



## Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Er beteckning: M2022/01470

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Hallands län välkomnar skärpningen av krav på ökat tempo i arbetet med att stärka biologisk mångfald som EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur innebär. Tempot för att nå uppsatta mål om biologisk mångfald behöver öka, både nationellt och internationellt. Det är dock viktigt att de föreslagna målen är realistiska och genomförbara, i synnerhet eftersom de är rättsligt bindande. Ekonomisk kompensation till enskilda markägare och näringar som drabbas oproportionerligt mycket behöver belysas ytterligare. Länsstyrelsen anser att kraven kan behöva justeras för att vara genomförbara för Sverige.

### Övergripande synpunkter på förslaget

#### Tempot för att nå uppsatta mål behöver öka

Länsstyrelsen i Hallands län anser att det är av stor vikt att tempot för att nå uppsatta mål avseende biologisk mångfald

Det går dåligt för den biologiska mångfalden oavsett skala man tittar på. Det gäller internationellt, det gäller nationellt och det gäller regionalt i Hallands län. I den senaste miljömålsuppföljningen (2021) för Hallands län konstaterar länsstyrelsen återigen att målet för Ett rikt växt- och djurliv inte nås till 2030 och att trenden för utveckling är negativ. Motsvarande gäller för de övriga naturtypsmålen som inte heller bedöms nås till 2030. För huvuddelen av naturtypsmålen bedöms trenden för utveckling i miljön vara negativ, förutom för Levande sjöar och vattendrag samt Ett rikt odlingslandskap där trenden för utveckling bedöms vara neutral. Att mängden åtgärder behöver öka och att kraven på att vidta åtgärder behöver skärpas är nödvändigt för att miljömålen ska nås. Nuvarande styrmedel för att bromsa förlusten av biologisk mångfald har inte varit tillräckliga.

## Välkomnar skärpta krav på restaurering av natur...

Länsstyrelsen i Hallands län välkomnar därför inriktningen på skärpta krav som EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur innebär. Det är nödvändigt för att nå nationella och regionala miljömål och att leva upp till internationella åtaganden om biologisk mångfald samt ligger i linje med målen för Agenda 2030. Det är också grundläggande för klimatanpassning och för att säkerställa motståndskraftig natur som kan leverera nödvändiga ekosystemtjänster. Länsstyrelsen i Hallands län är positivt inställd till att kopplingen mellan stärkt biologisk mångfald och klimatanpassning betonas. Det är länsstyrelsens uppfattning att den övergripande målsättningen avseende arealmål fram till 2030 har stöd i EU:s strategi för biologisk mångfald.

## ... men är osäkra på det exakta innehållet

Samtidigt som behovet av ambitiösa åtgärder som gynnar biologisk mångfald långsiktigt är stort är det i alla regelverk grundläggande att de föreslagna målen är realistiska och genomförbara. Länsstyrelsen i Hallands län anser att det finns skäl att överväga om rättsligt bindande mål som motsvarar de högt ställda målen i EU:s strategi för biologisk mångfald är rimligt. Det måste t ex säkerställas att inte enskilda markägare eller näringar lider oproportionerligt stor ekonomisk skada. Det finns också risk att genomförandet av förordningen blir alltför administrativt tung. Länsstyrelsen i Hallands län är inte heller säkra på att alla mål är rimliga i en svensk eller, mer specifikt, i en halländsk kontext.

## Allmänna synpunkter

EU-kommissionens förslag till förordning är mycket omfattande och det kommer att krävas stora insatser för att göra tillräckliga insatser inom utsatt tid. Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att en väsentlig del av arbetet med restaurering av natur kommer att utföras i Länsstyrelsernas regi eller med Länsstyrelserna som part. Framför allt finns det till mållåret 2030 uppenbara utmaningar i att skala upp verksamheten på länsstyrelserna vad gäller personal och ledning och styrning av arbetet. Även vad gäller tillgången på arbetskraft med rätt kompetens inom ekologi och naturvård samt för det praktiska utförandet upplever Länsstyrelsen i Hallands län att det redan nu kan vara utmanande. Det är därför bråttom att få styrmedel och finansieringslösningar på plats om det ska finnas någon chans att hinna med de högt uppsatta målen till 2030.

