



Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[jorgen.sundin@regeringskansliet.se](mailto:jorgen.sundin@regeringskansliet.se)

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

### Sammanfattning:

- Länsstyrelsen Skåne delar EU-kommissionens bedömningar om skälen till att besluta om en EU-förordning om restaurering av ekosystemen.
- Den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen i länet visar att de mål, strategier och åtgärder som funnits på plats länge inte förmått bromsa utarmningen av biologisk mångfald.
- Länsstyrelsen välkomnar att förslaget betonar kopplingen mellan biologisk mångfald och klimatåtgärder och klimatanpassning.
- Länsstyrelsen bedömer att förslaget ligger väl i linje med handlingsplaner för grön infrastruktur, Agenda 2030, Vattendirektivet samt såväl nationella som regionala miljömål.
- Förslaget stärker arbetet med Agenda 2030 genom att det är konkret i målsättningarna och hanterar flera mål samtidigt. Det bidrar också till en ekonomi som är hållbar över tid.
- Länsstyrelsen saknar dock kulturmiljöfrågorna och behovet av att väga in dessa behöver komplettera förordningen för att åtgärder för restaurering inte ska förstöra kulturarv och urholka de kulturella ekosystemtjänsterna.
- Länsstyrelsen Skåne tillstyrker, med förbehållet att kulturmiljövärdena behöver vägas in, förslaget om en förordning och föreslår följande förstärkningar och anpassningar av förordningen för att den ska vara genomförbar under svenska förhållanden:
  - Livsmedelsproduktionen berörs i högsta grad av förslaget, men ett resonemang kring detta saknas.
  - Regelverket för bl a jordbrukarstödet behöver ses över så det inte lägger hinder i vägen för frivilliga åtgärder.
  - Kvalitativa aspekter behöver beaktas för urbana ekosystem.
  - Målen för restaurering av de urbana ekosystemen behöver utgå från de svenska förutsättningarna.

- Nationell lagstiftning behöver anpassas för att bli ett effektivt verktyg för genomförandet av förordningen.
- Ytterligare resurser och finansiering krävs för att regionalt kunna hantera genomförandet av förordningen.
- Medel från LIFE bör inte omfördelas utan snarare förstärkas eftersom de åtgärderna hittills varit viktiga för många restaureringsåtgärder.

## Synpunkter på förordningens innehåll kapitelvis

### Kapitel I, artikel 1-3, inklusive Motivering och Inledning (sid 1-37)

#### Förluster trots arbete i decennier

Länsstyrelsen delar EU-kommissionens beskrivning av läget för den biologiska mångfalden och håller med om de skäl som anges för att besluta om förordningen.

I den senaste uppföljning av miljökvalitetsmålen i Skåne gör Länsstyrelsen bedömningen att utvecklingen för den biologiska mångfalden är negativ. I länets strategi för biologisk mångfald och nulägesrapport för länets gröna infrastruktur listas de största hoten mot den biologiska mångfalden:

- Mindre och färre naturområden
- Förändrad mark- och vattenanvändning
- Klimatförändringar
- Invasiva främmande arter
- Vatten- och luftföroreningar

Läget är allvarligt och vi kommer att lämna över miljöproblem till kommande generationer. Länsstyrelsen delar EU kommissionens bedömning att tidigare strategier för att bromsa förlusten av biologisk mångfald inte har fungerat och delar bedömningen att mer styrande krav behövs för att kunna nå målen om bevarad biologisk mångfald och klimat.

#### Lagstiftning behövs

Länsstyrelsen instämmer i att det krävs starkare styrmedel för att nå målen för biologisk mångfald och anser att EU-kommissionens förslag om restaurering av natur på ett betydande sätt skulle förbättra förutsättningarna att nå flera av miljömålen samt generationsmålet. Vi anser vidare att det är bra att kommissionen i förslaget betonar

kopplingen mellan biologisk mångfald och klimatåtgärder men även klimatanpassning. Vi har redan en klimatlag på plats men motsvarande lagstiftning saknas för biologisk mångfald.

Kommissionens förslag om restaurering av natur ligger väl i linje med handlingsplaner för grön infrastruktur som syftar till bevarande av biologisk mångfald och att främja ekosystemtjänster. Även arbetet med att nå målen inom Agenda 2030 samt såväl nationella som regionala miljömål skulle förstärkas med förslaget om restaurering. Länsstyrelsen har i sin bedömning av miljömålen påtalat vikten av ytterligare styrmedel för att hejda förlusten av biologisk mångfald och med förslaget om restaurering av natur finns det en möjlighet att få till snabba insatser för tryggad livsmedelsförsörjning, rent vatten, koldioxidsänkor och skydd mot naturkatastrofer orsakade av klimatförändringarna. Länsstyrelsen delar EU-kommissionens bedömning att det brådskar med styrmedel och åtgärder.

