



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2022-10-21

Ärendenummer  
NV-06802-22

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (M2022/01470)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket bedömer att EU-förordningen kan bidra till ett konkret genomförande av åtgärder som främjar både biologisk mångfald och uppfyllelsen av klimatmålen. Naturvårdsverket instämmer också i den bakomliggande problembeskrivningen och de övergripande målsättningarna i EU-kommissionens förslag som vi anser har potential att bidra till att uppnå en del av de uppsatta målen till 2030 som ingår i EU:s strategi för biologisk mångfald, liksom till mer långsiktiga mål till 2050. Naturvårdsverket har samtidigt invändningar mot hur förslaget är formulerat.

Naturvårdsverket noterar riksdagens beslut att lämna invändningar i ett så kallat motiverat yttrande till Europaparlamentet, ministerrådet och EU-kommissionen (Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22: MJU32). Naturvårdsverket vill inför fortsatta förhandlingar betona vikten av att arbetet med restaurering av natur får genomslag på EU-nivå.

Naturvårdsverket vill särskilt påpeka följande gällande förslaget:

- Naturvårdsverket anser att artiklarna 4 och 5 tillför viktiga mål och förtydliganden för arter och naturtyper av unionsintresse, och därmed innebär ett viktigt komplement till befintliga naturvårdsdirektiv. Artiklarnas utformning är i stort tydlig och genomarbetad. De behov av förstärkta insatser i form av kartläggningar, skydd och restaureringsinsatser som artiklarna innebär beror till övervägande del på nuvarande brister i efterlevnaden av de befintliga regelverkens egentliga krav. På grund av nuvarande läge för arbetet, blir det viktigt att i förhandlingarna beakta att Sverige behöver undantag för målen till 2030 enligt 4.1 och 4.2 för vissa ekosystemgrupper.
- Naturvårdsverket anser att förslaget om att ta fram nationella restaureringsplaner är angeläget, och att framtagande av sådana skulle vara motiverat även om lagförslaget inte kommit. Naturvårdsverket vill också framhålla den stora betydelsen av planerna i förhållande till kraven i artiklarna 4–10, eftersom det blir i planerna som de konkreta

målnivåerna som ska uppnås preciseras. Vi vill också framhålla att det är angeläget att snarast inleda en process för bättre kartläggning av naturtypernas förekomster, för att reglerna i artikel 4 ska kunna efterlevas, och för att en nationell restaureringsplan ska kunna tas fram inom de tidsramar lagförslaget anger.

- De mål om ökad restaurering av skogs- och jordbruksmark som föreslås i förslagen EU-förordning kan innebära både synergier och målkonflikter i förhållande till klimatomställningen och andra samhällsmål. Ökade krav på skydd och restaurering av skog bedöms resultera i ökad kolinlagring men minskad virkesproduktion. Höga krav på återvätning av jordbruksmark kan minska klimatutsläppen från de berörda markerna men kan få negativa konsekvenser för livsmedelsproduktionen. Fortsatta analyser krävs för att kunna kvantifiera vad förslaget innebär för ökad kolinlagring, virkesproduktion och livsmedelsproduktion.
- Naturvårdsverket anser att förslaget som anges i artikel 6 är ett viktigt bidrag för att uppnå såväl nationella miljömål som Agenda 2030. Naturvårdsverket invänder samtidigt mot bestämmelsens juridiska konstruktion vad gäller kopplingen till lokala administrativa enheter enligt artikel 3.
- Naturvårdsverket anser att övervakning och rapportering i så hög grad som möjligt ska baseras på existerande rapporteringssystem och krav för att undvika dubbla rapporteringssystem och merarbete. Tidpunkter för rapportering bör överensstämja med krav enligt annan relevant lagstiftning. Det behövs en flexibilitet så att befintliga nationella övervakningssystem kan användas när efterfrågad information kan levereras via dessa. Den uppföljning med indikatorer som föreslås när det gäller kolförråd anser Naturvårdsverket ska vara densamma som den uppföljning som i dag sker under Styrningsförordningen 2018/1999/EU.
- Naturvårdsverket pekar utöver detta på flertalet utmaningar som rör ambitionsnivå, tidplan, kunskapsbrister och rapporteringskrav. I yttrandet lämnar vi framför allt synpunkter på artiklarna 4, 6, 9, 11, 12, 16 och 17.

