



Er ref/dnr: M2022/01470

Vårt dnr: 2022/0031

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
Jorgen.sundin@miljodepartementet.se

Stockholm den 28 oktober 2022

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

Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter

- Naturskyddsföreningen står bakom förslaget till naturrestaureringsförordning och instämmer med kommissionens slutsats att frivilliga åtgärder inte är tillräckliga. Förslaget till förordning skapar incitament till de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att nå uppsatta mål och komma till rätta med natur- och klimatkrisen.
- Naturskyddsföreningen 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.
- Naturskyddsföreningen anser att förordningsförslaget skapar tydliga kopplingar till det nationella miljömåls- och klimatanpassningsarbete som redan bedrivs i Sverige. Det finns således många bra befintliga initiativ att utgå från när arbetet måste växlas upp avsevärt och den nationella restaureringsplanen ska tas fram.
- Naturskyddsföreningen föreslår att det övergripande målet formuleras som 20 procent av landekosystem och 20 procent av akvatiska ekosystem restaurerade till 2030, snarare än 20 procent kombinerat.
- Naturskyddsföreningen vill understryka att den mest effektiva restaureringen i marina ekosystem ofta är passiv, vilket innebär att

restaureringsåtgärder främst handlar om mer eller mindre strikt skydd och att begränsa eller helt förbjuda extrahering och exploatering.

- Naturskyddsföreningen anser att målet för Urbana ekosystem måste innehålla en kvalitetsvariabel för att vara funktionellt och bättre styra mot målet.
- Naturskyddsföreningen välkomnar kravet om att medlemsländerna ska inventera och åtgärda vandringshinder i vattendrag men anser att målet om 25 000 km fritt strömmande vatten ska skärpas till att omfatta 15 procent av Europas vattendrag, samt att det ska finnas krav om förbättrad konnektivitet i rinnande vatten generellt inom EU.
- Naturskyddsföreningen menar att förslagen som rör odlingslandskapet kan bidra till att driva den nödvändiga förändring i lantbrukets struktur och utveckling som krävs för att livsmedelsproduktionen ska ges möjlighet att bli en del av natur- och klimatkrisens lösningar. Föreningen anser emellertid att det behövs kvantifierbara, tidsbundna mål även för indikatorerna som är föreslagna.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker ett separat mål om återvätning av organogena jordar men menar att förslaget måste stärkas så att den utdikade skogsmarken också inkluderas.
- Naturskyddsföreningen välkomnar de konkretiseringar och krav som lagförslaget innebär för skogen, både vad gäller skydd av de sista naturskogarna och restaurering. Föreningen 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.
- Naturskyddsföreningen 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. Förseningar i uppfyllandet av restaureringsmålen kan leda till minskad legitimitet för regelverket och minskad gränsöverskridande naturvårdsnytta

Bakgrund

Den biologiska mångfalden i Sverige och EU fortsätter att minska. Samtidigt pågår utsläpp av växthusgaser i det närmaste oförminskad takt och effekterna av klimatförändringarna blir allt tydligare. Natur- och klimatkrisen är tätt sammankopplade och problemen accelererar och fördjupas för varje år som inte tillräckligt kraftfulla åtgärder vidtas. För att hejda förlusten av biologisk

mångfald antog EU:s medlemsländer 2020, som en del i den Gröna given, en biodiversitetsstrategi (COM 2020: *Bringing nature back into our lives*). Strategin fastslog en ambitiös och långsiktig plan för att stoppa förstörelsen av Europas natur samtidigt som den biologiska mångfalden ska ges möjlighet att återhämta sig till nytta för människor, planeten, klimatet och ekonomin.

En nyckelfaktor i uppfyllandet av EU:s biodiversitetsstrategi är det förslag till naturrestaureringsförordning som kommissionen lade fram den 22 juni i år. Förordningen innehåller rättsligt bindande mål om att återställa skadade ekosystem i EU, framförallt de som har potential att binda in och lagra kol och förebygga och minska effekterna av naturkatastrofer.

Allmänna synpunkter

Naturskyddsföreningen välkomnar EU kommissionens förslag på ny restaureringsförordning. Föreningen anser att förordningen har potential att ge EU:s medlemsstater det ramverk som krävs för att återställa skadad natur i Europa, samtidigt som den biologiska mångfalden stärks och negativa klimateffekter motverkas. Föreningen är enig med kommissionen om att frivilliga åtgärder inte är tillräckligt och är därför positiv till att förordningen sätter upp tydliga mål för när, och i hur stor omfattning, restaureringsåtgärderna ska genomföras.

