



Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande gällande förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om restaurering av natur

(dnr M2022/01470)

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig härmed över Europaparlamentets och Rådets förslag till förordning om restaurering av natur.

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar att EU tar krafttag mot artutdöendet och den snabba förlusten av biologisk mångfald i och med förslaget till ny förordning om restaurering av natur. Det är nödvändigt att vända den negativa trenden och i en högre takt utföra åtgärder i syfte att gynna den biologiska mångfalden för att bidra till att upprätthålla de ekosystemtjänster som fungerande ekosystem ger. Länsstyrelsen förstår och stödjer ambitionen, men ser ett flertal utmaningar:

- Ambitionsnivån i förslaget uppfattas som mycket hög. Ambitionen i målen är nödvändig för att nå EU:s strategi för biologisk mångfald, men de uppfattas inte som realistiska utifrån att det ska finnas acceptans för genomförandet. De högt ställda målen, den snäva tidplanen och det stora tolknings- och bedömningsutrymmet innebär risk för olika ambitionsnivåer mellan medlemsstater.

- Det finns risk för att konflikt uppstår mellan ägar- och brukanderätten och behovet av att restaurera natur. Målen behöver vara realistiskt ställda och det behöver säkerställas att kraven till följd av förordningen inte medför sådana ekonomiska konsekvenser som påverkar ägarens/brukarens förutsättningar att bedriva näringsverksamhet.
- Förutom restaureringspotential i värdefulla områden måste även förutsättningar för fortsatt skötsel finnas, annars är insatserna verkningslösa.
- Starka ekonomiska styrmedel är att föredra framför rättsligt bindande mål, men det är tveksamt om det räcker för att nå uppsatta mål. Idag saknas tillräckliga ekonomiska styrmedel.
- Det är viktigt att förordningen synkroniseras med nu gällande lagstiftning.
- Förslaget innebär en stor administrativ börda både för EU och samtliga medlemsstater och man måste verka för att processen för genomförande, uppföljning och rapportering blir så enkel som möjligt.
- Förslaget innebär stora kostnader, inte bara för EU utan även för respektive medlemsstat. Åtgärderna ska ju dock ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara lönsamt, men det kommer att bli en utmaning att i praktiken skapa ett system där vinsterna med restaurering proportionerligt tillfaller de som annars skulle riskerat att förlora på det som exempelvis markägare och brukare.
- Det är en utmaning för alla parter att skala upp arbetet snabbt och mycket. Detta gäller inte minst länsstyrelserna som vi förväntar oss får ett stort ansvar i att verkställa åtgärderna i den nationella restaureringsplanen. I Jönköpings län är konsekvenserna sannolikt högre än

genomsnittet då restaureringsbehovet är förhållandevis stort och fastigheterna ofta är små och privatägda.

Övergripande synpunkter

Det finns ett stort behov av relevanta och ambitiösa mål och åtgärder med syfte att restaurera ekosystem och väsentligt förbättra förutsättningar för biologisk mångfald och långsiktig leverans av ekosystemtjänster. Det skulle få en positiv effekt på flera områden då det finns en ömsesidig koppling mellan natur- och kulturmiljö och mellan god 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. Det kan också ha en positiv inverkan på landskapets kulturarv.

Länsstyrelsen gör dock bedömningen att flera mål är mycket högt ställda. Sverige behöver komplettera sitt kunskapsunderlag på enorma arealer genom inventeringar som inbegriper i stort sett hela landskapet. Tidplanen är snäv både för att upprätta den nationella restaureringsplanen och för restaurering av vissa livsmiljötyper där återhämtning kan ta lång tid. Det behöver säkerställas att kraven till följd av förordningen inte medför sådana ekonomiska konsekvenser som påverkar ägarens/brukarens förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. I de fall det är oundvikligt behöver mekanismer för kompensation införas. Det finns risk för att det kommer att ställas orimliga krav på enskilda markägare och näringsidkare inom skogs- och jordbruket, de näringar som bidrar mest till våra ekosystemtjänster som till exempel pollinering, inlagring av kol och skydd mot översvämning. För en enskild markägare kan det bli fråga om

