



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
jorgen.sundin@regeringskansliet.se

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

Ert diarienummer: M2022/01470

Sammanfattning

Lännsstyrelsen i Jämtlands län tillstyrker Europaparlamentets och Rådets förslag till förordning om restaurering av natur 2022/0195 (COD), fortsättningsvis benämnd restaureringsförordningen i Lännsstyrelsens yttrande. Lännsstyrelsen ser dock behov av att vissa delar i förordningen förtydligas och utvecklas för att underlätta såväl implementeringen som genomförandet.

- Lännsstyrelsen bedömer att förslaget ligger väl i linje med uppdraget för grön infrastruktur och åtgärdsbehoven för att uppnå såväl nationella som regionala miljömål.
- Förslaget stärker arbetet med Agenda 2030 genom konkretisering i målsättningar där flera Agenda 2030 mål hanteras samtidigt.
- Förslaget beskriver väl kopplingen mellan biologisk mångfald och såväl klimatåtgärder som åtgärder för klimatanpassning.
- Lännsstyrelsen bedömer att restaureringsförordningen på flera sätt kan komma att bidra till ökad sysselsättning på landsbygden. Mer direkt genom konkreta restaureringsåtgärder och indirekt genom att skapa ytterligare förutsättningar för natur- och friluftslivsturism samt en livsmedel- och vattenförsörjning som baseras på friska ekosystem.

Områden i förordningen som behöver förtydligas och utvecklas

- Ökade resurser för länsstyrelserna och andra myndigheter är en förutsättning för att arbetet ska kunna genomföras. De nationella restaureringsplanerna behöver arbetas in i regionala åtgärdsplaner för att kunna anpassas till regionala förutsättningar och behov. Arbetet bedöms på så sätt få en ökad precision utifrån

avvägningar mellan naturvårdsnytta och andra samhällsviktiga verksamheter.

- För såväl Jämtland som Sverige i stort behöver rådighetsfrågan över mark och vatten tas i beaktning. Befintliga styrmedel och bidragsformer behöver ses över för att möjliggöra genomförande av åtgärder på samtliga marker, såväl privata som statliga. Detta gäller inte minst naturtyper som gräsmarkshabitat, skogshabitat och jordbruksmark.
- Ekonomisk kompensation till enskilda markägare och näringar som drabbas oproportionerligt mycket behöver belysas och tydliggöras ytterligare. Här är viktigt att klargöra när markägare har rätt till ekonomisk kompensation och när åtgärder faller in under vad som krävs enligt lagen och inte ger rätt till ekonomisk kompensation.
- Fler ekonomiska incitament för att restaurera naturmiljöer behövs. Kompensationspooler skulle kunna snabba på arbetet och säkerställa att förorenaren betalar. Men för att det ska kunna genomföras i praktiken behövs tydlighet och uppföljning. Genom att se över förutsättningar till att skapa ökade ekonomiska incitament och förutsättningar för att göra frivilliga åtgärder kan ett komplement skapas till hårdare miljökrav som minskar konflikter mellan enskilda intressen, äganderätt och det samhällets behov av naturmiljöer.
- För sjöar och vattendrag är det viktigt att den planerade processen i den Nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) genomförs som planerat.

Även vissa gamla tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan behöva omprövas för att restaureringsinsatser ska få full biologisk effekt i vattenmiljöerna. Paragrafen om omprövning av miljöfarlig verksamhet behöver användas i större omfattning.

- De svenska LIFE-projekten har varit mycket framgångsrika och LIFE-fonden pekas ut som en central finansieringsväg för åtgärder kopplade till förordningsförslaget. De svenska projekten har hittills fokuserat på befintliga Natura 2000-områden. För att nå uppsatta mål i artikel 4 måste åtgärder också kunna genomföras utanför Natura 2000-områden.
- Länsstyrelsen saknar kulturmiljöfrågorna. Dessa frågor behöver vägas in för att åtgärder för restaurering inte ska riskera att förstöra kulturarv och urholka de kulturella ekosystemtjänsterna.

