



LÄNSSTYRELSEN  
UPPSALA LÄN

Yttrande

1 (7)

Datum  
2022-10-26

Diarienummer  
511-5044-2022

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

## EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (dnr M2022/01470)

### Sammanfattning

Länsstyrelsen Uppsala län anser att förslaget är välmotiverat och håller med om att restaurering av ekosystem behövs för att förhindra förlusten av biologisk mångfald. Länsstyrelsen instämmer också i att restaureringsåtgärder, som ett komplement till skydd, krävs för att säkerställa fungerande ekosystem, vilket är en förutsättning för att motverka klimatförändring och därigenom trygga livsmedelsförsörjning, tillgång till rent vatten och koldioxidsänkor. Länsstyrelsen ser positivt på att EU-kommissionen föreslår ett instrument som börjar gälla snabbt och att målen blir konkreta, rättsligt bindande och tidsatta.

Länsstyrelsen konstaterar att restaureringsmålen i förslaget till förordning är mycket ambitiösa, både när det gäller omfattning och tidsplan. Länsstyrelsen instämmer i att målen behövs för att trygga fungerande ekosystem och att det är viktigt att snabbt öka ambitionsnivån, både inom och utanför skyddade områden. De högt ställda målen innebär dock stora utmaningar. Det finns många praktiska och strukturella hinder som innebär att stora resurser kommer att krävas för att uppnå de rättsligt bindande målen.

Länsstyrelsen anser att kulturmiljöperspektivet saknas i förslaget till förordning. Länsstyrelsen bedömer att genomförande av vissa av de föreslagna restaureringsåtgärderna kan ha negativa konsekvenser för bevarade kulturmiljöer och att en avvägning mellan natur- och kulturmiljö behöver göras i de fall förslag till restaureringsåtgärder sammanfaller med kulturmiljöer. Detta är särskilt tydligt vad gäller föreslagna åtgärder om att avlägsna barriärer i vattendrag samt återvätning av torvmarker och våtmarker, men kan även gälla för andra restaureringsåtgärder beroende på vilka specifika miljöer och metoder som blir aktuella.

Länsstyrelsen anser att målet om 25 000 km fritt flödande vattendrag är lågt ställt i förhållande till den längd av vattendrag med barriärer som finns enbart i Sverige.

Länsstyrelsen anser att punkt 6–10 i artikel 4 och 5 samt punkt 1–3 i artikel 7 behöver förtydligas.

Länsstyrelsen bedömer att två år från ikraftträdande av förordningen är för kort tid för att ta fram restaureringsplaner som gör det möjligt att nå målen i artikel 4 och 5.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget till förordning förmodligen kommer att medföra avsevärt ökat arbete för myndigheten under lång tid framöver och att ökad och långsiktig finansiering kommer att krävas, både för personal och faktiska restaureringsåtgärder. För att säkra långsiktigheten i åtgärderna och för att kunna ge fastighetsägare ekonomisk ersättning kommer det också att krävas fortsatt arbete med och finansiering av områdesskydd.

## Bakgrund till förslaget

Länsstyrelsen anser att förslaget är välmotiverat och håller med om att restaurering av ekosystem behövs för att förhindra förlusten av biologisk mångfald i såväl terrestra som limniska och marina miljöer. Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen i länet visar att de åtgärdsprogram som tagits fram och de åtgärder som genomförts inte har lyckats hejda förlusten av biologisk mångfald. Länsstyrelsen ser därför positivt på att EU-kommissionen nu föreslår ett instrument som börjar gälla snabbt och att målen blir konkreta, rättsligt bindande och tidsatta.

## Rättslig grund

Länsstyrelsen håller med om att förlusten av biologisk mångfald är gränsöverskridande och att åtgärder på EU-nivå är motiverade. Länsstyrelsen instämmer i att restaureringsåtgärder, som ett komplement till skydd, krävs för att säkerställa fungerande ekosystem, vilket är en förutsättning för att motverka klimatförändring och därigenom trygga livsmedelsförsörjning, tillgång till rent vatten och koldioxidsänkor.