Naturskyddsföreningen är enig med kommissionen om att säkerställandet av friska ekosystem är nära kopplat till arbetet för att hantera ett förändrat klimat och hejda utsläppen av växthusgaser. Föreningen håller därför med om att den nya restaureringsförordningen i hög grad förväntas bidra till klimatpolitiken. Föreningen 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, bidra till att minska näringsläckage och erosion samtidigt som den biologiska mångfalden gynnas.

Naturskyddsföreningen delar även kommissionens bild av att fördelarna med att genomföra restaureringsinsatser är större än kostnaderna för var och en av de viktigaste ekosystemtyperna som förordningsförslaget tar upp. Ett fortsatt överutnyttjande av naturresurser leder på sikt till kollaps av ekosystem liksom klimatförändringar som påverkar våra långsiktiga förutsättningar för välfärd och produktion. Föreningen menar därför att restaureringsförordningen spelar en stor roll i omställningen för de areella näringarna som är beroende av robusta ekosystem.

Naturskyddsföreningen vill framhålla att Sverige redan idag gör mycket av det arbete som restaureringsförordningen kräver. Sveriges stora

genomförandeunderskott innebär dock att det krävs en avsevärd ökning av genomförandetakten till 2030. Föreningen är positiv till kravet på nationella restaureringsplaner som kan innebära att Sverige, liksom andra medlemsstater, får en tydligare helhetsbild över viktiga ekosystem och möjlighet att skapa synergieffekter mellan restaurering, skydd och brukande.

Övergripande mål – Artikel 1, 4 och 5

Naturskyddsföreningen gläds över 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 restaureringsåtgärder ska genomföras utan dröjsmål. Föreningen förordar emellertid att förslaget formuleras som procentuella mål för land- respektive havsmiljöer separat, inte som ett kombinerat mål enligt det nuvarande förslaget.

Gällande arealmålen i Artikel 4 och 5 menar Naturskyddsföreningen att det är positivt med tidsatta mål för de naturtyper som medlemsländerna redan åtagit sig att ansvara för. Däremot skjuts den stora delen av restaureringen fram till 2040 och 2050 vilket föreningen anser är allt för sent med tanke på att förlusten av biologisk mångfald och ekosystem fortsätter i en alarmerande takt. Föreningen anser att en större andel av restaureringsinsatserna behöver genomföras till 2030 samt att slutmålet bör vara 100 procent till 2050 och inte 90 procent som förslaget till artikel 4.1 och 5.1 anger idag.

Naturskyddsföreningen föreslår också 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. Då kan arter, som till exempel europeisk ål (*Anguilla anguilla*) och ett flertal hajar och rockor, som saknas i bilaga III till förordningen också inkluderas. Detta bidrar till att den nya lagstiftningen blir adaptiv eftersom listan över arter förändras när arter försvinner eller tillkommer i rödlistningen, vilket är något som saknas inom ramen för Art- och habitatdirektivet.

Försämringsförbud och undantagsregler – Artikel 4.6-4.10 och 5.6-5.10

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. Detta bygger till stor del vidare på de regleringar som redan finns i art- och habitatdirektivet men inkluderar även arealer utanför Natura 2000-nätverket. Naturskyddsföreningen menar att 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. Naturskyddsföreningen håller med om att det kan finnas fall där tillståndet påverkas av omständigheter som gör att restaureringsåtgärder inte kommer att vara tillräckliga, som till exempel palsmyrarna där den största orsaken till förändring är ett varmare klimat. Föreningen vill emellertid understryka att undantagsreglerna ska nyttjas restriktivt och att eventuella undantag måste vara väl underbyggda. Naturskyddsföreningen är tveksam till förordningsförslagets möjlighet att ge undantag i "projekt av tvingande allmänintresse" - ett begrepp som inte närmare definieras i förordningsförslaget. I förhållande till arbetet med REpower är detta extra angeläget att reda ut och föreningen är därför positiv till att det av artikel 11.6 framgår att restaureringsplanerna ska samordnas med utpekandet av fokusområden för förnybar energiproduktion. Föreningen menar dock att det kan uppstå svårösta målkonflikter mellan andra exploateringsintressen och restaurerade områden utan formellt skydd om undantagsklausulen inte tydligare definieras.