Markåtkomst är en av nyckelfaktorerna för att nå de högt ställda ambitionerna i förslaget till EU-förordning. Det tycks som att förslaget är framtaget med utgångspunkten att all mark är tillgänglig för

restaureringsåtgärder. En stor andel av markerna som berörs är privatägd vilket försvårar ett genomförande av förslaget till förordning avsevärt. Länsstyrelsen i Hallands län vill betona att vårt nuvarande arbete med att stärka biologisk mångfald i princip helt bygger på någon form av avtal och med en stor frivillighet från markägare. Det innebär att det kan vara svårt att öka tempot på det sättet som EU-kommissionen föreslår utan att också påverkan på ägande- och brukanderätten behöver utredas vidare.

Vad gäller kostnader nämns i första hand att jordbrukare, skogsägare och fiskare kan komma förlora inkomster. Det borde finnas betydligt mer påverkande verksamheter som bör bidra till restaurering, som till exempel turism, vattenrening från samhällen, exploatering för bebyggelse och industrietablering. Att jordbruk, skogsbruk och fiske är sektorer som är beroende av ekosystem i gott tillstånd behöver inte betyda att dessa sektorer ska stå för de skador som andra verksamheter orsakar.

Det finns uppenbara risker att förslaget till EU-förordning kommer att innebära att det blir konkurrens om markanvändning mellan olika markslag. Återskapande av ängs- och betesmarker är ofta en återställning från skogsmark till öppen mark. För svenska förhållanden innebär också förslaget att vi troligen kommer att behöva fler betesdjur för att hålla våra marker öppna, vilket även det kommer innebära att ytterligare skogsmark kommer behöva tas i anspråk.

Utöver att förslaget troligen leder till konkurrens mellan markslag innebär den storskaliga förändringen av markanvändning att produktionen av skogs- och jordbruksprodukter kommer behöva förändras.

Antagandet av förslaget till EU-förordning med målet att fastställa rättsligt bindande mål och inrätta en effektiv ram för genomförandet målen riskerar att bli ytterligare en administrativ pålaga, med nationell kostnad för administrativt arbete vilket kan minska medelstilldelning till själva åtgärderna. Det underlag som finns vad gäller behov, bedömningar av tillstånd och planering av restaurering ska sammanställas till en plan och innan detta har skett har det troligen gått ytterligare år utan konkreta åtgärder. Det är inte effektivt att fokus ligger på planering, rapportering och granskning. Förslaget till ny förordning behövs enligt EU-kommissionen för att komplettera de befintliga rättsliga instrumenten med rättsligt bindande mål. Det skulle kunna vara mer effektivt att gå direkt på rättsliga instrument som finns och förbättra dem. Tillskapande av ytterligare rättsligt bindande nivå, mål i detta fall, verkar vara en kringgående rörelse i stället för mer direkt agerande.

Det föreliggande förslaget har kopplingar till ett flertal andra styrdokument från EU-kommissionen. Exempel på sådana styrdokument är LULUCF-förordningen (Land Use, Land Use Change and Forestry) som också kräver markareal och EU:s strategi för jord- och markhälsa 2030. För Länsstyrelsen i Hallands finns det uppenbara risker att intressekonflikter uppstår mellan olika, i sig ändamålsenliga, syften även om båda dessa exempel är en del av den gröna given.

## Detaljsynpunkter på förslaget

### Kapitel II – Restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattens ekosystem

Länsstyrelsen uppfattar att artikel 4 och artikel 5 generellt är mer genomarbetade och tydligare i sin utformning. Målen i artikel 4 och 5 uppfattas också som tydligare med kopplingen till art- och habitatdirektivet samt naturtyper enligt EUNIS.

Artikel 6 – 10 har mer karaktär av satsningar på enstaka åtgärdstyper inom sina respektive ekosystem. Det är viktiga åtgärder för ökad biologisk mångfald men framstår lite som tagna ur sitt sammanhang.

