



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

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

Er beteckning: M2022/01470

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland delar EU-kommissionens syn på att det är mycket angeläget och brådskande att stoppa förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem. Att formulera övergripande mål i kombination med ekosystemspecifika mål enligt förslaget behövs för att förändra utvecklingen och skapa positiva trender för biologisk mångfald. Länsstyrelsen instämmer också i att omfattande restaurering av natur är nödvändig för att vända den negativa trenden. Länsstyrelsen Östergötland ställer sig därför positiv till förslaget till förordning om restaurering av natur.

Det kommer bli en utmaning att nå de höga målen i förslaget på så kort tid och det kommer att kräva mycket stora ekonomiska resurser. Hur genomförandet av förordningen ska finansieras behöver därför klargöras. Länsstyrelsen ser också flera utmaningar och potentiella konflikter som behöver beaktas vid ett genomförande av den föreslagna förordningen. Förslaget är inte förenligt med viss nuvarande nationell lagstiftning, vilken behöver omarbetas från grunden om förordningen genomförs. Förslaget kan också leda till målkonflikter mellan olika samhällsintressen. Kulturmiljöperspektivet saknas helt i förslaget och den föreslagna förordningen kan påverka jordbrukares, skogsägares och fiskares förutsättningar att driva sin verksamhet.

Om förordningen träder i kraft och olika sakägare ska genomföra restaurering av naturtyper så kan länsstyrelserna vara en resurs med sin kompetens både vad gäller kunskap om de berörda naturtyperna och arterna, och vad gäller praktiskt arbete med restaurering av olika naturtyper.

Specifika synpunkter på de olika artiklarna

Artikel 4 och 5

För att stoppa förlusten av biologisk mångfald kommer omfattande restaureringar vara nödvändiga. Länsstyrelsen ställer sig därför positiva till den stora satsning på restaurering av natur som föreslås, men ser också flera utmaningar och potentiella målkonflikter som behöver beaktas vid ett genomförande av förordningen.

Den föreslagna förordningen är inte förenlig med det befintliga nationella systemet för planläggning av mark, vatten och byggande enligt Plan- och bygglagen som bygger på att det är kommunerna som har huvudansvaret och hela initiativrätten i fråga om planläggning av mark och vatten. Införandet av den förordning som föreslås skulle därför bli mycket ingripande mot kommunernas möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen. Vid ett genomförande av den föreslagna förordningen skulle därför den nationella lagstiftningen behöva omarbetas från grunden, vilket är ett mycket omfattande arbete.

I förslaget till förordning saknas kulturmiljöperspektivet helt. Förordningen är inte kompatibel med nuvarande nationell skyddslagstiftning för kulturmiljön och det föreligger därför risk att kulturmiljövärden kan komma att skadas. Förordningen behöver därför kompletteras för att bli kompatibel med nationella och internationella mål för kulturmiljöarbetet, inklusive Agenda 2030. Vid ett genomförande av förordningen måste också landskapskonventionen beaktas.

Vidare kan den föreslagna förordningen riskera att påverka jordbrukares, skogsägares och fiskares förutsättningar att driva sin verksamhet. Detta kan vara kontraproduktivt syftet med förordningen då en livskraftig landsbygd och ett fortsatt brukande av vissa naturtyper är nödvändigt för att bibehålla dess biologiska mångfald. Samtidigt förväntas förordningen leda till mer hållbara ekosystem, vilket är en grundförutsättning för de areella näringarna.

Ett genomförande av förslaget kommer att kräva mycket stora ekonomiska resurser både vid framtagandet av restaureringsplaner och vid genomförandet av restaureringsåtgärderna. Om medlemsstaterna ska säkerställa att de arealer som är föremål för restaureringsåtgärder och som har uppnått gott tillstånd inte ska försämrats, kommer sannolikt också någon form av områdesskydd samt ekonomisk kompensation till

berörda markägare att krävas. Det är därför viktigt klargöra hur förordningens arealmål förhåller sig till redan idag skyddad natur, huruvida dessa arealer ska inbegripas eller ej. Områdesskydd såsom naturreservatsbildning är en tidskrävande process och en ökad satsning på områdesskydd kräver omfattande resurser.

Länsstyrelserna besitter en stor kompetens både vad gäller kunskap om de berörda naturtyperna och arterna, och vad gäller praktiskt arbete med restaurering av olika naturtyper. Länsstyrelserna kan därför fungera som en resurs vid ett genomförande av förordningen.

