

Länsstyrelsen i Gotlands län yttrande över remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Er beteckning: M2022/01470

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar uppfattningen att vi måste bryta den negativa trend som gäller för ett stort antal livsmiljötyper inom EU idag. För att nå flera av Sveriges gällande miljömål, bland annat *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Myllrande våtmarker* och *Begränsad klimatpåverkan*, samt agenda 2030 arbetet, är de åtgärder som föreslås i förordningen en väg för att vända en negativ trend.

Utifrån den rapportering Sverige regelbundet lämnar till EU (enligt artikel 17, art- och habitatdirektivet) framgår att ett stort antal livsmiljötyper har negativ trend. För Gotlands del gäller detsamma med några undantag.

Länsstyrelsen konstaterar att förslaget är omfattande gällande återetablering av livsmiljötyper. Arbetet med att ta fram en sammanställning av gynnsam bevarandeareal har påbörjats av SLU Artdatabanken i samband med Artikel 17-rapporteringen

En problematik med förslaget är att det tycks utgå från att det finns ett bra kunskapsunderlag om de olika livsmiljötyperna idag. Det kan gälla vissa naturtyper men exempelvis har vi bristfällig kunskap om de marina förhållanden runt Gotland idag vilket försvårar planering och utvärdering.

Länsstyrelsen konstaterar att förslaget är mycket omfattande avseende de arealer som kommer att beröras av restaurering och att det kan vara svårt att nå uppställda mål utan att riskera en minskning av produktionen inom lant- och skogsbruk.

Gotland har 85 000 hektar jordbruksmark. Av dessa utgörs 20 000 hektar av torvmark på utdikade myrar varav upp till 70% skulle kunna bli föremål för restaurering. Totalt är endast ca 5 % av de ursprungliga våtmarkerna på Gotland (jämfört med 1700-talet) opåverkade av någon form av dikningsföretag. Påverkan på livsmedelsförsörjningen kan bli

negativ av förslaget och bör ses utifrån ett kris-och beredskapsperspektiv då nyttjandet av mark för framtida behov av livsmedel bör beaktas.

En långsiktigt tryggad tilldelning av ekonomiska medel till ansvariga myndigheter är av största vikt för genomförandet. Ekonomisk kompensation för privata markägare som påverkas av restaureringsåtgärder är avgörande för hur framgångsrikt direktivets genomförande blir.

Inom redan skyddad natur kan åtgärder kräva ändringar i föreskrifter och skötselplaner. Avseende restaurering av våtmarker krävs det ibland omprövning av dikesföretag eller anmälnings- eller tillståndsförfaranden som är tidskrävande och där utgången inte är given.

Restaureringar i enlighet med förslaget bör kunna leda till att fler företag som arbetar med restaurering kan starta upp och att befintliga företag kan utöka sin verksamhet med fler anställda och därmed ge positiva effekter på det regionala näringslivet.

Länsstyrelsen bedömer att tidsramen om två år för framtagande av den nationella restaureringsplanen är för snäv.

Då antalet remissinstanser är omfattande väljer Länsstyrelsen att belysa flera av förordningsförslagen ur ett Gotlandsperspektiv.

Kommentarer till författningsförslaget

Art 4 Restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattensekosystem

Länsstyrelsen bedömer att åtgärder inom befintliga Natura 2000-områden är realistiska men vill påtala att åtgärder inom naturtypsklassad mark som inte ligger inom beslutat Natura 2000-område kan komma i konflikt med äganderätten då det i princip innebär tvingande åtgärder på privatägd mark om inte en frivillig överenskommelse kan göras med markägaren. För detta krävs utformning och incitament i form av framförallt ersättning. Eftersom statusen på naturtypsklassade marker i många fall har en negativ trend idag, trots att de är utpekade, behöver avsevärda medel göras tillgängliga för att klara av restaureringsuppdraget i enlighet med förslaget.