kostsamma restaureringsåtgärder på stora arealer. Hur och om enskilda markägare ska kompenseras är högst oklart och det måste säkerställas att så blir fallet. EU-medel skulle kunna täcka delar av kostnaderna för åtgärderna och ett eventuellt framtida inkomstbortfall, men även de enskilda medlemsländerna måste vara beredda att avsätta medel till detta ändamål. Åtgärderna ska ju ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara lönsamma, men det kommer att bli en utmaning att i praktiken skapa ett system där vinsterna med restaurering proportionerligt tillfaller de som annars riskerar att förlora på det. Starka styrmedel behöver införas, såväl ekonomiska som kunskaphöjande, men det kan komma att bli svårt att skapa tillräckliga incitament för att möjliggöra nödvändiga restaureringsåtgärder på privat mark på frivillig väg. Sverige behöver också bli bättre på att hitta EU-finansiering för restaurering och länsstyrelserna behöver stöd och ökat samarbete för att starta och genomföra sådana projekt i större omfattning än idag.

Länsstyrelsen är ambivalent inför om rättsligt bindande mål är rätt verktyg att använda sig av för att nå restaureringsmålen. Det finns en risk för konflikt med och inskränkning av ägande- och brukanderätt. Politiken har en inriktning mot frivillighet, men förordningen skulle kunna innebära att man på nytt behöver gå mot en utveckling där intrång oftare skulle kunna bli nödvändigt. Oavsett tillvägagångssätt behöver takten för att restaurera landskapet öka för att nå relevanta miljömål. Även inom länsstyrelsernas arbete med grön infrastruktur och ekosystemtjänster har budskapet varit att arbetet ska baseras på frivilliga åtgärder och den enskilda markägarens äganderätt har lyfts fram. Det har visat sig att det då skapas en större acceptans för skyddad natur och för att utföra åtgärder som främjar biologisk

mångfald. Att lagstadga om restaurering av natur går stick i stäv med detta arbetssätt och urholkar förtroendet för myndigheter bland fastighetsägare och företag. Emellertid kanske förtroendet hos andra medborgare ökar. Det vore önskvärt om markägare och brukare kan ha ett rimligt inflytande över restaureringar som genomförs samt även i möjlig mån fortsätta bruka eller få intäkter på marken efter restaurering. Vägledning för hur man värderar intrång kommer sannolikt att behöva utvecklas.

Markåtkomst är en av nyckelfaktorerna för att nå de högt ställda målen i förordningen. Förslaget tycks framtaget med utgångspunkten att all mark är tillgänglig för restaureringsåtgärder. En stor andel av markerna som berörs är privatägda, vilket försvårar genomförandet avsevärt.

Förslaget innebär en stor administrativ börda, såväl för EU som nationellt. Det administrativa arbetet, till exempel upprättandet av restaureringsplaner, övervakning av indikatorer och rapportering, måste utformas så att hanteringen blir så enkel som möjligt.

Konsekvenserna för respektive länsstyrelse är svåra att bedöma, men det kommer att krävas stora insatser för att hinna utföra de åtgärder som behöver göras inom utsatt tid. I Jönköpings län har vi till exempel både en stor andel betesmarker och mycket stora arealer dikad torvmark som kommer att ta stora resurser i anspråk. Även om den nationella restaureringsplanen kommer att vara Naturvårdsverkets ansvar bedömer Länsstyrelsen att en väsentlig del av arbetet kommer att utföras i länsstyrelsernas regi eller med länsstyrelsen som part, till exempel att se till att få fram tillräckligt stor areal av respektive livsmiljötyp som är aktuell för länet. Det innebär bland annat ett omfattande och tidskrävande arbete med dialog och samråd med berörda då stor andel av den mark som är aktuell för restaureringsåtgärder är i privat ägo och

fastigheterna är små och många. Samtidigt kan det få konsekvenser för tillståndsprövningen, då det sannolikt blir svårare att medge vissa åtgärder i naturen med en ökad andel efterföljande överklaganden som följd. Att snabbt skala upp verksamheten med arbetskraft med rätt kompetens är en utmaning.

Påverkan på respektive medlemsstats budget beror på restaurerings- och skötselbehoven och på de prioriteringar som görs i de nationella restaureringsplanerna. Bedömningen görs i stor utsträckning av de enskilda medlemsstaterna. Det finns en risk för att ett väldigt spann i ambitionsnivå finns hos olika länder. Åtgärdsbehoven kan också bedömas på olika sätt. Positivt med detta upplägg är dock att hänsyn lättare kan tas till de olika medlemsstaternas olikheter.

