



Länsstyrelsen  
Värmland

YTTRANDE

1(8)

Datum: 2022-10-26

Dnr: 500-5865-2022

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

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

Ert diarienummer: M2022/01470

### Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur och menar att en skärpning av både krav och tidsfrister när det gäller att stärka biologisk mångfald inom såväl EU:s, Sveriges som länets gränser är angeläget. Länsstyrelsen menar att förslaget genomförande sannolikt är nödvändigt för att nå nationella och regionala miljömål och att leva upp till internationella åtaganden om biologisk mångfald. Ambitionen hos förslaget ligger dessutom i linje med målen för Agenda 2030. Länsstyrelsen instämmer även i rådets analys att arbetet med att skydda arter och natur kräver internationella åtaganden på grund av den gränsöverskridande karaktären hos förlusten av biologisk mångfald. I detta sammanhang och för att nå full potential av åtgärder i gränsområdena är det viktigt att åtgärdsarbetet även implementeras i samarbetsöverenskommelser med icke-EU länder (till exempel Norge).

Förslaget är ambitiöst och skulle vid en implementering innebära en vändpunkt för europeisk naturvård i allmänhet och restaurering i synnerhet. Detta skulle i sin tur sannolikt leda till att förlusterna av biologisk mångfald åtminstone kan hejdas och att nödvändiga ekosystemtjänster kan bevaras och även utvecklas. Samtidigt är det helt centralt att de föreslagna målen med dess tidsfrister är realistiska och genomförbara, särskilt då de är rättsligt bindande. Det behöver i detta sammanhang även vidare klargöras hur staten får rådighet över de områden som är föremål för själva genomförandet av restaureringsåtgärderna.

Den nationella restaureringsplan som varje medlemsland ska ta fram inom två år efter lagens ikraftträdande är av central betydelse men kommer samtidigt ställa

---

stora krav på ansvariga myndigheter. Då Länsstyrelsen bedömer att en väsentlig del av arbetet med restaurering av natur i enlighet med förslaget kommer behöva utföras i Länsstyrelsens regi och/eller med Länsstyrelsen som part krävs både långsiktiga och betydande resurser för de olika ingående delarna, både personellt och finansiellt.

Eventuella sanktionsmöjligheter för de länder som inte uppfyller förslagets krav på restaureringsplaner, måluppfyllelse och tidsfrister med mera behöver tydliggöras. Länsstyrelsen menar även att en utredning av vad nollalternativet skulle innebära vore önskvärt, både för denna och kommande generationer.

### Generella kommentarer på förslaget

Förslaget tar sitt avstamp i det faktum att Europa och världen har ett litet och dessutom krympande fönster för att trygga en framtid där människor och naturen som vi känner den har en långsiktig chans att överleva. Förordningens syfte och målsättning med att säkerställa livskraftiga ekosystem är därför nödvändiga för fungerande samhällen för framtida generationer. Det är också nödvändigt att förordningens målsättning uppfylls så snart som möjligt för att bromsa de konsekvenser av förlorad biologisk mångfald och klimatförändringar som redan har börjat visa sig.

Eftersom det i nuläget och under de senaste drygt 20 åren saknats tillräckliga incitament och lagstiftning för att uppnå miljömålen välkomnar Länsstyrelsen rättsligt bindande mål och skyldigheter. Särskilt har läget för flera gröna miljömål försämrats. Även incitament och skarpare lagstiftning för att stärka den gröna infrastrukturen är centralt för att nå en förbättring i naturmiljön samtidigt som nödvändiga ekosystemtjänster kan bevaras och utvecklas. Dock är det viktigt att förslaget inte innebär dubbelreglering och att olika processer går i otakt, till exempel den aktuella förordningens mål i förhållande till NAP och olika direktiv.

Länsstyrelsen bedömer att en stor del av ansvaret för att planera och genomföra åtgärder kommer vila på länsstyrelserna, antingen i egen regi eller som part. För att klara kraven både med att ta fram den nationella planen och att nå delmålen 2030/40/50 finns dock uppenbara utmaningar. Dels att hinna förstärka verksamheten både tillräckligt snabbt och med rätt kompetens, vilket gäller alltifrån att allokera personal och ekonomiska resurser till framtagandet av planer och genomförandet av det praktiska arbetet. Dels, och framför allt när det gäller det sistnämnda, ser Länsstyrelsen även en risk i att den redan idag reella bristen på konsulter/entreprenörer som kan omsätta planerna i konkreta åtgärder kan utgöra en flaskhals. Det är därför mycket viktigt och brådskande att få både beslut och långsiktiga finansieringslösningar på plats. Att kostnaderna för

