



Yttrande

Datum 2022-10-27

Klassificering 1.1.4

Dnr RAÄ-2022-1818

Ert datum 2022-06-30

Ert dnr M2022/01470

Avdelning Kulturmiljöavdelningen

Enhet Enheten för
kulturmiljöintegrering

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Sammanfattning

Förordningens förslag omfattar både restaurering och skötsel av natur som utgör kulturbetingade naturmiljöer. Generellt sett ser Riksantikvarieämbetet positivt på förordningens förslag som innebär att hävd återupptas av igenväxande odlingslandskap. Riksantikvarieämbetet bedömer att betydande insatser behövs för att nå de bindande mål om tillstånd för biologisk mångfald och klimat som ges av förordningen. Tillgången på betesdjur och lönsam betesdrift på lågproduktiva jordbruksmarker är centrala för att nå förordningens bindande mål.

De bindande mål som ges i artiklarna är inte tillräckligt definierade för att konsekvenserna med större säkerhet kan bedömas. Först när restaureringsplanerna upprättats blir det tydligare vad förordningen får för omfattning och för miljökonsekvenser.

Omfattande insatser för restaurering av natur

Förordningens förslag omfattar både restaurering och skötsel av natur som utgör kulturbetingade naturmiljöer. Fokus ligger på natur som utgör delar av det äldre och mer extensiva jordbruket så som betesmarker och våtmarker, inklusive landskapselement. Det är markslag som ofta är mindre lönsamma att bruka och som i Sverige avvecklats i stor omfattning under en längre tid, ofta omförda till skogsodlingar. Lagstiftningen kan förväntas utgöra ett viktigt bidrag till uppfyllelsen av miljömålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Levande skogar*.

För att nå förordningens mål behöver staten ges förutsättningar att utarbeta restaureringsplanerna i detalj och omfattning. Styrmedel behöver utvecklas för de många insatser som behövs och de behöver utformas så att markägare blir intresserade att vidta restaureringsåtgärder eller att staten tillåts göra dessa

Riksantikvarieämbetet

Box 1114
621 22 Visby

Tel 08-5191 8000

E-post registrator@raa.se

www.raa.se

Org.nr 202100-1090

Bankgiro 5052-3620

insatser med stöd av avtal. Genom att förordningen är så omfattande kan lagstiftningen behöva ändras så att restaureringsåtgärder kan utföras också när intresse inte finns för dessa hos berörd markägare.

Det är oklart vilken rättslig status restaureringsplanerna får, bl.a. i förhållande till miljömålen, nationell lagstiftning om skyddade områden och till kulturmijölagen som ger skydd bl.a. för fornlämningar. Motstående intressen bör synliggöras och redas ut inom ramen för restaureringsplanerna.

Artikel 4. Restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattenekosystem

Sverige har relativt små arealer Natura 2000 områden. Återrapportering av dessa till EU gör att kunskapen om livsmiljöerna inom Natura 2000 är större än utanför dessa områden. Konsekvenserna för kulturmiljö och kulturlandskap är därför svåra att bedöma så länge behovet av restaurering och vilka marker som berörs inte närmare är kända.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att det för flera livsmiljöer innebär att hävd behöver återupptas eller intensifieras, så som röjning, bete och slåtter. Åtgärderna är i de flesta fall positiva ur kulturmiljösynpunkt. Fornlämningar behöver beaktas när restaurering av natur aktualiseras. De kända redovisas i *Fornsök*. De nationella inventeringarna av äng- och betesmarker är bra underlag för restaureringsplanerna, men mer igenväxta delar av odlingslandskap redovisas dock inte.

Artikel 5. Restaurering av marina ekosystem

Kunskap om livsmiljöernas utbredning och tillstånd under vatten är mindre kända jämfört med de terrestra livsmiljöerna. Det är därför svårt att bedöma hur stora restaureringsinsatser som behövs. Åtgärderna bedöms dock ha mindre eller små konsekvenser för kulturmiljöer. På havsbotten finns dock kända och okända fornlämningar som kräver hänsyn vid planering av åtgärderna.

Artikel 6. Restaurering av urbana ekosystem

Generellt sett är satsningar på befintliga och nya grönaområden i och i anslutning till tätorter så som parker och alléträd positivt för kulturmiljöer. Det är miljöer som inte alltid får det underhåll som krävs för deras bibehållande och utveckling. En satsning på grönområden kopplar till politikområdet *En gestaltad livsmiljö*. Det finns dock i äldre städer arkeologiska lämningar i form av kulturlager i marken där

plantering av träd kan vara negativt för deras bevarande och kan kräva arkeologiska utgrävningar i enlighet med kulturmiljölagen.

Jämfört med flera andra EU-länder är svenska tätorter förhållandevis gröna och i många fall med en krontäckning högre än som förordningen ställer krav på. Flertalet tätorter omges av grönområden, ofta skogsmarker. Hur tätorter definieras och avgränsas är dock av betydelse för om målet enligt förordningen uppnås. Målet om generellt ökad krontäckning kan i vissa tätorter bli svårt att nå och kan således få betydelse för kommunal planering och en pågående förtätning av städer.