### **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

Yttrandets disposition inleds med ett antal övergripande synpunkter och följer därefter EU-förordningens struktur.

Yttrandet bygger till stor del på de leveranser av kunskapsunderlag gällande EU-förordningen som Naturvårdsverket levererat till Regeringskansliet den 21 juli respektive den 30 september. Eftersom remissen även gått ut till berörda sektorsmyndigheter och aktörer lämnar vi inga sektorsspecifika synpunkter i yttrandet utan fokuserar på de områden som Naturvårdsverket ansvarar för.

### **Övergripande bedömningar**

Naturvårdsverket bedömer att förordningen kan bidra till ett konkret genomförande av åtgärder som främjar både biologisk mångfald och bidrar till mål för ökad kolinlagring i landskapet. Naturvårdsverket bedömer att artikel 4 i synnerhet bör få stor effekt för möjligheterna att nå de ekosystemrelaterade miljömålen. Naturvårdsverkets anser att förordningen har potential att motverka förlusten av biologisk mångfald i Europa och i Sverige, att stödja främjandet av kolinlagring, bidra till naturbaserad klimatanpassning samt till andra fundamentala funktioner av välmående ekosystem. Naturvårdsverket bedömer vidare att införandet av en EU-förordning för restaurering av natur är motiverat

på EU-nivå. Naturvårdsverket noterar riksdagens beslut att lämna invändningar i ett så kallat motiverat yttrande till Europaparlamentet, ministerrådet och EU-kommissionen (Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22:MJU32).

Förordningen, som förslaget lyder idag, har flera tydliga kopplingar till pågående arbete, inte minst i enlighet med art- och habitatdirektivet. Stora delar av de kostnader som kommer av en EU-förordning för restaurering av natur följer för svensk del av ett otillräckligt genomförande av befintliga åtaganden enligt art- och habitatdirektivet. Det är därför motiverat med en förordning med konkreta och tidsatta mål för de resultat som ska nås. Satsningarna bedöms vara angelägna för att säkerställa en ändamålsenlig, långsiktig och effektiv naturvård i Sverige. Med dessa satsningar kan naturmiljöernas möjligheter att leverera ekosystemtjänster samtidigt stärkas, och restaurering som naturbaserad lösning kan öka samhällets motståndskraft när klimatet förändras.

Naturvårdsverket instämmer också i den bakomliggande problembeskrivningen och de övergripande målsättningarna i EU-kommissionens förslag som vi anser har potential att bidra till att uppnå en del av de uppsatta målen till 2030 som ingår i EU:s strategi för biologisk mångfald, liksom till mer långsiktiga mål till 2050.

Naturvårdsverket har samtidigt invändningar mot hur förslaget är formulerat. Naturvårdsverket bedömer att några av förslagets ambitionsnivåer, särskilt till 2030, inte är genomförbara. Den höjda ambitionsnivån medför också betydande kostnader och omfattande arbetsinsatser på myndigheterna under lång tid framöver. Naturvårdsverket bedömer trots detta att de kostnader som kan drabba enskilda understiger den allmänna och samhällsekonomiska nyttan. Kostnaderna för restaurering ökar dessutom ju längre medlemsstaterna skjuter på åtgärder för att restaurera och återställa natur.

När det gäller minskad klimatpåverkan har ingen analys gjorts av vad förslaget skulle innebära när det gäller utsläppsminskningar nationellt respektive globalt då en minskad virkesproduktion eller livsmedelsproduktion nationellt kan innebära att produktionen flyttar till ett annat land. Risken för att utsläppen flyttar utomlands på grund av skydd och restaurering av skogs- och jordbruksmark bedöms minska om det samtidigt genomförs åtgärder för att öka produktionen av livsmedel och virke på annan mark i Sverige eller om konsumtionen minskar.