Det är även positivt att man inte enbart begränsar sig till Natura 2000-områden och livsmiljöer i habitatdirektivet utan ser till hela landskapet och nya typer av livsmiljöer (tex stadsekosystem, jordbruksmark och skogsmark), samt inkluderar marina och sötvattensmiljöer. Behovet av restaurering är stort på flera håll, inte minst när det gäller våtmarker som i Skåne under det senaste seklet minskat med 90%.

### Hållbarhetsperspektiven

Ur ett hållbarhetsperspektiv innebär förslaget att restaurera och bibehålla friska ekosystem en bättre möjlighet till överlevnad, välstånd och resiliens. Med fortsatta förluster av ekosystem och med skenande klimatförändringar riskerar ekonomin att inte fungera, utan leda till konkurser, arbetslöshet, fattigdom och konflikter om resurser. Sett ur det sociala perspektivet innebär förslaget en möjlighet att undvika de värsta konsekvenserna av klimatförändringarna genom att ge bättre skydd mot extremväder, minskad risk för bränder och pandemier. Här skulle Kommissionen tydligare kunna lyfta fram de sociala vinsterna med förslaget samt vikten av ekosystemtjänster.

Med de omfattande åtgärder som krävs kommer sysselsättningen inom restaurering att öka. Vidare kommer det relativt snart att ha 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 torra inom jordbruket samt ökad motståndskraft mot skadedjur och minskad risk för bränder inom skogsbruket.

Förslaget stärker arbetet med Agenda 2030 genom att det är konkret och hanterar flera mål samtidigt. Det är kostnadseffektivt och bidrar till en

ekonomi som är hållbar över tid<sup>1</sup>. EU-kommissionens beräkningar visar att nyttan med stor marginal överväger kostnaderna för att återställa natur. Förslaget blir i förlängningen en försäkring mot katastrofer och det stärker Sveriges motståndskraft.

Förslaget bidrar till de tre hållbarhetsdimensionerna och innebär att vi tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillfredsställa sina behov.

Länsstyrelsen vill understryka att behovet av samverkan med våra avnämare inom alla de sektorer som berörs av den omställning som krävs kommer vara stort. Genomförandet kommer behöva ta hänsyn till och avvägas mot de behov som finns hos alla berörda aktörer, vilket kommer kräva såväl tid som resurser. Det finns således ett behov av att skynda långsamt.

### Läget för den biologiska mångfalden i Skåne

Nedan följer en mer detaljerad genomgång av vad vi bygger våra ställningstaganden på. I det senaste årets bedömning av generationsmålet och miljömålen i Skåne län har följande slutsatser framförts som rimmar med analysen att det krävs starkare styrmedel:

- I bedömningen av Generationsmålet 2021 skriver Länsstyrelsen ” Utvecklingen för den biologiska mångfalden är negativ, främst på grund av markanvändningen som lett till att miljöer som gynnar den biologiska mångfalden endast finns kvar som små isolerade fragment i landskapet. De motverkande åtgärder vi gör är för få och räcker inte för att vända utvecklingen.” ”Inom flera områden kommer klimatförändringar förvärra situationen ytterligare. Fiskbestånden har redan minskat drastiskt. Vi är idag långt ifrån den omfattande samhällsomställningen som krävs. Ju fortare omställningen behöver gå, desto oftare kommer vi att ställas inför situationer med konflikter mellan olika mål.”

För flertalet av de relevanta miljömålen bedöms att miljömålet inte är uppnått och kommer inte kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder, bland annat Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, God bebyggd miljö, Begränsad klimatpåverkan samt Levande skogar.

- För målet Begränsad klimatpåverkan ges beskrivningen om minskningen av växthusgasutsläppen: ” Minskningen har stannat av och skärpta nationella styrmedel behövs, tillsammans med fler

---

<sup>1</sup> [Hur definierar vi hållbar ekonomisk utveckling?](#) Finnveden 2021

verktyg och åtgärder på regional och lokal nivå, för att uppnå en Begränsad klimatpåverkan.”

- Ett rikt växt- och djurliv: sammanfattar flera av de andra målen som berör biologisk mångfald. ”Värdefulla habitat fragmenteras i det skånska landskapet, antalet hotade arter ökar och invasiva främmande arter fortsätter att sprida sig. Brist på grön infrastruktur i landskapet förhindrar arter att sprida sig. Tillståndet för naturtyper och arter är inte gynnsam och påverkan på ekosystemen fortsatt hög. Större hänsyn behöver tas vid allt nyttjande av landskapet, skydd och skötsel av naturmiljöer behöver öka, liksom anpassade styrmedel.”
- Levande sjöar och vattendrag: ”Livsmiljöer och arter har förstörts eller skadats av exploatering, rensningar, vattenuttag, övergödning och bekämpningsmedel. Bara 16 procent av de bedömda skånska ytvattenförekomsterna uppnår god status.”
- Hav i balans: ”Skånes havsmiljö har problem med övergödning, svaga fiskbestånd, obalans i ekosystem, gifter, skräp och exploatering. Mer kunskap om var natur- och kulturvärden finns, hur de mår och om lämpliga åtgärder, behövs för effektivare havsmiljöförvaltning.”
- Myllrande våtmarker: ”Klimatförändringar medför därtill ytterligare utmaningar och konkurrensen om mark försvårar våtmarksanläggandet i Skåne. Kontinuitet i arbetet med både återskapande och bevarande är av största vikt för att vända trenden uppåt.”
- Ett rikt odlingslandskap: ”Antalet småbiotoper och landskapselement har minskat liksom arealen betesmarker och slåtterängar. Det krävs samverkande insatser för landsbygdsutveckling för att stoppa den negativa trenden.”
- God bebyggd miljö: ”Trots att trenden för utvecklingen är positiv bedöms inte de nuvarande resurserna vara tillräckliga för att nå miljömålet till 2030.”

