

Stockholm, 31 oktober 2022

Er ref/dnr: M2022/01470

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

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

### Bakgrund

För att bromsa och vända den negativa utvecklingen av tillståndet i skogen, [som Skogsstyrelsen nyligen dessutom rapporterat om i sin fördjupade utvärderingen av miljömålet](#), är restaureringsförordningen och implementeringen av restaureringslagstiftning en välbehövlig styrning åt rätt håll, vilken även stämmer väl överens med Sveriges egna mål och ambitioner.

Friska, motståndskraftiga ekosystem utgörs av natur som tillåts upprätthålla dess biologisk mångfald. Att det finns en mångfald av livsformer, en variation mellan och inom arter och livsmiljöer på jorden är förutsättningen för allt liv på jorden. Det är också förutsättningen för de ekosystemtjänster som vårt samhälle vilar på. Ett fortsatt överutnyttjande av naturresurser påverkar våra långsiktiga förutsättningar för välfärd och produktion. Restaureringsförordningen spelar därför även en stor roll i omställningen för de areella näringarna som är beroende av robusta ekosystem.

Naturskog, våtmarker och vattendrag med gynnsam bevarandestatus är också mycket effektiva kolsänkor. Detta innebär att restaurering och ökat skydd av dessa ekosystem är en nyckel till att minska växthusgaskoncentrationen i atmosfären. [Enligt IPCC måste 30-50% av land och hav restaureras och skyddas för att garantera skydd för arter och ekosystemtjänsters fortsatta funktion och integritet](#)<sup>1</sup>. Forskningen är obestridlig: säkerställandet av friska ekosystem - tillika att hejda förlusten av biologisk mångfald - är nära kopplat till arbetet för att hantera ett förändrat klimat och hejda utsläppen av växthusgaser.

För att hejda rådande förlust av biologisk mångfald antog EU:s medlemsländer 2020 en biodiversitetsstrategi (Bringing nature back into our lives). Strategin fastslog en långsiktig plan för att dels att stoppa fortsatt förstörelse av Europas natur samtidigt som den biologiska mångfalden ska ges möjlighet att återhämta sig. Restaureringsförordningen som EU-kommissionen lade fram den 22 juni i år är avgörande för detta arbete. Restaurering och således återhämtning kommer komma till nytta för människor, planeten, klimatet och ekonomin.

### Sammanfattning av Skydda Skogens synpunkter:

#### Skydda Skogen:

- **delar** kommissionens bedömning om att restaureringsförordningen i hög grad kommer att bidra positivt till klimatpolitiken då den innehåller rättsligt bindande mål om att återställa skadade ekosystem i EU, framförallt de som har potential att binda in och lagra koldioxid och förebygga och minska effekterna av naturkatastrofer.
- **är positiv** till att vikten av naturbaserade lösningar lyfts fram som ett sätt att gynna naturliga koldioxidlager och koldioxidsänkor för att bekämpa klimatkrisen. Naturbaserade lösningar har potential att förutom att dämpa de negativa effekterna av ett förändrat klimat och öka kolinlagringen, även bidra till att minska näringsläckage och erosion samtidigt som den biologiska mångfalden gynnas.

---

<sup>1</sup> "Ekosystemintegritet avser ekosystemens förmåga att upprätthålla viktiga ekologiska processer, återhämta sig från störningar och anpassa sig till nya förhållanden" Se IPCC [Summary for Policymakers | IPCC](#)