Länsstyrelsen i Hallands län menar att om inte förslaget till förordning kan antas i sin helhet eller med bara små förändringar finns det skäl att gå vidare med i första hand innehållet i artikel 4 och artikel 5 som i sig är kraftfulla satsningar för att förstärka biologisk mångfald.

### Artikel 4 – Restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattens ekosystem

Kunskapsläget gällande vad som kan och bör restaureras är olika beroende på naturtyp och del av landet. Att kunskapen är olika geografiskt gäller även på regional nivå. Mycket kunskap om läget avseende bevarandestatus finns, t ex i Sveriges rapportering av bevarandestatus 2013 – 2018 och i Prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 år 2021 – 2027. Mycket kunskap finns också samlad i de olika dataunderlag som tagits fram genom åren och i den nationella och regionala miljöövervakningen. Trots detta finns avsevärda luckor i kunskapsläget när behov av åtgärder ska omsättas i praktiken. Detta gäller inte minst när restaureringsåtgärderna ska skalas upp mycket och snabbt. Länsstyrelsen i Hallands län hyser en oro över att fokus inte kommer hamna på att rätt åtgärder görs på rätt plats utan att det blir viktigare att genomföra åtgärder för att klara betinget. Samtidigt behöver detta balanseras mot att målsättningen om att ha fullständig kontroll på

olika livsmiljöer förstärker risken att restaurering av natur stannar i ett planläggningsskede i stället för åtgärder.

I det svenska naturvårdsarbetet är restaurering av natur för att utöka arealerna av naturtyper i art- och livsmiljödirektivet ofta knutet till områdesskydd. Utan områdesskydd eller någon annan form av avtal med markägare är det mycket svårt att få åtkomst till den mark som ska restaureras. Inte minst är det tydligt att de skogliga naturtyperna inom livsmiljödirektivet inte når gynnsam bevarandestatur till följd av otillräckliga avsättningar av mark till områdesskydd, även om det också finns behov av åtgärder för att motverka brist på naturliga störningar och igenväxning. Mot bakgrund av restaureringsåtgärder i skogen ofta hänger samman med områdesskydd är måläret 2030 väldigt nära. Att bilda områdesskydd är oftast en utdragen och kostsam process och sannolikheten är stor att det inte går att planera för restaureringsåtgärder för de skogliga livsmiljötyperna i tillräckligt stor utsträckning fram till 2030.

Inom det öppna landskapet är det både brist på areal och brist på kvalitet som orsakar att livsmiljöerna inte når gynnsam bevarandestatus. Igenväxning är ett omfattande bekymmer i såväl gräsmarker som i hed- och dynlandskapet. Gemensamt för samtliga miljöer inom det öppna landskapet är att det finns behov av att arealerna som restaureras och sköts för att gynna biologisk mångfald ökar. Betoning behöver dock läggas på det senare; det finns stora behov av att göra investeringar av engångskaraktär för att restaurera öppna marker men behovet av efterföljande kontinuerlig skötsel är om möjligt ofta ännu större. Det är också rent ekonomiskt en betydligt större kostnad att upprätthålla skötseln av öppna marker än att göra restaureringsåtgärden.

I förslaget till förordning anges under skäl 35 och i artikel 4 (och artikel 5) att det emellertid är viktigt att ta hänsyn till eventuell force majeure, som kan leda till försämring i arealer som täcks av dessa livsmiljötyper, och till oundvikliga livsmiljöförändringar som orsakas direkt av klimatförändringarna eller till följd av en plan eller ett projekt av tvingande allmänintresse, för vilka det inte finns några mindre skadliga alternativa lösningar att tillgå. Länsstyrelsen i Hallands län anser att formuleringar som ”tvingande allmänintresse” erfarenhetsmässigt visat sig vara ett tänjbart begrepp. Det kan komma att urholka hela syftet med förordningen. Det är ineffektivt att restaurera livsmiljöer i vissa områden samtidigt som andra medvetet förstörs eller försämras. I de allra flesta fallen är det bättre att skydda habitaterna från att förstöras än att kompensera eller restaurera förstörda habitat. Många gånger genomförs kompensationsåtgärder på platser som inte är helt optimala, men det är där det är framkomligt. Ett exempel är utdikade våtmarker. Det anläggs våtmarker på olika ställen i landskapet där det finns mark som inte kan

användas till att odla på men det är kanske inte på den platsen våtmarken fanns från början.