### Grön infrastruktur en naturlig utgångspunkt

Länsstyrelsen i Skåne ser att arbetet med handlingsplanerna för grön infrastruktur nationellt och regionalt samt de underlag och vägledningar som arbetats fram och planeras att utvecklas för att fördjupa och bredda det arbetet är en bra utgångspunkt för restaureringsarbetet som krävs för att nå målen om restaurering.

Grön infrastrukturarbetet på nationell, regional och lokal nivå har påbörjat viktiga processer som behöver fortsätta att stödjas och integreras i fler verksamheter och uppdrag. Med landskapsperspektivet kan rätt åtgärder genomföras på rätt plats i landskapet. Och med en förtroendefull samverkan mellan alla landskapets aktörer förbättras

möjligheterna att snabbare nå fram till konstruktiva lösningar och samarbeten på de avvägningar som behövs för att finna multifunktionella lösningar på våra gemensamma problem.

Förslaget tar upp att de nationella restaureringsplanerna ska inkludera allmänhetens delaktighet, samt ange hur lokalsamhällens och berörda parter behov ska beaktas.

Det anges att medlemsstaterna bör uppnå målen för jordbrukslandskapet genom att samarbeta med och ge stöd till jordbrukare och andra intressenter för utformningen och genomförandet av åtgärderna (s. 26, (51). Länsstyrelsen Skåne gör samma bedömning och vill understryka hur viktigt det är att restaureringen kan göras i samverkan med den befintliga lantbruksverksamheten.

För att de ytor som avsätts som landskapselement verkligen ska bidra med de miljöer som behövs för biologisk mångfald, så krävs det att de är placerade i ett brukat odlingslandskap och att detta fortsätter brukas. Om landskapselementen ska ha så höga värden som möjligt krävs även någon form av skötsel av dessa.

Det är alltså viktigt att bibehålla jordbruket i området och ha ett gott samarbete med lantbrukare och markägare.

En ytterligare aspekt kring brukandet av marken är att en stor del av åtgärderna berör lantbruk, där den pågående markanvändningen i många fall, till exempel betesmarker, redan bidrar på ett positivt sätt till biologisk mångfald. Såväl återvätning av organogena jordar som nyanläggning av trädor och betesmarker tar arealer i anspråk som kan medföra att den pågående driften försvåras.

Det är viktigt att restaureringsplanerna ger utrymme åt denna aspekt för att säkra att inte de befintliga fördelarna för biologisk mångfald minskar.

Förslagets påverkan på livsmedelsproduktionen är en viktig punkt, sett från Länsstyrelsens arbete med den nationella livsmedelsstrategin.

Livsmedelsproduktionen berörs i högsta grad av förslaget, men ett resonemang kring detta saknas. När det gäller samverkan med förnybar energi finns ett resonemang kring detta, och vikten av att restaureringen av natur tar hänsyn till utbyggnaden av förnybar energi påpekas. (61), (62).

Även om livsmedelsproduktionen är beroende av fungerande ekosystem, och på det viset gynnas av förslaget, så är det även så att de konkreta effekterna i landskapet av förslaget påverkar den befintliga lantbruksverksamheten. Hur stora arealer som kommer påverkas, och

vilka konsekvenser det får för möjligheten att producera livsmedel, kan av flera orsaker inte överblickas i nuläget. Det vore därför värdefullt att detta tas upp; om inte annat kan en skrivning läggas in som förklarar, att inga beräkningar gjorts av vilka konsekvenser införandet av förslaget skulle få för den befintliga livsmedelsproduktionen.