Art 4.1

Det är rimligt att genomföra restaurering i de arealer som idag är antagna som Natura 2000-områden i enlighet med förslaget. Bevarandeplaner ska finnas för Natura 2000-områden och bör kunna utgöra en grund för restaureringsarbetet. I många fall är dock bevarandeplanerna så allmänt

skrivna att det kan komma att krävas tydligare skrivning om åtgärder som behöver vidtas för att vidmakthålla eller restaurera naturmiljön. Med hänsyn till att områdena är antagna som Natura 2000 är 90% målet 2050 realistiskt förutsatt att medel för åtgärderna säkerställs.

En problematik som Länsstyrelsen Gotland upptäckt är att tidigare naturtypsklassningar inte alltid håller den kvalitet som kan önskas. Orsaken har varit att den ursprungliga klassificeringen gjorts under kort tid med begränsade personella resurser. Ytterligare en bidragande faktor är att framtagna naturtypsvägledning för olika naturtyper är utformade på ett sätt som i vissa fall ger upphov till stort tolkningsutrymme inom och mellan närstående naturtyper. Därmed kommer olika naturtypskarterare göra olika bedömningar och klassa naturtyper olika beroende på tidigare erfarenhet och känsla för hur en naturtyp kan variera inom länet. Kunskapen har med tiden generellt ökat och metoderna har förfinats, vilket gett upphov till att stora förändringar kunnat påvisats mellan karteringar som är gjorda i samband med basinventeringen och de som görs idag. Detta sammantaget medför ofta att man behöver göra tillägg av naturtyper och/eller att vissa naturtyper stryks från Natura 2000-områden. Dessa förändringar samt förändringar i arealsuppgifter är mycket omfattande och kommer med tiden behöva förankras i regeringsbeslut. I undantagsfall kan detta få som följd att vissa ovanliga naturtyper får en kraftigt minskad areal representerad inom närverket Natura 2000.

Det är även viktigt att arealen klassificerad livsmiljö respektive restaurerbar mark kan anges i ett intervall eller att klassificeringssystemet är öppet för dynamiska skeenden då fler livsmiljötyper växelverkar med varandra. Det gäller framför allt i havsmiljöer, men även exempelvis Västlig taiga (9010) som kan utgöras av kalktallskog /skogsalvar som efter torra övergår i mer öppet alvar (6280), eller som börjar betas och övergår till trädklädd betesmark (9070). Det gäller även om redovisningen sker på gruppnivå då Västlig taiga förs till gruppen skogsekosystem, medan Trädklädd betesmark och Alvar förs till gruppen jordbruksekosystem i förslaget.

Stora arealer som är klassade som livsmiljötyp enligt bilaga I, saknar helt skydd idag och ägs till stor del av privata markägare. Intentionen är god men det bör påpekas att rådighetsinskränkningar på grund av restaureringsåtgärder innebär att äganderätten kan komma att stå i konflikt med åtgärderna. Det får förutsättas att EU/staten står för åtgärderna och att markägare kompenseras för eventuellt intrång i samband med åtgärderna. Förslaget kan medföra avsevärda kostnader för genomförandet.

Vid restaurering av skogsekosystem i skyddad natur har vi ett problem med att många av Gotlands skyddade skogar har fri utveckling i beslut och skötselplan. För att kunna genomföra skötselåtgärder krävs en revidering av dessa. Att revidera beslut och skötselplaner kommer att kräva stora personella resurser. Problemet är inte unikt för Gotland utan delas med flera andra län.

På Gotland har Länsstyrelsen genomfört restaurering av skogsbeten i några naturreservat. Länsstyrelsen kan konstatera att åtgärden är kostsam. Inom mark staten äger har åtgärderna dock delvis kunnat bekostas av intäkter från virke i samband med röjningar i enlighet med skötselplanerna vilket visar att vissa typer av skötselåtgärder kan vara självdelfinansierande.

Art 4.2

Artikeln innebär en stor utmaning. Forskningsbaserade och styrande vägledningar krävs, på åtminstone nationell nivå, om hur referensvärden ska tas fram för att ge legitimitet åt dessa. Vid en genomgång av forskningsläget under 2000-talet angående tröskelvärden för skogsnaturtypers möjlighet att hysa livskraftiga populationer angavs andelen 30 % av "ursprungligt" landskap, i en av Naturvårdsverkets publikationer. En andel som förutsätter konektivitet i ett funktionellt landskap. Om ovan nämnda nivå gäller innebär det för Gotlands del att vi till stor del kan arbeta med restaurering för de flesta livsmiljötyper och grupper av livsmiljötyper.