### Artikel 5 – Restaurering av marina ekosystem

Förslaget till förordning innebär en betydande ökning av faktiska åtgärder i den marina miljön. Kunskapsläget om de marina livsmiljöerna är begränsade så för att skapa förutsättningar för träffsäkra åtgärder kommer kunskapsuppbyggnad, genom till exempel inventering och övervakning, behöva utökas kraftigt.

Åtgärder för att återskapa natur genom restaurering är mycket kostsamt. Befintliga livsmiljöer behöver därför identifieras och skyddas som en första åtgärd. Insatser för att stärka nätverket av skyddade områden kommer behövas och översyn av föreskrifter i befintliga skyddade områden kommer behöva ses över.

Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att ytterligare fiskeregleringar kan komma att krävas, nationellt såväl som inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. I första hand gäller det områden där utpekade livsmiljöer identifierats, men det kan också behövas även i områden utanför dessa områden. Fiskeverksamhet kommer därför påverkas. Samtidigt är väl fungerande marina ekosystem en förutsättning för långsiktig förvaltning av fiskeresurserna.

### Artikel 6 – Restaurering av urbana ekosystem

Länsstyrelsen i Hallands län instämmer i att grönområden och träd i urbana miljöer är viktigt. De bidrar med en stor mängd ekosystemtjänster och livsmiljöer för biologisk mångfald. Med det sagt är förslaget till förordning helt inriktat på att urbana miljöer ska innehålla en given kvantitet grönområden och krontäckning uttryckt som en andel av totalarealen. Länsstyrelsen i Hallands län vill särskilt påpeka att kvalitativa aspekter på grönområden är otroligt viktiga för att de önskvärda ekosystemtjänsterna ska levereras.

Hur man mäter har mycket stor betydelse för realiserbarheten av målen. Ingår privat ägd kvartersmark, t ex trädgårdar eller bostadsområdets gemensamhetsytor, i de urbana ekosystemen eller är det enbart ytor som är tillgängliga för alla? Ska grönområden i direkt anslutning till tätorten räknas med eller inte? Den viktigaste frågan för att fullt ut förstå vilka konsekvenser genomförandet av förslaget till förordning kan komma att få är hur städer, mindre städer och förorter definieras. Utan en tydlig, och framför allt realistisk, definition finns det risk att regleringar som kan vara relevanta i vissa nationella eller regionala sammanhang skapar stora problem för samhällsplanering i andra nationella eller regionala sammanhang.

Om en noll nettoförlust-princip ska tillämpas finns risken att våra städer och tätorter bara breder ut sig på kringliggande marker istället för att förtätas. Risken finns då att avvägningen mellan att bevara naturmark eller livsmedelsproducerande åkermark vid tätortens gränser får ge vika för bevarandet och utvecklandet av grönstruktur inne i tätorterna. Samtidigt förlorar vi andra viktiga miljövinster, som t ex högre transporteffektivitet och bättre utnyttjad infrastruktur, om vi inte förtätar våra urbana miljöer.

Länsstyrelsen i Hallands län vill också lyfta fram att långt ifrån alla städer och tätorter, framför allt de mindre tätorterna, har ett underskott på grönområden eller krontäckning. Att införa en noll-nettoförlust och till och med införa en nettoökning kan innebära att bostadsbyggandet och landsbygdsutvecklingen kan försvåras.

Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att införandet av kraven på urbana ekosystem i förslaget till förordning kan motverka Sveriges mål om bostadsbyggande.

I förslaget finns krav på integrerande av urban grönska i befintliga och nya byggnader och infrastrukturbyggnader. Detta kan vara svårt att genomföra på grund av begränsningar i nuvarande plan- och byggregleringar.