## Behov av kompletteringar i förordningen

### Undanröja hinder för frivilliga åtaganden

Utifrån beskrivningen att frivilliga åtaganden inte räckt till så är det även viktigt att se över vilka hinder för frivilliga åtgärder som finns inom regelverk på olika nivåer inom EU, från gemenskapsnivå till lokal, kommunal nivå. Exempelvis är det viktigt att se över de regelverk som finns för jordbrukarstöd, så att de inte motarbetar målen för att restaurera jordbrukslandskap. Ett exempel är att se till att de befintliga betesmarkernas potential för den biologiska mångfalden används fullt ut. Till exempel är betesmarker idag generellt sett för hårt betade för att ge goda miljöer åt pollinatörer och dagfjärilar. Ett något minskat betestryck kan förbättra statusen för dessa inom de befintliga arealerna, och för att detta ska kunna åstadkommas krävs att regelverket i jordbrukarstöden förändras så att ett lägre betestryck godkänns.

### Kulturmiljöfrågorna saknas

I förslaget till förordning saknas kulturmiljöperspektivet helt. Ingenstans framgår att kulturmiljön utgör en del av den samlade miljön och inga resonemang förs heller om förordningens konsekvenser för kulturmiljövärden. Avsaknaden av kulturmiljöperspektiv leder dels till att synergier och vinster i arbetet som är beroende av det nära samspelet mellan natur – och kulturmiljö inte synliggörs. Dels även till att förordningens samspel med nationell skyddslagstiftning för kulturmiljön är oklar och att risk föreligger att kulturmiljövärden kan komma att skadas. I båda fallen minskar förutsättningarna för en hållbar förvaltning av våra resurser ur ett samlat samhällsperspektiv. Förordningen behöver därför kompletteras för att bli kompatibel med nationella och internationella mål för kulturmiljöarbetet, inklusive Agenda 2030. Bland annat delmål *11.4 Skydda världens kultur- och naturarv* - Stärka insatserna för att skydda och trygga världens kultur- och naturarv.

Kulturmiljöhänsyn och avvägningar mot kulturhistoriska, sociala och upplevelsebaserade värden i de miljöer som påverkas av miljöåtgärder är i många fall en nyckel till att skapa acceptans för åtgärderna hos medborgare på lokal nivå, och i förlängningen till omställning av samhället som helhet. Åtgärder som misslyckas med att skapa möjligheter till hänsyn till kulturmiljövärden kan på samma sätt få en konfliktskapande och splittrande effekt och därigenom verka

kontraproduktivt. I sammanhanget kan även poängteras att det behöver finnas ekonomiska förutsättningar för att lösa olika intressekonflikter som kan uppstå, till exempel i förhållande till kulturmiljövärden. Av arbetet med vattenförvaltning i dagens system, exempelvis genom den nationella planen för prövning av vattenkraften, vet vi att indirekta kostnader till följd av restaureringsåtgärder ofta får bäras av civilsamhället eller av de små statliga resurser som kulturmiljövärden har till sitt förfogande.

Att kulturmiljöhänsyn inarbetas i förslaget är därför av vikt på flera olika plan.

Många av åtgärderna innebär positiva möjligheter att bevara och utveckla kulturmiljövärden inklusive värden hos det biologiska kulturarvet. Det gäller exempelvis jordbrukets och skogens landskap där naturvårdens och kulturmiljövårdens mål och medel ofta är nära sammanlänkade. Att gynna traditionellt hävdade landskap eller landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald innebär ofta samtidigt att kulturmiljövärden kan bevaras och utvecklas. Ett kulturmiljöperspektiv i förordningen hade ytterligare kunnat förstärka effekten av arbetet genom att förtydliga betydelsen av det historiska bruket för förståelsen av hur biologiska värden uppkommit och hur de kan förvaltas.

Avseende restaurering av urbana ekosystem (Artikel 6) kan konstateras att förordningen endast innehåller kvantitativa mål och saknar perspektiv på grönområdenas sammansättning, funktion och historia. Avsaknaden av kvalitativa perspektiv innebär en risk för att betydelsen av såväl ekosystemtjänster som kulturhistoriska värden hos gamla, väl etablerade urbana ekosystem underskattas. Länsstyrelsen i Skåne önskar att dessa perspektiv även inarbetas i restaureringsplanerna för de olika naturtyperna så att kulturmiljövärdena inte urholkas eller förstörs.

Artikel 7, avseende konnektivitet i vattendrag, innebär att de problem med målkonflikter i vattenförvaltningen som idag finns mellan natur- och kulturmiljövård kommer att accentueras. Många av de "barriärer" som förordningen talar om omfattas i Sverige av nationell skyddslagstiftning som fornlämningar (2 kapitlet kulturmiljölagen 1988:950). I denna artikel behövs ett konkret tillägg, exempelvis genom att till formuleringen "*När medlemsstaterna avlägsnar barriärer bör de i första hand ta bort obsoleta barriärer som inte längre behövs för produktion av förnybar energi, inlandssjöfart, vattenförsörjning eller annan användning*" (7.2) foga "**eller av kulturhistoriska skäl bör bevaras**".



Kulturmiljöhänsyn behöver även på annat sätt föras in i förordningen, exempelvis genom ett tillägg i artikel 11.7 som konstaterar att även kulturmiljöaspekter ska beaktas vid utarbetandet av nationella restaureringsplaner. Exempel på formulering skulle kunna vara ***”Hänsyn till miljöer som omfattas av nationell skyddslagstiftning eller utpekande på grund av sina kulturmiljövärden”***.