- Förslaget ställer stora krav på kunskapsunderlag som visar på förekomst och tillstånd för berörda naturtyper och livsmiljöer. Därför behövs resurser tillföras även för den delen.
- EU-kommissionen kan med fördel lyfta mänsklighetens vinster med förslaget än mer. Inte minst i form av att så snabbt som möjligt få till insatser för tryggad livsmedelsförsörjning, rent vatten, koldioxidsänkor och skydd mot naturkatastrofer orsakade av klimatförändringarna, så som extremväder samt minskad risk för bränder och pandemier.

Bakgrund

EU:s medlemsstater lyckades inte nå målen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som ställdes upp i EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020, vilket medför ett starkt behov av kraftigare åtgärder. EU-kommissionen har därför arbetat fram ett förslag till förordning om restaurering av natur (2022/0195 (COD)). Förordningen beskriver sakligt och ändamålsenlig bakgrund, nuläge, orsakssambanden och behovet av ytterligare åtgärder för att nå flera av de globala målen.

Totalt sett kan fördelarna med att restaurera naturtyper som omfattas av bilaga I uppskattas till storleksordningen 1 860 miljarder euro, medan kostnaderna beräknas till cirka 154 miljarder euro. Värdet av insekters pollinering av grödor uppskattas t.ex. till omkring 5 miljarder euro per år i EU.

Restaureringsförordningen bedöms öka åtgärdstakten för nationella och regionala miljö kvalitetsmål

Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen i länet, statusklassningen inom vattenförvaltningen och bevarandestatusen i våra Natura 2000-områden visar att de mål, strategier och åtgärder som funnits på plats länge inte förmått bromsa utarmningen av mångfalden. Det är tydligt att det krävs tydligare och kraftfullare ramar för alla medlemsländer för att kunna nå målen i EU:s strategi för 2030.

Åtgärdsförslagen restaureringsförordningen bedöms ge en positiv utveckling för alla miljö kvalitetsmål. För Jämtlands län gäller detta särskilt möjligheten att uppfylla miljö kvalitetsmålen; Ett rikt växt- och djurliv, Levande Skogar, Myllrande våtmarker, Levande Sjöar och vattendrag och Ett rikt odlingslandskap.

Hur det påverkar restaureringsförordningen Länsstyrelsernas arbete

En förordning av denna dignitet kommer att kräva mycket arbete av länsstyrelsen och andra myndigheter vad gäller samordning, dialog med kommuner, markägare och andra landskapsaktörer. Dialog och uppbyggande av kunskapsunderlag tar tid och är kostsamt så ökade resurser för länsstyrelserna och andra myndigheter är en förutsättning för att arbetet ska kunna genomföras. Det behövs även ökade medel för metodutveckling, kunskapsuppbyggnad, datainsamling, digitalisering, miljöövervakning och uppföljning. Det är i dagsläget inte möjligt att kvantifiera arbetsinsatsen för dialog, förankring och rådgivning, men den bedöms bli omfattande, inte minst i samband med att den nationella restaureringsplanen ska tas fram.

Bortsatt från skog, där stora skogsägare och skogsbolag kan planera, samordna och genomföra åtgärder behöver Länsstyrelsen utifrån länets regionala förutsättningar ofta vara drivande och ibland även utförare av restaurering inom flera naturtyper.

Förslaget ställer stora krav på kunskapsunderlag som visar på förekomst och tillstånd för berörda naturtyper och livsmiljöer men även för berörda kulturmiljöer. Sådana underlag saknas i stora delar idag. En övervakning som svarar mot dessa behov behöver etableras i ett tidigt skede för att kunna generera de underlag och den kunskap om tillståndet som behövs. Övervakningen behöver också vara långsiktig för att kunna följa förändringar i miljötillståndet, både för livsmiljötyperna och de arter som berörs. De underlag som kartläggningen och övervakningen genererar är avgörande för att rätt åtgärder ska kunna planeras för och genomföras. En inledande satsning på kartläggning och övervakning förväntas därför vara mycket kostnadseffektivt och kan ge besparingar på sikt. För att detta arbete ska bli effektivt och få en långsiktighet behöver finansieringen säkerställas, inte bara för åtgärdernas genomförande utan också för kartläggning och övervakning. Det är även av stor vikt att det i god tid tydliggörs vem som ansvarar för denna övervakning och för att ta fram nödvändiga kunskapsunderlag.