- **delar** kommissionens bedömning av konsekvenserna av lagförslaget och slutsatsen om att fördelarna är större än kostnaderna för var och en av ekosystemtyperna. Areella näringar som jordbruk, skogsbruk och fiske är helt beroende av friska och välfungerande ekosystem. Restaureringsåtgärder är därmed avgörande för att upprätthålla en god ekonomi inom dessa sektorer.
- **anser** att restaureringsförordningen skapar tydliga kopplingar till det nationella miljömåls- och klimatanpassningsarbete som redan bedrivs i Sverige. Det finns således bra befintliga initiativ att utgå från (exempelvis grön infrastruktur) när arbetet måste växlas upp avsevärt och den nationella restaureringsplanen ska tas fram. Sverige gör redan en del av det arbete som restaureringsförordningen kräver. Sveriges stora genomförandeunderskott innebär dock att det krävs en avsevärd ökning av genomförandetakten till 2030.
- **är positiv** till kravet på nationella restaureringsplaner som kan innebära att Sverige får en tydligare helhetsbild över viktiga ekosystem och möjlighet att skapa synergieffekter mellan restaurering, skydd och brukande.
- **är positiv** till att vikten av naturbaserade lösningar lyfts fram som ett sätt att gynna naturliga koldioxidlager och koldioxidsänkor för att bekämpa klimatkrisen. Naturbaserade lösningar har potential att förutom att dämpa de negativa effekterna av ett förändrat klimat och öka kolinlagringen, även bidra till att minska näringsläckage och erosion samtidigt som den biologiska mångfalden gynnas.
- **håller med om** att dagens insatser för att återställa ekosystem i EU är otillräckliga och välkomnar således att EU efterlyser rättsligt bindande EU-mål för när, och i hur stor omfattning, restaureringsåtgärderna ska genomföras. Förslaget till förordning skapar incitament till de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att nå uppsatta mål och komma till rätta med natur- och klimatkrisen.
- **välkomnar** de konkretiseringar och krav som lagförslaget innebär för skogen, både vad gäller skydd av de sista naturskogarna och restaurering. Skydda Skogen menar att lagförslaget ger goda förutsättningar för en omställning till ett mer naturnära och hållbart brukande av skogen, vilket leder till ett mer resilient skogsbruk.
- **anser** att det är bra att det finns ett övergripande tydligt och tidsatt arealmål för EU:s land- och havsarealer (artikel 1.2) samt att det av förordningen framgår att restaureringsåtgärderna ska genomföras utan dröjsmål. Skydda Skogen förordar dock att det övergripande målet formuleras som 20 procent av landekosystem och 20 procent av akvatiska ekosystem restaurerade till 2030, snarare än 20 procent kombinerat.
- **vill även betona** vikten av mål och verktyg för restaurering som är kopplade till alla olika typer av skogshabitat.
- **tillstyrker** ett separat mål om återvätning av organogena jordar men menar att förslaget måste stärkas då det saknas nödvändiga återställningskrav för organiska jordar som används inom skogsbruket. Den utdikade skogsmarken bör inkluderas i referensarealen.
- **anser** att det behövs skärpningar när det gäller undantagsreglerna och de mekanismer som säkerställer att medlemsländerna utformar restaureringsplaner och rapporterar i enlighet med regelverket. Detta för att säkerställa att EU:s medlemsländer uppfyller kraven i förordningen i tid.
- **anser** att bestämmelserna i artikel 11 behöver stärkas med vetenskapliga underlag som en del i framtagandeprocesserna. Om referensarealerna avviker från vad som tidigare inrapporterats till kommissionen inom ramen för livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, så måste dessa avvikelser kunna beläggas vetenskapligt.

## Artikel 4 och 5

Skydda Skogen föreslår att restaureringsåtgärder ska krävas för alla arter som klassas som Starkt hotade och Akut hotade enligt IUCN och nationella rödlistor, i Sveriges fall Artdatabankens rödlista, **vilket skulle bidra till att den nya lagstiftningen blir adaptiv eftersom listan över arter förändras när arter försvinner eller tillkommer i rödlistningen, något som idag saknas inom ramen för Art- och habitatdirektivet.**

I de tidsatta arealmålen (Artikel 4 och 5) för de naturtyper som medlemsländerna redan åtagit sig att ansvara för skjuts den stora delen av restaureringen fram till 2040 och 2050. **En större andel av restaureringsinsatserna behöver genomföras till 2030 samt att slutmålet bör vara 100% till 2050 och inte 90% som förslaget till artikel 4.1 och 5.1 anger idag.**