## Kapitel II – artikel 4-10, sid 38-44

Länsstyrelsen i Skåne ställer sig bakom ambitionerna i de artiklar som täcker olika naturtyper och behoven av att restaurera dessa inom de tidsramar som gäller.

### Artikel 4 - Restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattensekosystem

Länsstyrelsen anser att de föreslagna åtgärder i artikel 4 kan bli ett viktigt och välbehövligt verktyg för att motarbeta habitatförlusten för livsmiljöerna som förtecknas i bilaga 1. Detta eftersom den pågående nedgående trenden för artmångfalden i Sverige hittills inte har kunnat bromsas med den befintliga lagstiftningen och tillgängliga verktyg. Dock finns det stora utmaningar med genomförandet.

För att exemplifiera hur det ser ut för de terrestra delarna vill vi från Skåne lyfta exemplet med betes- och ängsmarker som utgör livsmiljö för många hotade arter och värdefulla livsmiljöer för inte minst pollinerare.

Ett av målen för Sveriges betes- och ängsmarker är att fram till 2030 restaurera 60 000 ha betesmark (artikel 4.1). Sverige har totalt 396 974 hektar betesmark och slåtteräng 2021 enligt Jordbruksverkets statistik. 60 000 hektar utgör då 15 %. För att få en bild av vilka arealer det skulle handla om i Skåne, har vi överfört de 15 procenten till Skånes situation. Skånes betesmark inklusive slåtteräng är enligt Jordbruksverkets statistik 55 229 hektar. 15% av det är 8 200 ha. Att förbättra kvalitén på 8 200 hektar inom den sammanlagda arealen 55 229 hektar verkar inte orimligt.

Nästa mål för Sveriges betes- och ängsmarker fram till 2030, under artikel 4.2, är att återställa 267 000 hektar. Det utgör 67% av hela Sveriges nuvarande areal av markslaget. Överfört till den Skånska arealen blir 67% detsamma som 37 000 hektar.

Enligt ängs- och betesmarksinventeringen finns i Skåne cirka 4 000 hektar som är tidigare hävdad betesmark och bedöms som möjlig att återställa. För att det ska vara möjligt att återställa dessa krävs att de ligger i någorlunda anslutning till andra betesmarker där det ändå finns betesdjur, plus att markägaren ska vilja återställa det till betesmark. Återställande av återstående 33 000 ha kan bli svårare att uppnå. För att

uppnå den arealen skulle befintlig skogsmark och åkermark behöva användas. Den nuvarande trenden för betesmarker i Skåne är att de minskar. Under det senaste decenniet har minskningen varit 2 000 hektar. Målet till 2030 bedöms som väldigt svårt att uppnå i Skåne utan mycket stora satsningar och förändringar i brukandet.

De mål som sedan tar sikte på 2050 är ännu mer omfattande, och är svåra att bedöma vad som krävs för att de ska vara möjliga att nå.

För artikel 4.2 är det också viktigt att lyfta behovet av 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 med 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) Gräsmarkernas 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.

Artikel 4.3, 4.4 och 4.5: Länsstyrelsen ser mycket positivt på att förslaget lyfter 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.

#### Artikel 5 - Restaurering av marina ekosystem

Länsstyrelsen bedömer att förslaget kan vara en samlande kraft för att samordna genomförande av olika projekt och sätta ytterligare fokus på både restaurering och skydd av marina miljöer. Det är värdefullt att se havsplaneringen och skyddande av naturmiljöer i ett större perspektiv inom EU:s samverkan då de kumulativa effekterna av främst energiutvinning till havs berör stora ytor, långt utanför det egna havsområdet. Det är också viktigt att synliggöra havets funktion som kolsänka.

Det är centralt att förordningen bidrar till reella förändringar i ekosystemen och synergier med pågående projekt och att uppföljningen kan göras effektivt. Konkreta exempel i Skåne är bland annat restaurering av ålgräsängar<sup>2</sup> och pilotprojekt för att förstärka revmiljöer så har återföring av sten till områden där de plockats bort från tidigare, återförts.

I marina ekosystem har vi en bristande kunskap om många livsmiljöers status, utbredning, och eventuella minskning. Det saknas också säkra metoder för storskalig restaurering av de flesta livsmiljöer. Bevarande och skydd av kvarvarande livsmiljöer och dess artpopulationer är därför prioriterat framför restaurering. I Skåne finns bland annat Öresundsområdet med stora värden bevarade där samordnade insatser med Danmark skulle göra mycket för att säkerställa värden som förlorats på många andra platser.

Till detta kommer att annan lagstiftning behöver skärpas för att förhindra pågående förluster till följd av exploatering.

