



Regeringskansliet 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

Er beteckning: M2022/01470

### Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen Västernorrland anser att EU-kommissionens förslag är välmotiverat och ytterst relevant då takten i arbetet för att nå de uppsatta målen om biologisk mångfald hittills varit alltför låg. Det finns ett stort behov av att intensifiera arbetet med att förhindra fortsatta förluster av biologisk mångfald och därmed skapa stabila och motståndskraftiga ekosystem som även fortsatt kan erbjuda ekosystemtjänster. Utöver skydd av områden med befintliga höga naturvärden behöver även områden restaureras för att motverka fragmentering och skapa en fungerande grön infrastruktur.

Länsstyrelsen instämmer i att det krävs starkare styrmedel för att nå målen för biologisk mångfald. EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur skulle på ett betydande sätt kunna förbättra förutsättningarna att leva upp till internationella åtaganden om biologisk mångfald och nå nationella och regionala miljömål. Förslaget till förordning kommer även att bidra till stärkt klimatanpassning och motståndskraft mot klimatförändringar. Förslaget ligger också i linje med arbete som redan bedrivs i enlighet med t.ex. Art- och habitatdirektivet, Fågeldirektivet och Vattendirektivet.

Det är dock viktigt att de föreslagna målen är realistiska, kostnadseffektiva, väl motiverade och genomförbara. Det finns stort behov av bättre kunskap om läget för flera naturtyper, något som måste beaktas vid utformning av mål och åtgärder. För att åstadkomma den nytta som avses med förslaget är det också av stor vikt att målen och restaureringsarbetet regionaliseras då det är stora skillnader i såväl naturmiljöer som förutsättningar för genomförandet, inte minst inom ett så stort land som Sverige. Det kommer också krävas nya incitament och finansieringen av

åtgärderna behöver utvecklas. Möjligheter att ersätta berörda markägare för att utföra naturvårdsriktade åtgärder eller bedriva hållbart brukande som gynnar ekosystemtjänster är en viktig del i modellen.

## Behov av och förutsättningar för restaurering av naturmiljöer

Åtgärder för att restaurera och återskapa natur som gynnar den biologiska mångfalden är i grunden positivt.

Igenväxning av ängs- och hagmarker är det största hotet mot den biologiska mångfalden i Västernorrlands jordbrukslandskap. De största värdena återfinns i naturbetesmarker och slåtterängar som inte plöjs upp. Dessa marker minskar i omfattning och är en spillra jämfört med den historiska utbredningen. Idag används till största delen plöjda vallar för foderproduktion och bete, vilka hyser lägre naturvärden.

Mindre arealer hävdberoende marker finns inom skyddade områden i länet, men det areellt viktigaste styrmedlet för bevarande av hävdade marker är landsbygdsprogrammets ersättningar. Stora arealer med hävdberoende marker ligger dock inte inom miljöersättningssystemet, och många marker saknar helt hävd. För att bevara och restaurera hävdberoende marker är det helt avgörande att det finns tillgång till betesdjur samt brukare och en möjlig hållbar ekonomi i lantbruket och djurhållningen. Många jordbruk i Västernorrland har lagt ner eller riskerar att läggas ned vilket gör att det inte finns tillgång till betesdjur eller aktörer som kan sköta markerna. Långsiktighet i finansieringen är helt avgörande för framgångsrik restaurering av hävdgynnade miljöer eftersom djurhållande verksamheter tar tid att bygga upp och kräver stabila förutsättningar. Utmaningen för restaurering och hävd av hävdberoende marker i Västernorrland handlar således framförallt om de finansiella förutsättningarna att överhuvudtaget bedriva jordbruk och i synnerhet ekonomiska incitament att hävda de magrare naturbetesmarkerna och ängarna.

För att restaurera större arealer hävdberoende marker behöver det byggas upp en betydligt större genomförandekapacitet än vad som finns idag. Det kräver både en utveckling av styrmedel och stabila finansiella förutsättningar. Länsstyrelsen menar därför att ersättningarna inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik bör prioritera åtgärder för biologisk mångfald samt ersätta kollektiva nyttigheter och andra ekosystemtjänster

och samhällsvärden. Samtidigt skulle nya ersättningsformer för restaurering och bibehållen hävd kunna ge särskilt viktiga bidrag till inkomster och sysselsättning inom sådana områden. Länsstyrelsen anser också att åker-, ängs- och naturbetesmark ska skyddas från exploatering från andra syften än jordbruksproduktion och att åkermarken i första hand ska användas för att uppnå hållbar livsmedelstrygghet där hållbart framställda livsmedel prioriteras.