Naturvårdsverket vill också understryka att restaurering alltid utgör en del av en helhet där varje medlemsstat behöver göra bästa möjliga avvägning mellan förebyggande, bevarande, upprätthållande och restaurerande åtgärder utifrån nationella förutsättningar, för att kunna bidra på bästa möjliga sätt till gemensamma mål. Gemensamma och nationella mål för restaurering behöver ses i ett sådant sammanhang. Utan att ha gjort särskilda kvantitativa analyser är vår uppskattning att EU-förordningen sammantaget kan bli samhällsekonomiskt lönsam, trots att kostnaderna för Sverige för att genomföra förslaget i sin nuvarande utformning skulle bli avsevärt större än vad som redovisas i EU-kommissionens konsekvensanalys för förslaget.

### **Artikel 3 Definitioner**

Naturvårdsverket bedömer att definitionerna av lokal administrativ enhet m.m. (artikel 3.10-3.12) bör ändras för att framför allt artikel 6 ska få avsedd tillämpning i Sverige. Vi motsätter oss av detta skäl nuvarande utformning av

punkterna 10–12. För vidare kommentarer se ”Artikel 6 Restaurering av urbana ekosystem”.

#### **Artikel 4 Restaurering av ekosystem på land, kust och i sötvatten**

Naturvårdsverket anser att artikelns bestämmelser är ett viktigt komplement till de bestämmelser som redan följer av Art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet, och kan ge ett viktigt stöd till det konkreta uppnåendet av de ”gröna” miljömålen. Naturvårdsverket instämmer därför med artikelns förslag på en övergripande nivå. I förhandlingarna blir det samtidigt viktigt att beakta att Sverige kommer att behöva förhandla om undantag för målen till 2030 enligt artikel 4.1 och 4.2 för vissa ekosystemgrupper.

Vad gäller bestämmelsens juridiska konstruktion vill Naturvårdsverket särskilt peka på att vi ser oklarheter kring hur skyldigheten i artikel 4.9 ska tillämpas i förhållande till artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Artikel 4.9 innehåller undantag som Naturvårdsverket visserligen betraktar som rimliga, men som inte har en direkt motsvarighet i art- och habitatdirektivet. Vi bedömer att tillämpningsproblemen mellan dessa lagstiftningsakter inte har lösts ut på ett tillräckligt tydligt sätt.

Naturvårdsverket bedömer att nuvarande svenska regler för prövningsprocessen enligt miljöbalken troligtvis är otillräckliga för att säkerställa den hänsyn som ska tas till naturtyper utanför Natura 2000-områden. Svensk lagstiftning skulle också behöva reglera när det i enskilda fall ska vara möjligt att avvika från skyddskraven (artikel 4.8c). I prövningsprocessen skulle prövningsmyndigheten behöva säkerställa att det inte finns mindre skadliga alternativa lösningar. Detta kan delvis fångas upp av regler i 2 och 6 kap. miljöbalken redan idag, men kompletteringar av lagstiftningen behövs enligt vår preliminära bedömning.

Vi ser vidare en risk för att skärpta krav utanför Natura 2000-områden kan innebära målkonflikter i förhållande till verksamheter som är angelägna för andra allmänna intressen, till exempel produktion av förnybar energi för att motverka klimatförändringar. Högre skyddskrav och mer komplexa tillståndprocesser kan leda till att sådana verksamheter försenas eller att det blir svårare att få tillstånd. Vi bedömer att det finns rättsligt utrymme i nuvarande förslag för att besluta att sådana verksamheter utgör ett projekt av övervägande allmänintresse, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Detta kan preciseras i nationell lagstiftning.