För att lyckas med föresatsen i artikel 5 krävs att arbetstakten i vattendirektivet ökar. Det krävs också att exploatering som påverkar naturtyperna direkt eller indirekt stoppas (artikel 5.6–7)

Den nationella restaureringsplanen måste vara tillräckligt detaljerad för att arbetet med att ta fram nya eller utveckla restaureringsmetoder kan starta. Man måste eftersträva att fokus och personalkraften ligger på faktiska åtgärder (artikel 11.1).

Åtgärder som resulterar i att återfå stor rovfisk i systemet är mycket viktig. Om detta lyckas är det möjligt att flera livsmiljöer kan återhämta sig naturligt. Med anledning av detta borde torsk stå med i bilaga III (sidan 28).

Ett förhållande som särskilt förtjänar att påpekas är att det krävs mer resurser för att skaffa underlag om vilka områden som är viktiga lek- och uppväxtområden i marin miljö då det finns en stor kunskapsbrist inom det området (sidan 23, punkt 36)

## Artikel 6 - Restaurering av urbana ekosystem

Länsstyrelsen anser i likhet med Boverket att ett genomförande av artikel 6 skulle förstärka miljö kvalitetsmålet god bebyggd miljö. Länsstyrelsen delar även Boverkets uppfattning att endast kvantitativa mål inte är tillräckligt i sammanhanget utan att även den kvalitativa

---

<sup>2</sup> <https://www.havet.nu/algras-planteras-runt-skanes-kust>

aspekten kring urbana ekosystem behöver betonas i förslaget och få genomslag i en nationell restaureringsplan.

Länsstyrelsen menar att definitionerna av städer, mindre städer och förorter samt urbana grönområden (s. 37) i förslaget är otydliga, vilket gör det svårt att värdera omfattningen av förslagen i artikel 6. Detta gör det också svårt att fullt ut bedöma huruvida förslaget är genomförbart i en svensk kontext. Länsstyrelsen är i grunden positiv till förordningens förslag gällande restaurering av urbana ekosystem, men menar att det behöver säkerställas att förslaget kan anpassas efter de svenska förhållandena och att det exempelvis går att förena med Sveriges mål för bostadsförsörjning (jmf. Boverkets yttrande). För att kunna reglera integrationen av urbana grönområden i byggnader och infrastrukturbyggnader, behöver riskerna med fuktskador i byggnader kopplat till det svenska klimatet särskilt belysas och hanteras i ett fortsatt arbete. Även ny teknik kan komma att krävas för att förordningens mål i detta avseende (artikel 6.2 b) ska kunna förverkligas.

Länsstyrelsen har svårt att se att det skulle vara möjligt att fullt ut kunna genomföra förordningens förslag i artikel 6 utifrån nuvarande svensk lagstiftning. Exempelvis ger plan- och bygglagen (2010:900) idag begränsade möjligheter till att säkerställa och konkret reglera bevarandet av och utveckling av urbana ekosystem. Inför ett fortsatt arbete behöver det därför klargöras vilka förändringar som skulle krävas för att få till en ändamålsenlig lagstiftning inom området, samt vilka konsekvenser sådana förändringar skulle innebära. Utöver lagstiftning menar Länsstyrelsen att även olika typer av ekonomiska incitament är av stor vikt för att kunna understödja och realisera förordningens förslag gällande restaurering av urbana ekosystem, som i stor utsträckning skulle behöva ske inom redan planerade och bebyggda miljöer.

Länsstyrelsen delar Boverkets bedömning att kommunerna skulle behöva stöd av staten för att beakta reglerna om restaurering av urbana ekosystem. Exempelvis avseende framtagande av relevant underlag, vägledning kring hur reglerna ska tillämpas, hur målen kan brytas ner till lokal nivå samt tillsyn. Länsstyrelsen bedömer att detta skulle innebära ett relativt omfattande arbete, inte minst för länsstyrelserna. Avgörande för hur lyckosamt det fortsatta arbetet blir är därför att tillräckliga resurser avsätts.

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

För skånska förhållanden är vattenkvaliteten en stor utmaning med för hög näringstillförsel, läckage av bekämpningsmedel och brunifiering som några större delar för att uppnå god status. Även igenläggning och

uträtning av vattendrag kräver stora insatser, samt att ta bort vandringshinder och återställa svämplan.

Artificiella barriärer i och längs vattendragen, som hindrar den naturliga konnektiviteten, utgör ett hinder för den biologiska mångfalden i Skåne. Det är således ett angeläget arbete att restaurera vattendrag och skapa fria vandringsvägar för fiskbestånd och andra vattenlevande organismer. Länsstyrelsen anser att förordningen är ett viktigt verktyg för att kunna uppfylla målen i Vattendirektivet.

Det hittillsvarande arbetet med den Nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP) har redan lett till en del konnektivitetsförbättrande åtgärder, som med förordningen kan antas behöva fortsätta och samordnas.