Det kan vara positivt att medlemsstaterna själva får definiera vad som ska anses vara "god bevarandestatus" för respektive livsmiljö i artikel 4 och 5 och "tillfredsställande tillstånd" för de indikatorer som ges anges i artikel 8-10, eftersom förutsättningarna ser mycket olika ut i olika länder. Det kan dock leda till att ambitionsnivån för olika medlemsstater kommer att skilja sig åt i stor utsträckning och det gör det också svårt att jämföra åtgärdernas effekter på livsmiljöernas tillstånd mellan olika länder. Det skulle underlätta med någon form av EU-gemensamma standardiserade riktlinjer och en gemensam definition för begreppen "god bevarandestatus" och "tillfredsställande tillstånd" för att kunna göra rättvisa bedömningar och resultatuppföljningar mellan olika länder.

Restaureringsmålen måste vara realistiska. Nu gällande skrivelse innebär en mycket stor risk för sanktioner redan efter första rapporteringstillfället 2031 då det kan konstateras att flera mål

kan vara svåra att nå inom utsatt tid. Finns det utrymme för vida tolkningar i förordningen kan det dock resultera i motsatt förhållande – att medlemsländerna sätter för låga mål för att lätt kunna uppfylla dem.

EU:s kostnadsberäkning för restaureringsåtgärderna och den uppskattning av vinst i form av ekosystemtjänster Sverige skulle få tack vare naturrestaureringen är högst osäkra siffror och mycket svåra att bedöma innan restaureringsplanerna är på plats. Det är stor risk att kostnaderna underskattas och att vinsterna tar lång tid att leverera.

Synpunkter per kapitel och artikel i utredningens förslag

KAPITEL 2, ARTIKEL 4 OCH 5: RESTAURERING AV TERRESTRA EKOSYSTEM; KUSTNÄRA EKOSYSTEM OCH SÖTVATTENSEKOSYSTEM SAMT RESTAURERING AV MARINA EKOSYSTEM

Tydliggörande krävs av vilka arealer som egentligen menas i artikel 4.1 och 5.1 och hur dessa områden ska utses. Länsstyrelsen har tolkat det som att samtliga arealer som i nuläget skulle kunna ingå i en specifik livsmiljötyp enligt bilaga 1 (livsmiljötyper enligt art- och habitatdirektivet) och som har okänd eller ej god status, oavsett om den ingår i Natura 2000-nätverket och oavsett om denna areal är skyddad, inbegrips i artikel 4.1. Med rådande formulering skulle det innefatta mycket stora arealer.

Den areal som ingår i artikel 4.2 och 5.2 kan bedömas vara mycket stor eller obefintlig beroende på typ av livsmiljö och medlemsstatens ambitionsnivå. Länsstyrelsen har tolkat det så att om ytterligare areal krävs för att uppnå så kallad gynnsam referensareal innefattar denna arealer som kräver restaurering innan den kan klassas som en livsmiljötyp enligt bilaga 1. Det ska emellertid ändå finnas förutsättningar för att skapa/återskapa en

viss livsmiljötyp. Samtidigt ska hänsyn till konnektivitet och den dokumenterade förlusten under åtminstone de senaste 70 åren tas. Det bedöms som att respektive medlemsstat kan tolka vilka arealer som ska ingå i restaureringsåtgärderna relativt fritt, vilket kan skapa problem både vad gäller ambitionsnivå och resultatuppföljning och jämförelse mellan enskilda stater.

Förutom att det är önskvärt med tydligare riktlinjer kring vilka arealer som ska ingå efterfrågar Länsstyrelsen en gemensam definition på hur den gynnsamma referensarealen ska tas fram. Fri tolkning av begreppet "gynnsam referensareal" kan resultera i ett stort spann i ambitionsnivå. Referensarealen kan komma att anpassas till den areal som medlemsstaterna anser vara rimlig och som de kan klara av att uppnå kraven i förslaget för. En risk är att den ytterligare areal som behövs för att uppnå den gynnsamma referensarealen i många fall bedöms som obefintlig. EU måste göra en bedömning av att samtliga medlemsstater tar lika stort ansvar. Samtidigt bör inte orealistiska mål sättas upp.

