

Länsstyrelsen Dalarnas Remissvar om Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om restaurering av natur

Er beteckning: M2022/01470, Vårt diarienummer: 512-10314-2022

Sammanfattning

Länsstyrelsen instämmer i beskrivningen av förlusten av biologisk mångfald, dess konsekvenser och att det behövs åtgärder för att återställa funktionella ekosystem. Därför tillstyrker Länsstyrelsen att medlemsstaterna ges i uppdrag att ta fram nationella restaureringsplaner i en bindande rättsakt. Länsstyrelsen ser stora utmaningar med restaureringsmålen. Vi föreslår därför att förslaget restaureringsmål ses över och anpassas till förutsättningar som bevarandestatus, nationella mål, strategier och nationell lagstiftning. Vi föreslår även att kommissionen överväger att använda effektmål som komplement till restaureringsmål. Länsstyrelsen konstaterar att kulturmiljöer inte omnämns i föreliggande förslag. Vi saknar referens till europeiska landskapskonventionen (ELC). Konventionens innebörd är viktig för att arbetet med restaurering av natur ska ske i helhet med landskapets alla värden. Vi föreslår att övervakning och rapportering bör utvecklas och samordnas med rapporteringen enligt artikel 17 i Art- och habitatdirektivet. Vi bedömer att det behövs direkt finansiering till offentliga och privata aktörer för att snabbt nå effekt.

I följande stycken delges Länsstyrelsens ställningstaganden och synpunkter enligt förordningsförslagets rubrikordning.

Bakgrund till förslaget

Länsstyrelsen instämmer i beskrivningen av förlusten av biologisk mångfald, dess konsekvenser och att det behövs åtgärder för att återställa funktionella ekosystem. Vi delar också uppfattningen att restaureringsinsatserna hittills har varit otillräckliga. Exempelvis uppgår de årliga restaurerade arealerna i Natura 2000-områden och våtmarker ofta endast till bråkdelar av de arealer som är i behov av restaurering¹.

¹ Länsstyrelsens egen uppskattning baserad på våtmarksinventeringen, skoglig statistik och restaurerade arealer som redovisas i *Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2019-2021. Rapport 7041. Naturvårdsverket 2022.* *medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2019-2021. Rapport 7041. Naturvårdsverket 2022.*

Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området

I förslaget beskrivs översiktligt hur det kompletterar och förstärker EU:s befintliga miljölagstiftning. Vi saknar referens till europeiska landskapskonventionen (ELC). Vi anser att konventionens innebörd är viktig för att arbetet med restaurering av natur ska ske i helhet med landskapets alla värden. Länsstyrelsen vill också påtala behovet av att analysera förslaget förenlighet med nationell lagstiftning, exempelvis Miljöbalken, Lagen om vattenverksamhet, Kulturmiljölagen och Plan- och bygglagen (för sistnämnda, se synpunkter under Kapitel II, artikel 6).

3. Resultat av efterhandsutvärderingar, samråd med berörda parter och konsekvensbedömningar

I förslaget beskrivs översiktligt hur EU-kommissionen har genomfört samråd och utvärderingar inför framtagandet av förslaget. Det hade varit bra om remissinstanserna gavs möjligheter att ta del av vilka parter som ingått i samråden, om fler alternativ utvärderades (sidan 10-11) och om beräkningarna av kostnader och värde för/av restaureringarna.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

Artikel 1. Innehåll

Artikel 1 är en bra sammanfattning av förordningens syften. Men vi saknar genomgående i förslaget att restaureringar *tillsammans med andra åtgärder* är del i arbetet med att nå målen om biologisk mångfald och funktionella ekosystem.

Artikel 3 Definitioner, punkt 10

Termen, *lokal administrativ enhet eller LAU*, används vidare i förslaget.

Artikel 3 Definitioner.

Gynnsam bevarandestatus bör läggas till definitionerna (se synpunkt under Kapitel III, Artikel 11, Punkt 2b).