Vidare är hänvisningen till *force majeure* enligt föreningens mening onödig, eftersom detta ändå gäller enligt folkrätten (se till exempel ILC Articles on State Responsibility)¹. En direkthänvisning i förordningen bereder för en diskussion i medlemsländerna om vad *force majeure* i detta fall innebär, och bidrar därmed till osäkerhet.

Hav – Artikel 5

Naturskyddsföreningen välkomnar kraven på skydd och restaurering i marin miljö. Föreningen vill understryka att den mest effektiva restaureringen i marina ekosystem ofta är passiv, vilket innebär att man inte genomför aktiva restaureringsåtgärder utan istället förbättrar skyddet till exempel genom att begränsa eller helt förbjuda extrahering och exploatering, vilket ger ekosystemet möjlighet att återhämta sig på egen hand. I vissa fall kan aktiv restaurering krävas av till exempel kustnära ekosystem som fungerar som uppväxtområden för många fiskarter. Detta gäller till exempel ålgräsängar, tångskogar och musselrev där återplantering av ålgräs och tång eller att skapa förutsättningar för musslor att etablera sig är exempel på aktiv restaurering i marin miljö. En förutsättning för att restaureringsinsatser i denna typ av ekosystem ska få bestående effekter är många gånger ett fortsatt starkt, och i känsliga miljöer förstärkt, strandskydd.

¹ https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

Föreningen vill också lyfta havet som helhet men särskilt de kustnära ekosystemens viktiga roll som kolsänkor. Friska kustekosystem är biologiskt produktiva och binder kol genom fotosyntesen, men också genom att organiskt material och sediment fångas in och binds av rötterna och kan ligga kvar under lång tid istället för att cirkuleras tillbaka till atmosfären. Kustnära och marina ekosystem som störs av till exempel övergödning, exploatering eller bottentrålning kan istället bli kolkällor, eftersom de avger t ex metan. Med hänvisning till bentiska ekosystems viktiga funktioner både i relation till biodiversitet och som kolsänkor föreslår därför föreningen att bottentrålning i ett första omedelbart steg ska stoppas i skyddade områden och i kustnära områden, som allra minst innanför trålgränsen. Därefter bör trålgränsen flyttas ut för att möjliggöra en återhämtning av mjukbottenars biologiska mångfald, deras funktion som kolsänka och deras betydelse som habitat och födosöksområde för många fiskbestånd.

Naturskyddsföreningen stödjer att även åtgärder som indirekt påverkar arter och habitat, till exempel minskning av övergödning, rening av läkemedelsrester, minskning av ljusföroreningar och reglering av fiske nämns i lagtexten. Föreningen saknar dock ett antal åtgärder i förslaget kring fysisk påverkan som potentiellt kan ha signifikant påverkan i marin miljö, till exempel muddring, anläggning av bryggor och annan exploatering samt båttrafik.

I marin miljö kan invasiva främmande arter ha stora effekter på ekosystemen. Därför föreslår Naturskyddsföreningen att åtgärder som innebär avlägsnande och/eller begränsande av introducerade arter samt förhindrande eller minimering av nya introduktioner, ska finnas med i lagtexten. Det är också mycket viktigt att det finns tydliga möjligheter att reglera fisket i restaureringsområden genom den gemensamma fiskeripolitiken, och att medlemsstaterna inte kan blockera varandras åtgärder så som ibland varit fallet med fiskeregleringar under art 11 i den gemensamma fiskeripolitiken.

Urbana ekosystem -Artikel 6

Tätortsnära natur är en viktig del av en hållbar utveckling och säkerställer tillgång till friluftsliv som till stor del utövas inom rimligt avstånd från människors bostäder. Det utgör också en viktig koppling mellan stad och land och är en del av landskapets gröna infrastruktur. Dessutom levererar grönytor och träd i tätorter en rad nödvändiga ekosystemtjänster till exempel genom att reglera klimatet, gynna den biologiska mångfalden och bidra till renare luft och vatten. Tätorternas grönområden och det närliggande landskapet hyser många målkonflikter i takt med att bebyggelse och förändrad markanvändning tar grönytor i anspråk. Naturskyddsföreningen anser därför att Kommissionens förslag om mål för den tätortsnära naturen är ett välkommet förslag som säkerställer att tätorter även i framtiden innehåller ett visst mått av grönska.