Av förslaget till restaureringsförordning framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att berörda livsmiljöer och arter uppvisar en kontinuerlig förbättring av tillståndet gällande kvantitet och kvalitet tills gott tillstånd uppnås och att tillståndet därefter inte får försämrats (4.6-4.10 och 5.6-5.10). Detta bygger till stor del vidare på de regleringar som

redan finns i art- och habitatdirektivet men inkluderar även arealer utanför Natura 2000-nätverket. Försämringsförbudet utgör en central del i förordningsförslaget för att säkerställa att genomförda restaureringsåtgärder blir långsiktiga, kostnadseffektiva och får nödvändig skötsel. **För att garantera att restaurerade arealer inte försämras måste redan åtgärdade områden rapporteras till en central myndighet och på ett enkelt sätt tillgängliggöras så att informationen når ut till berörda aktörer.**

Det finns undantag från skyldigheterna om försämringsförbudet som inkluderar force majeure - oundvikliga förändringar som klimatförändringar och "projekt av tvingande allmänintresse" - att det kan finnas fall där tillståndet påverkas av omständigheter som gör att restaureringsåtgärder inte kommer att vara tillräckliga är oundvikligt men Skydda Skogen vill emellertid understryka att undantagsreglerna ska nyttjas restriktivt och att eventuella undantag måste vara väl underbyggda. Skydda Skogen är således tveksamma till förordningsförslagets möjlighet att ge undantag i "projekt av tvingande allmänintresse" - ett begrepp som inte närmare definieras i förordningsförslaget. **Det kan uppstå svårlösta målkonflikter mellan andra exploateringsintressen och restaurerade områden utan formellt skydd om undantagsklausulen inte tydligare definieras.**

#### Artikel 4 och 10

Skydda Skogen välkomnar att medlemsstaterna ska vidta de återställningsåtgärder som krävs för att öka den biologiska mångfalden och motståndskraften hos skogsekosystemen, utöver de områden som omfattas av återställningsåtgärder enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.3. **Tillsammans med skydd för kvarvarande värdefulla skogar (Artikel 4) och förändrade brukningsmetoder med en övergång till ett naturnära skogsbruk (Artikel 10) kommer restaureringsförordningen vara av stor betydelse för att Sveriges och EU:s skogar ska nå gynnsam bevarandestatus.**

Skydda Skogen vill betona att alla skogsnaturlager inte behöver aktiv skötsel för att behålla och utveckla höga naturvärden, utan behöver snarare skyddas från mänsklig påverkan som viktigaste åtgärd. **Skydda Skogen stödjer således att både passiva och aktiva restaureringsåtgärder inkluderas i lagförslaget.**

Skydda Skogen vill betona att skydd av kvarvarande arealer av den fjällnära skogen skulle direkt ge resultat för Sveriges genomförande av restaureringsförordningen, och är helt i linje med artiklarna 4.2 och 4.7 i förslaget. Den fjällnära skogen bedöms ha synnerligen höga värden för biologisk mångfald och vara i det närmaste unika i ett europeiskt perspektiv och anses mycket skyddsvärda även ur ett globalt perspektiv. **Att restaurera skogar för att uppnå samma höga naturvärden skulle ta många hundra år eller i praktiken vara omöjligt, varför skydd måste gå hand i hand.**

Skydda Skogen vill understryka att förslagen i Artikel 10 som öppnar för mycket goda möjligheter att ställa om till ett naturnära skogsbruk i delar av produktionsskogen, vilket tas upp som ett exempel på en restaureringsåtgärd i bilaga 7. **Artikel 10 måste dock stärkas:**

