



Länstyrelsen
Gävleborg

Yttrande

1 (11)

Datum
2022-10-28

Diarienummer
5287-2022

Regeringskansliet
liisa.viinamaki@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur M2022/01470 - Svar senast 2022-10-31

Er beteckning: M2022/01470

Sammanfattning

Länstyrelsen Gävleborg är positiva till förslaget men ser vissa utmaningar.

Länstyrelsen anser att den negativa trenden för Sveriges naturtyper och ekosystem behöver vändas och det här förslaget ökade ambitionsnivå kan vara ett steg i rätt riktning.

Länstyrelsen ser att förslaget med rättsligt bindande mål för restaurering av natur bör leda till ett betydligt större genomförande av nödvändiga åtgärder för att skapa förutsättningar för en långsiktig återhämtning av biologisk mångfald, ökad resiliens hos ekosystem och klimatanpassning.

Länstyrelsen tillstyrker det övergripande målet att medlemsstaterna senast år 2030 skall ha genomfört restaureringsåtgärder i minst 20 % av land- och havsarealerna och senast 2050 restaurerat alla ekosystem som är i behov av restaurering.

Länstyrelsen anser dock att det kommer krävas stora förändringar och förstärkningar i naturvårdsarbetet om förslaget går igenom. En strategi för finansiering behöver tas fram parallellt med framtagandet av en nationell restaureringsplan.

Länstyrelsen anser att det till stora delar är svårt att överblicka vad förslaget skulle innebära på mer detaljerad nivå, men kan konstatera att en del av utmaningarna kommer att vara tillgången av personella och finansiella resurser.

Övergripande om förslaget och behovet av åtgärder

Länstyrelsen Gävleborg konstaterar liksom andra att åtgärder som hittills vidtagits i Sverige inte är tillräckliga för att nå Sveriges nationella miljömål.

Detta förslag från EU kommissionen är därför välkommet. Målen i förordningen är högt satta men om genomförandet gällande restaurering av natur uppfylls finns förhoppningsvis goda förutsättningar för bevarande av biologisk mångfald, nu och för framtida generationer.

Förslaget kan framstå som ambitiöst jämfört med dagens ambitionsnivå i agerandet för att råda bot på problemen med minskande biologisk mångfald och degraderade ekosystemtjänster, men flera decenniers forskning visar allt tydligare att det finns ett enormt glapp mellan vår kollektiva upplevelse av problemens storlek och deras verkliga omfattning.

I Gävleborgs län uppvisar flera miljömål enligt den senaste regionala årliga uppföljningen (2021) en fortsatt negativ trend, vilket är allvarligt. Vårt län har också nyligen drabbats av två stora, kostsamma klimat- och väderrelaterade naturkatastrofer; skogsbränderna 2018 och översvämningarna 2021. Det är just sådana katastrofer som kommer att drabba våra samhällen hårdare om den negativa trenden fortsätter.

Mänskliga aktiviteter i landskapet (såsom utdikning av våtmarker, utträtade av vattendrag mm) har under lång tid, och i allt större utsträckning, lett till minskad biologisk mångfald samt försämrat naturens förmåga att leverera för människan viktiga ekosystemtjänster (exempelvis vattenförsörjning, flödesreglering, mildra effekterna av snabba överskott av vatten och förmåga att producera mat och råvaror) i så gott som alla Sveriges naturtyper/ekosystem. För att vända utvecklingen, särskilt i områden där biologisk mångfald och naturvärden har minskat kraftigt och riskerar att försvinna på sikt, är restaurering av naturens grundläggande funktioner och kvaliteter en absolut förutsättning för att bevara/återskapa områdenas ekologiska funktionalitet och därmed förmåga att leverera ekosystemtjänster idag och i framtiden.

Restaurering av naturtyper/ekosystem är inte minst ett mycket viktigt verktyg för att exempelvis lagra koldioxid, minska koldioxidavgång samt stärka landskapets förmåga att hantera extrema väder- och klimathändelser.