Länsstyrelsen i Hallands län vill också påpeka att Plan- och bygglagen som styrdokument skulle kunna fungera för den strategiska planeringen för att uppnå kraven i förslaget till förordningen. Plan- och bygglagen fungerar sämre som styrdokument när det kommer till det konkreta bevarandet och utformandet av urbana grönområden förutom vid exploateringstillfället då vissa krav kan ställas.

#### Artikel 7 – Restaurering av den naturliga konnektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan

Förslaget till förordning fokuserar på att identifiera och avlägsna barriärer för konnektivitet i vattendrag. Att det pågående arbetet i den Nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) fortskrider är grundläggande för Sveriges möjligheter att lev upp till de föreslagna kraven.

Länsstyrelsen i Hallands län vill betona att behoven av åtgärder för de limniska ekosystemen är väsentligt större än att säkerställa konnektivitet i vattendrag. Det omfattande kalkningsarbetet av sjöar och vattendrag är en förutsättning för att nå målen som fastställs i artikel 1. Likaså krävs omfattande arbete för att minska övergödning och utsläpp av förorenade ämnen till våra sjöar och vattendrag samt omfattande restaureringar av limniska livsmiljöer och strandzoner.

## Artikel 8 – Restaurering av populationer av pollinatörer

Länsstyrelsen i Hallands län ställer sig bakom målsättningen att medlemsstaterna ska vända minskning av pollinatörer senast 2030 för att därefter uppnå en ökande trend. Det är dock länsstyrelsen uppfattning att förekomsten av pollinatörer snarare är en följd av de övriga ambitionerna kring restaurering av natur i EU-kommissionens förslag till förordning än ett mål i sig. Det är därför rimligare att trenden för populationer av pollinatörer används som en indikator i arbetet med restaurering av natur.

Populationsstorlekar av pollinatörer är ett område där kunskapsnivån är förhållandevis låg. Det pågår arbete att ta fram övervakning av pollinatörer nationellt, men som det ser ut nu kommer det vara svårt att ha data tillgängliga där trenden 2030 är tydlig.

## Artikel 9 – Restaurering av jordbruksekosystem

Att det finns stor anledning att göra åtgärder i det svenska jordbrukslandskapet råder det ingen tvekan om. Flera indikatorer pekar på att utvecklingen går åt fel håll och miljömålet Ett rikt odlingslandskap nås inte. Det är emellertid generellt svårt att bilda sig en uppfattning om vilka restaureringsåtgärder i jordbrukslandskapet som kommer behövas för att uppnå målet i förslaget till förordning. Som förslaget ser ut nu baseras framgång på tre olika index, index för gräsfjärilar, lager av organiskt kol och andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Till det kommer ett index baserat på jordbruksfåglar. Indexet om jordbruksmark som gynnar hög biologisk mångfald omfattar marker som inte får användas till produktion, inte heller bete. Det är för det första olyckligt att basera bedömningen av om bindande krav på ett fungerande jordbruksekosystem nås på så få index – ett fungerande jordbruksekosystem är så oerhört mycket mer komplext. För det andra är en nyckel till fungerande jordbruksekosystem i Sverige att markerna betas och brukas. Att då ha ett mål om att andelen mark ska tas ur produktion ska öka är ytterst olämpligt. Brukandet av jordbruksmarken behöver öka för att stärka livsmedelsproduktionen och den nationella självförsörjandegraden. Detta är inte minst viktigt av beredskapsskäl.

Avseende punkten 9.3 bör det framhållas att flera av de arter som nämns på den svenska listan av jordbruksmarksfåglar är flyttfåglar. Sverige som nation kan därför inte ensamt styra över hur populationerna av de fågelarterna utvecklas, oavsett hur kraftfulla åtgärder som vidtas i Sverige. Ett exempel är ortolansparven som utsätts för olaglig jakt längs flyttvägarna och miljöförändringar i övervintringsområden. Att åtgärder behöver göras i Sverige för att gynna fågelarter bundna till jordbrukslandskapet råder det ingen tvekan om, men att basera



uppföljningen av bindande krav på index där Sverige som nation inte har hela rådigheten är inte lämpligt.