Förslaget hanterar dock endast den kvantitativa faktorn av grönytor och har inte något mått på kvalitet med i målsättningen. Det är en brist som bör åtgärdas för att säkerställa att inte målet om ingen nettoförlust innebär att ytor med välutvecklade naturvärden kan ersättas av grönytor utan kvalitativa värden. Grönytor, oavsett kvaliteter, kan skapa ekosystemtjänster som t.ex. ger mer robusta samhällen där ytorna kan användas för infiltration, fördröjning och rening av vatten. Det behöver dock tillkomma en kvalitetsindikator så att målet även syftar till att gynna biologisk mångfald i större utsträckning. Genom att omvandla gräsmattor till slåtterängar, införa värdefulla landskapselement som död ved och sandblottor, utveckla skötseln av vägrenar och banvallar och säkerställa god konnektivitet mellan ytorna så kan restaurering av urbana grönytor även gynna vilda pollinatörer enligt artikel 8.

Sötvatten – Artikel 7

Naturskyddsföreningen välkomnar kravet i förslaget till förordning om att medlemsländerna ska inventera och åtgärda vandringshinder i vattendrag. Föreningen är positiv till att restaureringsförordningen så tydligt lyfter behovet av förbättrad konnektivitet och att det ställs krav på att borttagande av vandringshinder ska kompletteras med habitatförbättrande åtgärder så att de naturliga funktionerna hos svämplan etc förbättras. Föreningen vill emellertid understryka att det är viktigt att prioriteringen av var åtgärder ska sättas in utgår från ett avrinningsområdesperspektiv där både miljö- och samhällsnytta vägs in, och inte så som föreslås i förordningen, baserat på om en damm är obsolet eller inte.

Naturskyddsföreningen välkomnar även kravet om att restaurera vattendrag och återskapa fritt strömmande vatten i Europa. Målet att restaurera 25 000 km strömmande vatten, vilket endast motsvarar någon procent av Europas vattendrag, är dock för lågt satt. Föreningen föreslår att ambitionsnivån om fritt strömmande vatten höjs så att krav ställs på att alla vandringshinder och dammar åtgärdas och hydromorfologiska restaureringsåtgärder genomförs i minst 15 procent av medlemsländernas rinnande vatten.

Naturskyddsföreningen anser att utöver restaurering som leder till fritt strömmande vatten enligt artikel 7 bör det ställas krav på att vandringsmöjligheterna i Europas vattendrag förbättras även när vandringshinder, till exempel i form av vattenkraftverk och dammar, inte avlägsnas. Förbättrad konnektivitet kan i de flesta fall åstadkommas genom anläggning av fiskpassager. Föreningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att vandringsmöjligheter ska finnas för alla naturligt förekommande arter, att naturliga fiskvägar ofta är att föredra och att oavsett vilken lösning som väljs ska bästa möjliga teknik (BAT) användas.

Naturskyddsföreningen vill också poängtera att förslaget till restaureringsförordning även bidrar till att målen i ramdirektivet för vatten uppnås och att de båda regelverken har potential att stärka varandra. Det pågår redan omfattande restaureringsarbete i akvatiska miljöer i Sverige som syftar till att ramdirektivets mål om god ekologisk status ska nås.

Föreningen vill i detta sammanhang även betona vikten av att den pågående svenska omprövningsprocessen av vattenkraft får fortgå enligt den nationella planen för vattenkraft (NAP). De nya, moderna miljövillkoren som omprövningarna ska leda fram till förväntas innebära att det ställs krav på restaureringsinsatser i många rinnande vatten i landet. Om processen pausas eller stoppas innebär det ett allvarligt avbräck för det landsomfattande restaureringsarbetet. Ytterligare ett område där betydande restaureringsinsatser redan pågår är återställning av flottledsskadade vattendrag. Det saknas dock i nuläget finansiering för tre fjärdedelar av de åtgärder som behövs för att åtgärda påverkan från flottleder, vilket innebär att förstärkt finansiering av denna verksamhet är nödvändig för att restaureringsarbetet ska kunna fortgå.