Att fastställa den areal som ska återställas genom att undersöka dokumenterad förlust åtminstone de senaste 70 åren bör inte tolkas för strikt för att få en rimlig omfattning. Även här finns en stor risk för stor variation på ambitionsnivån hos olika länder. Det finns endast en spillra kvar av den forna slätterängsarealen. Det är en oerhört skötselintensiv livsmiljötyp och även om det är önskvärt skulle det tyvärr vara orealistiskt att återskapa de ängsmarker som var i bruk för 70 år sedan. En historisk analys ger dock ett bra underlag för planeringen av restaureringsåtgärderna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är svårt att överblicka konsekvenser och rimlighet av uppsatta mål innan det finns ett underlag som visar omfattningen både vad gäller hur

stora arealer som berörs och hur stort åtgärdsbehovet i dessa arealer är.

KAPITEL 2, ARTIKEL 6: RESTAURERING AV URBANA EKOSYSTEM

Sverige har ett högre uppsatt mål än 10 % trädäckning till 2050. Enligt Sveriges åtgärdsprogram för särskilt skyddsvärda träd ska trädkronstäckningen i varje tätort vara minst 25 % 2030 och ska dessutom ha ökat med 2 % utifrån krontäckningen 2020.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att framhålla även kvalitativa perspektiv på gröna områden i urbana miljöer och att gröna värden inte bara bör hanteras som en kvantitativ enhet. Trädens och grönyrtornas kvalitet bör lyftas fram så att så mycket som möjligt av biologiska, kulturhistoriska och sociala värden bevaras och utvecklas. Hänsyn behöver tas till grönområdenas sammansättning, historiska utveckling och funktion. Ett sådant perspektiv skulle även kunna ha en positiv inverkan på kulturmiljö- och landskapsvärden. Endast kvantitativa mål, till exempel gällande nettoförlust av krontäckning, kan innebära att äldre ekosystem ersätts med yngre där det tar lång tid att utveckla samma grad av naturvärde och funktion i en grön infrastruktur. Vid sidan av förlusten av ekosystem och ekosystemtjänster skulle det även innebära skador på kulturmiljöns värden.

KAPITEL 2, ARTIKEL 7: RESTAURERING AV DEN NATURLIGA KONNEKTIVITETEN HOS VATTENDRAG OCH DE NATURLIGA FUNKTIONERNA HOS TILLHÖRANDE SVÄMPLAN

Länsstyrelsen bedömer att målen är bra och realistiska att nå, åtminstone för den longitudinella konnektiviteten. Målen ligger i princip i linje med pågående restaureringsarbete, både i länet och nationellt, och till största del är arbetet med inventering av

vandringshinder redan avklarat. Länsstyrelsen ser trots det vissa utmaningar. För att kunna uppfylla målen i den takt som krävs kan konstateras att det kommer att behövas ökade resurser.

Ytterligare en utmaning är att restaureringsåtgärderna i många fall kommer att behöva föregås av tillståndsprövning, vilket tar mycket tid och resurser i anspråk.

Det är mycket viktigt att förordningen synkroniseras med nu gällande lagstiftning, bland annat vattendirektivet. Även om det står i 7.1 att tillämpningen av vattendirektivet inte ska påverkas så behöver det ändå tydliggöras till exempel hur rapportering av åtgärder ska ske och samordning av planer/åtgärdsprogram göras i praktiken.

KAPITEL 2, ARTIKEL 8: RESTAURERING AV POPULATIONER AV POLLINATÖRER

Fler riktlinjer efterfrågas. För att kunna bedöma och följa upp samtliga medlemsstaters effekter av åtgärderna för varje specifik livsmiljö måste indikatorer och metoder för övervakning vara desamma eller åtminstone liknande.

Länsstyrelsen anser dessutom att förekomsten av pollinatörer snarare är en följd av övriga mål i förordningen än ett mål i sig. Det vore mer rimligt att trenden för populationer av pollinatörer används som en indikator i övrigt arbete.