Länsstyrelsen i Hallands län avstyrker artikel 9.4. Förslaget till förordning är enligt Länsstyrelsen bedömning för långtgående. Länsstyrelsen instämmer i att återvätning av torvmarker som dikats ut är en utmärkt åtgärd för att minska utsläppen av växthusgaser och för att gynna biologisk mångfald. Länsstyrelsen vill dock lyfta fram att trots att Hallands län nationellt sett har liten andel av jordbruksmarken (mer specifikt blocklagd jordbruksmark, dvs som ingår i CAP) är det en inte oväsentlig del av Hallands odlingsmark som berörs. 4,4 % av Hallands jordbruksmark är organogen och av dessa är fyra femtedelar torvmark. Vidare används ungefär två tredjedelar av den organogena marken som åkermark i växtföljd, dvs odling av ettårig gröda ett eller flera år under växtcykeln. Betesmark utgör huvuddelen av den resterande användningen. Att sätta upp mål att dessa arealer ska flyttas över till betesmark eller helt tas ur produktion genom återvätning skulle innebära ett rejält avbräck för produktionen av livsmedel i Halland. I detta sammanhang behöver man också lägga med det faktum att möjligheten att kunna leva på livsmedelsproduktion är en förutsättning för att brukare ska finnas kvar och hålla jordbruksekosystemet i gång.

Länsstyrelsen i Hallands län vill nogsamt poängtera att återvätning av utdikade torvmarker är en mycket positiv åtgärd och bör vara en del i arbetet med restaureringen av jordbruksmarksekosystemen. Återvätning bör dock koncentreras till marker där en stor del av det organogena innehållet finns kvar och till arealer som ligger utanför den blocklagda jordbruksmarken. Bindande krav på nivåer enligt förslaget är dock för långtgående.

### Artikel 10 – Restaurering av skogsekosystem

Miljömålet Levande skogar nås inte. I den senaste utvärderingen av miljömålet har Skogsstyrelsen konstaterat att nuvarande åtgärder inte räcker för att vända utvecklingen. På motsvarande sätt finns det därför stor anledning att utöka åtgärderna för stärkt biologisk mångfald i skogslandskapet. Sex olika index föreslås för att mäta att skogsekosystem restaureras vilket riskerar att reducera den komplexa frågan om de grön infrastruktur i skogsekosystemet för mycket.

### Kapitel III – Utarbetande av nationella restaureringsplaner

#### Artikel 11 – 16

Arbetet med att ta fram de nationella restaureringsplanerna kommer vara ett mycket omfattande arbete. Även om mycket kunskap redan finns och det förväntas att man i framtagandet av restaureringsplanerna i huvudsak

ska luta sig på befintlig kunskap så måste man ta i beaktande att det finns stora kunskapsluckor.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att intressekonflikter kommer behöva hanteras i samband med framtagandet av restaureringsplanerna. För att ge legitimitet till restaureringsplanerna och de efterföljande faktiska åtgärderna är det mycket viktigt att det finns en process där alla intressen ska kunna vara delaktiga i framtagandeprocessen.

#### Kapitel IV – Övervakning och rapportering

Kraven på övervakning och rapportering bedöms som mycket omfattande. Det finns därför skäl att fundera över om rapportering bör ske med glesare intervall. Samordningen med annan rapportering behöver också fungera. En stor del av förslagen till krav i förordningen är kopplade till redan befintliga direktiv och det finns därmed risk för dubbelrapportering.

Resursbehovet för övervakning och rapportering enligt förslaget är stort. Det bör noteras att en för stor omfattning av rapportering och övervakning riskerar att ta resurser från faktiska åtgärder.

#### Bakgrundsinformation

Länsstyrelsen svarar på Miljödepartementets remiss om EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur. Förslaget är del av EU:s gröna giv och innehåller bindande mål för medlemsstaterna om restaurering av ekosystem.

#### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Brittis Benzler med naturvårdshandläggare Daniel Helsing som föredragande. I ärendet har också landsbyggsdirektör Kristin Ovik, naturvårdsdirektör Henrik Martinsson och länsråd Jörgen Peters medverkat.

Kopia: jorgen.sundin@regeringskansliet.se