Odlingslandskapet – Artikel 4, 8 och 9

Naturskyddsföreningen ställer sig positiv till förslagen som rör odlingslandskapet och menar att en långsiktig restaurering av hävdberoende miljöer är avhängigt av att samhället samtidigt skapar förutsättningar för lantbruk med djurhållning i hela landet som kan hålla markerna öppna. Jordbruksverket bedömer att förslaget i artikel 4 innebär att drygt en miljon hektar ängs- och betesmarker ska restaureras. Eftersom naturtyperna är beroende av hävd krävs aktiva restaureringsinsatser och fortsatt skötsel är nödvändigt för att markernas status inte ska försämrans. Jordbruksverket hävdar att målet inte är rimligt givet rådande struktur och utveckling inom lantbruket. Naturskyddsföreningen ser också att lantbrukets nuvarande utveckling inte ger tillräckliga incitament för att utveckla värden som gynnar biologisk mångfald, klimatomställning och klimatanpassning. Föreningen menar dock att det snarare ytterligare understryker vikten av en naturrestaureringsförordning som kan bidra till att förändra drivkrafterna. Föreningen menar att de åtgärder som bedöms nödvändiga för att stävja pågående natur- och klimatkris behöver vara överordnande begränsningar som bottnar i lantbrukets befintliga struktur. Det blir istället nödvändigt att hitta andra utvecklingsmöjligheter för lantbruket så att livsmedelsproduktionens utformning driver positiv utveckling i berörda naturtyper. Här krävs såväl styrmedel som marknadsutveckling och stabila, långsiktiga förutsättningar för de markägare som ska restaurera och sköta markerna. Naturskyddsföreningen vill poängtera att det är av stor vikt att pågående processer och styrmedel samverkar för att nå uppsatta mål för att kunna hantera natur- och klimatkrisen.

Naturskyddsföreningen anser att det finns en stor potential i att utöka beteskapaciteten för det redan existerande antalet djur för att lyckas med restaureringsmålet. Därmed minskar samtidigt arealen åkermark som behövs för foderproduktion. Fler befintliga djur behöver komma ut på bete på naturbetesmarker. Det finns potential genom längre betesperioder, att i större utsträckning än idag beta naturbetesmarker hellre än vall och att föda upp handjur som stutar på betesdrift. En rapport från SLU² visar till exempel på att så mycket som 25 procent av det svenska nötköttet kommer från djur som aldrig fått beta. Incitament behöver införas för en mer diversifierad produktion, där fler företag har både växtodling och djurhållning så djuren får bättre spridning i landskapet. Det krävs också parallella marknadssatsningar så att det finns avsättning för köttet. Enligt Axfoundations³ konsumentundersökning från 2021 vill sju av tio personer se mer information på köttförpackningar angående djurens möjlighet att beta och fem av tio anser att bara kött som bidragit till miljömässiga mervärden ska få säljas. Att utveckla marknaden för naturbeteskött och ekologiskt kött är därför viktiga åtgärder. En ökning av naturbetesbaserat kött, i jämförelse med vall- och spannmålsuppfött, är ett betydelsefullt steg i rätt riktning mot en mer miljömässigt hållbar animalieproduktion som bidrar till att uppfylla restaureringsmålet.

Artikel 4 riktar sig till restaurering av ängs- och betesmarkerna, men Naturskyddsföreningen bekräftar och vill lyfta fram behovet av att även åkerlandskapet får fler strukturer som gynnar den biologiska mångfalden, som till exempel buffertzoner, dammar och träd- och buskmark. Fler naturbetesmarker i omgivande landskap kommer stärka förutsättningarna för biologisk mångfald generellt men det är angeläget att också utveckla nuvarande odlingsmetoder och öka mosaiken av småbiotoper i åkerlandskapet för att vända den negativa trenden för pollinerande insekter, gräsmarksfjärilar och jordbruksfåglar. Naturskyddsföreningen välkomnar därför förslaget om att medlemsstaterna ska öka andelen jordbruksmark med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Föreningen ställer sig positiva till samtliga förslag i artikel 8 och 9 men anser att det behövs kvantifierbara, tidsbundna mål även här.

För finansiering av åtgärder menar Naturskyddsföreningen att Sverige bättre kan utnyttja möjligheterna i EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Det finns flera outnyttjade möjligheter inom CAP för att utveckla ersättningar som bidrar till målen i restaureringsförordningen. Sverige bör därför se över möjligheten att förändra eller lägga till stöd under programperioden. Det inkluderar såväl ersättning för att uppnå kraven i växtskyddsförordningen som att återinföra vallstödet. Det finns också en outnyttjad potential inom CAP för att gynna betesmarkerna på annat sätt: stöd till små jordbruk, djurvälferdsersättning för

² https://www.wfse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2021/07/rapport_ungtjurar-pa-stall_slu_2021-1.pdf

³ <https://www.axfoundation.se/hallbar-produktion-och-konsumtion/vill-matkonsumenter-bli-styrda-mot-klimatsmarta-val>

utökad betesgång (inklusive för stutar), samt villkora nötkreatursstödet till betande djur.