För att bromsa förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster långsiktigt är det mycket viktigt att restaurering av naturområden, återskapande av förlorade naturvärden/funktioner och nyskapande av naturtyper/naturvärden/funktioner genomförs utifrån ett landskapsperspektiv. Det vill säga att de utförs på rätt sätt och på rätt platser i landskapet för att stärka landskapets gröna infrastruktur och ekologiska funktionalitet i ett långsiktigt perspektiv. Enskilda

punktinsatser på spridda platser i landskapet, utan landskapsperspektiv, riskerar att endast generera kortsiktiga lokala effekter.

Utifrån ett grön infrastruktur-perspektiv är EU:s förslag till förordning om restaurering av natur ett stort steg i rätt riktning. Det är mycket bra att landskapsperspektivet och vikten av att främja ekosystemtjänster betonas, samt att förslaget lyfter vikten av att de restaureringsåtgärder som införs inom ramen för den här förordningen ska leda till konkreta och mätbara förbättringar i ekosystemens tillstånd.

Länsstyrelsen Gävleborg anser att förslaget beskriver problematiken och genomförandeunderskottet för restaurering av naturmiljöer. Förslaget med rättsligt bindande mål för restaurering av natur bör leda till ett betydligt större genomförande av nödvändiga åtgärder för att de av riksdagen fastställda svenska miljömålen samt målen enligt Art och habitatdirektivet, Vattendirektivet och Havsmiljödirektivet ska ha en chans att nås.

För att syftet och målet med restaurering av natur som helhet ska kunna uppnås krävs att övrig lagstiftning inom t.ex. skogsbruk och jordbruk harmoniserar med denna. Om inte är risken uppenbar att det kan uppstå konflikter som är kontraproduktiva för syftet och målsättningen.

Av särskild vikt är förslagen att medlemsstaterna ska säkerställa att livsmiljöer inte vidare försämras. Det är också av stort värde att EU kommission utgår från försiktighetsprincipen, något som alltid bör gälla inom miljölagstiftningen.

Läget i Gävleborgs län

I Gävleborgs län har vi särskilt stora svårigheter att nå miljömålen Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv. Alla dessa miljömål uppvisar enligt den senaste regionala årliga uppföljningen (2021) en fortsatt negativ trend, vilket är mycket allvarligt. Inom skogslandskapet har länet särskilt stora problem med fragmentering av landskapet (bristande konnektivitet), brist på död ved och brist på variation i skogslandskapet, brister som alla missgynnar den biologiska mångfalden och skogsekosystemets långsiktiga livskraftighet. Här behöver mycket mer göras, och de specifika förslagen som rör restaurering av dessa ekosystem är därför särskilt välkomna (Artikel 9), speciellt ur ett klimat och biologiskt mångfaldshänseende är detta mycket viktigt. Vad gäller Artikel 10.2 är förslagen i princip helt i linje med vad det av riksdagen antagna miljömålet Levande skogar redan innefattar.

Gävleborgs län har också fortsatt svårigheter att nå miljömålet God bebyggd miljö. Miljöhälsorapport 2021 från Folkhälsomyndigheten visar

att det trots att länet är glest befolkat finns vissa hälsoproblem relaterade till den bebyggda miljön i länet. Förslagen i Artikel 6 om restaurering av urbana ekosystem är därför välkomna.

En av de klimat- och väderrelaterade naturkatastroferna som drabbade Gävleborgs län 2021; översvämningarna i bl a Gävle kan till viss del tillskrivas mänsklig aktivitet som till exempel utdikade våtmarker som inte längre kan hålla vatten och uträtade och kanaliserade vattendrag utan svämplan. När ekosystemen mister förmåga att ta emot och mildra effekter av snabba överskott av vatten ökar risken för stora negativa effekter orsakade av klimatförändringen. Regnet 2021 ledde snabbt till höga vattenflöden i kanaliserade vattendrag och diken, översvämning på hårdgjorda ytor, varvid delar av vägar spolades bort och väldigt stora skador uppstod för företag, privatpersoner och det allmänna etc (lokaler, källare, blev vattenfyllda etc) och därmed stora kostnader.