## Restaureringsmål och restaureringsskyldigheter - allmänt

Länsstyrelsen konstaterar att restaureringsmålen i förslaget till förordning är mycket ambitiösa, både när det gäller omfattning och tidsplan. Länsstyrelsen instämmer i att målen behövs för att trygga fungerande ekosystem och att det är viktigt att snabbt öka ambitionsnivån, både inom och utanför skyddade områden. De högt ställda målen innebär stora utmaningar. Det finns många praktiska och strukturella hinder som innebär att stora resurser kommer att krävas för att uppnå de rättsligt bindande målen. Dialog med markägare, till exempel, är resurskrävande och kräver både tålamod och långsiktighet.

Föreslagna mål kompletterar EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 samt olika EU-direktiv och förordningar. Länsstyrelsen anser att det är positivt att mål för nya områden såsom urbana miljöer och pollinatörer inkluderas i förslaget. Länsstyrelsen anser att kopplingar till det europeiska samarbetet om grön infrastruktur, vilket identifierat landskapets värden, skulle kunna vara tydligare i förordningen och även

kunna inkluderas i målen för restaurering av urbana ekosystem och populationer av pollinatörer. Grön infrastruktur skulle kunna vara ett av prioriteringsverktygen för att restaurera de marker som landskapsmässigt skulle kunna ge störst ekologisk nytta.

Länsstyrelsen vill framhålla att en utmaning vid restaurering av marina ekosystem är att kvaliteten hos de marina livsmiljöerna ofta är negativt påverkad av aktiviteter som bedrivs på land, i sötvattensmiljöer eller i angränsande havsområden. Detta innebär att de nödvändiga åtgärderna behöver genomföras i andra miljöer än i det havsområde som behöver restaureras.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget kommer att innebära en betydande ökad arbetsbörda för ansvariga myndigheter under lång tid. Länsstyrelserna har organisationer och kompetens för att genomföra restaureringar av natur. Idag är det personresurserna som begränsar omfattningen av arbetet med att restaurera naturtyper i skyddad natur. Länsstyrelsen bedömer att stora resurser krävs, både för personal och faktiska åtgärdsmedel, för att målen ska kunna uppnås på en regional nivå. I detta behövs en stark nationell samordning och stöd från nationella myndigheter, främst från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och SGU men även från t.ex. Sjöfartsverket. Dessutom krävs insatser och stöd från de institutioner som bedriver forskning inom aktuella områden.

I formellt skyddade områden finns relativt stora arealer utvecklingsmark, vilka med rätt åtgärder skulle kunna uppnå eftersträvt kvaliteter. Om Länsstyrelsen ska kunna leva upp till restaureringsmålen i förslaget krävs dels en ökning av den så kallade skötselschablonen på Naturvårdsverkets 1:3-anslag, dels en ökad långsiktig finansiering riktad till restaurering, till exempel med modeller liknande den för våtmarkssatsningen. Det krävs också ökade resurser till formellt skydd av områden så att fler områden, t.ex. befintliga Natura 2000-områden utan annat skydd, kan skyddas som naturreservat med föreskrifter som ger förvaltaren befogenhet att genomföra restaurering i områdena. Långsiktighet är nödvändig för att länsstyrelserna ska kunna anställa mer personal som kan utföra de nödvändiga uppgifterna.

Finansieringen på nationell nivå kommer att bli viktig, inte bara belopp som investeras utan även modeller för hur ersättningar och bidrag betalas ut. Här krävs långsiktighet för att olika aktörer ska våga planera och genomföra åtgärder. Restaureringsåtgärder, våtmarksåtgärder i synnerhet, tar tid att planera med utredningar, planering i fält, upphandling och genomförande. Ettåriga budgetar fungerar därför dåligt för denna typ av verksamhet. Det behövs också enkla ansöknings- och rapporteringssystem på nationell nivå för att snabba på åtgärder och underlätta för såväl privata som offentliga aktörer. Ansökning och uppföljning av EU-fonder är ofta komplicerat och tidsödande, vilket gör att det inte är motiverat eller ens möjligt för små aktörer med små projekt att söka dessa medel. För att säkra långsiktigheten i åtgärderna och för att kunna ge

fastighetsägare ekonomisk ersättning kommer det också att krävas fortsatt arbete med och finansiering av områdesskydd.