Naturvårdsverket bedömer att det finns risk för att 14 § artskyddsförordningen i sin nuvarande utformning i vissa situationer kan utgöra hinder mot genomförande av restaureringslagstiftningen. Det kan uppstå målkonflikter mellan att uppnå restaureringslagstiftningens mål å ena sidan och arters behov och skyddskrav för dessa enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet å den andra sidan. Restaureringsåtgärder kan förväntas vara till fördel för arter och livsmiljöer men kan i vissa fall missgynna andra skyddade arter än de som är föremål för åtgärderna. Sådana åtgärder kan då vara förbjudna enligt befintliga artskyddsbestämmelser och kräva dispens. Att restaurering och återställande inte framgår av nuvarande dispensgrunder i 14 § artskyddsförordningen kan potentiellt medföra problem, om dispens inte kan meddelas i de fall där det skulle behövas för att genomföra restaureringsåtgärder.

För skog innebär artikel 4 ett ökat behov av skydd av skog som idag utgörs av direktivsnaturtyper (enligt artikel 4.7) och att skog som inte utgörs av direktivsnaturtyp idag behöver restaureras (enligt artikel 4.2). Då skyddskraven i

4.7 innebär att skogsmark som motsvarar direktivnaturtyper inte ska förlora sina naturvärden, innebär det att den inte kan brukas som produktionsskog. Även marker som kan bli aktuella för restaurering enligt artikel 4.2 behöver undantas från skogsbruk, om deras potential för återskapande av skog med naturtyskvalitet inte ska minska.

Utöver den skog som redan finns i skyddade områden eller frivilliga avsättningar kan det innebära att betydande ytterligare arealer (mer än en miljon hektar) kan behöva säkerställas, till exempel genom formellt eller frivilligt skydd. Skogsarealerna som kan vara aktuella för restaurering eller ytterligare skydd beskrivs närmare i Bilaga 2 till det kunskapsunderlag Naturvårdsverket levererade i september 2022. Huvuddelen av dessa arealer kommer troligen att vara aktuella för passiv restaurering, vilket skulle innebära att de bidrar till kolinlagringen, även om det inte gått att kvantifiera några volymer för detta. Samtidigt bedöms förslaget innebära minskade avverkningsmöjligheter och minskade möjligheter att använda skogsråvara för att ersätta fossila bränslen och material som orsakar utsläpp i andra sektorer såvida inte skogstillväxten ökar på andra skogsmarker.

#### **Artikel 5 Restaurering av marina ekosystem**

Naturvårdsverket anser att de kommentarer som anges för artikel 4 till stor del är relevanta även för artikel 5. Naturvårdsverket utgår däremot från att Havs- och vattenmyndigheten yttrar sig i denna artikel.

#### **Artikel 6 Restaurering av urbana ekosystem**

Naturvårdsverket anser att ambitionen om att öka andelen grönyta i urbana områden som anges i artikel 6 är ett viktigt bidrag för att uppnå såväl nationella miljömål som Agenda 2030. Artikel 6 är i linje med det arbete Naturvårdsverket bedrivit de senaste åren med vägledning om grönplanering (i samarbete med Boverket), naturbaserade lösningar och grön infrastruktur. I urbana miljöer är konkurrensen om mark hård och inte sällan är det gröna miljöer som ianspråkats när nya bostäder ska byggas. Målsättningar där de gröna värdena lyfts och synliggörs kan bidra till att vända trenden med minskande grönytor i städer. Det i sin tur kan bidra till långsiktigt goda livsmiljöer som ger vinster för hälsa, klimatanpassning, biologisk mångfald.

Naturvårdsverket invänder samtidigt mot bestämmelsens juridiska konstruktion vad gäller kopplingen till lokala administrativa enheter enligt artikel 3.

Naturvårdsverket anser att i synnerhet två frågor behöver utredas vidare för att artikel 6 ska vara möjligt att genomföra. Det ena handlar om utmaningar i den geografiska avgränsningen som beskrivs i förslaget och det andra handlar om påverkan, rådighet och uppföljning av den kommunala planeringen.