Artikel 6

Länsstyrelsen ställer sig positiv till en ökad satsning på urbana ekosystem. Detta är mycket angeläget då de urbana ekosystemen både kan hysa höga naturvärden och är viktiga för friluftsliv och rekreation. De regleringar som anges i förordningen kan dock gå emot inriktningen för många kommuners planering eftersom förtätning av städer ofta uppfattas som ett hushållande och bra samhällsbyggnadskoncept i tillväxt-orienterade städer då den ger förutsättningar för en effektiv trafikförsörjning med mindre energiåtgång genom bättre förutsättningar för gång-, cykel och kollektivtrafik samtidigt som den sparar på jordbruksmark och annan mark för de areella näringarna. Det kan därför bli en utmaning för kommunerna att nå andra samhällsmål om den föreslagna förordningen genomförs.

Vad gäller de mål som anges i förslaget vill länsstyrelsen också lyfta fram att det inte endast är arealen grönyta och trädäckning som är viktig, utan också kvalitén på dessa miljöer. Gamla och grova träd är till exempel biologiskt värdefullare än unga träd, vilket innebär att det är blir avgörande vad för slags träd som ingår i trädäckningen. Det är också stor skillnad på det biologiska värdet om en yta klipps som en gräsmatta, eller om den sköts på ett sätt som optimerar mängden blommande örter för pollinerande insekter.

Om förordningen genomförs behöver definitionerna av urbana ekosystem preciseras utifrån svenska förutsättningar. Även definitionerna av tätort och stad behöver anpassas till svenska förutsättningar.

Artikel 7

Länsstyrelsen instämmer i vikten av att återfå konnektivitet hos vattendrag och funktioner hos svämplan och ställer sig positiv till detta förslag. Det är ett nödvändigt arbete för att nå uppsatta mål

som följer av miljömålen och EU:s vatten- och naturdirektiv. Ett ökat fokus på sådana restaureringar kan bli ett värdefullt komplement till det omfattande arbete med vattendragsrestaureringar som redan pågår i landet. Det bedöms också finnas stora möjligheter till synergier med arbetet att förse vattenkraften med moderna miljövillkor inom den nationella planen.

Länsstyrelsen har redan idag relativt god kunskap om var barriärer som orsakar bristande konnektivitet finns i länet och vad de idag används till. Länsstyrelsen instämmer i att fokus vid restaureringar bör ligga på obsoleta barriärer som saknar användningsområde idag, men konstaterar samtidigt att målet att avlägsna alla barriärer i vattendrag kan påverka kulturmiljövärden längs vattendragen negativt och i vissa fall stå i konflikt med Kulturmiljölagen och annan lagstiftning som berör kulturmiljövärden. Det är mycket viktigt att förordningen samverkar med rådande nationell lagstiftning och att avvägningar görs mot värdefulla vattenanknutna kulturmiljöer för att inte riskera att arbetet leder till negativa konsekvenser för det samlade vattenanknutna kulturarvet i Sverige. Avvägningen mot kulturmiljöer bör finnas med i tidigt skede vid planering av var och hur vattenmiljöåtgärder ska genomföras, vilket bör tydliggöras inte minst i de nationella restaureringsplanerna som ska tas fram. Här bör goda exempel kunna hittas från arbetet med omprövningen av vattenkraften där dessa frågor också är aktuella.

Vad gäller återskapande av naturliga svämplan kan detta riskera att påverka angränsande jordbruksmark negativt då mark behöver tas i anspråk för sådana åtgärder. Men dessa åtgärder har också potential att ge samhällsekonomiska vinster som minskad erosionsproblematik, bättre vattenhushållnings och dämpade effekter av skyfall.

Det saknas information om hur de 25 000 km vattendrag som ska restaureras till fritt flödande ska definieras och hur de ska fördelas mellan olika medlemsstater. Sett till den totala längden vattendrag som finns i Europa bör det dock röra sig om en relativt liten andel vattendrag som berörs.

