



Svar på remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur - M2022/01470

Er beteckning: M2022/01470

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Västmanlands län ser positivt på rubricerat förslag till förordning och har goda förutsättningar att kunna bidra i genomförandet på regional nivå. Med utgångspunkt från Västmanlands regionala uppföljning av Miljömålen och Agenda 2030 delar Länsstyrelsen EU-kommissionens bedömningar att dagens styrmedel inte räcker till för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och de tjänster ekosystemen ger. Samtidigt är det viktigt att det finns förutsättningar att hantera intressekonflikter inom olika samhällsintressen på länsnivå och att det finns gott om tid till dialog och handlingsutrymme för att inte riskera negativa effekter på framför allt samhällsviktig verksamhet. Länsstyrelsen har en god erfarenhet av att hantera och väga samman olika intresseområden och bör initialt få i uppdrag att leda dessa dialoger på länsnivå.

Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget till förordning med följande tillägg:

- Kulturmiljövärden behöver hanteras så att inte restaureringarna sker på bekostnad av kulturarv och kulturella ekosystemtjänster.
- Restaureringar på jordbruksmark behöver anpassas så att inte livsmedelsförsörjningen äventyras.
- Markägare och näringar som påverkas av förordningen bör få ekonomisk kompensation för sitt inkomstbortfall.

Övergripande synpunkter

Behovet av starkare styrmedel för att stärka biologisk mångfald
Länsstyrelsen följer upp miljökvalitetsmålen i Västmanlands län och har under många år gjort bedömningen att inget av målen som kopplar till biologisk mångfald och klimatpåverkan kommer att nås till 2030. De styrmedel som finns för att nå målen bygger till stor del på frivilliga insatser, något som Länsstyrelsen i likhet med EU-kommissionens bedömning konstaterar inte räcker till för att vända utvecklingen.

Länsstyrelsen instämmer därför i att det krävs starkare styrmedel för att nå målen för biologisk mångfald och anser att EU-kommissionens förslag om lagstiftning om restaurering av natur på ett betydande sätt skulle förbättra förutsättningarna att nå dessa miljömål. På motsvarande sätt förstärker förslaget det regionala arbetet med Agenda 2030 genom att det är konkret och adresserar flera mål samtidigt. Det bidrar också till en ekonomi som är hållbar över tid.

Restaureringsbehovet i Västmanlands län

Redan idag sker omfattande restaureringar av olika ekosystem i Västmanland. Likväl ser Länsstyrelsen ett stort behov av att påskynda denna process, i synnerhet för skadade ekosystem, för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av motståndskraftiga ekosystem. Naturmiljöer som levererar ekosystemtjänster som motverkar negativa effekter av t.ex. klimatförändringar kommer att få en mycket viktig roll i framtiden, detta gäller särskilt urbana miljöer samt sötvattens- och våtmarksmiljöer.

Intressekonflikter och synergier

Det finns ett stort behov av restaurering av samtliga ekosystem som lyfts i direktivet och Länsstyrelsen är därför positiv till förslaget, men samtidigt är det svårt att få en klar bild av vad förslaget kan komma att innebära och särskilt då ekonomiska effekter för involverade aktörer. Det gäller såväl enskilda medborgare som näringsliv och offentlig sektor. De vinster som omnämns är på längre sikt och de aktörer som får bära kostnaden för förordningen bör därför erhålla en skälig ekonomisk kompensation.

Länsstyrelsen gör i likhet med EU-kommissionen bedömningen att förslaget kommer att leda till intressekonflikter, men också att det kommer att uppstå synergier och att de ekonomiska fördelarna med förslaget överväger nackdelarna på lång sikt. Intressekonflikterna berör exempelvis kulturmiljöer, klimat, livsmedels- och råvaruförsörjning, samhällsplanering, samhällsskydd och krisberedskap. Det framgår inte i förslaget hur dessa intressekonflikter ska hanteras.

Kopplingen mellan klimatåtgärder, klimatanpassning och biologisk mångfald
Det finns en grundläggande koppling mellan biologisk mångfald, restaurering av ekosystem, klimatanpassning och minskad klimatpåverkan som har tydliggjorts i de senaste rapporterna från IPCC och IPBES. Denna koppling lyfts på ett bra sätt in i förslaget. Förordningen kommer t.ex. att bidra till Sveriges klimatmål, genom en ökad kolinlagring och en stor minskning av utsläpp av växthusgaser från markanvändning.

Kopplingen mellan kulturmiljöer och biologisk mångfald

Det finns även en stark koppling mellan natur- och kulturmiljöer, god bebyggd miljö, grön infrastruktur, ekosystem och kulturarv. Ökade incitament att bevara naturvärden kan ha en positiv inverkan på förutsättningarna för att främja och bevara biologiska kulturarv både lokalt och på landskapsnivå. På motsvarande sätt är restaurering av kulturmiljöer en viktig utgångspunkt för att främja biologiska värden, till exempel ekosystem som utvecklats till följd en långvarig hävd eller kulturhistoriska element som utgör direkta habitat för arter.