När det gäller utmaningar med geografiska avgränsningar kan definitionerna av städer och förorter ur ett svenskt perspektiv göra så att bestämmelsen blir svår att tillämpa. LAU, eller mindre administrativ enhet, är i Sverige definierat som kommun (se artikel 3.10–3.12 och där hänvisad EU-lagstiftning). Svenska kommuner kan i många fall vara vidsträckta, men med befolkningen tätt koncentrerad till ett eller några få befolkningscentra. Lagstiftningens konstruktion medför att sådana kommuner i sin helhet kan bli att betrakta som områden där reglerna för urbana ekosystem blir tillämpliga. Det är sannolikt inte så reglerna är tänkta att tillämpas. Syftet med reglerna kräver sannolikt att en snävare definition av LAU behöver användas i Sverige. Reglerna skulle med en

snävare svensk definition av LAU kunna tillämpas i områden som faktiskt är urbana och där det finns en befolkningskoncentration.

När det gäller den kommunala planeringen ser Naturvårdsverket behovet av att vända trenden av minskande urban grönstruktur. Förslaget i artikel 6 kan vara ett sätt att åstadkomma detta. Samtidigt är målären 2040 och 2050 troligtvis väl ambitiösa och kan vara svåra att nå. Det kommer att krävas stora insatser och mycket resurser för att nå de utsatta målen.

En förutsättning för att en uppföljning av utvecklingen ska vara möjlig är att det finns underlag av bra kvalitet tillgängliga och att de utvecklas över tid. En långsiktig utveckling och finansiering av Nationella marktäckedata är en viktig del i detta. Naturvårdsverket arbetar tillsammans med SCB med en pilotstudie av metodutveckling för uppföljning av förändringen av arealen av grönytor och grönområden på horisontella ytor (det vill sägs inte så kallade gröna väggar och dylikt som är svårare att kartlägga). Det kommer att krävas ett långsiktigt uppdrag för att kunna arbeta med en kontinuerlig uppföljning. Metoden kan komma att fungera väl om Nationella marktäckedata fortsätter att utvecklas i syfte att ge tillförlitliga underlag för att följa upp förändringen.

För att kommunerna ska kunna uppnå målen behöver en utveckling av arbetet med ekologisk kompensation göras. Detta för att kunna kompensera för grönytor som ianspråkats. Det finns idag begränsade möjligheter att göra detta inom PBL och vägledning och kunskapsstöd behöver utvecklas.

#### **Artikel 7 Restaurering av naturlig konnektivitet i vattendrag och naturliga funktioner hos svämplan kopplade till dem**

Naturvårdsverket anser att artikeln är ett viktigt komplement till kraven enligt artikel 4. Naturvårdsverket har i de underlag som lämnades till Regeringskansliet den 21 juli respektive den 30 september pekat på att artikel 7.1 och dess krav på att ta fram en plan som inkluderar många aspekter, såsom vandringshinder, invallningar och diken i angränsande svämmarker, kan innebära ett omfattande arbete. Det förväntas vara svårt att uppnå kraven på mindre än två år. Analys av höjddata och andra befintliga data ger också ofta en alltför grov bild som behöver kompletteras med fältkontroller för att planen ska användbar.

Naturvårdsverket bedömer därtill att de åtgärder som krävs enligt artikel 7.3 i praktiken ofta handlar om att återställa eller nyskapa trösklar i vattendraget (där man rensat bort eller fördjupat fåran tidigare), eller att lägga igen diken i de anslutande svämmarkerna. För svensk del finns behov av att återställa vattendrag i stort sett i hela landet. Åtgärderna som används och behövs är inte alltid kopplade till de åtgärder som anges i artikel 7.2 och 7.3. Föreslagen ordalydelse i artikel 7.2 och 7.3 ger därtill utrymme för olika tolkning. För svensk del är det önskvärt att åtgärderna i artikel 7.3 inte behöver ske i direkt anslutning till de krav på avlägsnande av hinder som ställs i artikel 7.2. Detta för att berörda svenska aktörer ska ha utrymme att välja lämpliga platser och arbeta effektivt.