Ökad ambitionsnivå

Det föreslås en mycket hög ambitionsnivå när det gäller att få bättre ekologisk status på Europas natur under de kommande decennierna.

Bättre ekologisk status för naturen är en förutsättning för att kunna behålla den biologiska mångfalden, att minska klimatförändringarnas negativa effekter och för att vi människor ska kunna få ta del av de ekosystemstjänster som en frisk natur ger oss

Länsstyrelsen Gävleborg är positiva till förslagen om ökade ambitionsnivåer inom området. Länsstyrelsen Gävleborg arbetar med flera restaureringsprojekt inom skyddad natur inom länet, och vet att det fungerar. Det går att återställa skador, och att få mer viktiga substrat och mer naturliga strukturer i flera olika naturtyper genom åtgärder. Vi kan också se på artnivå att genomförda åtgärder är positiva för biologisk mångfald.

En stor del av länets värdefulla natur är tydligt påverkad av mänskliga aktiviteter, och befinner sig långt från ett naturligt tillstånd med hög ekologisk funktion. Vi ser också att naturen framöver riskerar att påverkas än mer negativt av exempelvis invasiva arter och ett förändrat klimat.

För att nå de ambitiösa målen kommer volymerna av naturrestaurering behöva skalas upp från små lokala insatser till åtgärder på en mycket större skala.

Utmaningen bedömer vi ligger i förmågan att skala upp restaureringsarbetet från dagens lokala nivå, där dagens restaureringstekniker och restaureringsmetoder är nya och ibland på ett

utvecklingsstadium till de större åtgärder som behövs för att trenden ska vändas och miljömålen inom länet nås. Det betyder att det är av vikt att restaureringsmetoder och tekniker utvärderas så att utvecklingen av fungerande metoder sker kontinuerligt.

Positivt men även utmaningar

Länsstyrelsen anser att EU kommissionen har presenterat ett balanserat förslag där det, trots att åtgärderna är bindande, finns rum för viss flexibilitet utifrån nationella förutsättningar och där det är tydliggjort att samstämmighet måste råda med direktiv och förordningar som rör främjande av energi från hållbara källor. Det är viktigt att det ska vara genomförbart under svenska förhållanden med regelverk och lagstiftningar.

Vårt samhälle och vår ekonomi är starkt beroende av de fördelar som friska ekosystem ger oss. Länsstyrelsen delar därför EU-kommissionens analys att de ekonomiska fördelarna av att restaurera våtmarker, sjöar och vattendrag, skogar etc vida överstiger restaureringskostnaderna. Dock är dock tydligt att det kommer att krävas stora förändringar och förstärkningar i naturvårdsarbetet för att det ska gå att följa förslagen.

Tack vare att Sverige var tidigt ute med ett nationellt heltäckande och ambitiöst miljömålssystem med miljömål, etappmål, preciseringar och indikatorer finns det sedan länge ett välutarbetat övervaknings och uppföljningssystem gällande tillståndet i miljön i Sverige, på såväl nationell som regional nivå.

Att ta fram nationella restaureringsplaner och genomföra den förberedande bevakning och forskning som krävs (Artikel 11) torde för just Sveriges del därför inte vara särskilt betungande – vi är redan på god väg.

Men även om framtagandet av nationella restaureringsplaner är ett område som Sverige ligger bra till i finns det fler utmaningar med genomförandet. Uppskalningen av de lokala insatser som sker idag till att gälla betydligt större volymer av naturrestaurering framöver och tidplanen att omkring en tredjedel av de restaureringar som krävs ska vara utförda år 2030, är i sig en rejäl utmaning. För att det ska gå att följa förslagen kommer det krävas stora förändringar och förstärkningar i naturvårdsarbetet.

Nationell styrning och ledning kommer att behövas, och de nationella myndigheterna som kommer att arbeta med naturrestaurering kommer att behöva förstärkas.

Finansiering till naturvårdsarbete kommer att behöva förstärkas och framförallt bli mer långsiktig. Ettåriga budgetar som kraftigt varierar i storlek mellan åren är något som är mycket negativt för långsiktigt arbete.