Likväl finns även en rad intressekonflikter som behöver hanteras, som till exempel vid kulturhistoriska lämningar som utgör spridningsbarriärer för arter eller vid tillgängliggörande av kulturhistoriska miljöer där arter etablerat sig som missgynnas av hävd. I de allra flesta fall är det dock fullt möjligt att kompromissa fram åtgärder som är förenliga med båda intressena.

Intressekonflikter inom Jord- och skogsbruk

Både jord- och skogsbruk är viktiga näringar i Västmanlands län, samtidigt som både åkermark och skog kommer att omfattas av stora restaureringsarealer. Flera vägledande styrdokument är beslutade i länet som t.ex. Västmanlands skogsstrategi, handlingsplan för grön infrastruktur, livsmedelsstrategin och regionala prioriteringar inom landsbygdsprogrammet. I samtliga dokument pekas på vikten av god dialog och samverkan. För att den föreslagna förordningen ska bli accepterad hos markägare och näringsliv är regional förankring och dialog en grundläggande förutsättning och enligt Länsstyrelsens erfarenhet bedöms detta att ta tid.

Intressekonflikter inom samhällsplanering

Förordningen bedöms ge en positiv effekt för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Men det finns också en risk för att investeringar i samhällsviktig infrastruktur och byggande av bostäder försvåras både när det gäller grönområden och trädmiljöer i tätorterna och på landsbygden. Det finns i dag i det kommunala självstyret ett planmonopol som behöver vägas in i utformning av regelverket så att det inte försvagas och luckras upp.

Intressekonflikter inom samhällsskydd och krisberedskap

Totalförsvaret är ett område som kan påverkas negativt om inte hänsyn och flexibilitet byggs in i regelverket. Redan i dag påverkas totalförsvarets möjligheter att bedriva verksamhet och övningar inom till exempel Natura 2000-områden och det är därför viktigt att dialog med berörda aktörer förs i tidigt skede i samband med framtagandet av den nationella handlingsplanen för att minimera den påverkan. Utvecklingen

i omvärlden har medfört ett gemensamt behov i Europa av att stärka kapaciteten i totalförsvaret och genomförande av nationella eller gemensamma övningar.

Uppföljningssystem för intressekonflikter

Det finns anledning att utöver övervakningen som anges i kapitel IV även överväga system för att löpande rapportera, följa upp och utvärdera målkonflikter, till exempel mellan restaurering och kulturmiljövården eller restaurering och förtätning i urbana miljöer.

Länsstyrelsens roll i genomförandet av förordningen

Förslaget kommer att medföra stora restaureringsinsatser som kommer att engagera hela samhället, såväl myndigheter som markägare, näringsliv och akademi. Länsstyrelserna har en god erfarenhet av att samordna den här typen av nätverk och har även kunskap och erfarenhet att kunna hantera de målkonflikter som kan komma att uppstå. Förslaget kommer även att medföra en omfattande uppföljning och rapportering. Länsstyrelserna har även goda förutsättningar att leda det arbetet på regional nivå och bör få ett tydligt mandat i det svenska arbetet liksom även förstärkta anslag för genomförandet.

Nationella planer

Enligt förslaget ska flera bindande mål och skyldigheter fastställas och en plan ska finnas för hur dessa mål ska följas upp kontinuerligt. Målen ska omsättas till handling genom att upprätta och genomföra nationella restaureringsplaner. Länsstyrelsen bedömer att detta är en grundläggande och viktig förutsättning för att restaurering av ekosystem överhuvudtaget ska ske.

Länsstyrelsen anser att det är först när de nationella planerna finns som det på ett tydligt sätt går att bedöma effekten av direktivet, som exempelvis positiva effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt eventuella intressekonflikter. Länsstyrelsens bedömning är att länsstyrelserna i många fall kommer att vara utförare av restaureringsarbeten och det är därför viktigt att detta klargörs i de nationella planerna.

Kulturmiljöfrågorna saknas

Kulturmiljöaspekten saknas helt i förslaget till förordning, både när det gäller restaureringsåtgärder som skulle kunna gynna kulturmiljövården och vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna får. De problem och hot som finns för naturmiljöerna finns även för kulturmiljön. I den praktiska hanteringen av vår gemensamma miljö är det därför av stor

vikt att olika sektorer och synsätt kan förenas för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av miljön som alla tjänar på.