Incitament för frivilliga åtgärder behövs

Frivillighet och ekonomiska verktyg/incitament är en förutsättning för att återställa naturmiljöer i Sverige idag. Genom att se över förutsättningar till att skapa ökade ekonomiska incitament för att göra frivilliga åtgärder kan ett komplement skapas till hårdare miljökrav. Detta skulle kunna minska konflikter mellan enskilda intressen, äganderätt och det samhällets behov av naturmiljöer.

Det finns en ömsesidig koppling mellan natur- och kulturmiljö och mellan bebyggd miljö, ekosystem, landskaps och kulturarv. Ökade incitament att bevara gröna miljövärden kan ha en positiv inverkan på förutsättningarna för att främja och bevara biologiskt kulturarv och fysiska landskapsvärden (jfr tex jordbrukslandskap i Artikel 9). Det kan också ha en positiv inverkan på skogens kulturarv.

Nationella restaureringsplaner (artikel 11) – Med tydlig koppling till regionala planer

Den nationella restaureringsplanen ska ta hänsyn till allmänhetens delaktighet och om hur lokalsamhällets och lokala aktörers behov ska beaktats. Det därför viktigt att det även finns ekonomiska förutsättningar för att lösa olika intressekonflikter som kan uppstå. Intressekonflikter kan till exempel röra kulturmiljö, jordbruk och skogsbruk. Det finns anledning att överväga system för att löpande rapportera, följa upp och utvärdera målkonflikter. En nationell restaureringsplan som inte innehåller hänsyn, tydliga avvägningar och bestämda mål gällande kulturmiljöer, kommer att ge negativ påverkan på kulturmiljön.

Den nationella restaureringsplanen behöver länkas ihop med övriga uppdrag och anslag inom restaureringsarbetet, tex. vattenförvaltning, kalkning, våtmarksrestaurering, LONA, LOVA, vilda pollinatörer, områdesskydd samt skötsel och underhåll av skyddade områden. På så sätt kan den nationella restaureringsplanen arbetas in i regionala åtgärdsplaner med möjlighet till anpassning utifrån regionala förutsättningar och behov.

Viktigt med uppföljning

I takt med att restaureringsarbetet ökar behöver medel för uppföljning och miljöövervakning utökas för att möjliggöra relevant uppföljning och metodutveckling av restaurerings-insatserna.

Skogar (artikel 4 och 10)

Skogen har alltmer hamnat i fokus i länets miljöarbete. Skogens roll å ena sidan för att med skogsprodukter ersätta fossila produkter som plast, betong och drivmedel, å andra sidan skogens betydelse för den biologiska mångfalden och för att nå de båda målen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv.

Förslaget bedöms i stort om det genomförs få en positiv effekt på de areella näringarna eftersom de har ett direkt beroende av fungerande ekosystem. Några exempel är ökad pollinering och minskad risk för torka inom jordbruket samt ökad motståndskraft mot skadedjur och minskad risk för bränder inom skogsbruket.

Vad som är en naturmiljö behöver definieras för att kunna hantera skogsbruket. Ska skogen definieras som naturmiljö eller som en bruksmiljö, alltså liknande jordbruket och därmed hanteras på samma sätt som jordbruket. Det vill säga att inslaget av naturmiljöer i skogsbrukslandskapet ska öka på liknande sätt som för jordbrukslandskapet.