---

arbetet med att förverkliga förslaget målsättningar finansieras antingen via statliga anslag eller via EU ser Länsstyrelsen som helt nödvändigt. Kostnaderna bedöms framför allt uppstå i och med planer, inventeringar, undersökningar, konkreta åtgärder och uppföljningar samt kompensation till de markägare som förlorar intäkter som en konsekvens av restaurering och skydd. Just den ekonomiska kompensationen till enskilda markägare och näringar som drabbas mycket behöver belysas ytterligare.

Den övervakning som föreslås bedöms som resurskrävande men nödvändig både för uppföljning av genomförd restaurering samt för justering av planerna. Det är därför viktigt att övervakningen görs med metoder som är både tids- och kostnadseffektiva samt att övervakningen sker enhetligt via standardiserade och/eller jämförbara metoder. Vid utveckling av nya övervakningsmetoder är det angeläget att detta koordineras med såväl forskningen som befintliga övervakningsverksamheter, till exempel nationell och regional miljöövervakning, uppföljning av skyddade områden med mera.

För att genomföra förordningens förslag behövs det olika kompetenser för att göra uppdraget effektivt. De organisationer som kommer genomföra uppdraget behöver ha en fungerande struktur i sin verksamhet och personal för genomförandet. Eftersom arbetet ska pågå under en relativt lång tid behövs det även konsekvent kompetensförsörjning och -utveckling till de yrkesområden som uppdraget kräver. Det är viktigt att detta inte glöms bort som en del av den ekonomiska kalkylen.

Restaurering av natur för att utöka arealerna av naturtyper i till exempel art- och habitatdirektivet samt för att uppnå nationella miljömål är ofta avhängigt huruvida områdesskydd finns eller inte. Att bilda områdesskydd idag är som regel en utdragen och kostsam process men utan detta (samt ekonomisk ersättning till berörda markägare) är det svårt att få tillgång till den mark, det vattennära område eller det vatten som behöver restaureras. För staten finns i miljöbalken förvisso instrumentet tvångsrätt att tillgå när det gäller vattenverksamhet, men mot bakgrund av att större restaureringsåtgärder på land och i vatten ändå ofta är beroende av områdesskydd vill Länsstyrelsen uttrycka en viss oro inför delmålet 2030. Förenklade och snabbare processer tillsammans med adekvata resurser både vad gäller ekonomi och personal skulle dock sannolikt underlätta möjligheterna till god måluppfyllelse.

### *Nollalternativet*

Vad skulle ett nollalternativ innebära, det vill säga vad kommer skillnaden bli om förordningen genomförs i enlighet med tidsfristerna samt att dess målsättningar nås respektive inte nås? Det vore önskvärt att förslaget tydligt beskriver detta, med dess konsekvenser för såväl nuvarande som framtida generationer.

### *Övrigt*

Övergångsmiljöer (ekotoner) mellan olika habitat, till exempel mellan mark och vatten eller mellan skog och äng, hyser ofta en hög biologisk mångfald. Det är därför viktigt att förslaget och/eller restaureringsplanerna inlemmar restaurering av enskilda miljöer i landskapet på ett sådant sätt att bland annat mobila djur med behov i olika närliggande habitat kan bevaras.

Länsstyrelsen instämmer med förslaget om att återvätning av torvjordar är en viktig del i det klimatarbete som skapar förutsättningar för att jordbruket ska vara uthålligt på sikt. Det är därför positivt att förslaget inkluderar detta. Vikten av att restaurera våtmarker sträcker sig dock längre än så och är en mycket betydelsefull åtgärd för både skogs- och sötvattensystem. Till exempel för att öka den vattenhushållande förmågan i landskapet och därmed skydda såväl samhällsviktiga funktioner som den biologiska mångfalden mot både torka och kraftig nederbörd. Länsstyrelsen menar därför att ytterligare fokus på just restaurering av våtmarker i förslaget vore önskvärt.

Länsstyrelsen menar vidare att det utöver en förordning om restaurering av ekosystem även krävs åtgärder när det gäller annan exploaterande och miljöförstörande verksamhet. Dessa verksamheter behöver anpassas för att habitatförluster och försämringar ska minska och upphöra.