Kapitel II Restaureringsmål och restaureringsskyldigheter

Enligt förslaget ska restaureringsmålen träda i kraft innan restaureringsplanerna är klara. Det gör det svårt att till fullo relatera målens innebörd till den uppsatta tidsplanen.

Länsstyrelsen menar att oklarheter i målens innebörd riskerar att skapa konflikter mellan klimat- och miljömål och andra mål och strategier, exempelvis för jord- och skogsbruk. Vi ser också att förutsättningarna att nå förslaget restaureringsmål varierar betydligt mellan arter och

naturtyper, exempelvis i tid som krävs från planering till genomförd restaurering. Det kan även finnas behov av prioriteringar på grund av arternas och naturtypernas bevarandestatus. Länsstyrelsen föreslår därför att förslagets restaureringsmål ses över och anpassas till förutsättningar som bevarandestatus, nationella mål, strategier och nationell lagstiftning.

Vi föreslår även att kommissionen överväger att använda som komplement till restaureringsmål. Exempel på effektmål kan vara indikatorer som i Kapitel II, artikel 9 och 10. Effektmål tar hänsyn till alla åtgärder för att bevara, skapa och upprätthålla funktionella ekosystem: restaureringar, naturskydd och anpassade produktionsmetoder. Effektmål kan dessutom underlätta nationell, regional och lokal förankring.

Artikel 6, Restaurering av urbana miljöer

Länsstyrelsen konstaterar att det kommer vara svårt att nå de kortsiktiga restaureringsmålen i urbana miljöer. Stadsplanering regleras i detaljplaner. För att förhindra förlust av trädäckning och grönytor till 2030 behöver sannolikt många detaljplaner ändras eller upphävas. Det är inte rimligt att kommunerna kan hantera det på kort sikt. Däremot kan målen inarbetas i stadsplaneringen på längre sikt. Det kan i så fall kräva en förändring av Plan och bygglagen, exempelvis att göra det möjligt att kräva kompensationsåtgärder.

Artikel 7, Restaurering av den naturliga konnektiviteten hos vattendrag...

Vi tycker det är bra att förslaget belyser det här behovet. Det är dock i nuvarande formulering otydligt vilka dammar som inte ska åtgärdas. Vi vill betona att arbete pågår inom ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) med att identifiera samhällsviktiga dammar genom ett undantagsförfarande, och att det är viktigt att det råder samsyn mellan de olika rättsakterna gällande detta.

Artikel 9, Restaurering av jordbruksekosystem

Målen om torvmarker är exempel på hur svårt det är att bedöma rimligheten i förslagets restaureringsmål. För torvmarker är det oklart vilka marker som kommer att beröras och hur det påverkar andra mål om nyttjande av jordbruksmark. Vi ser också stora behov av anpassning till nationella förutsättningar för restaurering av dessa marker. Förslagets alternativa användningsområden för torvmarkerna är överflödiga i sammanhanget (skäl 56, sidan 28).

Målen för jordbruksmark är också exempel på hur viktigt det är att restaureringsplanerna och dess mål tar hänsyn till andra nationella mål och strategier. För jordbruket är Livsmedelsstrategin viktig för nationella och regionala mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar tillväxt.

Artikel 10, Restaurering av skogsekosystem

Artikel 10 är ett bra exempel på hur effektmål kan användas i stället för restaureringsmål. De indikatorer som förslaget specifikt listar i artikel 10, punkt 2, anser vi är relevanta som parametrar för biologisk mångfald. Listan bör utökas med exempelvis trädslagsfördelning och skoglig ålder alt. trädslagsdimensioner.

Kapitel III Nationella restaureringsplaner

Förslagets tidsfrist för framtagandet är kort, två år efter det att förordningen trätt i kraft. Det kommer vara avgörande att planerna tas fram i bred förankring. Den processen kan kräva mer än två år, framför allt för naturtyper som i hög grad nyttjas för skogs- och jordbruksproduktion. Samtidigt delar vi kommissionens beskrivning av att arbetet för funktionella ekosystem är angeläget och behöver skyndas på. Därför tillstyrker Länsstyrelsen att medlemsstaterna ges i uppdrag att ta fram nationella restaureringsplanerna i en bindande rättsakt.