Är det möjligt att återetablera föreslagen andel förlorade livsmiljöer? På Gotland har andelen löväng minskat drastiskt sedan 1700-talet med några få procent kvar av den ursprungliga arealen. Huvuddelen av lövängarna har odlats upp. Att återskapa en löväng av åkermark kan säkert låta sig göras men tar mycket lång tid samtidigt som produktiv åkermark tas ur produktion.

Förslaget anger i och för sig att arealen för gynnsamma referensarealer beräknas på gruppnivå (förslagets bilaga 1) vilket innebär att mark som kan restaureras inom gruppen väljs i första hand om arealer för funktionellt, gynnsam areal inte kan uppfyllas med enbart restaurering.

Det är en utmaning i förhållande till äganderätten att återetablera en tidigare förlorad livsmiljö eftersom det oftast krävs aktiva åtgärder på fastigheten. Det är viktigt att finna bra incitament som gör att markägarna är positiva till åtgärderna.

Art 4.5

Det är bra att frågan om konektivitet lyfts i förordningen eftersom många arter och habitat i små isolerade områden har lägre överlevnadspotential på sikt än arter och habitat i områden som har en naturlig konektivitet. Det är därför inte alltid mängden areal som är huvudsaken utan mängden kopplat till kvaliteten och konektiviteten som är avgörande för att uppnå långsiktig hållbarhet.

Art 4.6

Artikeln belyser betydelsen av att restaurering inte ska vara en engångsinsats, utan att det krävs ett kontinuerligt skötsel för att vidmakthålla uppnått tillstånd. Den löpande skötseln kommer att kräva omfattande resurser. Det handlar om att ansvariga naturvårdsmyndigheter får mer resurser i form av personal för planering, skötselåtgärder och uppföljning men också resurser för att upphandla företag som genomför skötselåtgärder. Det är viktigt att tilldelade medel är öronmärkta för åtgärderna. Det bör även tas fram ekonomiska incitament likt miljöstöd för att få markägare att värdesätta och sköta biologisk mångfald på sina marker.

För Gotlands del kommer detta bli en stor utmaning då länet har en stor andel skötselintensiv natur.

Art 5. Restaurering av marina ekosystem

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

En omfattande arbetsinsats under lång tid framöver kommer krävas av kustlänsstyrelserna och genomförandet bedöms medföra stora kostnader och stora resurser behöver sättas till i form av personal och anslag för hela perioden. Därutöver krävs stora insatser innan arbetet med en restaureringsplan kan fastställas. Till exempel finns det ett flertal Natura 2000-områden som har felaktiga areal och klassificeringar av naturtyper.

Art 5.1

De underlag som Länsstyrelsen har i dagsläget är bristfälliga. Förslaget ställer stora kunskapskrav med avseende på förekomst av naturtyper/livsmiljöer och arter samt deras tillstånd. 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. För att vid ett första stadie kunna leverera en restaureringsplan krävs därför extensiva inventeringar inom länet under en längre tid samt en etablering av en referensvärdesdatabas för samtliga livsmiljöer/naturtyper och arter inom länet.

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 punktinventering kombinerat med modellering. Arealerna är därmed ungefärliga, dessutom skiljer sig EUNIS klassificeringssystemet från den klassificering av habitat som finns identifierade i den regionala planen för marint områdesskydd i Egentliga Östersjön.

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 medges 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.

Art 5.2 - 5.6

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 vägledning om

restaureringsåtgärder och praxis för restaureringsförvaltning. Det finns tex stor kunskap om restaurering av ålgräs men inte för andra rotade kärlväxter eller kransalger.