Kompensationsåtgärder, stopp av användning och utsläpp av miljöförstörande ämnen och natur-/miljöanpassning behövs parallellt med restaurering av ekosystem. Ett exempel med direkt koppling till förordningens förslag (artikel 8) gäller pollinatörer. Om minskningen av populationer av pollinatörer ska upphöra och till och med vändas till en positiv trend kan till exempel en översyn av användningen av bekämpningsmedel i jordbruket behöva göras. Det räcker sannolikt inte att bara restaurera områden som är viktiga för pollinatörer så länge som användningen av pesticider negativt påverkar pollinatörerna. Utan ett sådant genomgående synsätt kommer nya områden som behöver restaureras kontinuerligt att uppstå, vilket är som att behandla symptomen utan att åtgärda grundorsaken.

---

## Detaljsynpunkter på förslaget

### Kapitel II – Restaureringsmål och restaureringskyldigheter

Länsstyrelsen 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 sötvattens ekosystem

Länsstyrelsens bedömning är att genomförande av restaureringsåtgärder enligt artikel 4 skulle bidra starkt till möjligheterna att bevara och uppnå gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter inom art- och habitatdirektivet (92/43/EEG), fågeldirektivet (2009/147/EG) samt vattendirektivet (2000/60/EG). Detta eftersom det enligt Länsstyrelsen i Värmlands erfarenhet krävs restaureringar i betydligt större omfattning jämfört med dagens situation för att kunna nå målen i direktiven.

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

EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) och Sveriges Nationella plan för omprövning av vattenkraften (NAP) har en stark koppling till artikel 7 och dess förslag om att identifiera och avlägsna barriärer för ökad konnektivitet i vattendrag. Att det sedan ett par år påbörjade arbetet med omprövning av de ibland 100 år gamla och många gånger obsoleta tillstånden för dagens vattenkraft via NAP fortsätter bedöms vara helt centralt för Sveriges möjligheter att uppfylla kraven i såväl direktiv (till exempel 92/43/EEG och 2000/60/EG) som de bindande målen i förslaget till ny förordning.

Under framför allt början till mitten av 1900-talet genomfördes i nästan hela Sverige omfattande och storskaliga flottledsrensningar i vattendragen. Bara i Värmland finns flera hundra mil avlysta flottleder där endast en bråkdel är rehabiliterade eller återställda. Maskinell uppschaktning av bottenmaterial, sprängning, borttagande av öar och död ved, igenlagda sidofårar, förstörda kvillområden, rätning av meandrande vattendrag samt flottningsdammar har påverkat vattendragens morfologi, dess vattenhushållande förmåga, känsliga limniska arter och hela den biologiska mångfalden i och längs vattendragen på ett genomgripande sätt. Att öka takten i den fysiska restaureringen efter flottnings

---

är därför en förutsättning för att nå målen som fastställs i artikel 7, men även i 1 och 4. Den naturliga återhämtningen från decennier av försurande deposition går långsamt och stora summor satsas därför varje år på kalkning för att upprätthålla en acceptabel vattenkemi i drabbade sjöar och vattendrag. En fortsatt kalkningsverksamhet är därför en given omständighet för att motverka utslagning av arter. En annan förutsättning är att via ett hållbart skogsbruk återskapa ekologiskt funktionella kantzoner längs sjöar och vattendrag samt minska skogsbrukets försurningspåverkan genom dess idag intensiva uttag av råvaror och skogsbiobränsle. Länsstyrelsen vill därmed understryka att behovet av åtgärder i sötvattens ekosystem för att nå målsättningarna i förslaget sträcker sig bortom och är betydligt större än bara frågan om konnektivitet i vattendrag.

Av artikel 7 framgår att målet är att restaurera minst 25 000 km vattendrag till fritt flödande vattendrag inom unionens territorium fram till 2030. Länsstyrelsen menar att frågan hur betinget för denna restaureringstyp ska fördelas mellan de olika medlemsländerna behöver förtydligas.

#### Artikel 8 – Restaurering av populationer av pollinatörer

Länsstyrelsen instämmer i att det kommer att krävas stora resurser för att restaurera till exempel hävdgynnade naturtyper på gräsmark och därmed skapa förutsättningar att vända den negativa trenden för pollinatörer. Dessa resurser är nödvändiga att tillföra och det är inte ett alternativ att låta utarmningen fortgå som hittills.

