

Regeringskansliet, Miljödepartementet

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Er beteckning: M2022/01470

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur. Länsstyrelsens sammanfattade synpunkter:

- Resurser bör i första hand användas till det konkreta restaureringsarbetet även om det administrativa arbetet med planer, uppföljning och kontroller är en förutsättning för att sätta upp relevanta målnivåer och för att veta om de uppsatta målen nås.
- Det är viktigt att det finns resurser så att restaureringsåtgärder i enlighet med förslaget kan starta så snart som möjligt och genomföras parallellt med att nationella restaureringsplaner tas fram.
- Länsstyrelsen har mångårig erfarenhet och kompetens gällande restaureringsåtgärder som bör tas tillvara. Det gäller framför allt naturtyper och arter inom skyddade områden samt de områden i odlingslandskapet som ingår i CAP. Inom våtmarkssatsningen har kompetensen vad gäller alla typer av våtmarker och vattendrag ökat de senaste åren.
- Länsstyrelsernas arbete med ÅGP, IAS, grön infrastruktur och våtmarksåtgärder mm kan bidra med värdefulla erfarenheter om *arbetssätt* för att nå framgång med restaureringsåtgärder i samverkan med olika aktörer i landskapet utanför skyddade områden.
- Arbete med att fastställa livsmiljöarealer, referensarealer samt indikatorer för jordbruks- och skogsekosystem bör ske i samverkan mellan nationella myndigheter och länsstyrelser. I synpunkterna till vissa artiklar i förslaget har vi angett förslag på regionalt arbete med grön infrastruktur och regional miljöövervakning som skulle kunna bidra med kunskapsunderlag.

- Vid restaurering av naturen bör befintliga kulturvärden beaktas. Restaureringar som påverkar kulturvärden ska utföras i samråd med kulturhistorisk expertis så att värdefulla kulturlandskap inte utsätts för negativ påverkan.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen delar EU-kommissionens bild angående motiv och syfte med förslaget som betonar allvaret i förlusten av biologisk mångfald och den negativa trenden för ekosystem samt vikten av snabba åtgärder. Trots tidigare ansträngningar inom EU så fortsätter förlusten av biologisk mångfald och förstöring av ekosystem i en alarmerande hastighet vilket skadar människor, ekonomi och klimat. Det är positivt att förslaget är tänkt att bygga vidare på och komplettera redan befintliga direktiv, strategier och initiativ inom miljöområdet samt den gemensamma fiskeri- och jordbrukspolitiken.

Länsstyrelsen konstaterar att utmaningarna för att lyckas med att nå de ambitiösa restaureringsmålen är stora. För att kunna sätta målnivåer och följa måluppfyllelse krävs ett omfattande utredningsarbete på kort tid samt uppbyggnad av ett administrations- och kontrollsystem. Vi vill dock framhålla att det administrativa arbetet med planer och uppföljning inte får bli alltför stort i förhållande till det konkreta restaureringsarbetet. Det är också viktigt att praktiska restaureringsåtgärder kommer i gång så snabbt som möjligt. Länsstyrelsen bedömer att det redan idag finns så mycket kunskap att många konkreta restaureringsåtgärder, utöver det som redan görs inom befintliga uppdrag, kan starta parallellt med att restaureringsplaner tas fram.

För att restaureringsmålen ska nås är det en förutsättning att det finns finansiering till privatpersoner, företag och myndigheter för att utföra åtgärderna samt för att utarbeta och genomföra restaureringsplaner och utveckla övervakningssystem. Det är viktigt, att som i konsekvensbedömningsrapporten, i faktiska siffror visa på att nyttan med att genomföra restaurering av natur med stor marginal överväger kostnaderna. Länsstyrelsernas arbete med ÅGP, IAS, grön infrastruktur och våtmarksåtgärder kan bidra med värdefulla erfarenheter om arbetssätt för att nå framgång med restaureringsåtgärder i samverkan med olika aktörer i landskapet utanför skyddade områden. För att restaureringsmålen ska nås samt för att uppnå hög acceptans för målen är det viktigt samtliga aktörers restaureringsinsatser räknas in i uppföljningen av målen, samt att äganderättsliga principer ligger till grund för allt restaureringsarbete. Vid uppkomna målkonflikter med andra viktiga samhällsintressen kan avvägningar komma att krävas för att trygga dem.