Det finns även andra viktiga styrmedel och förslag som kommer att ha stor påverkan på målen i restaureringsförordningen. Ett exempel är EU-kommissionens förslag till förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel vars implementering är av stor vikt för att skydda den biologiska mångfalden och vända den negativa trenden för bland annat pollinatörerna. Styrmedelsförslagen till den fördjupade utredning av miljömålen är ett annat exempel på förslag som redan ligger på bordet och kan bidra till en ökad genomförandetakt.

Organiska jordar - Artikel 9.4

Naturskyddsföreningen anser att det är bra att förordningsförslaget har en egen paragraf för restaurering av torvmarker eftersom dessa marker i allra högsta grad är en viktig lösning på både natur- och klimatkrisen. I Sverige bidrar utdikningen av torvmark till växthusgasutsläppen i samma storleksordning som privatbilismen. Här finns stora möjligheter till effektivt samspel som är viktigt att ta tillvara för att lösa olika miljöproblem.

En del av den utdikade torvmarken, speciellt i skogen, skapade aldrig den produktionshöjning som var tänkt och att restaurera dessa marker bör innebära få intressekonflikter och måste vara av högsta prioritet. I förslaget är det dock fokus på jordbruksmark. Eftersom Sverige, och våra nordliga grannländer, har stora arealer skogsmark på utdikad torv föreslår Naturskyddsföreningen en ändring av förslaget så att lydelsen antingen inkluderar återvätning av både skogs- och jordbruksmark alternativt att det tillkommer ett mål för återvätning av skogsmark under Artikel 10. Naturskyddsföreningen anser också att fullständig återvätning ska ske som huvudsaklig åtgärd för utdikade marker, eftersom det är oklart vad övriga restaureringsåtgärder innebär och ger för effekt. En annan avgörande aspekt är hur referensarealen och basåret bestäms. Föreningen vill poängtera att arealen som ska restaureras måste utgå från vad som dikats ut historiskt, oberoende av dagens markanvändning, och vad som krävs i återvätning för att minska utsläppen av växthusgaser och gynna biologisk mångfald. I Jordbruksverkets analys av lagförslaget innebär beräkningarna att referensarealen endast utgår från dagens brukade åkerareal av utdikad torvmark men att målet för restaureringen av torvmark uppnås genom att återväta skogsmark. Det innebär att inte ens de arealer som bedömts behövas i den klimatpolitiska vägvalsutredningen (10 000 ha jordbruksmark) skulle genomföras. Även om Sverige har större möjlighet att kostnadseffektivt återväta skogsmark menar Naturskyddsföreningen att det är orimligt att låta skogen svara upp för hela arealen av återvätning för ett mål som i huvudsak rör jordbruksmark. Med en omformulering av artikeln, så att utdikad areal på både skogs- och

jordbruksmark inkluderas, kan bättre beräkningar genomföras som säkerställer att insatserna ger önskvärd effekt för klimatet och den biologiska mångfalden.

Skogsstyrelsen har sedan 2021 i uppdrag att genomföra åtgärder för att återväta utdikade torvmarker. I detta sammanhang byggs det nu upp kunskap och erfarenhet som blir användbart när arbetet måste skalas upp och snabbas på. Uppdraget behöver således förlängas bortom 2023 för att skapa långsiktighet och säkerställa att arbetet inte tappar fart.

En del av EU:s medlemsländer har redan valt att utnyttja möjligheten till återvätning inom CAP och har därmed säkerställt viss finansiering även till restaureringsmålet. Sverige valde bort chansen men Naturskyddsföreningen menar att det fortfarande är möjligt att ändra i strategiska planen under programperioden samt att öka anslaget till LONA för att garantera att arbetet kan skalas upp.