KAPITEL 2, ARTIKEL 9: RESTAURERING AV JORDBRUKSEKOSYSTEM

All jordbruksareal är inbegripen, vilket är ett högt ställt mål. Länsstyrelsen bedömer att förslaget kommer att ha stor påverkan på livsmedelsproduktionen och att vissa åtgärder inte går i linje med livsmedelsstrategin och CAP. Dessutom kommer risken för en världsomspännande livsmedelskris att öka om en lagstiftning med

mer extensiva brukningsmetoder och hårda restriktioner gällande bekämpnings- och gödselmedel implementeras. Följden blir en avsevärd produktionsminskning, vilket leder till att självförsörjandegraden hos samtliga medlemsstater minskar. Samtidigt behövs förändringar gällande nuvarande brukningsmetoder och -inriktningar, till exempel mer extensivt brukande på en större areal, men den kommande Strategiska planen för jordbrukspolitiken ger i flera delar inte lantbruket incitament att verka i rätt riktning. Några exempel:

- För att göra det möjligt med extensivt bete behövs jordbruksstöd som tillåter och uppmuntrar detta i större utsträckning. Dagens krav på avbetning i miljöersättningen kan i många fall vara alltför hårt för att gynna den biologiska mångfalden. Även det avdrag som görs på den ersättningsberättigande arealen på betesmarker med stort inslag av impediment och buskar rimmar dåligt med intentionen att gynna biologisk mångfald då man vill öka variationen i landskapet.
- Ekologisk produktion och extensiv produktion ska främjas men samtidigt är betesmarkerna inte längre kopplade till ersättningen för ekologisk djurproduktion. I Jönköpings län bedriver en förhållandevis stor andel lantbrukare ekologisk produktion, vilket med automatik innebär ett mer extensivt bruk av marken. I och med det förändrade regelverket gällande ekologisk produktion i nya CAP ser man nu ett massavhopp från denna stödform i länet.
- Insådd av produktiva gräs får inte göras och användning av kemiska gödselmedel och stallgödsel ska minskas, men det finns fortfarande högt ställda krav på bland annat vallgrödans beskaffenhet för att få miljöersättning,

kompensationsstöd och ersättning för ekologisk produktion. I länet har vi en mycket stor andel vallproduktion, eftersom Jönköpings län är ett av de mest djurtäta länen i Sverige.

- Trädeskraven i CAP bedöms inte kunna uppfylla det mål som ställts upp i förordningen.

Länsstyrelsen bedömer att kravet på 10 % landskapselement till 2030 är ett högt ställt mål. Målet berör den åkerareal som söks stöd för och produktion får inte bedrivas på den areal som definieras som landskapselement. I stödsammanhang finns det undantag från trädeskravet, till exempel om brukningsenheten ligger i ett så kallat område med skogsundantag eller om det odlas mer än 75 procent vall, träda eller baljväxter på gården. Dessutom innefattas vissa grödor av så kallade "omräkningsfaktorer", vilket innebär att den faktiska arealen träda eller landskapselement blir mindre. Exempelvis räknas i stödsammanhang blommande träda som tre gånger den verkliga arealen som är insådd med blommande träda, vilket också måste tas med i beräkningarna. Eftersom det är ett nationellt krav att arealen landskapselement ska motsvara minst 10 procent av åkerarealen borde det resultera i att en än större areal kommer att behöva läggas i träda i slättbygderna där den största livsmedelsproduktionen sker. Detta motverkar Sveriges ambition att öka självförsörjningsgraden.

Höga krav ställs på återställande av dikade torvmarker, inte minst för Jönköpings läns del där en stor andel av brukad jordbruksmark, både åker- och betesmark, utgörs av torvmark. Även om det vanligen är fråga om lågproduktiva marker som i princip tjänat sitt syfte innebär återställning ofta betydande kostnader för den enskilda lantbrukaren och återvätning kan dessutom påverka omgivande marker som kan bli oförmögna att brukas. Hydrologiska utredningar för att utvärdera återställandets påverkan på omgivande

marker är i många fall nödvändiga, vilket blir kostsamt. Sett till hela landskapet har våtmarkerna stor betydelse för omgivande markers hydrologi, lokalklimat och ekologi och i Jönköpings län kan vi behöva ta ett extra ansvar för återställande, eftersom länet är så rikt på våtmarker. Det är både ur klimat- och ekosystemtjänstperspektiv mycket viktigt med återställningsåtgärder för dikade torvmarker som vi har mycket gott om i Jönköpings län, men det måste säkerställas att nettokostnaden för utredning, åtgärd och inkomstförlust inte lastas den enskilda markägaren.