Fokus för Länsstyrelsens yttrande över förslaget

Länsstyrelsen har i sitt yttrande fokuserat på de förslag och åtgärder som mest berör Länsstyrelsens verksamhet. Vår kompetens och erfarenhet gäller framför allt naturtyper och arter inom skyddade områdena såsom nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden. I odlingslandskapet gäller motsvarande de områden som ingår i CAP. Inom våtmarkssatsningen har kompetensen vad gäller alla typer av våtmarker och vattendrag ökat de senaste åren. Det är i dessa områden som vår kunskap om naturtyper och arter är stor. Vi har även gett synpunkter om arealmål och referensarealer samt uppföljning kopplat till arbetet med grön infrastruktur och miljöövervakning eftersom Länsstyrelsen deltar i, respektive samordnar samverkansprojekt och övervakningsprogram i samarbete med andra länsstyrelser och centrala myndigheter.

Praktisk erfarenhet av restaurering

Länsstyrelsen har goda kunskaper och mångårig erfarenhet gällande restaureringsåtgärder. Vi har under flera år arbetat aktivt med att återställa naturmiljöer med skötselmedel och LIFE-projekt samt riktade medel såsom Våtmarkssatsningen och IAS. Inom Jordbruksstöd och förvaltning av naturreservat har vi sedan länge arbetat med att restaurera betesmarker och ängar. LIFE-projektet RECLAIM syftade till att restaurera en fågelsjö samt ett större rikkärr. Inom LIFE TAIGA har vi utfört naturvårdsbränningar inom ett flertal skyddade barrskogsområden. Under de senaste åren har vi arbetat aktivt med återvätning i skog och myr miljöer samt återställning av vattendrag.

Synpunkter på artiklar i utredningens förslag

Nedan redovisas synpunkter för de artiklar med tillhörande punkter i *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning och restaurering av natur* som bedömts som relevanta att kommentera med utgångspunkt från Länsstyrelsens arbete.

Artikel 4: Restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattens ekosystem

Punkt 1: Länsstyrelsen instämmer i att minst de arealmål som anges i punkterna 1 och 2 för livsmiljötyper är nödvändiga som ett viktigt bidrag för en återhämtning av biologisk mångfald och resiliens. 30 % till år 2030, 60 % till år 2040 och 90 % respektive 100 % till år 2050 kan synas ambitiöst men bör möjliggöras med tanke på hur brådskande det är att ta sig an både natur- och klimatkriserna.

Det kommer att bli en stor utmaning att identifiera vilka livsmiljöer som har ett ”gott tillstånd” och vilka som inte har det. Det finns ett visst underlag inom dagens nationella och regionala miljöövervakning,

Riksskogsstaxeringen, NILS samt Remiil gräsmarker och våtmarker (samordnas av Länsstyrelsen Örebro), i kombination med heltäckande underlag som Nationella marktäckedata mm. Det kommer dock att behövas en stor satsning på utvecklingsarbete för att få det operativt. Det kan också bli nödvändigt att revidera resultaten beroende på nya möjligheter att ta fram kunskapsunderlag.

Punkt 2: Att kvantifiera vad som är en gynnsam referensareal för varje grupp av livsmiljötyper kommer att bli en stor utmaning. Arbetet har påbörjats av SLU Artdatabanken i samband med arbetet om Artikel 17-rapporteringen men det kräver fortsatt utvecklingsarbete. I Sverige driver länsstyrelserna ett arbete i samarbete med flera andra myndigheter inom uppdraget om grön infrastruktur för att identifiera funktionella landskap, vilket har likheter med "referensarealer". Ett annat exempel på ett utvecklingsarbete som pågår utifrån ett regionalt initiativ är att med utgångspunkt från resultat från regional miljöövervakning av gräsmarker (Remiil gräsmarker) Gräsmerkernas gröna infrastruktur - Regional miljöövervakning (regionalmiljoovervakning.se) i kombination med artdata hitta "tröskelvärden" för funktionella gräsmarkslandskap för olika gräsmarksarter. Det krävs ett fortsatt utvecklingsarbete i samverkan mellan nationella myndigheter och länsstyrelser för att på bästa sätt nyttja de resultat, både heltäckande och i stickprov samt i kombination, som redan finns och samlas in för olika naturtyper.

Punkt 3,4 och 5: Länsstyrelsen instämmer i behovet av förbättrad konnektivitet för livsmiljötyper och hänsyn till ekologiska krav för arter som förekommer i dessa livsmiljötyper. Även konnektivitet bör så långt det är möjligt kvantifieras. Här kan länsstyrelsernas och SLU Artdatabankens arbete inom grön infrastruktur och miljöövervakning bidra för att identifiera funktionella landskap, exempelvis med hjälp av tröskelvärden för hur stor areal som behövs av livsmiljötyper av en viss kvalitet för att det ska vara stor sannolikhet för förekomst av olika arter.

Punkt 7 och 8: Det är oklart hur medlemsstaterna ska säkerställa att arealerna inte försämras. För att se till att undantagen från förbättring och icke-försämring av livsmiljötyper inte missbrukas behövs en riskanalys och någon form av skyddsåtgärder.