Östersjötorsken har en stark koppling till djupa mjukbottnar. Många av de har genom åren blivit syrefria. Syrefria botten har ökat i Östersjön och trenden av deras utbredning är dokumenterad. Om dessa livsmiljöer enligt förordningen ska restaureras krävs enorma resurser och prövade metoder. Djupa mjukbottnar är en utpekad naturtyp och livsmiljö enligt EUNIS och plan för marint områdesskydd i Egentliga Östersjön.

De livsmiljöer som är i behov av restaurering på grund av diffusa utsläpp, som t ex övergödning, kan kräva särskilda kriterier vid rapportering. Om problemet kvarstår i miljön kan åtgärder på lång sikt misslyckas vilket i sin tur leda till att en medlemsstat ej levt upp till åtaganden inom förordningen.

Sport- och yrkesfisket kan komma att påverkas negativt. Hur detta påverkar andra åtaganden som en del medlemsstater åtagit sig behöver utredas – till exempel inom FN:s globala hållbarhetsmål och Agenda 2030.

Restaurering i livsmiljöer/naturtyper vid kusten är en utmaning vid privata ägandeförhållanden. En fastighet äger vattnet 300 meter ut från strandkanten eller ned till 3 meter djup. Många äganderättsförhållanden är ej utredda i länet och även här krävs mycket förarbete innan restaurering kan utföras.

Utförandet av detta ambitiösa arbete måste ske inom de regionala havsområdena med ett tillhörande nätverk som skulle fungera liknande de förvaltningsråd som är under framtagande av HaV.

Art 5.8 (c)

Enligt artikel 5.8.(c) kan projekt som havsbaserad vindkraft, kabeldragning och liknande som bedöms vara av allmänintresse accepteras vara en orsak till att 5.6. och 5.7. inte uppfylls. Bedömningen görs enligt förslaget från fall till fall. Länsstyrelsen vill lyfta vikten av möjligheten till att ta hänsyn till kumulativ påverkan vid en sådan bedömning.

Art 6. Restaurering av urbana ekosystem

Art 6.1

Att säkerställa att det inte sker någon nettoförlust av urbana grönområden och trädäckning i stadsområden fram till 2030 kan innebära att det blir svårt att förtäta befintlig bebyggelse i urban miljö och att bebyggelsen flyttar ut på tidigare oexploaterad mark. Regeln kan

också medverka till att äldre (och kanske kulturhistoriskt värdefull) bebyggelse rivs till förmån för nybyggnation när förtätning ska ske.

Kravet på en succesiv ökning av arealen urbana grönområden i städer, mindre städer och förorter räddar liv i och med temperaturutjämning, minskar behov av energikrävande kylanläggningar samt kan utjämna flöden vid skyfall och minska behovet av överdimensionerade dagvattenledningar om kompetens finns med i planeringsskedet. Men kravet kan även tänkas leda till att grönområden förläggs i utkanterna av städerna och förorterna snarare än att de förläggs stadsmiljön. En tydligare styrning kan därför behövas, än vad som nu uttrycks i förslaget. Det är viktigt att se till att bestämmelsen inte leder till att ”onödigt” stora arealer kring befintliga städer och förorter bebyggs när dessa expanderar. I många fall innebär förtätning av befintliga städer och samhällen ett effektivt nyttjande av mark en uthållig väg.

Art 7. Restaurering av den naturliga konektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan

Art 7.1

Kännedomen om barriärer på Gotland är tämligen god. Länet har haft en stor andel våtmarker som idag är utdikade och längs tidigare naturliga vattendrag anlades under perioden 1600-1800-tal mängder med dammar för vattenkvarnar och sågar.

Art 7.2

Huvuddelen av de äldre kvarn- och sågdammarna är idag utrivna. Någon enstaka damm finns kvar, i några fall i anslutning till ännu fungerade historiska kvarn- eller såganläggningar. Det bör skrivas in ett undantag för borttagande av barriärer som hör till viktiga kulturhistoriska miljöer och anläggningar. I vissa fall kan en äldre kvarn- eller såganläggning utgöra byggnadsminne och då kan även tillhörande dammanläggning omfattas. Här bör det räcka med att ordna en fisktrappa eller ett omlöp för att inte skära av ovanliggande vattensystem.