## Restaureringsmål och restaureringsskyldigheter - synpunkter per artikel

### Artikel 3 (Definitioner)

Länsstyrelsen anser att återvätning, som nämns i artikel 9, är ett mycket centralt begrepp i förslaget till förordning och att det bör definieras i artikel 3.

### Artikel 4 och 5 (Livsmiljötyper enligt naturvårdsdirektiven)

Länsstyrelsen anser att det är otydligt om de arealer som nämns i punkt 7 i artikel 4 och 5 avser referensarealer eller all areal som finns av förekommande livsmiljötyper. Länsstyrelsen anser också att det är oklart vilken påverkan artikel 6–10 kommer att få vid prövning av olika ärenden.

### Artikel 7 (Konnektivitet hos vattendrag och funktioner hos svämplan)

Länsstyrelsen anser att punkt 1 och punkt 2 i artikel 7 är otydliga. Begreppet avlägsna i punkt 1 kan tolkas som att barriärerna ska tas bort, men även fiskvägar förbi dammar etc. skulle kunna tolkas som att barriären har avlägsnats. I punkt 2 används istället ”ta bort”. För att undvika missförstånd behöver punkt 1 och 2 förtydligas.

Länsstyrelsen anser att målet om 25 000 km fritt flödande vattendrag är lågt ställt. Enbart i Sverige utgör föråldrade eller okända dammar en betydande påverkan på 28 060 km vattenförekomster (av totalt 84 674 km vattenförekomster som utgörs av vattendrag). Dessa barriärer utgörs till största delen av dammar utan nytta enligt de barriärer som listas under punkt 2. Till detta kommer vattenförekomster påverkade av vattenkraft, slussar med mera. Även om dessa vattenförekomster till stor del inte ligger inom vad som betecknas som referensareal tyder det ändå på att målet kan synas lågt ställt ur ett unionsperspektiv. Samtidigt ser länsstyrelsen att målet kommer innebära en stor arbetsbörda i form av tillståndshantering, tillsyn och bidragshantering.

Länsstyrelsen anser att kulturmiljöperspektivet saknas i förslaget till förordning. Enligt punkt 2 i artikel 7 definieras obsoleta barriärer som barriärer som ”inte längre behövs för produktion av förnybar energi, inlandssjöfart, vattenförsörjning eller annan användning”. Länsstyrelsen anser att ett förtydligande av vad som menas med ”annan användning” behövs samt i vilken mån kulturmiljöer kan rymmas inom detta begrepp. De obsoleta barriärer som enligt artikel 7 ska avlägsnas kan utgöra lagskyddade kulturhistoriska lämningar, främst i form av fornlämningar. Barriärerna kan även utgöra delar av kulturmiljöer som är uttryck för riksintressen för kulturmiljövård. Artikel 7 kan därmed komma att stå i konflikt med kulturmiljölagen

och ett genomförande kan innebära en negativ påverkan på riksintressen för kulturmiljövård. En konsekvens av ett genomförande av förslaget kan således vara att kulturmiljöer påverkas negativt eller försvinner helt och att riksintressens läsbarhet skadas. Vidare kan det ifrågasättas om det är förenligt med proportionalitetsprincipen om ett fullständigt borttagande av obsoleta barriärer alltid krävs, ifall det för att restaurera naturen och skydda den biologiska mångfalden skulle vara tillräckligt att t.ex. anlägga en fiskväg. Ytterligare en konsekvens är att det inför ett genomförande av föreslagna åtgärder kan behövas omfattande insatser för att ta fram kunskapsunderlag gällande kulturmiljöer i de aktuella miljöerna. I de fall fornlämningar berörs kan även arkeologiska undersökningar krävas, vilket innebär en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ser positivt på punkt 3 om att nödvändiga åtgärder ska genomföras för att förbättra de naturliga funktionerna hos svämplan. Länsstyrelsen anser dock att det krävs ett förtydligande av vad som avses med nödvändiga åtgärder.