Det är tveksamt om målen i artikel 1–10 är kompatibla med kulturmiljömålen i miljömålssystemet och inom Agenda 2030. Denna koppling borde framgå av förordningen, annars kommer det att vara särskilt viktigt att den uppmärksammas i den nationella restaureringsplanen. Detta inkluderar hänsyn, tydliga avvägningar och bestämda mål gällande kulturmiljöer.

Kulturmiljöhänsyn är dessutom i många fall en del i den dialog som krävs för att få acceptans för restaureringsåtgärderna hos medborgare på lokal nivå, och i förlängningen hos hela samhället.

Kvalitet eller kvantitet av grönområden

Förslaget till förordning är till stor del inriktat på habitat och grönområdets areella storlek i stället för kvalitet. Detta nyanseras till viss del i och med att det är habitatens bevarandestatus som är i fokus för dessa arealer, men när det gäller urbana områden så pekar förordningen bara på grönområdenas andel av stadsytan och trädens krontäckning. Även här bör ett kvalitativt perspektiv användas, att hänsyn tas till grönområdenas sammansättning, sociala värden, historiska utveckling och funktion. Detta är ett centralt tillvägagångssätt i Länsstyrelsens arbete med grön infrastruktur. Ett sådant perspektiv skulle även kunna ha en positiv inverkan på kulturmiljövärden.

Synpunkter på förordningens konsekvensbedömningar och artiklar

Konsekvensbedömningar, sidan 10–12

I konsekvensbedömningen beskrivs att de ekonomiska fördelarna med att genomföra alternativ 4 (*rättsligt bindande ekosystemspecifika mål med ett övergripande mål*) överväger kostnaderna. Man kan värdera ekosystemtjänster på många sätt, så en tydligare beskrivning av hur man räknat fram dessa ekonomiska vinster, vilka felkällor som finns och hur värdena fördelar sig över tiden skulle öka trovärdigheten.

På motsvarande sätt skulle det vara värdefullt att i konsekvensbedömningen ha med en analys av förordningens kostnader, finansieringsfördelning och lagstiftningsanpassning.

Valet av alternativ i konsekvensbedömningen kan även leda till målkonflikter mellan natur- och kulturmiljövärd. Rättsligt bindande mål kan påverka balansen i hanteringen av olika intresseavvägningar, till exempel i planeringsprocesser eller genom skillnader i tilldelningen av

resurser. Konsekvensen kan t.ex. bli att kulturmiljövärden kan få stå tillbaka till förmån för gröna värden.

Artikel 3 punkt 3, sidan 36

Alla ekosystem som är i behov av restaurering ska enligt artikel 1 punkt 2 restaureras senast år 2050. Definitionen på restaurering är processen att aktivt eller passivt understödja återhämtningen hos ett ekosystem i riktning mot eller till ett gott tillstånd. Vad menas med den passiva restaureringen rent konkret? Om det till exempel innebär att all skog som har skyddats eller frivilligt avsatts är en del av den passiva restaureringen eller inte så har det stor betydelse för hur stora arealer som ska räknas in i restaureringsåtgärderna i artikel 4 och 5.

Artikel 4 punkt 6, sidan 39

Enligt förordningen ska medlemsstaterna säkerställa att restaurerade arealer uppvisar en kontinuerlig förbättring av tillståndet. Alla livsmiljöer utsätts kontinuerligt för påfrestningar och förändringar som t.ex. storm, torka, bränder och skadeorganismer. Dessa förändringar kan inte hänvisas till punkt 8b (orsakade av klimatförändringar) och därför bör inte tillståndsförbättringen säkerställas på beståndsnivå, utan snarare på landskapsnivå. Restaureringsplanerna bör utformas så att de tar höjd för detta och inkluderar en resiliensbedömning.

Artikel 6 punkt 1, sidan 41

Medlemsstaterna ska säkerställa att det inte sker någon nettoförlust av grönområden och trädtäckning i urbana ekosystem. Om detta inte inkluderar en utökad stadsareal så måste varje grönområde ersättas med ett nytt. Detta kommer att få stora konsekvenser för tätorter med befolkningstillväxt. Det är därför önskvärt att det tas fram riktlinjer för hur detta ska gå till i praktiken. Kan t.ex. en park ersättas med tak- och terrassodling? En alternativ formulering skulle kunna vara att förluster av grönområden ska ersättas med nya grönområden eller förstärkningar i befintliga grönområden som säkerställer att de totala (kvalitetsmässiga) natur- och rekreationsvärdena i den urbana miljön ökar.

Artikel 8, sidan 42

I Sveriges förslag till nytt landsbygdsprogram 2023 – 2027 måste vissa lantbrukare ha miljötor för att uppfylla grundvillkoren för att få stöd. Här uppmanas lantbrukarna att välja blommande träda, som gynnar pollinatörer, framför vanlig träda, genom att arealen blommande träda räknas som tre gånger mer än vanlig träda. Om åtgärder för att öka populationen av pollinatörer blir tvingande och innebär att jordbruksmark tas ur produktion, är det viktigt med full ersättning till

lantbrukarna för inkomstbortfallet. Det är redan nu en ansträngd ekonomisk situation för lantbruket.