Men även fast vi kommit olika långt inom olika delar bedömer Länsstyrelsen Gävleborg att metoden med upprättande och genomförande av restaureringsplaner som granskas och följs upp av kommissionen kommer leda till ett ökat genomförande av restaurering av natur.

Länsstyrelsen tillstyrker därför att medlemsstaterna bör utarbeta nationella restaureringsplaner.

Utmaningar och behov

Till stora delar är det svårt att överblicka vad förslaget skulle innebära på en mer detaljerad nivå. Om ett sådant här förslag ska leda till storskalig verksamhet är det viktigt att det är tydligt och inte lämnar för stora möjligheter till olika tolkningar.

Utarbetande av planer och genomförande av åtgärder och övervakning kommer att innebära ett utökat arbete och ansvar för berörda myndigheter vilket det kommer krävas resurser för. Det framgår att det är mycket kostsamma åtgärder som kommer att krävas och en omfattande arbetsinsats från bland annat Länsstyrelsens sida under lång tid framöver, som kartläggning, restaurering, övervakning och rapportering, något som måste tillgodoses med ökade anslag och utökade uppdrag.

Finansiering till naturvårdsarbete kommer att behöva förstärkas och framförallt bli mer långsiktig. En strategi för finansiering av åtgärder behöver tas fram parallellt med framtagandet av nationell restaureringsplan. Det är också viktigt att inte restaureringar skjuts upp för mer kortsiktiga satsningar.

Länsstyrelsen i Gävleborg ser även att det finns flera svårigheter med att restaurera livsmiljöer för att få vissa arter till gynnsamt tillstånd. Det handlar inte bara om restaurering utan även om långtgående analyser om varför ett ekosystem inte längre fungerar. När analyserna är gjorda ska ekosystemet restaureras. Detta är en lång process och resultatet kommer inte att ge en synlig effekt förrän flera år framöver.

Länsstyrelsen Gävleborg ser utmaningar med olika klassificeringssystem, när målbilder anges i system som inte används av alla berörda instanser. Det kan innebära att uppföljning blir svårtydlig

och asplittrad. Även begränsning till data med anledning av sekretess och spridningstillstånd kan innebära utmaningar och risker.

Ytterligare en utmaning är att i förslagen kring restaurering av jordbruksekosystem lyfts inte variationen av odlade grödor som ett bidrag till biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Mer detaljerade synpunkter på förslaget:

Restaurering av vattenmiljöer

Erfarenhetsmässigt har vägen med frivilliga åtaganden inte lett till att restaurering av natur (vatten) har genomförts i tillräcklig omfattning för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och återskapa ekosystem med god resiliens. Detta är utförligt beskrivet i förslaget och vi håller med om slutsatserna och att rättsligt bindande mål för restaurering är att föredra.

Förslaget förefaller väldigt ambitiöst, men det är lite svårt att förstå omfattningen av åtgärderna enligt förslaget. Vad innebär konkret ”genomföra restaureringsåtgärder som sammantaget senast 2030 ska omfatta minst 20 % av EU:s land- och havsarealer och senast 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering”. Hur avgörs det hur stor del (areal) av de olika ekosystemen/livsmiljötyper/naturtyper som skall restaureras? Artikel 4-10 hänvisar till planerna enligt artikel 11 och artikel 11 hänvisar till målen i artikel 4-10. Det är även svårt att få grepp på hur förslaget ser på skyddad (N2000) respektive icke skyddad natur avseende på restaureringsmål. Avses all natur av vissa naturtyper är arbetet väldigt ambitiöst.

Vilka naturtyper skall restaureras? För vattendrag täcks merparten av de naturtyper som finns upptagna i bilaga 1. Däremot så platsar inte en stor del av våra sjöar och havsstränder under dessa definitioner. Innebär det att det inte skulle behöva restaureras, alternativt inte är prioriterade att restaureras från EU-perspektiv?