#### Artikel 8 (Restaurering av populationer av pollinatörer)

Länsstyrelsen anser att förslaget om övervakning av pollinatörer är bra. Länsstyrelsen saknar dock tydliga mål för restaureringsåtgärder för att öka mängden strukturer som är viktiga för pollinatörer. Exempel på sådana strukturer är blomrika miljöer på marken bland träd och buskar samt uppväxtmiljöer för populationer av pollinatörer.

#### Artikel 9 Jordbruksekosystem

Länsstyrelsen efterlyser ett mål kring ekologiskt funktionella kantzoner längs vattendrag i jordbrukslandskapet. Ett mål om kantzoner skulle stötta ramdirektivet för vattens mål om en god vattenkvalitet. Åtgärden skulle även gynna biologisk mångfald och målen under punkt 3 i artikel 7. Åtgärden skulle även bidra till konnektivitet i landskapet i stort och fungera som grön infrastruktur.

Länsstyrelsen ser att återvätning har positiva klimateffekter och stöttar målen i ramdirektivet för vatten (2000/60/EC). Länsstyrelsen anser dock att målet om återvätning behöver beakta eventuella konflikter med mål om självförsörjning av jordbruksprodukter.

Torvmarker och våtmarksmiljöer är unika miljöer med goda förutsättningar för bevarande av fornlämningar och arkeologiskt fyndmaterial. Länsstyrelsen ser en risk att återvätning av dessa miljöer kan orsaka skador eller försämra bevarandeförhållandena på lagskyddade fornlämningar och kulturmiljöer

Länsstyrelsen anser att det är bra med index för gräsmarksfjärilar, men att det även bör tas fram index för örter och gräs i naturliga gräsmarksarter.

Länsstyrelsen anser att det saknas problematisering kring hur man skulle kunna hantera bristen på ”gamla” strukturer, såsom gamla träd, rätade vattendrag, utdikade mossar etc. Det är inte bara att restaurera när dessa strukturer saknas, vissa av dessa strukturer tar hundratals år att återskapa.

Länsstyrelsen håller inte med om att arealer med torvbrytning ska få räknas in i restaurerad areal. Torvtäcker har särskilda restaureringsplaner, vilket innebär att de inte kommer att bidra till en ökning av arealen återvänt mark.

## Nationella restaureringsplaner

De nationella restaureringsplanerna kommer att bli mycket viktiga underlag för prioritering av insatser och för möjligheten att nå restaureringsmålen. Länsstyrelsen ser mycket positivt på att livsmiljöarealerna ska pekas ut på kartor. Länsstyrelsen bedömer dock att två år från ikraftträdande av förordningen är för kort tid för att ta fram restaureringsplaner som gör det möjligt att nå målen i artikel 4 och 5. För marina terrestra och limniska livsmiljöerna krävs insatser för att öka kunskapsunderlaget om arealer och tillstånd för att kunna planera och uppnå restaureringsmålen.

## Övervakning och rapportering

Länsstyrelsen ser att övervakning och rapportering har en hög ambitionsnivå med årlig inventering och rapportering. Det kommer att krävas en omfattande revidering av nuvarande system för uppföljning i skyddade områden samt rekrytering av personal till länsstyrelserna för att hantera detta.

## Korrekturfel

I artikel 9 finns några korrekturfel. I punkt 1 ska det stå jordbruksekosystem och inte skogsekosystem. Punkterna (16) och (17) bör vara punkt 5 och 6. I punkt (16) ska 1 a, b och c i stället troligen vara 4 a, b och c.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med naturvårdshandläggare Karin Wiklund som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Cecilia Magnusson, avdelningschef Lennart Nordvarg, enhetschef Artur Larsson, handläggare Joel Berglund, enhetschef Pauline Englund, handläggare Linda Lindwall, naturvårdshandläggare Katarina Rydh, länsjurist Emilia Sjödahl, planhandläggare Louise Thornander och naturvårdshandläggare Camilla Wessberg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

[jorgen.sundin@regeringskansliet.se](mailto:jorgen.sundin@regeringskansliet.se)