Artikel 6: Restaurering av urbana ekosystem

Punkt 1 och 2: Viktigt att geografiskt avgränsa vad som är stad/tätort och vad som ligger utanför. Om tätortsnära skogar ingår eller ej får stor betydelse för resultatet av andel urbana grönområden och trädäckning. Ett förslag på mått som också är ekologiskt mer relevant kan vara trädäckning respektive grönområde per en viss yta inom en stad/tätort.

Artikel 7: Restaurering av naturlig konnektivitet hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan

I Örebro län finns hundratals dammar och andra artificiella barriärer i vattendrag. Just nu pågår arbetet med Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften och regleringsdammar kopplade till den, men över hälften av alla dammar i Sverige har ingen koppling till elproduktion. Åtgärder är också av betydelse vid dessa barriärer som ofta finns i samma vattendrag som de med elproduktion som nu ska omprövas. Ökade styrmedel behövs därför för att kunna arbeta även med dessa under längre period.

Kopplat till målet om att 25 000 km vattendrag ska restaureras till fritt flödande bör även frågor om storleken på vattendrag och antal barriärer vägas in.

Det behöver även förtydligas vad fritt flödande vattendrag innebär.

Artikel 8: Restaurering av populationer av pollinatörer

För att vända minskningen av populationer av pollinatörer är det viktigt att beakta många olika typer av livsmiljöer. Vi vill poängtera att även skogliga ekosystem kan ha stor betydelse för pollinatörer.

Artikel 9: Restaurering av jordbruksekosystem

Punkt 2: Indikatorn för landskapselement som beskrivs i bilaga IV behöver anpassas till svenska förhållanden och i synnerhet villkoret att landskapselement inte får utnyttjas för produktion inom jordbruket (inklusive bete eller foderproduktion).

I Sverige är bete eller slåtter på eller i anslutning till landskapselement positivt för att förhindra igenväxning och gynnar även rester av en ängs- och betesmarksflora.

Länsstyrelsen ser det som en viktig framgångsfaktor att kunna stängla stora betesfällor. Det skapar en mosaik av hävdade miljöer i landskapet och ökar mångfalden samtidigt som det ger större förutsättningar för lönsamhet för lantbrukaren. I dessa större betesfällor behöver landskapselementen kunna ingå.

Vidare bör beskrivningen av landskapselement som gynnar biologisk mångfald i jordbrukslandskapet breddas och omfatta mer än element av permanent naturlig eller delvis naturlig vegetation. Alla element som kan förväntas ha positiv effekt på exempelvis pollinatörer och jordbruksfåglar bör räknas, såsom sandblottor, småvatten, solitärträd, blommande/bärande träd och buskar, död ved, solbelysta kulturlämningar och brynmiljöer mm. För många av dessa åtgärder och landskapselement som skapar större diversitet i jordbrukslandskapet finns det ingen konflikt i att elementet fortsatt ingår i en betesmark. I

åkerlandskapet vore det önskvärt med stöd inom CAP som gynnar bevarande, restaurering och skötsel samt anläggning av landskapselement.

Punkt 4: Återvätning av torvmarker bör öka i stor omfattning i hela landskapet jämfört med de relativt små insatser som görs i skyddade områden. Inom Örebro län, vilket sannolikt även gäller andra områden i Sverige, finns oräkneliga diken gjorda i myrar och mossar som idag saknar nytta. Dikena har gjorts under en tid då myrarna skulle ställas om till skogsmark. Länsstyrelsen anser att för dessa miljöer bör åtgärdstakten vara ännu snabbare eftersom åtgärderna inte har några större målkonflikter och är så viktiga för klimatet och vattenhushållningen. Det är viktigt att man hittar bra styrmedel för skogsägare att genomföra återvättningsåtgärder i torvmarker.

När det gäller omfattande återvätning av organogena jordar på åkermark behöver lantbruksföretag som använder dessa marker i sin produktion kompenseras för utebliven inkomst om marken ska ställas om från åkermark till våtmark.

Artikel 10: Restaurering av skogsekosystem

Flertalet hotade arter som har sin hemvist i skogliga ekosystem kommer inte att kunna öka genom restaureringsinsatser och det är därför av stor vikt att naturskogar med hög artdiversitet inte försämras i enlighet med artikel 4.7. Dessa arters krav på livsmiljö och ekologiska samband är alltför komplexa för att kunna efterliknas genom skötsel- och restaureringsåtgärder. Dock finns det även skogliga ekosystem som gynnas av naturliga störningar och där är exempelvis skogsbete, återvätning och naturvårdsbränning viktiga skötselmetoder. Vi instämmer i att det i det brukade skogslandskapet behöver skapas en betydligt större variation med bland annat en olikåldrig struktur och en större artsammansättning.