Att skydda de allra värdefullaste återstående naturskogarna är viktigt i det samlade arbetet med att restaurera skogsekosystem.

Skogsmark har skogsbruk som pågående markanvändning. För att även kunna genomföra betydande restaureringsinsatser av skogliga livsmiljöer på privata marker finns behov att se över och utveckla system för finansiering och ersättningssystem.

Sjöar och vattendrag (artikel 4 och 7)

Jämtlands län är en nettoexportör av fossilfri el, men vattenkraften har sedan länge utgjort ett problem för fungerande vattenkosystem, den biologiska mångfalden och målet Levande sjöar och vattendrag. Därför är det viktigt att pågående arbete med den nationella planen för miljöanpassning av vattenkraften fortsätter enligt plan. Den här bedömningen baseras både på kraven i artikel 7 i förslaget, och målen och kraven relaterade till limniska livsmiljötyper och livsmiljöer för arter i artikel 4

I princip samtliga avrinningsområden från Dalälven och norrut har nyttjats som flottled för timmertransport. Merparten av vattendragen inom dessa avrinningsområden har utgjort allmän flottled som bildats, nyttjats och senare avslutats av staten. Staten bör därför även finansiera restaurering och återställning av ekologiska funktioner kopplat till tidigare flottningsepok för dessa avrinningsområden.

De svenska LIFE-projekten har varit mycket framgångsrika och LIFE-fonden pekas ut som en central finansieringsväg för åtgärder kopplade till förordningsförslaget. De svenska projekten har hittills fokuserat på befintliga Natura 2000-områden. För att nå uppsatta mål i artikel 4 måste åtgärder också genomföras utanför Natura 2000-områden. Att arbeta med LIFE utanför Natura skulle kunna medföra ett annat arbetssätt och andra förutsättningar, bland annat om det saknas en befintlig dialog med markägare. Förutsättningar för nationella myndigheter gällande långsiktig medfinansiering med tillräckligt bemyndigande för långa LIFE-projekt behöver bibehållas och helst förbättras ytterligare.

Generella krav skulle kunna likriktiga och förenkla arbetet. Sådana skulle kunna vara krav på skyddszoner längs alla vattendrag, detta krav finns redan idag i Danmark.

Gräsmarker (artikel 4 och 9)

De flesta gräsmarker i Jämtland kräver någon form av skötsel för att inte växa igen, men dålig ekonomi i lantbruket gör att dessa marker överges. Restaureringsbehovet är därför stort.

Jämtlands län är ett stort län med en mångfald av olika gräsmarkstyper. De varierar både i naturtyp, skötsel och storlek. Det gör att det krävs olika engagerade lantbrukare, entreprenörer och fäbodbrukare.

Den största delen av gräsmarkerna med restaureringsbehov i Jämtlands län ägs av enskilda markägare. Detta kan i vissa fall försvåra genomförandet av restaureringsåtgärder, i de fall markägarna inte är intresserade av insatser för den biologiska mångfalden, och då myndigheter inte har rådighet över marken. Det största problemet när det gäller restaurering av gräsmarksnaturtyper är inte att få resurser för restaureringen, utan hur dessa ska kunna hållas fortsatt hävdade efter att restaureringsfasen är slut. Därför är det viktigt med incitament för markägare att fortsätta hävda markerna.

Jordbruksmark (artikel 4 och 9)

Det är svårt att se igenom vilken påverkan förslaget för jordbrukssektorn har på länsnivå. Dessutom påverkas jordbruket i Jämtlands län indirekt mycket av hur produktionen utvecklas/påverkas i övriga Sverige då det kontinuerligt sker ett flöde av insatsvaror.

Viktigt att det finns en balans mellan restaurering och pågående nyttjande för livsmedelsproduktion, så att livsmedelsproduktionen på kort sikt säkras och utökas på lång sikt.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Marita Ljung med vattenhandläggare Elin Götzmann som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Susanna Löfgren och Jens Fuchs enhetschef Vattenenheten medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.