- Skydda Skogen anser att medlemsstaterna bör förväntas uppnå en ökande trend på nationell nivå för var och en av nedan indikatorer (*a, b, c, d, e, f, g, h, i*) i skogsekosystemen:
  - (a) stående död ved; (*överlappar med indikatorer i miljömålet Levande skogar*)
  - (b) död - genom naturlig dödlighet - liggande död ved; (*överlappar med indikatorer i miljömålet Levande skogar*)
  - (c) populationstrender hos skogslevande fåglar (*överlappar med indikatorer i miljömålet Levande skogar*)
  - (d) andel skogar med olikåldrig struktur,
  - (e) skoglig konnektivitet
  - (f) skogens lager av organiskt kol - inklusive markkol
  - (g) artsammansättning.
  - (h) genomsnittlig topptemperatur
  - (i) skogens kontinuitet
- Skydda Skogen vill understryka att indikatorerna (*d, e, f*) är högst relevanta aspekter i ett fungerande skogsekosystem. Det är därför av stor vikt att även dessa indikatorer övervakas och säkerställs till tillfredsställande nivåer. Samt att indikatorerna (*g, h, i*) också bör ingå.

- Skydda Skogen vill understryka att den ökande trend på nationell nivå för var och en av indikatorerna som anges närmare (i bilaga VI), mätt under perioden från och med den dag då denna förordning träder i kraft - bör ske till och med den 31 december år **2027 (inte först år 2030)**, och därefter vart tredje år, tills de tillfredsställande nivåer som fastställts i enlighet med artikel 11.3 har uppnåtts.

## Genomföranderegler

Genomföranderegler i förslaget är genomarbetade men det saknas möjligheter för kommissionen att aktivt framtvinga en efterlevnad.

- Förslaget innehåller visserligen mekanismer om att kommissionen ska granska medlemsstaternas förslag till restaureringsplaner i artikel 14, biträdda av experter. Därefter kan kommissionen lämna synpunkter till medlemsstaterna, synpunkter som medlemsländerna sedan ska lämna ”vederbörliga hänsyn” till i sitt slutliga beslut om planen. Om medlemslandet inte uppfyller reglerna har kommissionen emellertid inte någon möjlighet att korrigera planen, annat än att väcka talan i EU-domstolen. Detsamma gäller vid revidering av planerna efter tio år, om framstegen varit otillräckliga. Kommissionens befogenheter sträcker sig endast till att ”uppmäna” medlemslandet om att lämna in ett uppdaterat utkast (artikel 15.3). **Skydda Skogen menar att en lösning skulle kunna vara att komplettera förslaget med en befogenhet att anta delegerade akter om referensarealer och innehållet i övrigt i medlemsländernas restaureringsplaner. En sådan befogenhet bör åtminstone införas i de fall då medlemsländernas restaureringsplaner behöver revideras enligt artikel 15.**
- Mekanismerna för att se till att medlemsländerna följer lagstiftningen måste garantera genomförande och tillräcklig övervakning för att säkerställa att medlemsländerna uppfyller kraven i artiklarna 4–10 och bidrar meningsfullt till det övergripande målet. Det är viktigt med gränsöverskridande samarbete och överenskommelser och att alla medlemsländer genomför regelverket. Ett land som inte restaurerar viktiga livsmiljöer kan till exempel orsaka att andra länders flyttfåglar klarar sig sämre under migrationen vilket i sin tur leder till att genomförda restaureringsåtgärder inte får genomslag. Det föreligger risker att lämna kommissionen utan befogenheter att genomdriva förslaget. Risken är överhängande att förslaget kommer att leda till stora skillnader i medlemsländerna, vilket kan hämma regelverkets effektivitet och legitimitet. Kommissionen tycks lägga en viss förhoppning till att kontrollen av genomförandet ska kunna ske i de nationella domstolarna, och förtydligar i artikel 16 att enskilda och miljöorganisationer ska kunna väcka talan om medlemsländerna inte efterlever förordningen. **Skydda Skogen bedömer dock utsikterna som små för att åstadkomma rättelse via de nationella domstolarna. Då behövs betydligt striktare bestämmelser om att denna talerätt också ska inbegripa effektiva rättsmedel i EU-rättslig mening, som en plikt för de nationella domstolarna att i relevanta fall utdöma förelägganden mot myndigheter eller liknande.**

## Skydda Skogen:

Elin Götmark, talesperson

Lina Burnelius, projektledare och internationell koordinator