Områdesskydd av skog är ett mycket viktigt styrmedel för att långsiktigt bevara arealer som idag omfattar naturtyper och för att säkerställa att restaurerade arealer får en positiv utveckling. I Västernorrland finns fortfarande icke obetydliga arealer skog med höga naturvärden utanför formella skydd och frivilliga avsättningar. Det mest effektiva instrumentet för att bevara fungerande skogsekosystem är därför att skydda skogar med befintliga höga naturvärden.

En viktig aspekt när det gäller restaurering av skog, inte minst i norra Sverige, är tidsutdräkten. Skogliga miljöer utvecklar med eller utan restaureringsåtgärder naturvärden över mycket lång tid och därför kan även ett intervall som 30 år som stipuleras i förordningen vara alltför kort tid för att uppnå mål med restaurering.

Utöver restaureringsinsatser som genomförs av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen inom skyddade områden kommer en stor del av restaureringsarbetet att behöva genomföras av skogsbrukets aktörer. I de frivilligt avsatta skogarna sker redan i dag arbete med naturvårdande skötsel och restaurering och det finns tydliga signaler om ökade ambitioner från flera aktörer. Certifieringssystem bidrar med tydliga incitament kring viktiga åtgärder, främst naturvårdsbränning. För att kunna öka genomförandet av viktiga restaureringsinsatser behöver incitament hos enskilda skogsägare, och även skogsbolag, stärkas ytterligare. De befintliga ekonomiska styrmedlen har haft viss effekt, men för att öka takten i arbetet bedöms de behöva stärkas både i omfattning och träffsäkerhet.

Transparensen om var frivilligt avsatta skogar finns måste öka om man ska kunna följa upp restaurering och naturtillstånd. Frågan är också i vilken mån skogar med kombinerade mål kan införlivas i målarealerna, d v s skogar som sköts med naturvårdande skötsel och där viss andel virke tas ut.

Att restaurera våtmarker och före detta våtmarker (torvmark) ger många samhällsnyttor. Förutom att vara positivt för biologisk mångfald skapas även synergieffekter genom att växthusgasutsläpp minskas på kort sikt och kapaciteten för att lagra kol återskapas. Andra ekosystemtjänster från våtmarker återskapas också som exempelvis fördröjning av vatten i landskapet som ökar tillskottet till grundvattnet samt minskar risk för översvämning vilket bidrar till klimatanpassningen. Att återskapa eller restaurera våtmarker är dock inte möjligt eller ens önskvärt överallt då det finns andra nyttor som kan väga högre ur ett samhällsperspektiv, exempelvis skogsproduktion och jordbruksproduktion.

Stora arealer våtmarker finns redan avsatta både formellt och frivilligt. Många våtmarker, skyddade som oskyddade, är påverkade av dikning och har stora restaureringsbehov. Satsningar har skett för att åtgärda dessa brister men genomförandet sker inte i tillräcklig omfattning idag relativt lagförslagets krav. Det behövs både en utveckling av styrmedel samt inte minst stabila finansiella förutsättningar för att bygga upp en betydligt större genomförandekapacitet än vad som finns idag. Det skulle också krävas en mer riktad satsning för att identifiera och restaurera våtmarkslivsmiljötyperna utanför skyddade områden eftersom styrmedel och underlag till det saknas idag.

Metoder för restaurering av marina miljöer saknas till stor del och där det genomförts har det dessutom visat sig vara svårt och flera restaureringsförsök har misslyckats. En utmaning vid restaurering av marina ekosystem är att kvaliteten hos de marina livsmiljöerna ofta är direkt beroende av aktiviteter som bedrivs på land, i sötvattensmiljöer eller i angränsande havsområden. Det medför att restaureringsåtgärder för marina miljöer ofta behöver genomföras i andra miljöer än i det havsområde som avses restaureras.

## Kunskapsläge

Framtagandet av restaureringsplanerna ska enligt förslaget i huvudsak luta sig mot befintlig kunskap. Kunskapsläget gällande vad som kan och bör restaureras varierar stort beroende på naturtyp och del av landet även om det finns information i flera nationella rapporteringar liksom inom miljöövervakningen och uppföljningen av skyddade områden. Var luckorna i kunskapsläget för såväl trender som behov av åtgärder kommer

bli uppenbara om inte förr så när restaureringsåtgärderna ska skalas upp mycket och snabbt.

Exempelvis är kunskapsbristen om de marina miljöerna stor, även om kunskapsunderlagen har ökat de senaste åren. Det gäller inte minst länets djupa bottnar, en brist som sekretessen som råder för djup- och hårdhetsdata förstärker.