Artikel 8

Länsstyrelsen instämmer i att det är nödvändigt att stoppa minskningen av pollinatörer och ser positivt på förslaget. Ett genomförande av förordningen skulle stärka det pågående arbetet nationellt och i länen med att gynna vilda pollinatörer. Det kommer att bli en utmaning att redan till 2030 vända

minskningen av pollinatörer och därefter uppnå en ökande trend. Länsstyrelsen ser dock att det finns stora möjligheter att förhållandevis snabbt förbättra förutsättningarna för pollinatörer genom restaurering. Vid de satsningar för vilda pollinatörer som har genomförts av länsstyrelserna har det visat sig att pollinerande insekter väldigt snabbt kan respondera positivt, bara rätt åtgärder sätts in. Insatser för pollinatörer kan också till stor del göras utan att det sker på bekostnad av annan markanvändning och de areella näringarna genom att anpassa nyttjandet av miljöer såsom kraftledningsgator, vägkanter, golfbanor, motorbanor och urbana grönytor. Denna typ av öppna miljöer har en hög potential att utgöra livsmiljöer för pollinatörer. Det är dock viktigt att betona att ett hållbart brukande av odlingslandskapet är avgörande för att tillgodose de vilda pollinatörernas behov av livsmiljöer. En viktig generell åtgärd för pollinatörer inom alla miljöer är att verka för en jämn och god resurs av blommande örter under hela sommarhalvåret.

Artikel 9

Länsstyrelsen instämmer i vikten av att behålla och stärka odlingslandskapets höga biologiska mångfald och ser positivt på förslaget till en ökad restaurering av dessa miljöer. Länsstyrelsen ser en utmaning i att uppnå de höga målen i förordningen redan till 2030. Det finns också flera utmaningar och potentiella målkonflikter som behöver beaktas vid ett genomförande av förordningen.

Länsstyrelsen ser risker med att förordningen kan medföra sämre förutsättningar för jordbrukare att driva sin verksamhet på grund av undandragande av produktionsmedel, kostnadsökningar vid brukandet samt ökade administrativa pålagor. Detta kan vara kontraproduktivt syftet med förordningen då en livskraftig landsbygd och ett hållbart brukande av odlingslandskapet är nödvändigt för att bibehålla dess biologiska mångfald och kulturmiljövärden. Vid ett genomförande av förordningen är det viktigt att samordna regelverket med ersättningsystemet CAP för kunna kompensera jordbrukare för de ökade kostnader som åtgärderna kan innebära. Det finns också en risk att detaljerade bestämmelser på EU-nivå blir trubbiga och otillfredsställande när de ska tillämpas på de varierade kulturlandskap som finns inom EU. Det är också viktigt att de nationella och regionala livsmedelsstrategierna beaktas vid ett genomförande av förordningen för att undvika målkonflikter med dessa.

De mest värdefulla naturtyperna i det svenska odlingslandskapet är beroende av återkommande hävd genom slåtter eller bete. Det

råder dock brist på betesdjur för att ens för att sköta befintliga gräsmarker. Finns inte tillräckligt med betesdjur blir det mycket svårt att säkerställa att restaurerade betesmarker bibehåller gott tillstånd.

I Sverige finns ingen konkret lagstiftning som ger stöd i att säga nej till att ta betesmark ur drift och plantera skog. Att restaurera andra marker till gräsmark ger inte samma biologiska mångfald som att bevara de sedan länge skötta betesmarkerna. Om vi uppnår arealmålen genom att försöka skapa naturtyp på mark som inte idag har kvaliteterna så kan vi tappa biologisk mångfald och negativt påverka kulturmiljöer i landskapet även om vi uppnår de satta arealmålen. Här behövs en nationell reglering och det tas inte upp tydligt i förordningsförslaget. Enligt det kunskapsunderlag och den konsekvensanalys som Naturvårdsverket har presenterat för regeringen så finns förslag om att räkna in förbättrad skötsel på redan befintliga betesmarker som del av de arealmål som ska uppfyllas. Det behövs sannolikt förbättrade betesregimer på vissa marker men att kalla det att uppnå restaureringsmål är att försöka kringgå det verkliga problemet att det saknas arealer och att det fortsätter att minska.

Länsstyrelsen anser också att det saknas en tydlig inriktning på konnektivitet i odlingslandskapet – det räcker inte med arealmål, det behövs också ekologiskt utbyte mellan olika habitat för att uppnå funktionalitet.

