.3.6 *Andra som kan påverkas*

Havs- och vattenmyndigheten har inte haft möjlighet att titta närmare på eventuell påverkan på andra verksamheter och sektorer. Verksamhetsutövare inom sjöfart och energisektorn skulle kunna komma att påverkas, inklusive utveckling av vindkraft på grunda havsbankar. Artiklarna 4.8, 4.9, 5.8 och 5.9 i förslaget fastställer undantagsregler från kraven om icke-försämring, men enligt förslaget ska en bedömning om undantag göras från fall till fall.