#### Artikel 9 – Restaurering av jordbruksekosystem

Länsstyrelsen anser sammanfattningsvis att förslaget till förordning på ett tydligt sätt ringar in vad som krävs för att ge odlingslandskapet i Värmland en chans att behålla en rimlig nivå av biologisk mångfald. Indikatorerna i Bilaga IV och V är väl valda och avspeglar situationen för biologisk mångfald i länets jordbrukslandskap, och restaurering skulle sannolikt öka index för till exempel gräsmarksfjärilar samt för vanliga jordbruksfåglar.

Vidare upplevs att markägare och lantbrukare i länet generellt sett är positiva till biologisk mångfald och till hävd av icke gödslade gräsmarker, i synnerhet om det finns möjlighet till rimlig ersättning för utfört arbete, och stort inflytande från markägarhåll att välja vilka åtgärder som är lämpligast på den enskilda gården. Länsstyrelsen vill även framhålla att om målen som beskrivs i förslaget ska kunna nås är det viktigt att få fler betesdjur till marker i mindre

---

jordbrukstöta områden, liksom att det finns bra möjligheter att bo och verka på landsbygden.

I vissa fall kan det vara relevant att, som beskrivet i Bilaga VII punkt 17, minska betesintensiteten eller slåtterfrekvensen på gräsmarker och återinföra extensivt bete med tamdjur och extensiva slåtterssystem där de har upphört. I Värmland är det dock väsentligt viktigare att öka betesintensiteten eller slåtterfrekvensen på gräsmarker och även att återinföra intensivt bete med tamdjur och intensiva slåtterssystem där de har upphört. Med intensivt bete alternativt slåtter avser Länsstyrelsen årlig hävd av gräsmarkerna, eftersom flera hotade gräsmarksarter är anpassade till detta och missgynnas av en alltför extensiv hävd. Länsstyrelsen konstaterar vidare att det i vårt län finns gott om före detta skogsbeten där extensivt bete kan återupptas enligt Bilaga VII.

#### Artikel 10 – Restaurering av skogsekosystem

Länsstyrelsen ser indikatorerna som framgår i artikel 10 som relevanta för bedömning av trenden för biologisk mångfald i skogsekosystem, samt även för skogsekosystems bidrag till att öka motståndskraften mot klimatförändringar. Det kan dock vara motiverat att lägga till indikatorer för 1) skogar med gamla träd, och 2) skogar som styrs av naturliga processer. Ifall skogar styrs av naturliga processer så resulterar det i olikåldriga skogar, men ett mått på förstnämnda känns mer preciserat eftersom olikåldriga skogar även går att skapa genom skogsbruksprocesser

#### Kapitel III – Nationella restaureringsplaner

##### Artikel 11 – 16

Länsstyrelsen noterar att mycket ny kunskap kommer att behöva samlas in och analyseras för att identifiera de arealer i vårt län som är mest lämpade för restaurering och återetablering av naturtyper med hänsyn till pågående och förväntade förändringar i miljöförhållanden till följd av klimatförändringar och övrigt påverkanstryck. Länsstyrelsen ser positivt på utarbetandet av en nationell plan men vill på samma gång understryka att den kommer innebära ett mycket omfattande arbete som ställer höga krav på resurser och kompetens. Samtidigt ska den stora mängd kunskap och data som både samlats in tidigare och som fortsätter att samlas in inte undervärderas. Värmland har till exempel i likhet med många andra län genomfört mycket omfattande biotopkarteringar av vattendrag och genomfört inom ramen för olika övervaknings- och åtgärdsprogram regelbundna provtagningar och inventeringar i både den

---

terrestra och akvatiska miljön. Med sådan redan befintlig kunskap som grund har på senare tid flera åtgärdsplaner kunnat arbetas fram där vissa även omsatts i praktisk handling. För Natura2000-områden och reservat bör även befintliga bevarande- och skötselplaner samt andra planer och åtgärdsprogram på ett lämpligt sätt införlivas i den nationella restaureringsplanen.

#### Kapitel IV – Övervakning och rapportering

Länsstyrelsen bedömer kraven på övervakning och rapportering som viktiga men omfattande och som kommer kräva stora insatser. Samordningen med annan övervakning och rapportering i redan befintliga direktiv behöver därför fungera för att effektivisera och undvika dubbelrapportering.

#### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andrén med fiskbiolog Pär Gustafsson samt naturvårdshandläggare Björn Nilsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har även Annika Nilsson, avdelningschef på Miljöavdelningen, Karin Enfjäll, enhetschef på Miljöanalysenheten samt Linda Sundström, enhetschef på Naturvårdsenheten medverkat.