#### **Artikel 8 Återställande av populationer av pollinatörer**

Naturvårdsverket anser att artikeln är ett viktigt komplement till kraven enligt artikel 4. Att minska den negativa trenden av populationer av vilda pollinatörer är viktigt för vår livsmedelsförsörjning och fortsatt biologisk mångfald. Naturvårdsverket ser därför positivt på förslaget att särskilt återställa populationer av pollinatörer. Särskilda satsningar på åtgärder för att gynna

pollinatörer i Sverige har varit lyckade men tidsbegränsade. Förslaget i förordningen skulle bidra till en permanent fortsättning på detta arbete.

Naturvårdsverket vill däremot framhålla att ett bristfälligt kunskapsläge försvårar arbetet nationellt. De två nationella övervakningsprogram som designats för att öka kunskapen om vilda pollinatörer enligt EU-gemensam standard är viktiga för att förbättra förutsättningarna för jämförbara resultat mellan medlemsländerna.

#### **Artikel 9 Återställande av jordbruksekosystem**

Naturvårdsverket anser att artikel 9 innebär värdefulla komplement till kraven enligt artikel 4 men att det finns oklarheter i artikel 9 som behöver utredas vidare. Angående återvätning av jordbruksmark anser Naturvårdsverket att det vore lämpligt att kunna ersätta återvätning av jordbruksmark med återvätning av skogsmark. Det kan vara särskilt relevant att återvätning av skogsmark kan ske på före detta jordbruksmark.

Naturvårdsverket lämnade i underlagen till Regeringskansliet den 21 juli respektive den 30 september synpunkter på att de klimatrelaterade åtgärderna på jordbruksmark är mer specificerade än de på skogsmark (som anges i artikel 10).

Naturvårdsverket är undrande inför de bakomliggande orsaker som finns för att åtgärder på jordbruksmark styrs mer specifikt än på skogsmark (framför allt vad det gäller återvätning). Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att de olika artiklarna är ensade då den styrning som kan ske genom föreslagen EU-förordning i värsta fall kan motverka att önskade effekter uppnås.

Förslaget i artikel 9 om återvätning på jordbruksmark är väldigt ambitiöst. Naturvårdsverket bedömer att förslaget i artikeln kan bli problematiskt ur ett svenskt perspektiv. Att ta aktiv jordbruksmark ur produktion, genom att återväta en så pass stor areal som föreslås i artikel 9, innebär en konflikt med livsmedelsförsörjningen nationellt.

Naturvårdsverket bedömer att artikel 9 kan innebära större konsekvenser för Sverige än för andra EU-länder eftersom den totala andelen åkermark i Sverige är mycket lägre medan andelen organogen åkermark är högre, i jämförelse med genomsnittet inom EU. Även andelen betesmark med hög andel organogen mark är hög, jämfört med genomsnittet i EU. Omfattningen som föreslås innebär att även mark med högre avkastning kommer behöva tas ur bruk. Det blir kostsamt.

När det gäller indikatorn för uppföljning av kollager anser Naturvårdsverket att förslaget om att följa IPCC:s metodriktlinjer, som även används i växthusgasinventeringen för jordbruksmark, är ändamålsenlig. Naturvårdsverket anser att detta ska behållas i förordningen.

#### **Artikel 10 Restaurering av skogsekosystem**

Naturvårdsverket anser att artikel 10 innebär viktiga komplement till kraven enligt artikel 4, även om flera av indikatorerna som ska följas åtminstone inledningsvis inte innebär en betydande förändring i förhållande till nuvarande arbete. Artikel 10.2 (c) kan behöva formuleras om för att uppnå bättre resultat för biologisk mångfald. För skogarna inom EU är det viktigare att få en åldersstruktur med äldre träd även i den brukade skogen. En konsekvens av att ha en indikator endast för ojämn åldersstruktur kan göra att restaureringen av skogsekosystem förbiser andelen äldre träd. Andelen äldre träd behöver öka för att mål om biologisk mångfald ska utvecklas i positiv riktning.