Äldre dammar som inte längre används för kraftutvinning ägs ofta av privatpersoner med begränsade resurser. Länsstyrelsen bedömer att möjligheten att få ekonomiskt stöd för att åtgärda barriärer skulle kunna effektivisera åtgärdsarbetet påtagligt och bör ingå i framtida nationella restaureringsplaner.

Samtidigt behöver kulturmiljövärdena uppmärksammas och tas hänsyn till.

I Skånes hårt brukade jordbrukslandskap behövs särskilt restaurerings- och återställningsarbete med skyddszoner längs vattendragen för att motverka övergödning, giftpåverkan och försämrade vattenkvalitet.

I Skåne har åplan fyllts igen och odlats upp, vattendrag har rätats och fördjupats och sjöar har sänkts för att vinna odlingsbar mark, vilket har medfört att vattendragen/sjöarna har förlorat kontakten med sina svämplan. Vid höga flöden fungerar åplanen som utjämnande magasin och vattenhastigheten bromsas upp, vilket gör att material som har transporterats med vattnet sedimenterar och avsätts på svämplanet.

Det har blivit allt viktigare att bevara eller återskapa åplan, med tanke på ökade flödestoppar i samband med det ändrade klimatet och en växande andel hårdgjorda ytor i länet.”<sup>3</sup>

Ett gott exempel på restaureringsinsatser finns inom Tullstorpsåprojektet där arbete med åtgärder för biologisk mångfald, näringsfällor och minskade översvämningar och förbättrad flödesregim har åstadkommit med initiativ från markägarna längs ån och med stöd av bland annat statliga medel (LONA och LOVA). Även vattenrådets arbete med

---

<sup>3</sup> Länsstyrelsen Skåne, 2020. Grön infrastruktur i Skåne – nulägesbeskrivning 2020. Handlingsplanen för grön infrastruktur.

restaurering av våtmarker och vattendrag sedan slutet av 80-talet är betydelsefulla.

Behoven av restaurering är såväl komplexa som många, men vinsterna är stora och åtgärder i vattenmiljöer ger också ofta snabba resultat.

Sedan år 2000 har uppskattningsvis över 2 800 ha våtmark restaurerats eller nyskapats med offentliga medel i jordbrukslandskapet. Våtmarker utgör knappt 4 % av Skånes areal. Det motsvarar cirka 33 000 ha. Med ett utgångsläge för restaureringsbehoven där endast ca 10% finns kvar av ursprungsarealen våtmarker är arbetet enbart i sin början.

I Skåne finns bra underlag framtaget för var i landskapet åtgärder lämpar sig utifrån de fysiska förutsättningarna och kommunala initiativ för att tillgängliggöra den kunskap som behövs finns sedan flera år tillbaka Vattenatlas för Skåne (initierat av Höjeå- och Kävlingeåns vattenråd) har varit värdefull för att få med kunskap om vattendragen i planeringsprocesser och andra insatser som påverkar vattenmiljöerna.

#### Artikel 8 - Restaurering av populationer av pollinatörer

Med restaureringsförordningen kommer mycket av det arbete som krävs ges en viktig skjuts och länsstyrelsen ser positivt på ambitionerna att restaurera pollinatörernas populationer.

”Skåne utgör mindre än 3% av Sveriges yta, men har stor betydelse både för bevarandet av vilda pollinatörer och som producent av pollinerade grödor. Genom historien har markanvändningen i Skåne förändrats kraftigt, med förskjutningar både mellan de övergripande markslagen jordbruk och skogsbruk som idag är ungefär lika omfattande men med stora regionala skillnader, och i hur dessa brukas. Urbanisering påverkar framförallt sydvästra Skåne. Allt detta har haft och fortsätter ha dramatiska konsekvenser för t.ex. skånska vildbin.

I Skåne finns fynd av 229 arter av Sveriges 299 vilda biarter (Artportalen 1981-2020). Av dessa är 50 arter rödlistade, varav 32 arter anses hotade. Tio av de rödlistade arterna i Sverige har sin enda förekomst i Skåne, och för dessa arter är insatserna som görs i Skåne avgörande för artens utdöenderisk i Sverige. Det behövs mer kunskap om vilda bin, vad deras populationer begränsas av, hur de sprids och deras krav på boplatser och, för humlor, vilka miljöer de väljer för att övervintra.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sandra A.M. Lindström, Pernilla Borgström, Henrik G. Smith, 2021. *Vilda bin i Skåne*. Länsstyrelsen Skåne