För vatten finns ofta redan bindande krav på de åtgärder som föreslås, i befintliga EU-direktiv. Förslaget pekar på det stora åtgärdsunderskott som finns i Vattenförvaltningen. Det är dock inte helt klart hur förslaget förhåller sig till Vattendirektivet.

Gällande marina miljöer

Förslaget till förordning har stor potential att bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald och bidra till ett välmående hav. Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på förslaget men, det kommer innebära stora utmaningar att kunna uppfylla kraven som ställs.

Förslaget bedöms kräva en omfattande arbetsinsats från Länsstyrelsens sida under lång tid framöver då målbilden är år 2050.

Genomförandet (med kartläggning, restaurering, övervakning och rapportering) bedöms medföra stora kostnader för Länsstyrelsen och betydande resurser behöver sättas till i form av anslag och personalkostnader för hela perioden.

För att leva upp till kraven i förslaget kan åtgärder behöva utföras även i livsmiljöer/naturtypsförekomster på privata fastigheter vilket kan försvåras i och med det nya arbetssättet med frivillighet vid skydd av natur.

Marina underlag

Förslaget ställer stora kunskapskrav med avseende på förekomst av livsmiljöer/naturtyper och arter samt deras tillstånd i den marina miljön. Länsstyrelsen har en del av denna kunskap idag men mycket saknas.

För att kunna identifiera respektive livsmiljö krävs tydliga uppdaterade beskrivningar för alla livsmiljötyperna.

I förslagets bilaga II anges de marina livsmiljötyper och grupper av livsmiljötyper som ska vara i gott tillstånd. Dessa är baserade på EUNIS klassificeringssystem vilken Länsstyrelsen ej har tillämpat tidigare. Kunskapen om dagens utbredning är baserad på Natura 2000 klassificeringen och i mindre områden finns även HUB klassificering som är baserade på punkt inventering kombinerat med modellering. Arealerna är därmed ungefärliga.

Arbetet med marina livsmiljöer/naturtyper förutsätter tillgång till djupdata och möjlighet att nyttja denna vilket är en utmaning i Sverige.

Bristande tillgång till relevanta data på grund av att spridningstillstånd ej ges samt att sekretess läggs på vissa data är en stor utmaning.

Det behövs kostnadseffektiva operativa metoder, samt resurser, för att kartlägga naturtypernas utbredning och geografiska placering till havs.

På grund av bristen på tidserier av marina data är det svårt att fastställa den gynnsamma referensarealen (baserad på arealförlusterna under de senaste 70 åren) och de förväntade förändringarna i miljöförhållandena till följd av klimatförändringarna. Att sätta ett referensvärde för livsmiljöer och populationer som fluktuerar mycket från år till år försvåras ytterligare där en lång tidserie saknas.

Restaurering av marina livsmiljöer

Medlemsstaterna ska kvantifiera den areal som behöver restaureras samt genomföra de restaureringsåtgärder som behövs för att förbättra tillståndet till god i arealer med de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I och II samt genomföra de restaureringsåtgärder som behövs för att återetablera de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga II i arealer som inte täcks av dessa livsmiljötyper. Dessa arealer blir avhängiga bedömningen av den gynnsamma referensarealen för varje grupp av livsmiljötyp.

För flera livsmiljötyper och arter saknas kunskap hur dessa kan restaureras. Det behöver utvecklas vägledningar om restaureringsåtgärder och praxis för restaureringsförvaltning. Det finns tex stor kunskap om restaurering av ålgräs men inte för andra rotade kärlväxter eller kransalger.

Det finns flera svårigheter med att restaurera livsmiljöer för att få vissa arter till gynnsamt tillstånd. I Gävleborg har vi tex ett område där det tidigare år funnits mycket gräsäl men de senaste åren finns det inga individer alls där. Detta kräver först en utredning om varför sälen inte finns kvar, därefter tex en återställning av de fysiska strukturerna om dessa förstörts för att få tillbaka rätt växtlighet som är en förutsättning för att rätt fiskarter ska etablera sig där så att gräsälen återvänder. Detta är en lång process och kommer inte ge resultat på ett år.