Även när det gäller pollinatörer är kunskapen om förekomst, populationsstorlekar och trender av generellt sett förhållandevis låg och kanske ännu mer så i norra delen av Sverige. Det pågår arbete att ta fram övervakningsprogram av pollinatörer nationellt, men som det ser ut nu kommer det vara svårt att ha data tillgängliga där trenden 2030 är tydlig. Innan vi vet hur trenden verkligen ser ut är det svårt att avgöra vad som behöver göras och var. Det är dock länsstyrelsens uppfattning att förekomsten av pollinatörer snarare är en följd av de övriga ambitionerna kring restaurering av natur i EU-kommissionens förslag till förordning än ett mål i sig. Det är därför rimligare att trenden för populationer av pollinatörer används som en indikator i arbetet med restaurering av natur.

## Omfattning och genomförande

Förslaget kommer innebära stora utmaningar både nationellt och regionalt om man ska nå de uppsatta målen. EU omfattar ett stort geografiskt område vilket medför stora regionala skillnader i förutsättningar, både gällande naturtyper och livsmiljöer som demografi, kunskapsläge, hot mot naturvärden etc. Det gör att regionalisering av restaureringsarbetet är av största vikt då skillnaderna kan vara stora även inom en nation, något som inte minst gäller Sverige. Mest troligt kommer förslaget också medföra ett avsevärt ökat arbete för myndigheten. Det kommer krävas en ökad och långsiktig finansiering av både personalresurser och faktiska åtgärder.

Ur ett svenskt perspektiv är det intressant att förslaget anger att renodlad frivillighet inte fungerar. När det gäller områdesskydd och andra medel för bevarande av biologisk mångfald i skogen har Sverige dock valt att betona just frivillighet. Länsstyrelsen instämmer dock i kommissionens slutsats att reglering snarare än frivillighet är nödvändigt för att kunna genomföra förslagna åtgärder i skogen. För att det ska vara möjligt behöver emellertid lagstiftningen accepteras av såväl medborgare som berörda verksamhetsutövare. Denna acceptans bedömer vi vara helt grundläggandet för att kunna genomföra EU-kommissionens

förslag i tillräcklig grad. För att uppnå sådan acceptans behöver även ekonomiska incitament till enskilda markägare och näringar för att utföra naturvårdsriktade åtgärder eller bedriva hållbart brukande som gynnar ekosystemtjänster belysas ytterligare i förslaget.

När det gäller genomförande av restaureringsåtgärder inom jordbruket ser länsstyrelsen däremot problem med förslaget till förordning. Att genomföra restaureringsåtgärder i jordbruksmark med hjälp av tvingande medel när hävd är en förutsättning för att kunna bibehålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är en ej framkomlig väg. Det krävs långsiktighet och ekonomisk bärkraft för att Västernorrland ska kunna ha ett aktivt jordbruk med lantbrukare och djur som kan hävda de magrare ängs- och naturbetesmarkerna. Ett aktivt jordbruk är också en förutsättning för en långsiktig livsmedelsförsörjning och krisberedskap i länet. Ekonomisk kompensation till enskilda markägare och näringar behöver därför belysas ytterligare i förslaget.

En ytterligare utmaning för att implementera förslaget är behovet av prioritering mellan den uppsjö av restaureringsåtgärder som är aktuella. Att alla åtgärder och ekosystem är lika prioriterade har till exempel varit en av begränsningarna i genomförandet av Ramdirektivet för vatten.

Det behöver också tydliggöras hur åtgärdsarbetet ska samordnas med andra åtgärdsprogram som tex ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet och Natura 2000-direktiven. Vissa bestämmelser och begrepp i förslaget behöver också förtydligas i relation till bestämmelserna i ramdirektivet för vatten. Till exempel kan orimliga kostnader för att genomföra förbättringsåtgärder utgöra skäl för att sänka kravnivån enligt vattendirektivet. Motsvarande reglering saknas i förslaget till förordning, och det behöver utredas och klargöras vilka konsekvenser de skillnaderna kan få för genomförandet av båda rättsakterna.

Det är också av största vikt att det tydliggörs hur förslagen förhåller sig till nationell lagstiftning som bland annat det kommunala självstyret vad gäller fysisk planering enligt 1 kap 2§ PBL (2010:900).

## Restaureringsplaner

Länsstyrelsen stödjer förslaget till införandet av en nationell restaureringsplan för genomförande av åtgärderna i förslaget. Det ligger till exempel väl i linje med flera åtgärder i

Vattenmyndighetens åtgärdsprogram 2022-2027 och är en viktig åtgärd för att öka åtgärdstakten och bidra till bättre förutsättningar för att nå de vattenrelaterade målen i både ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet och den nu föreslagna regleringen. Det är särskilt viktigt att en sådan restaureringsplan inkluderar den finansiering som behövs för att säkerställa att åtgärderna genomförs.