Att restaurera fram gräsmarker i odlingslandskapet är värdefullt och behövligt. Igenväxning av dessa livsmiljöer är ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden. Däremot krävs även en långsiktig fortsatt skötsel för att bibehålla de restaurerade ekosystemen och förutsättningarna för detta är livskraftiga och lönsamma djurhållande jordbruksföretag. Utan djur och djurhållare är det inte möjligt. Att lagstifta om restaurering av betesmarker kan därför göra att Sverige hamnar i en omöjlig sits. Det är en utmaning att bara bevara de marker som hävdas idag. Därför måste man se till flera parametrar för var restaurering kan ske. Förutom restaureringspotential i värdefulla områden måste även förutsättningar för fortsatt skötsel finnas, annars är insatserna verkningslösa. Bristen på betesdjur har vi brottats med en längre tid i stora delar av landet. Jordbruksenheter läggs fortfarande ned i snabb takt och allt större krav på rationell drift gör att förutsättningarna för fortsatt kontinuerlig hävd av betesmarker är mycket dåliga i flera regioner. Många betesmarker lämnas för fädot eller planteras igen, ofta de mest värdefulla svårskötta markerna. Det numera nationella restaureringsstödet kommer förmodligen

här att ha en nyckelroll och en acceptans i CAP för en mer extensiv skötsel är önskvärt.

Jordbruksföretagen i Jönköpings län har att förhålla sig till de naturgivna förutsättningarna i det småbrutna landskapet. Den vanligaste driftsinriktningen är djurhållning och betesmarker utgör en stor andel av jordbruksarealen. Det är särskilt viktigt att denna typ av produktionsinriktning gynnas och blir konkurrenskraftig, oavsett om det gäller ekonomisk ersättning, utveckling av affärsmodeller eller att extra hänsyn tas i den fysiska planeringen. För att långsiktigt kunna hålla betande djur på betesmarkerna är jordbruksföretagens lönsamhet en grundförutsättning.

Restaurering bör ske på ett sätt som stimulerar produktion så långt som möjligt och åtgärder bör styras till övergiven åkermark, vilket kan bli en utmaning. CAP behöver anpassas så att det finns större incitament för att producera biologisk mångfald och ekosystemtjänster. De ekonomiska beräkningarna för restaureringsåtgärderna i stort tyder på en stor samhällsekonomisk vinst, men utmaningen är att få denna vinst att komma lantbrukarna till del. Robusta ekosystem är mer resilianta och vissa typer av restaureringar kommer att stärka produktionen långsiktigt, till exempel kan återskapande av våtmarker förhindra torka.

Ett förändrat klimat kräver investeringar för att anpassa jordbruket till ett mer oförutsägbart väder med både längre perioder av torka samt häftigare nederbörd. Om lönsamheten minskar finns det risk att investeringar görs som prioriterar insatser för ökad produktion i stället för satsningar som kan gynna den biologiska mångfalden. Det är av vikt att de åtgärder som ska genomföras om förordningen implementeras skapar förutsägbarhet för lantbrukaren så att jordbrukssektorn vågar genomföra hållbara

investeringar. Det krävs därför ett företagarperspektiv så att den ekonomiska nyttan även tillfaller lantbrukare.

Markägarperspektivet är också viktigt att ta i beaktande där rådighet över marken är viktig för det långsiktiga perspektivet och planeringen av företaget.

Förslaget till förordningen om restaurering av natur borde på samma sätt som den kopplar samma EU:s strategi för biologisk mångfald uppmärksamma EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030. Den sistnämnda strategin tar upp exploatering av mark, och i synnerhet jordbruksmark, vilket också är ett identifierat hot mot den biologiska mångfalden. Målet i den strategin är att friska marker med god hälsa ska integreras med unionens klimatmål och mål för den biologiska mångfalden och även unionens långsiktiga ekonomiska mål.

KAPITEL 2, ARTIKEL 10: RESTAURERING AV SKOGSEKOSYSTEM

Länsstyrelsen tolkar det som att all skogsareal är inbegripen och då det är fråga om stora arealer utanför skyddade områden kan förordningen komma att inbegripa de flesta markägare, vilket är en hög ambitionsnivå. Risken är att det blir fråga om långtgående åtgärder med betydande konsekvenser för enskilda skogsägare som avverkningsförbud och tvingande avsättningar. Behovet av restaurering i länets skogar är stort, men ägarstrukturen med många små privatägda fastigheter kommer göra restaureringsarbetet förhållandevis tids- och resurskrävande.