Skog – Artikel 4 och 10

Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget och de tidsatta mål, konkretiseringar och krav som kan utgöra ett viktigt bidrag till uppfyllelsen av miljömålet Levande skogar. Tillsammans med skydd för kvarvarande värdefulla skogar och förändrade brukningsmetoder med en övergång till ett naturnära skogsbruk kan förslaget vara av stor betydelse för att Sveriges och EU:s skogar ska nå gynnsam bevarandestatus. Med tanke på den negativa utvecklingen av tillståndet i skogen som Skogsstyrelsen nyligen rapporterat om i den fördjupade utvärderingen av miljömålet⁴ är förslagen och implementeringen av restaureringslagstiftningen en välbehövlig styrning åt rätt håll som stämmer väl överens med Sveriges egna mål och ambitioner.

Naturskyddsföreningen stödjer att både passiva och aktiva restaureringsåtgärder inkluderas i lagförslaget. Alla skogsnaturtyper behöver inte aktiv skötsel för att behålla och utveckla höga naturvärden, utan behöver snarare skyddas från mänsklig påverkan som viktigaste åtgärd. Föreningen vill betona att skydd av kvarvarande arealer av den fjällnära skogen till exempel helt är i linje med artiklarna 4.2 och 4.7 i förslaget och skulle direkt ge resultat för Sveriges genomförande av restaureringsförordningen. Den fjällnära skogen bedöms ha synnerligen höga värden för biologisk mångfald och vara i det närmaste unika i ett västeuropeiskt perspektiv och mycket skyddsvärda ur ett globalt perspektiv. Att restaurera skogar för att uppnå samma höga naturvärden skulle ta många hundra år och i praktiken vara omöjligt, varför skydd och restaurering måste gå hand i hand.

⁴ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2022/rapport-2022-12-levande-skogar---fordjupad-utvardering-2023.pdf>

Naturskyddsföreningen välkomnar även 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. Tre av de sex föreslagna ekologiska indikatorerna för skogsekosystem överlappar med befintliga indikatorer för miljömålet Levande skogar och följs redan upp (stående död ved, liggande död ved, populationstrender hos skogslevande fåglar). Föreningen bedömer att de andra tre indikatorerna (andel skogar med olikåldrig struktur, skoglig kontinuitet och skogens lager av organiskt kol) är bra, viktiga och högst relevanta aspekter i ett fungerande skogsekosystem. Det är därför av stor vikt att även dessa indikatorer övervakas och säkerställs till tillfredställande nivåer. Den nationella restaureringsplanen kan bli ett viktigt verktyg för att skapa synergieffekter mellan pågående arbete inom restaurering, skydd och skogsbrukets miljöhänsyn.

Naturskyddsföreningen vill vidare belysa det faktum att Skogsstyrelsen i sin analys av förslaget gör kostnadsberäkningar som föreningen inte håller med om. Beräkningarna bygger på en mängd olika uppskattningar, osäkerheter och delvis ogrundade uppfattningar om att en omställning till ett mer miljömässigt hållbart skogsbruk med naturnära brukningsmetoder skulle innebära stora ekonomiska förluster. Naturskyddsföreningen menar att detta är ett antagande utifrån "business as usual" som inte beaktar det faktum att tillväxten i skogen redan idag minskar. Inte heller har hänsyn tagits till de klimatrelaterade störningar som vi redan ser i skogen och kan förvänta oss fler av i framtiden. Skogsstyrelsen gör även vissa beräkningar som baseras på antagandet att inga nya skogar skyddas, vilket är orealistiskt eftersom Sverige förbundit sig att utöka skyddet enligt gällande EU-direktiv. Föreningen tycker vidare att en brist i Skogsstyrelsens beräkningar är att de inte inkluderar kostnader och värden för samhället i en vidare bemärkelse. I beräkningarna behöver de nyttor och kostnadsbesparingar som uppstår med bevarad och utvecklad biologisk mångfald och säkerställda ekosystemtjänster exempelvis också beaktas. Förutom att inga beräkningar görs för att uppskatta vinsterna med lagförslaget görs heller inga beräkningar för att uppskatta vilka kostnader som kommer att uppstå om omställningen försenas eller uteblir.