## Artikel 9 och 10 - Restaurering av jordbruks- och skogsekosystem

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att de jordbruks- och skogsområden som är i behov av restaurering ska identifieras och kartläggas, med särskilt fokus på ökad konnektivitet och ett mer varierat landskap. De förslagna åtgärderna anses ha positiva effekter inte bara för den biologiska mångfalden men bidrar även till att begränsa klimatförändringar. Länsstyrelsen vill särskild lyfta fram att återvätning av utdikade torvmarker som används som jordbruksmark är en mycket kostnadseffektiv och enkel åtgärd för att betydligt minska avgången av växthusgaser i Sverige. Länsstyrelsen vill också uppmärksamma behovet av att i samband med att restaureringsplaner tas fram även ha med kvalitetsmässiga mål för strukturer i jordbruksekosystem, förtydliga vilka landskapselement som avses samt att ta fram relevanta referensår att utgå ifrån. Vidare anser länsstyrelsen att limniska habitat så som mörkelgrav bör ingå i dessa strukturer. Kvalitetsmässiga mål behövs även för restaureringsåtgärder som ska genomföras i dikade torvmarker. Hur restaurerade arealer ska förvaltas efter restaurering inom jordbruks- och skogsekosystem behöver också förtydligas i restaureringsplanerna.

När det gäller skogslivsmiljötyper har behovet av utökat skydd och restaurering för att öka arealen i landet identifierats i utredningar och analyser i det nationella miljömålsarbetet och framförallt i strategin för formellt skydd av skog samt uppdraget Tätortsnära natur. Beroende på hur skogsbrukets naturvårdshänsyn och brukningsmetoder utvecklas bedöms behovet av formellt områdesskydd för olika skogsmiljöer ligga mellan 8 och 16 procent av skogsarealen. I EUs strategi för biologisk mångfald anges att 30% bör skyddas varav 10% ska ha strikt skydd och med en ambitionsökning som föreslås i förslaget till restaureringsförordning. Nuvarande nivå på andelen skog som ligger i skyddade områden i Skåne är kring 5,4 procent vilket motsvarar lite över 20 000 hektar<sup>5</sup>. Kommissionens förslag innebär att genomförandet preciseras avseende tid och omfattning vilket Länsstyrelsen ser som positivt. Bland annat hänvisas i förslaget (artikel 4) till arealer och tillstånd för naturtyper och arter som omnämns i EU:s art- och habitatdirektiv samt EU:s fågeldirektiv.

För att kunna sätta relevanta restaureringsmål ser Länsstyrelsen ett behov av förbättrat kunskapsunderlag för både arealer och tillstånd för utpekade livsmiljötyper liksom för förekomsten av skogar av icke-livsmiljötyp.

Länsstyrelsen ser också ett behov av ett bättre kunskapsunderlag om naturtyper och deras tillstånd i skogsbrukets frivilliga avsättningar, liksom ett behov av att sammanställa vilka skogliga

---

<sup>5</sup> Grön infrastruktur i Skåne - Nulägesbeskrivning 2020, Länsstyrelsen Skåne.

restaureringsåtgärder som genomförts eller pågår både inom och utanför skyddade områden. Ett arbete som behöver inkluderas i framtagandet av restaureringsplanerna.

### **Kapitel III - NATIONELLA RESTAURERINGSPLANER, artikel 11-16**

Länsstyrelsen ställer sig positiv till upplägget att restaureringsåtgärderna ska sammanställas i en nationell plan. Tiden för framtagandet är relativt kort i förhållande till den omfattande sammanställning som krävs för att få fram bra underlag för en effektiv restaureringsplan. Det ställer krav på flexibilitet att löpande omvärdera och uppdatera planen.

För att planerna ska gå att genomföra kommer också en parallell översyn av befintliga planer, policyers och regleringar på EU- och nationsnivå ses över så att dessa inte lägger hinder i vägen för restaureringsinsatserna som krävs. På EU-nivå behöver finansiering som motverkar restaureringsinsatserna identifieras och tas bort (motsvarande den uppgift som nationellt anges i Artikel 12.2 m – "...subventioner som negativt påverkar uppnåendet av de mål och uppfyllandet av de skyldigheter som anges i den här förordningen,").

### **Övriga kommentarer på restaureringsförordningen**

I finansieringsöversikten anges att en del av medel från LIFE-fonderna är tänkta att finansiera genomförandet av restaureringsåtgärderna. I och med att dessa redan på ett tydligt sätt bidrar till ambitionerna med förordningen och är etablerade och välfungerande ser Länsstyrelsen Skåne att LIFE:s nuvarande struktur och funktion bör fortsätta och förstärkas. Möjligen med ett än större fokus på att prioritera restaurerings- och bevarandeinsatser i hela landskapet.

Finansiering för planering och genomförande av arbetet med att ta fram och genomföra restaureringsplanerna behövs. Länsstyrelsen Skåne bedömer att det behövs omfattande resursförstärkning för att kunna planera, administrera och genomföra ambitionerna i förslaget för de delar för genomförande som kan komma att ligga på Länsstyrelserna.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med Johan Niss som föredragande. I den slutliga handläggningen har också medverkat tf avdelningschef Kristian Wennberg och enhetschef Cecilia Backe.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.



[Förordning om restaurering av natur Fakta-pm om EU-förslag  
2021/22:FPM114 COM\(2022\) 304 - Riksdagen](#)