I de fall då en minskning av arealen beror på diffusa utsläpp tex övergödning kan det bli svårt att restaurera och återställa livsmiljöer och arter.

För att kunna restaurera och återställa vissa marina miljöer kan det komma att påverka sport- och yrkesfisket negativt.

Uppföljning och övervakning

Länsstyrelsen utför viss marin övervakning (baserad på punk/transektundersökning) men saknar till stora delar den övervakning som krävs enligt förslaget till förordningen. Den befintliga övervakningen ger inte geografiska avgränsningar av enskilda naturtypsförekomster och därmed inte heller klassning av i vilket tillstånd en enskild förekomst befinner sig.

För att bedöma och övervaka utbredningen och kvalitén hos livsmiljöer och arter krävs att det utvecklas bättre fjärranalysteknik och avancerad dataanalys/databehandling. Det behövs speciellt bättre tekniker för att övervaka utbredning i utsjön och på större djup där tex drönare inte kan användas.

Det behöver utvecklas en metod för att bedöma tillståndet för ekosystem för vilka det ännu inte finns övervakning och där utgångslägen inte är känt.

Gällande artikel 8

Förslaget om restaurering av populationer av pollinatörer är mycket välkommet då livskraftiga populationer av pollinatörer är viktiga för uppfyllelsen av flera av Sveriges miljömål. Men ur den synvinkeln skulle restaureringen behöva ske ännu tidigare än vad EU kommissionen föreslår. 2030 ska de svenska miljömålen vara uppnådda, då räcker det inte att ”vända minskningen av populationer av pollinatörer 2030”.

Uppföljning av miljömål

Tack vare att Sverige var unikt tidigt ute med ett heltäckande och ambitiöst miljömålssystem med miljömål, etappmål, preciseringar och indikatorer finns det sedan länge ett välutarbetat övervaknings och uppföljningssystem gällande tillståndet i miljön i Sverige, på såväl nationell som regional nivå. Att ta fram nationella restaureringsplaner och genomföra den förberedande bevakning och forskning som krävs (Artikel 11) torde för just Sveriges del därför inte vara särskilt betungande – vi är redan på god väg. Framtagandet av en nationell restaureringsplan samt bevakning och uppföljning av denna kommer naturligtvis innebära ett utökat arbete och ansvar för berörda myndigheter, och såväl den nationella som den regionala uppföljningen av miljömålen kommer att påverkas, något som måste tillgodoses med ökade anslag och utökade uppdrag. Men med miljömålssystemet redan på plats sedan länge har alla möjlighet att visa på gott exempel, en möjlighet som borde tas.

Om odlingslandskapet

Även om restaurering av natur är angeläget finns det anledning att även i denna förordning förhålla sig till hur livsmedel skulle kunna produceras för att gynna biologisk mångfald för att klara kommande klimatförändringar. Det finns risker att kunskaper om samband går förlorade.

För att gynna ekosystemtjänster i odlingslandskapen och därmed biologisk mångfald behöver fler grödor odlas, alltså växtföljder med mer än fem år. Det även om det har en liten betydelse så finns också anledning att utöka odling med sortblandningar. Olika perenna grödor ger också god effekt, inte minst vallodling. Här skulle en marknad för kolinlagring och efterfrågan på grödor med god kolinlagringskapacitet kunna skapas för att öka lönsamheten i varierad odling

Allmänna synpunkter

IPCC:s rapport 2022 betonar att världen och Europa har ett litet och snabbt krympande fönster för att trygga en framtid där människor kan överleva, då de allt vanligare extrema väder- och klimathändelserna kommer ge mycket svåra och oåterkalleliga konsekvenser. Naturliga och mänskliga system utsätts för betydligt större påfrestningar utan anpassningar och restaurering av natur. I IPCC:s rapport krävs därför snabba insatser för att restaurera skadade ekosystem under de närmaste tio åren för att mildra konsekvenserna av klimatförändringarna.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med enhetschef Anna Jansson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Joel Isensköld medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.