Artikel 11: Utarbetande av nationella restaureringsplaner

De nationella restaureringsplanerna kommer att vara mycket viktiga underlag. För att planerna ska komma till nytta i det konkreta arbetet med restaureringar behöver de brytas ner till regional nivå för att belysa länens unika naturtyper och arter samt målarealer för en region. I det arbetet behöver länsstyrelserna, som även har praktisk erfarenhet av restaureringar, vara delaktiga. För att uppnå största möjliga effekt av restaureringarna är landskapsperspektivet avgörande. Vid utarbetandet av restaureringsplanerna är länsstyrelsernas handlingsplaner för grön infrastruktur med värdestrakter och andra kunskapsunderlag viktiga att ta hänsyn till.

Punkt 2: Som tidigare nämnts under artikel 4 kan länsstyrelsernas samverkansåtgärd inom miljömålsarbetet om funktionella landskap samt resultat från viss regional miljöövervakning bidra till att identifiera referensarealer och även livsmiljöarealer i gott respektive inte gott tillstånd.

Artikel 17: Övervakning

Vid planering av övervakning behövs samverka med företrädare för relevant regional miljöövervakning på länsstyrelserna och med länsstyrelsernas utförare, exempelvis SLU.

Punkt 8: För att utforma den övervakning som krävs med metoder inom fjärranalys, AI mm kan den regionala miljöövervakningen bidra. Många länsstyrelser deltar i regional miljöövervakning av småbiotoper, gräsmarker och våtmarker och våra data kan bidra med underlag om status idag och med referensdata om exempelvis landskapselement och fältprovnyttedata från gräsmarker och våtmarker. Länsstyrelserna är också en resurs med värdefulla kontaktnät när det gäller medborgarforskning då inventeringar med hjälp av ideella bedrivits under många år inom den regionala miljöövervakningen. I det sammanhanget vill vi även lyfta Artportalen och SLU Artdatabankens webbtjänster som viktiga verktyg.

Förteckning över exempel på restaureringsåtgärder som avses i artikel 11.8

Bilaga VII

(10) öka de ekologiska elementen i skogar, t.ex. stora, gamla och döende träd (habitatträd) och mängden liggande och stående död ved.

Många hotade arter som är beroende av döende eller död ved har extremt höga krav på substratet som sådant vad gäller ålder, art och påverkan av andra organismer. Denna process kommer att vara ytterst svår att restaurera fram. Här bör därför förtydligas att dessa mål bäst uppfylls med större arealer av skydd av äldre naturskog och frivilliga avsättningar, inte av restaureringsåtgärder. En bra metod att på ganska kort sikt skapa mer död ved är att utföra naturvårdsbränningar och denna skötselmetod borde öka inom det nordliga Taigabältet.

(12) Öka den skogliga mångfalden genom att skapa mosaiker av andra livsmiljöer än skog, t.ex. öppna fläckar med gräsmark eller hedmark, dammar eller bergspartier.

Här bör göras ett tillägg om att skog som betas bidrar till mångfalden. Om djurhållaren väljer att stängsla med delar av skogen skapas en större variation i landskapet då betet skapar en mer ljusöppen skog. Här bör även brynen tas med som värdefulla miljöer. Skog med hävdhistorik och

bevarat levande kulturarv i form av hävdpräglad natur, bör vara en indikator för biologisk mångfald i skogen.

Synliggjorda och röjda kulturspår i skogen skapar också småbiotoper och bör vara en indikator för biologisk mångfald.

(17) Minska betesintensiteten eller slåtterfrekvensen på gräsmarker där så är relevant och återinföra extensivt bete med tamdjur och extensiva slåttersystem där de har upphört.

Här vore det en fördel om vi säkerställer att vi har jordbruksstöd som tillåter och uppmuntrar extensivt bete i större utsträckning. Dagens krav på avbetning i miljöersättningen kan i många fall vara allt för hårt för att gynna den biologiska mångfalden. Liksom att göra avdrag på betesmarker med stort inslag av impediment och buskar (Pro rata) rimmar dåligt med biologisk mångfald där man vill öka variationen i landskapet

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor via telefon eller e-post. Telefonnummer och e-postadress finns längst ner på första sidan. Ange ärendets diarienummer eller ärendebeteckning vid kontakt med Länsstyrelsen. Du hittar numret uppe till höger på första sidan.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med Åsa Forsberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Johan Karlhager, Åsa Forsberg, Ida Lilja, Helena Rygne, Daniel Bergdahl medverkat.

Kopia till

jorgen.sundin@regeringskansliet.se