Art 8. Restaurering av populationer av pollinatörer

Art 8.2

Det finns bra arbetssätt idag som kan ligga till grund för kommande genomförandeakter som kommissionen ska anta. Åtgärder för pollinatörer pågår inom regeringsuppdraget pollinatörssatsningen och VIP tillsammans med ett par åtgärdsprogram för hotade arter (vildbin och fjärilar).

Det tar tid för en restaurerad miljö att komma i rätt successionsfas för att passa en viss art, vilket gör det svårt att säkerställa effekten av åtgärden på kort sikt. Förekomst av vanligare arter med liknande livsmiljökrav kan då vara goda indikatorer.

Art 8.3 Att fastställda metoder tas fram för övervakning av pollinatörer välkomnas.

Art 9. Restaurering av jordbruksekosystem.

Förslaget har högt ställda förväntningar på att betesmarker i stor omfattning och i snabbt tempo restaureras för att öka den biologiska mångfalden i odlingslandskapet, inte minst när det gäller anspråkstagande av privatägd mark. Redan idag kan vi se att det finns en brist på betesdjur disponibla för naturbeten och det krävs att konsumenterna fortsatt och i större utsträckning efterfrågar exempelvis betesbaserade produkter, samtidigt som priserna på livsmedel ökar och därmed kan få motsatt effekt redan på kort sikt.

Restaureringsåtgärder är kostsamma och kan inte förväntas ske utan täckning med offentliga medel. I dagsläget är det svårt att säga vad som kan åstadkommas med det nya nationella restaureringsstödet utformning och med en budget som är mindre än för de restaureringsstöd som i nuvarande programperiod finansierats inom ramen för CAP, Common Agricultural Policy. Det kommer sannolikt att krävas omfattande tillskott av offentliga medel för restaureringsåtgärder, men också för att nå en långsiktig hållbar skötsel där så krävs. Det är viktigt att regelverket kring kommande miljöstöd (inom CAP) utformas på ett så att biologisk mångfald främjas.

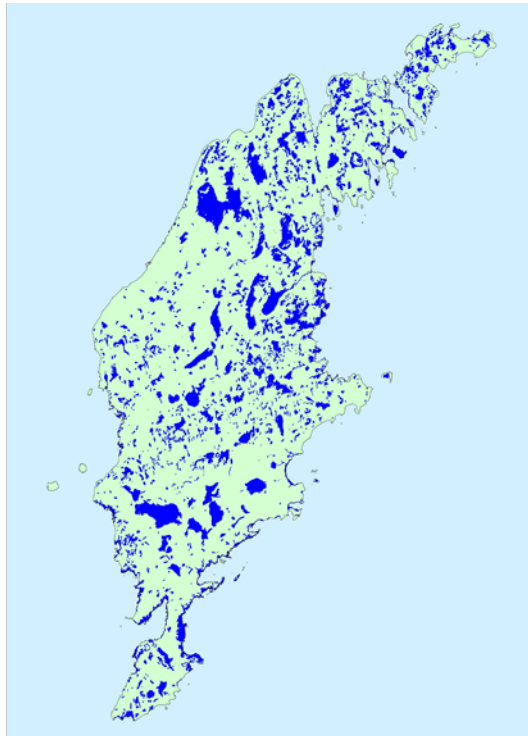
Art 9.4

Av Gotlands ursprungliga våtmarksareal är 56 % uppodlad och endast omkring 5 % helt opåverkad. Enligt våtmarksinventeringen uppgår Gotlands våtmarksareal till 22 273 hektar. Därutöver tillkommer våtmarker vars areal understiger 2 hektar. Den totala arealen våtmarker uppskattar Länsstyrelsen till omkring 25 000 hektar. Dikningarna för uppodling har inneburit att omkring 20 000 hektar torvmarker odlats upp på Gotland. En återföring till våtmark av 70% av arealen till 2050 innebär en minskning av 14 000 hektar jordbruksmark. Den totala arealen jordbruksmark är idag 85 000 hektar.