Genomförande

Finansiering

Kommissionen konstaterar i förslaget till restaureringsförordning att bristen på engagemang och politiska prioriteringar är ett allvarligt hinder för finansiering av nödvändiga restaureringsinsatser. Samtidigt framhålls att fördelarna med att genomföra restaureringsåtgärder är större än kostnaderna för insatserna för var och en av de viktigaste ekosystemtyperna. Trots detta planeras i nuläget ingen riktad finansiering från EU kopplad till restaureringsförordningen. Av förordningsförslagets konsekvensbedömning framgår att finansieringen av de restaureringsinsatser som behöver

genomföras för att nå restaureringsmålen förväntas komma från såväl EU som via nationell finansiering eller privata källor. Det finns till exempel vissa finansieringsmöjligheter för att genomföra restaureringsåtgärder inom ramen för de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 och den gemensamma fiskeripolitiken. Det finns även möjlighet att finansiera åtgärder med andra EU-medel genom till exempel LIFE-projekt, Naturskyddsföreningen vill poängtera att ett resurseffektivt åtgärdsarbete är beroende av att både nationella myndigheter och länsstyrelserna kan garanteras riktad, stabil och långsiktig finansiering som ska användas till restaurering. Föreningen anser därför att det är nödvändigt att öronmärkta medel tillförs nationellt samt att pengar avsedda för restaurering även avsätts i EU:s nästa MFF (Multiannual Financial Framework).

Restaurering av skadad natur, fortlöpande skötsel och övervakning av restaurerade områden kommer att innebära betydande kostnader för samhället. Naturskyddsföreningen vill emellertid framhålla att det rent praktiska genomförandet av restaureringsinsatserna även förväntas bidra till såväl en positiv arbetsmarknadsutveckling som till landsbygdsutveckling eftersom insatserna kommer att skapa nya gröna jobb, inte minst på landsbygden. Dessutom kommer restaurering av skadad natur leda till förstärkningar av ovärderliga ekosystemtjänster, stor klimatnytta, ökad möjlighet till friluftsliv, turism och fiske – poster på pluskontot som kan vara svåra att värdera i pengar.

Genomföranderegler

Naturskyddsföreningen är positiv till att förslaget till förordning innehåller ett systematiskt system av genomföranderegler, som ska säkerställa att medlemsländerna antar tillräckligt ambitiösa restaureringsplaner samt att det ställs krav på att kvantifiera den areal som behöver restaureras för att uppnå restaureringsmålen. Mekanismerna för att se till att medlemsländerna följer lagstiftningen måste emellertid garantera genomförande och tillräcklig övervakning för att säkerställa att medlemsländerna uppfyller kraven i artiklarna 4–10 och bidrar meningsfullt till det övergripande målet. Föreningen vill understryka att det många gånger rör sig om gränsöverskridande problematik vilket innebär att det är viktigt med gränsöverskridande samarbete och överenskommelser och att alla medlemsländer solidariskt genomför regelverket. Ett land som inte restaurerar viktiga livsmiljöer kan till exempel orsaka att andra ländernas flyttfåglar klarar sig sämre under migrationen vilket i sin tur leder till att genomförda restaureringsåtgärder inte får genomslag. Ett annat exempel är restaureringen av Europas floder och älvar där vandringshinder och föroreningar har potential att drabba flera länders biologiska mångfald negativt – något som blev tydligt i somras i samband med fiskdöden i floden Oder.

Genomförandereglerna i förslaget är genomarbetade men Naturskyddsföreningen vill framhålla att 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).

Naturskyddsföreningen anser att det föreligger risker utöver det vanliga att lämna kommissionen utan befogenheter att genomdriva förslaget. Risker 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. Föreningen bedömer dock utsikterna som små för att åstadkomma rättelse via de nationella domstolarna. Då behövs betydligt striktare bestämmelser om att denna talerätt också ska innebära effektiva rättsmedel i EU-rättslig mening, som en plikt för de nationella domstolarna att i relevanta fall utdöma förelägganden mot myndigheter eller liknande.

Föreningen 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, i likhet med de befogenheter som kommissionen har i LULUCF-förordningen artikel 8. En sådan befogenhet bör åtminstone införas i de fall då medlemsländernas restaureringsplaner behöver revideras enligt artikel 15.

Vad gäller specifikt framtagandet av gynnsamma referensarealer i planerna, så anser Naturskyddsföreningen att bestämmelserna i artikel 11 behöver stärkas med att det behövs 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.

Detta remissvar har utarbetats av:

Therése Ehrnstén, sakkunnig odlingslandskap och våtmarker

Mia Svedäng, sakkunnig sötvatten

Ida Svartholm, sakkunnig skog

Ida Carlén, sakkunnig hav

Oscar Alarik, chefsjurist

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl
ordförande



Therese Börjesson
avdelningschef Hav, vatten och
miljögifter