Ambitionen i förslaget medför att arbetssättet som pekas ut i Sveriges nationella strategi för formellt skydd av skog där utgångspunkten är att frivillighet som grund ska tillämpas kan bli svår att praktisera. Takten kräver en stor omfattning av frivilliga initiativ och medel för ersättning där pågående markanvändning

avsevärt försvåras. För att minska eventuell konflikt är det önskvärt om staten som skogsägare tog ett betydande ansvar för att uppfylla målen i Jönköpings län är dock denna potential begränsad då andelen statligt ägd skog är relativt liten. Viss potential för "passiv" restaurering (restaurering genom fri utveckling) i utvecklingsmark i skyddade områden finns också, men det kräver eventuellt länge tid än vad förordningen medger med dagens formulering.

KAPITEL 3, ARTIKEL 11 OCH 12: UTARBETANDE AV NATIONELLA RESTAURERINGSPLANER SAMT INNEHÅLL I DE NATIONELLA RESTAURERINGSPLANERNA

Arbetet med att ta fram den nationella restaureringsplanen kommer att vara omfattande och mycket resurskrävande. Det ställer stora krav på kunskap om förekomst och tillstånd för olika typer av livsmiljöer - kunskap som till stor del saknas. När restaureringsåtgärderna ska skalas upp både mycket och snabbt finns risk för att arbetet tvingas fokusera på att klara betinget istället för att rätt åtgärder görs på rätt plats. Samma konsekvens skulle kunna uppstå om systemet endast skulle medge att marker som frivilligt erbjuds kan restaureras, i synnerhet om lönsamheten för markägare och brukare blir för dålig och incitamenten till att frivilligt avsätta mark blir svaga. Bedömningen är att det avsatts alldeles för kort tid för att utarbeta restaureringsplanerna.

Det är värt att påpeka att det finns risk för olika typer av intresse- och målkonflikter i samband med utarbetande av restaureringsplaner och det är mycket viktigt att det finns ekonomiska förutsättningar för att lösa olika konflikter som kan uppstå. Konsekvensanalyserna kan behöva kompletteras och utvecklas i detta avseende för att genomförandet inte ska bli för ensidigt.

Värt att nämna är att kulturmiljö och ett kulturhistoriskt perspektiv är en viktig utgångspunkt för att främja gröna värden, till exempel för att identifiera etablerade ekosystem och grönstrukturer, men också för att skapa bättre förutsättningar för gröna värden vid restaurering av ekosystem och gröna strukturer.

KAPITEL 3, ARTIKEL 16: TILLGÅNG TILL RÄTTSLIG PRÖVNING

Länsstyrelsen ställer sig frågande till formuleringen i artikeln och anser att den behöver förtydligas. Går det att överklaga ett beslut om restaureringsplan och vem har i så fall klaganderätt? Kan lydelsen innebära att ett överklagande kan innefatta områden som inte innefattas av restaureringsåtgärder? Risken för betydande arbetsbörda för Länsstyrelsen är i så fall stor.

KAPITEL 4, ARTIKEL 17 OCH 18: ÖVERVAKNING OCH RAPPORTERING

Övervakning och rapportering bedöms som mycket omfattande med snäva rapporteringsintervall, vilket skapar stor administrativ börda både för kommissionen och för de enskilda medlemsstaterna. Länsstyrelsen förordar ett längre intervall mellan rapporteringarna, förslagsvis vart sjätte år. Detta går i linje med rapporteringen av status för livsmiljöer och arter inom art- och habitatdirektivet som rapporteras vart sjätte år. För att minska den administrativa bördan måste dubbelrapportering undvikas.

Det finns anledning att överväga system för att återkommande rapportera, följa upp och utvärdera målkonflikter mellan olika miljöområden, till exempel mellan restaurering och kulturmiljövärden eller restaurering och förtätning i urbana miljöer.

Hittills har Sverige haft svårt att följa upp redan befintliga Natura 2000-områden. Behovet av uppföljning är stort och nuvarande insatser är otillräckliga för att följa utvecklingen på ett ändamålsenligt sätt. I och med förordningen tillkommer stora ytterligare arealer. Dessutom måste nya övervakningssystem utformas från grunden för de miljöer som inte finns med som livsmiljötyp i art- och habitatdirektivet. Länsstyrelsen vill belysa att resursbehovet kommer att öka markant även för övervakning och rapportering.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Johan Löwenadler Davidsson med handläggaren Sofia Ellergård som föredragande. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Gustav Enander och enhetschef Henrick Blank deltagit.

Kopia till

jorgen.sundin@regeringskansliet.se