Vi har redan framfört att restaureringsmålen bör ses över (under Kapitel II). Vi föreslår att det hanteras i restaureringsplanerna. Vi vill även betona vikten av att framtagandet inkluderar metodik och prioriteringar i befintliga underlag. Arbetet med ramdirektivet för vatten är ett exempel. I det arbetet används etablerade metoder för att identifiera och prioritera vatten för restaurering. Underlag finns för genomförande. Det är viktigt att framtagandet av nya restaureringsplaner inte bromsar genomförandet av pågående planer på grund av nya metoder och krav på hur naturtyper för restaurering ska identifieras och prioriteras.

Artikel 11, Punkt 2b (sid 45)

Gynnsam bevarandestatus används i artikel 11 och i beskrivningarna av skälen till förslaget. Däremot används termen inte i förslagets Kapitel II. Termen är central i Art och habitatdirektivet. Därför bör den användas konsekvent och genomgående i föreliggande förslag och definitioner.

Kapitel IV Övervakning och rapportering

Länsstyrelsen befarar att förslaget om rapportering kommer att skapa ett omfattande administrativt arbete. Därför är det bra att så mycket som möjligt använda automatiserad uppföljning (jämför med Artikel 17, punkt 8). Vi föreslår dessutom att uppföljningen genomgående utvecklas i den nationella rapporteringen enligt artikel 17 i Art- och habitatdirektivet (jämför med Artikel 17, punkt 5 i föreliggande förslag).

Finansieringsöversikt för rättsakt

Länsstyrelsens bedömning är att genomförandet av restaureringsåtgärder kommer kräva omfattande finansiella resurser. I förslag (1.5.4), beskrivs

målet i EU:s strategi för biologisk mångfald 2030, att frigöra minst 20 miljarder euro per år för naturvårdsändamål. Det är svårt att värdera hur det beloppet förhåller sig till finansieringsbehovet för de nationella restaureringsplanerna. På kort sikt tror vi att de beräknade vinsterna från restaureringarna kommer att överskuggas av de direkta kostnaderna. Vidare bedömer vi att det behövs direkt finansiering utan ansökningsförfarande från fonder som de som anges i förslagets stycke 1.5.4. Både offentliga och privata aktörer kommer behöva direkt finansiering.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen konstaterar att kulturmiljöer inte omnämns i föreliggande förslag annat än i en översiktlig beskrivning av positiva effekter på kulturarv och identitet (sidan 58). Vi har redan påpekat att vi saknar referens till europeiska landskapskonventionen ELC (se *Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området*). Genomgående behöver kulturmiljövärden uppmärksammas i förslaget.

Enligt de nationella målen för kulturmiljö ska vi ska främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn på förvaltningen av landskapet. Detta ska beaktas även i samband med restaurering av natur. Därför måste kulturmiljöer och värden tydligt framgå och hanteras i restaureringsplanerna. Det behövs kunskapsunderlag och arkeologiska undersökningar samt anpassning av åtgärder för höga kulturmiljövärden och fornlämningar. Kulturmiljölagens och Miljöbalkens lagskydd för kulturvärden och fornlämningar måste genomgående beaktas i restaureringsplanerna. Kulturmiljölagen kan förstärka arbetet, exempelvis genom lagskydd av landskapselement i jordbrukslandskapet. Vid åtgärder i vattendrag och vid våtmarksrestaurering är det viktigt att tänka på att våtmarker har unika förutsättningar för bevarande av arkeologiska fyndmaterial. Återvätning kan orsaka skador på arkeologiska lämningar och kulturmiljöer.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av t f landshövding Camilla Fagerberg Littorin med Per Johansson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Benedict Alexander, Johanna Fintling, Ann-Louise Haglund, Gisela Kayal, Jens Montelius Risberg, Håkan Mowitz, Sarah Norling, Martin Persson, Frida Ryhag och Fredrik Sandberg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.