Arbetet med att ta fram de nationella restaureringsplanerna kommer vara ett mycket omfattande arbete som kommer kräva både stora resurser och mycket tid. Länsstyrelsen anser därför att tiden för framtagande av nationella restaureringsplaner är för kort. Utöver kunskapsluckor som behöver täppas till så kommer även intressekonflikter behöva hanteras i samband med framtagandet av restaureringsplanerna. För att ge legitimitet till restaureringsplanerna och de efterföljande faktiska åtgärderna är det mycket viktigt att det finns ordentligt med tid och resurser för att kunna förankra arbetet hos alla berörda intressen och aktörer.

Flera av de delar som presenteras i förslaget ingår även i det nationella ramverket för marint skydd i Sverige. Det är därför av stor vikt att restaureringsplaner som tas fram sker i samverkan med ramverket för marint skydd, inte minst då bägge processerna strävar efter en stärkt havsmiljö och bevarande av livsmiljöer och arter.

### Konsekvenser

Länsstyrelsen vill påpeka att det är av vikt att åtgärderna görs i väl avvägda beslutsprocesser som tar hänsyn till konsekvenser för andra samhällsnyttor. Det gäller inte minst konsekvenserna för den gröna omställningens behov av produkter från jord- och skogsbruket men också för livsmedelsproduktionen och behovet av ökad inhemsk livsmedelsförsörjning. Förutsättningarna för de areella näringarna skiljer sig markant både inom Sverige som inom unionen vilket gör att det finns stora risker med en för stor detaljstyrning från EU. Länsstyrelsen ser också en risk för målkonflikter mellan olika bevarandemål, som klimatåtgärder som återvätning av jordbruksmark gentemot fortsatt brukande, restaurering av rätade vattendrag kontra bevara kulturmiljöer etcetera.

Det är också av stor vikt ur naturvårdssynpunkt att förslaget anger att åtgärder behövs även utanför skyddade områden. Detta kommer att ge tyngd till arbete med grön infrastruktur, där hela landskapet ingår. I genomförandet av arbetet kommer

länsstyrelsen att vara en viktig part och har erfarenheter från olika typer av restaurering av natur. Det kommer dock krävas resurser, engagemang och kompetens hos många aktörer, inte bara staten, för att det ska vara möjligt att genomföra förslagets höga ambitioner.

Förslaget gör heller ingen analys av vilka samhällssektorer som ska bära kostnaderna för åtgärderna. Utan en genomtänkt finansiering av kostnaderna kommer det att bli svårt att nå förväntad åtgärdstakt. Inom EU så bör kostnaderna som belastar olika samhällssektorer vara likvärdiga om detta inte ska leda till orättvis konkurrens mellan de olika medlemsnationerna.

Länsstyrelsen ser en fara att förslagets höga ambitioner kan leda till att det blir viktigare att genomföra åtgärder för att klara det stora restaureringsbetinget än att rätt åtgärd på rätt plats prioriteras. Å andra sidan kan målsättningen om att ha god kunskap om läget för olika livsmiljöer riskera att restaurering av natur stannar i ett planläggningsskede i stället för i konkreta åtgärder.

Vidare vill länsstyrelsen påpeka att förslaget om återetablering av livsmiljötyper behöver utvecklas och övervägas ytterligare. Att återetablera livsmiljötyper i områden där de inte längre finns kan medföra oönskade konsekvenser, exempelvis genom undanträngning av arter som nu har etablerats i dessa områden eller genom introduktion av nya, invasiva arter.

## Övervakning och rapportering

Förslaget har ett stort fokus på planering, uppföljning, övervakning och rapportering. Länsstyrelsen menar att det riskerar medföra ytterligare administrativ pålaga, med stora nationella kostnader för administrativt arbete. Det riskerar att ta resurser från faktiska åtgärder.

En stor del av förslagen på krav i förordningen är kopplade till redan befintliga direktiv. Det finns därmed risk för dubbelrapportering. Skäl finns således för att överväga om rapportering kan samordnas med annan rapportering eller minskas i omfattning.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med Per Sander, enhetschef för skyddad natur, som föredragande. I den slutliga handläggningen har enheten för skyddad natur, enheten för



hållbar utveckling, enheten för miljöanalys och vilt,  
vattenmyndigheten samt samhällsbyggnadsenheten medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför  
namnunderskrift.