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

Restaurering av vattendrag genom bortagande av dammar och byggande av svämplan m.m. kan ge stora skador på kulturmiljöer. Genom byggande av fiskvägar kan skadorna minskas. Finansieringen är dock osäker, särskilt för kulturmiljöer som inte omfattas av vattenkraftens miljöfond. Målskrivningen i förordningen är dock inte mer långt gående än vad som krävs genom Sveriges genomförande av av ramdirektivet för vatten.

Det är av förordningen oklart hur fritt flödande vattendrag definieras och hur stor del av restaureringen av 25 000 km vattendrag som faller på Sverige. För bevarandet av kulturmiljöer är det en fördel om omlöp förbi ett kraftverk eller en damm räknas som fria vattenvägar.

Återskapande av ekologisk funktionallitet bör vara utgångspunkt för restaureringarna, inte att återskapa vattendrag som de hypotetiskt såg ut innan människa började nyttja vattendragen.

Artikel 8 Restaurering av populationer av pollinatörer

Populationer av pollinatörer är beroende av vård av landskapselement, bryn, hagar och ängar, men också hur åkrar med åkerrenar och diken brukas. Målskrivning är till stora delar positiv för kulturmiljöer och kopplar till målskrivningen om 10 procent landskapselement i odlingslandskap (Artikel 9).



Artikel 9. Restaurering av jordbruksekosystem

Målskrivningar gällande indikatorer för fåglar och fjärilar är i stort positiva för kulturmiljöer. Indikatorerna förutsätter en viss mängd trädesåkrar, hävdade landskapselement och våtmarker m.m.

Hur jordbruksmark definieras har betydelse för målskrivningen om att minst 10 procent av jordbruksarealen ska utgöras av landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald 2030.

Sverige har avvecklat miljöstödet. Det s.k. *kultstödet* för vård av landskapselement och småbiotoper i odlingslandskapet som togs bort 2014 har inte ersatts med ett nytt motsvarande stöd. CAP har också begränsningar för stödets storlek som bidrar till att skötsel och bete av jordbrukets småbiotoper och naturbetesmarker inte blir tillräckligt lönsamma för fortsatt bruk.

SLU-forskare uppskattar arealen organogena åkrar som passar för återvätning som klimatåtgärd till 136 000 hektar. Dessa marker används idag i huvudsak för vallodling eller som kultiverad betesmark. Förordningens målskrivning om återvätning berör således relativt stora arealer och kan förväntas vara negativt främst för jordbrukslandskap och jordbruksdrift i skogsbygder. Om målskrivningen inte ändras bör återvätningen ske med viss planering så att jordbrukslandskap inte helt förvinns i vissa skogsbygder. Enligt forskningen är en höjning av grundvattennivån så att torv i marken återväts tillräckligt för att uppnå klimatnytta. Det vill säga vätningen behöver inte göras så att vattenspegel uppstår.

Återvätning kan få den negativa konsekvensen att nedbrytningen av kulturlager och lämningar som konserverats i torvmark bryts ned. Om detta uppstår är beroende på vattnets kvalitet. I de fall återvätning ska utföras, bör det säkerställas huruvida forn- eller kulturlämningar kan påverkas av åtgärden samt klargöra hur de ska skyddas eller räddas, samt hur och av vem detta ska finansieras.

I Sverige finns drygt 50 000 markavvattningsföretag, ofta med flera ägare i varje företag. Att få till ändringar av besluten för att åstadkomma återvätning kan förväntas ta lång tid och kan hindra en snabb restaurering av våtmarker som förordningen förutsätter.



Artikel 10. Restaurering av skogsekosystem

Indikatorerna som föreslås förväntas inte vara negativa för kulturmiljöer och kulturlandskap. Hyggesfritt skogsbruk med olikåldrig trädstruktur var vanligt förekommande innan trakthyggesbruk infördes i stor skala på 1950-talet. Så kallad bondskog, som blädades eller plockhögs, var karakteristisk för Sverige, men är numera sparsamt förekommande. Trakthyggesbruk förutsätter markberedning som ofta skadar kända och okända fornlämningar. Riksantikvarieämbetet ser därför positivt på en ökande trend för användningen av hyggesfritt skogsbruk från nu mycket låga nivåer.

Artikel 11. Utarbetande av nationella restaureringsplaner

Flera av de underlag som kan behövas för att upprätta restaureringsplanerna saknas idag eller har brister. Att bara schablonmässigt på karta markera restaureringsområden kommer inte vara kostnadseffektivt. De artrika slåtterängar och naturbetesmarker vi har kvar idag har i de flesta fall varit brukade som sådana i flera hundra år – de utgör biologiskt kulturarv.

Riksantikvarieämbetet anser att restaureringarna behöver utgå från landskapets historiska markanvändning på så sätt att livsmiljöer restaureras där de finns idag, men inte är i gott skick, eller där de tidigare funnits. Ett sådant arbetssätt innebär att äldre kartor och annat relevant underlag konsulteras i framtagandet av planerna och att områden i första hand restaureras som uppvisar biologiskt kulturarv. Det innebär att man kan behöva se bakåt i tiden betydligt längre än det riktmärke om minst 70 år som förordningen nämner.

Detta beslut har fattats av överantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Håkan Slotte. Även avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa, avdelningschefen Torsten Hökby, chefsjuristen Maria Westergren och t.f. enhetschefen Christian Runeby har varit med om den slutliga handläggningen. Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför underskrift.

Kopia till: jorgen.sundin@regeringskansliet.se
Kulturdepartementet