Enligt förordningen så ska medlemsstaterna vända minskningen av populationer av pollinatörer. Detta förutsätter att kunskapen om deras utbredning är god och att kunskapen om effektiva åtgärder finns. För att få verklig effekt på landskapsnivå bör ett storskaligt grepp tas kring frågan där alla ifrån jordbrukare till trädgårdsägare ingår: Vilka styrmedel fungerar? Förslagsvis tas ett nationellt handlingsprogram fram för detta.

Artikel 9 punkt 4, sidan 43

Återvätning av organiska jordar inom jordbruket innebär att det som nu är bra jordbruksmark med hög avkastning tas ur produktion. Sverige har en relativt stor andel åkermark som detta kan beröra. En minskad produktion av jordbruksprodukter stämmer dåligt med Västmanlands livsmedelsstrategi, och den nuvarande situationen med livsmedelsbrist i Europa och i övriga världen. En restaurering av natur och en ökande biologisk mångfald bedöms vara bra för livsmedelsproduktionen på lång sikt, men behovet av livsmedelsproduktion måste beaktas redan nu. Länsstyrelsen bedömer det som svårt att ta ställning till hur de återvättningsarealer som ska återställas påverkar Västmanlands självförsörjningsgrad.

I Sveriges förslag till nytt landsbygdsprogram 2023 – 2027 finns ett frivilligt stöd för att anlägga våtmarker mot ersättning. Om åtgärder för att återväta organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dikade torvmarker blir lagstadgade, är det viktigt med full ersättning till lantbrukarna för inkomstbortfallet. Det är redan nu en ansträngd ekonomisk situation för lantbruket.

Artikel 11 punkt 1–11, sidan 44–46

De nationella restaureringsplanerna är grundläggande för vilken effekt denna förordning får. Här är det viktigt att det läggs tillräckligt mycket resurser till myndigheter och personal med expertkompetens. Länsstyrelsernas bidrag skulle t.ex. kunna vara att koppla restaureringsplanerna till regionalt beslutade planer för grön infrastruktur, klimatstrategier, områdesskydd och handlingsplaner för vatten, att föra regional dialog kring den restaureringsplan som ska tas fram i enlighet med kapitel III i förordningen, samt att ta fram nya planer kopplat till förordningen.

Artikel 12 punkt 1k och 1n, sidan 47–48

I artikel 12 punkt 11 framgår att *allmänheten i tidigt skede ska få effektiva möjligheter att delta i utarbetandet av den nationella restaureringsplanen*. På motsvarande sätt beskrivs i artikel 12 (punkt k) ett särskilt avsnitt om hur den nationella restaureringsplanen ska ta hänsyn till (underpunkt n) *en sammanfattning av processen för att utarbeta och fastställa den nationella restaureringsplanen, inbegripen information om allmänhetens delaktighet och om hur lokalsamhällets och lokala aktörers behov har beaktats*. Dessa processer behöver ta tid och det är mycket viktigt att det finns ekonomiska förutsättningar för att lösa olika intressekonflikter som kan uppstå, till exempel kopplat till kulturmiljövården. Det finns en risk att indirekta kostnader till följd av restaureringsåtgärder (se exempelvis Artikel 7 och Art 12 2 a) får bäras av civilsamhället eller kulturmiljövården.

Artikel 15 punkt 2, sidan 49

Enligt förordningen ska medlemsstaterna revidera sina nationella restaureringsplaner och inkludera kompletterande åtgärder när det står klart att de åtgärder som fastställs i den nationella restaureringsplanen inte kommer att vara tillräckliga. Någonstans bör det tydliggöras hur pass klart det måste vara. Trender som pekar mot ett mål är i normalfallet svåra att bedöma.

Artikel 17 punkt 1–9, sidan 50–52

Förordningen kommer att kräva ett omfattande övervaknings- och rapporteringsarbete. En stor del av detta kommer sannolikt att genomföras av länsstyrelserna. Det vore önskvärt om denna övervakning direkt kopplas ihop med och utvecklar miljömålssystemets indikatorer och knyts till annan övervakning som t.ex. miljöövervakning, uppföljning i skyddade områden, och riksskogstaxeringen m.m. Eftersom övervakningen bedöms bli mer omfattande än dagens uppföljning så vore det även önskvärt att den utformas så att den kan bli till nytta på regional nivå, t.ex. som underlag till strategiska beslut.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av vikarierande landshövding Ulrica Gradin med naturvårdshandläggare Mårten Gustafsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Johan Wretenberg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.