Gällande artikel 10.2 (d) anser Naturvårdsverket att det är svårt att mäta konnektivitet och nödvändigt med ett utvecklingsarbete där konnektivitet mäts separat för kontinuitetsskogar. Om artikel 10.2 (d) endast avser konnektivitet för skogsmark i en bredare bemärkelse blir det inte ett särskilt meningsfullt mått för svensk del. Detta eftersom så stora delar av landet täcks av skog. Det är inte bortfall av skogsmark i en generell bemärkelse som är ett problem för arter i skog, utan bortfall av skog med särskilda kvaliteter, såsom gamla träd och död ved. Naturvårdsverket anser att det behöver framkomma var Europas sista gröna bälten av gammal skog finns samt var det finns utrymme för förbättringar i konnektiviteten av dessa områden (genom exempelvis restaurering). Denna skillnad behöver framkomma för att indikatorn i artikeln ska ha en meningsfull koppling till syftet med den föreslagna EU-förordningen. Därtill innebär avsaknaden av mått på naturvärdeskvalitet i skogarna att exempelvis Sverige inte kan visa på det värdefulla arbete som sker på landskapsnivå med skyddet av fjällnära skog.

Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas om återvätning av skogsmark ska betraktas som en åtgärd som kan kopplas till artikel 10.2 (f). Naturvårdsverket anser vidare att uppföljningen av artikel 10.2 (f) bör ske genom att följa upp förändringen i kolförrådet i linje med hur det görs inom FN samt i svensk klimatstatistik. Det är särskilt viktigt om utfallen ska kunna jämföras.

#### **Artikel 11 Framtagande av nationella restaureringsplaner**

Naturvårdsverket anser att det är värdefullt och viktigt att nationella restaureringsplaner ska tas fram enligt förslaget, men att tidsplanen på två år är orealistisk och att det bör framgå att den första versionen av planerna kan göras mindre fullständig. Det finns starka skäl att ta fram en nationell restaureringsplan i Sverige. En sådan skulle behövas för att bättre kunna uppskatta behov och göra prioriteringar med hänsyn till synergier eller målkonflikter med andra intressen. Den skulle också skapa förutsättningar för att olika aktörer skulle kunna samordna sina åtgärder bättre än idag eftersom samordningen nu är mycket begränsad. Behovet av en plan kan bland annat kopplas till Sveriges befintliga åtaganden enligt art- och habitatdirektivet, de behov som kan förväntas koppla till förväntade klimatförändringseffekter och åtaganden enligt CBD.

Naturvårdsverket noterar att utarbetandet av restaureringsplanerna ska samordnas med fastställandet av ”go-to”-områden för förnybar energi. Det kan dock konstateras att det kommer att ställa krav på en hög grad av samverkan mellan de myndigheter som ska ansvara för respektive plan och att det kan innebära utmaningar om dessa arbeten inte tidsmässigt går i takt. Naturvårdsverket noterar även att man i utarbetandet av Nationella restaureringsplanerna ska beakta arbetet under arbetet med Nationella Energi och klimatplaner samt den Långsiktiga klimatstrategin som regleras i Styrningsförordningen 2018/1999/EU.

#### **Artikel 12 De nationella restaureringsplanernas innehåll**

Naturvårdsverket vill framhålla att restaureringsplaner kan bli viktiga dokument och komma att ha en stor betydelse för EU-förordningens mål och indikatorer. De behöver samtidigt, för att vara rimliga i sin omfattning, på något sätt begränsas i omfång. De krav på innehåll som anges i nuvarande förslag innebär ett komplext och tidskrävande arbete, som dessutom kräver omfattande förankring. En möjlighet är att delar av det som ska ingå enligt nuvarande



formuleringar gällande krav i stället ingår eller beaktas i separata underlag. Som exempel kan förväntade effekter och mätningar av detta i stället utgå eller hanteras i andra sammanhang för medlemsländernas rapportering.