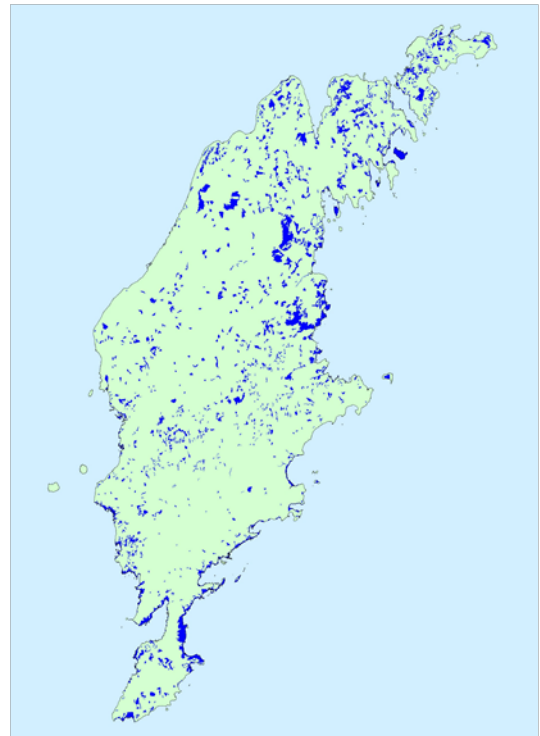
En sådan grad av restaurering av åkermark till våtmark inom Gotlands län skulle försvåra möjligheten till självförsörjning vilket leder till större sårbarhet vid en situation med utebliven livsmedelsimport på grund det säkerhetspolitiska läget. Livsmedelsproduktionen på Gotland har inte

bara betydelse för länets försörjning. En stor del av jordbruksprodukterna försörjer delvis Mälardalen idag.

Nedan presenteras en jämförelse av våtmarkernas omfattning under 1700-talet jämfört med 2008.



Våtmarker 1700-tal, källa: skattläggningskartor



Våtmarker 2008, källa: våtmarksinventeringen

Kap III. Nationella restaureringsplaner

Kapitlet beskriver på ett tydligt sätt hur restaureringsplanerna ska tas fram. En utmaning är att beräkna finansieringsbehoven för genomförandet då planeringen sträcker sig över lång tid och då kostnadsökningar kan komma snabbt beroende på världsläget.

Art. 12.2 (1)

Det är en utmaning att beräkna finansieringsbehoven. Inte minst efter erfarenheterna om hur snabbt ekonomin kan svänga på grund av omvärldshändelser. Sen måste frågan ställas om det finns stödformer framtagna på EU-nivå för både jordbruks- och skogsekosystem som kan gynna genomförande av restaureringsplanerna, innan de nationella restaureringsförslagen ska var färdiga.

Art 13.

Framtagande av utkast till nationella restaureringsplaner inom två år från antagande av förordningen innebär ett omfattande resurskrävande arbete på regional nivå och kan komma att kräva en större ekonomisk

förstärkning till ansvariga myndigheter. Länsstyrelsen bedömer att tidsramen för att ta fram utkast till nationella restaureringsplaner bör utökas. Med hänsyn till inventeringsbehoven är inte två år realistiskt. Bara grundinventeringen av de marina områden är mycket omfattande.

Att de nationella restaureringsplanerna ses över vart tionde år för att kunna korrigera dem får ses som ett rimligt intervall.

Kap. IV. Övervakning och rapportering

Angående de marina systemen utför Länsstyrelsen 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.

Art 17-18

Ett centralt användarvänligt rapportsystem behöver tas fram på EU-nivå för att säkerställa att korrekt och jämförbara data rapporteras in från medlemsländerna.

Administrativt

Länsstyrelsen har noterat en felskrivning i den svenska versionen av förordningsförslagets artikel 9.1 där ordet *skogsekosystem* ska vara *jordbruksekosystem*. Felskrivningen är anmäld till EURLEX.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med enhetschef Petter Rimfors som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljö- och vattenhandläggare Alexandra Colbing och lantbrukshandläggare Gunilla Lexell, deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.