Kopplat till artikel 9 presenteras i bilaga IV och V fördjupad information om de olika indikatorerna som föreslås för jordbruksekosystem, samt i bilaga VII exempel på restaureringsåtgärder. Länsstyrelsen anser att bilaga IV behöver utvecklas, gärna med riktmärken i linje med de befintliga preciseringarna för det svenska miljömålet Ett Rikt Odlingslandskap. Index för gräsmarksfjärilar är en bra indikator, men i övrigt bedöms indikatorerna ha för lite fokus på beteshävdade gräsmarker där naturvärdena är avhängiga ett kontinuerligt brukande. Indikatorn om landskapselement tycks inte fånga upp betydelsen av många element som är typiska för Sverige, framför allt många av de typer som omfattas av det generella biotopskyddet. Formuleringen att elementen inte alls får utnyttjas för produktion inom jordbruket (inklusive bete eller foderproduktion) kan vara kontraproduktiv, då många miljöer och strukturer i odlingslandskapet är beroende av hävd. Vad gäller bilaga V så riskerar den att bli alltför fyrkantig för ett så pass varierat landskap som Sverige. Enligt länsstyrelsens uppfattning skulle denna ensemble av fågelarter behöva differentieras på

regional nivå. Därutöver saknas åkermarkshäckande fåglar som har en relativt sen häckning. Exempel på sådana är kornknarr och storspov – dessa arter har betydelse för det traditionella kulturlandskapet. Ett annat exempel på en art som bör ingå är stenskvätta som är beroende av solbelysta stenrika landskapselement som stenmurar och odlingsrösen. I bilaga VII saknas åtgärder som frihuggning av vidkroniga träd såsom ek och andra ädellövträd, samt att på olika sätt gynna blommande och bärande träd och ett varierat buskskikt i betesmarker. Likaså saknas viktiga natur- och kulturlandskapsvårdande insatser som restaurering av äldre ängs- och betesmarker som återtas från skog eller från ett stadium av igenväxning.

Artikel 10

Länsstyrelsen instämmer i att restaurering är en viktig åtgärd för att stoppa förlusten av biologisk mångfald i skogsekosystem och ställer sig positiv till den föreslagna förordningen. Ett genomförande av förordningen kan stärka och utveckla arbetet med generell naturvårds- och kulturmiljöhänsyn inom skogsbruket. De biologiska processerna i skogsekosystem är dock generellt långsamma och det kommer bli en utmaning att uppnå de höga målen i förordningen redan till 2030.

I bilaga VII presenteras exempel på olika restaureringsåtgärder. En viktig restaureringsåtgärd för boreala skogsekosystem är kontrollerad bränning, vilket saknas i förteckningen.

I övrigt är de synpunkter som framförs för artikel 4 också relevanta för artikel 10.

Artikel 11 och 17

Om den föreslagna förordningen införs kommer det att vara mycket viktigt att ta fram restaureringsplaner som styr genomförandearbetet. Mycket kunskap finns sannolikt redan framtagen genom medlemsstaternas statusrapportering enligt art- och habitatdirektivets artikel 17 och fågeldirektivets artikel 12, samt handlingsplanerna för grön infrastruktur. Arbetet med att ta fram restaureringsplaner bedöms ändå kräva mycket stora resurser hos berörda myndigheter, där länsstyrelserna kan förväntas ha en viktig roll. Likaså kommer övervakning enligt förordningens artikel 17 kräva stora resurser hos länsstyrelserna, även om vissa delar övervakas redan idag.

Artikel 19

Länsstyrelsen ser risker med att kommissionen ensidigt ges de befogenheter som anges i artikel 19 då det kan skapa stor osäkerhet om premisserna för jordbruksnäringen och minska intresset att investera i företag, anläggningar, betesdjur och att restaurera betesmark.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Ann Holmlid med handläggare Tommy Karlsson, Enheten för arter, landskap och naturvägledning som föredragande. I handläggningen har även följande deltagit:

Torbjörn Blixt, Enheten för arter, landskap och naturvägledning

Annelie Claesson, Enheten för kulturmiljö

Anders Eliasson, Enheten för landsbygd

Matilda Hansen, Enheten för landsbygd

Linnea Holmstrand, Enheten för naturskydd

Mathias Ibbe, Enheten för vatten

Anneli Lundgren, Enheten för skötsel av skyddad natur

Jan Persson, Enheten för samhällsbyggnad

Caroline Rydholm, Enheten för energi och klimat

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.