#### **Artikel 14 Bedömning av de nationella restaureringsplanerna**

Naturvårdsverket gör inget ställningstagande gällande denna artikel. Naturvårdsverket vill dock framhålla att en tydlig granskningsprocess motverkar att olika medlemsstater väljer olika ambitionsnivåer i de nationella restaureringsplanerna.

#### **Artikel 15 Översyn av de nationella restaureringsplanerna**

Naturvårdsverket gör inget ställningstagande gällande denna artikel men vill framhålla att en första version av en heltäckande nationell restaureringsplan troligen inte kan finnas helt klar förrän 2030 (det vill säga i linje med de synpunkter som lämnas på artikel 11).

#### **Artikel 16 Tillgång till rättslig prövning**

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas om varje ändring eller justering av planen ska föranleda en rätt till domstolsprövning och i vilken utsträckning detta kan avgränsas i nationell rätt. Rätten till domstolsprövning är viktig. Samtidigt kan konstateras att överklaganden är något som gör att antagandet av restaureringsplanen riskerar att dra ut på tiden. En vidsträckt talerätt kan vara olämplig om det motverkar att nödvändiga ändringar och justeringar i en befintlig plan görs på grund av att ett överklagande riskerar att tidsschemat inte hålls. Naturvårdsverket bedömer att vissa lagändringar sannolikt kommer krävas för att Sverige ska uppfylla artikeln.

#### **Artikel 17 Övervakning**

Naturvårdsverket anser att det är värdefullt och viktigt med en väl utformad och genomförd övervakning och rapportering, men att det är viktigt att den slutliga omfattningen för arbetet står i proportion till de slutliga kraven på konkreta restaureringsåtgärder. Detta för att uppnå en rimlig balans mellan rapporteringskrav och praktiskt utförande av åtgärder.

Artikel 17.1 (a) innebär väsentligt ökade övervakningskrav jämfört med dagens övervakning av kvalitet i Annex 1-habitat och N2000-områden, samt av berörda arter. För att det ska vara möjligt att på ett kostnadseffektivt sätt övervaka arbetet behöver såväl planerade som vidtagna restaureringsåtgärder beskrivas tydligt för alla restaureringsobjekt. Det ställer i sin tur krav på investering och därefter underhåll av bra rapporteringssystem som inte gör det för betungande för den som ska övervaka arbetet i fält eller på plats.

Naturvårdsverket vill framhålla att samma underlag och beräknings sätt som klimatrapporteringen använder idag också används i framtiden (artikel 17.5). Det är betydligt sämre om två separata system byggs upp.

#### **Artikel 18 Rapportering**

Naturvårdsverket instämmer med att rapportering behöver ske. Det är angeläget, även med utgångspunkt i dagens regelverk, att få bättre underlag angående restaureringsbehov och -insatser.

Rapportering enligt artikel 18.1 och 18.2 (a, c, e) blir delvis nya uppgifter för medlemsstaterna. Det finns inte heller några mer etablerade metoder eller modeller för att följa upp det specifika restaureringsarbetet i Sverige. Detta

gäller även för restaurering i skyddade områden. Det kommer därmed att innebära ett betydande arbete att ta fram fungerande metoder och strukturer för rapporteringen. Det är å andra sidan angeläget att få bättre underlag angående restaureringsbehov och relaterade insatser. Det finns dock etablerade metoder för den uppföljning och rapportering som krävs enligt art- och habitatdirektivet. Det finns även etablerade metoder för uppföljning av kolpoolsförändringen och det behövs ett nationellt samarbete om dessa system ska synkas ytterligare. Inom Styrningsförordningen, som styr uppföljningen av LULUCF-förordningen, har rådet i sitt inriktningsbeslut sagt att medlemsländerna kan fortsätta med sin beräkningsmetod men att medlemsländerna uppmuntras att samordna de nationella systemen för beräkning med andra relevanta områden.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade enhetschefen Jenny Oltner, miljöjuristen Lisa Forsberg samt handläggarna Anna Lindhagen och Maria Bond.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:  
jorgen.sundin@regeringskansliet.se.