

Stockholm 18 November 2025

Naturskyddsföreningens synpunkter på Dialogunderlag om en nationell restaureringsplan för Sverige

Sammanfattning

- De referensarealer som ligger till grund för förslag rörande restaurering av skogar och gräsmarker är inte baserade på bästa tillgängliga kunskap. En restaureringsplan som baseras på dessa referensarealer skulle därför inte uppfylla restaureringsförordningens minimikrav.
- Ytterligare åtgärder för att leva upp till förordningens ickeförsämringskrav behöver utvecklas. Bland annat krävs ett förbud mot åtgärder som kan leda till skador på livsmiljötyper, samt tillsyns- och prövningssystem som säkerställer att skador inte uppstår.
- Beskrivningen av hur arbetet med att genomföra förordningen ska organiseras, särskilt på regional och lokal nivå, behöver utvecklas och konkretiseras.
- Den löpande uppföljningen av återrapporteringen av arbetet med förordningen behöver beskrivas tydligare. För att undvika dubbelarbete bör detta arbete integreras i miljömålsuppföljningen.
- Beskrivningen av åtgärder inom respektive åtgärdsområde behöver utvecklas och förtydligas och resursbehov behöver genomgående kvantifieras
- Planförslaget behöver kompletteras med geografiska prioriteringar av åtgärder i olika delar av landet och i olika livsmiljötyper
- Åtgärder för att bredda naturvårdsarbetet och engagera fler aktörer i restaureringsarbetet behöver utvecklas. Det statliga markägandet bör i större utsträckning användas för att nå restaureringsmålen.
- Miljökonsekvensutredningens jämförelsealternativ bör vidareutvecklas, inklusive en mer detaljerad beskrivning av vilka ytterligare styrmedel som skulle krävas för att uppnå de högre referensarealerna i detta alternativ.

Specifika synpunkter

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER PÅ DIALOGUNDERLAGET

Utgångspunkter för Naturskyddsföreningens synpunkter

Naturskyddsföreningens synpunkter följer dialogunderlagets kapitelindelning och struktur. De synpunkter som lämnas här inleds med övergripande synpunkter på dialogunderlaget följt av mer detaljerade synpunkter som följer dialogunderlagets rubrikstruktur.

Synpunkterna avser det dialogunderlag som publicerats, men vi är medvetna om att arbetet med planförslaget fortgår och att ytterligare underlag och analyser finns i flera delar.

Säkerställ att planförslaget vilar på bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap och i alla delar motsvarar förordningens krav

För att naturrestaureringsförordningen ska kunna leverera på sitt övergripande syfte att bidra till en långsiktig återhämtning av biologisk mångfald och resilienta ekosystem måste arbetet med att ta fram och genomföra nationella restaureringsplaner vila på en solid naturvetenskaplig grund. Krav på naturvetenskapliga utgångspunkter finns bland annat vid framtagande av referensarealer för utpekade naturtyper¹, val av restaureringsåtgärder och -områden², framtagande av nationella restaureringsplaner³ och fastställande av tillfredsställande nivåer för indikatorer för biologisk mångfald⁴.

Naturskyddsföreningen konstaterar att regeringens styrning av myndigheternas arbete med att ta fram en nationell restaureringsplan i flera delar står i strid med en sådan vetenskaplig utgångspunkt. Myndigheternas beslut att tillämpa 1995 års arealer som referensarealer för skogsnaturtyper står i uppenbar strid med definitionen av gynnsam referensareal i artikel 3.8 i förordningen. Att utgå ifrån en referensareal för gräsmarksnaturtyper som expertmyndigheterna själva konstaterat⁵ är otillräcklig för

¹ Artikel 3(8) i naturrestaureringsförordningen

² Artikel 4(4), Artikel 5(4) och Artikel 11(8) i naturrestaureringsförordningen

³ Artikel 11(1) i naturrestaureringsförordningen

⁴ Artikel 11(3) i naturrestaureringsförordningen

⁵ Naturvårdsverket 2024. [Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet](#). Redovisning av regeringsuppdrag, Ärendenummer: NV-11038-22. Sid 64.

att uppnå gynnsam bevarandestatus står även det i strid med förordningens definition av gynnsam referensareal.

Naturskyddsföreningen har förståelse för svårigheterna för myndigheterna att navigera mellan å ena sidan regeringens styrning och å andra sidan regeringsformens krav på myndigheter att agera sakligt och utifrån gällande lagstiftning⁶. Regeringen har uppdragit åt myndigheterna att ta fram ett planförslag som motsvarar förordningens miniminivå, men dialogunderlagets ambitionsnivå ligger i dessa delar klart under kraven i naturrestaureringsförordningen. Naturskyddsföreningen anser att det är myndigheternas ansvar att göra en självständig rättslig analys av förordningens krav och i redovisningen av uppdraget tydligt redogöra för sina egna bedömningar i dessa delar.

Förtydliga kopplingen mellan problemanalys och prioriteringar i restaureringsarbetet

Naturskyddsföreningen anser att det i flera delar behöver göras en tydligare koppling mellan problemanalysen och beskrivningen av prioriteringar i restaureringsarbetet. Det behöver tydligare framgå vilka som är de viktigaste drivkrafterna för att förlust av biologisk mångfald i olika ekosystem/habitatgrupper och vilka som är de allvarigare bristerna i dagens styrmedel och incitamentsstruktur i förhållande till förordningens krav.

Utveckla förslagen om hur arbetet med genomförande av förordningen ska bedrivas på nationell, regional och lokal nivå

Arbetet med genomförande av förordningen kommer att vara komplext och involvera en lång rad aktörer. Naturskyddsföreningen anser att dialogunderlaget saknar en tillräckligt tydlig beskrivning av hur myndigheternas arbete med att uppnå förordningens krav ska organiseras och bedrivas. Fokus i beskrivningen av arbetet på regional och lokal nivå ligger på olika samverkansinitiativ. Stärkt samverkan är visserligen en viktig förutsättning för att nå förordningens mål, men det är också viktigt att den formella ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter på regional nivå, och mellan länsstyrelserna och de nationella myndigheterna, beskrivs på ett tydligt sätt.

Oavsett hur detaljerade analyser som görs kommer genomförande av förordningen kräva ett adaptivt arbetssätt. Det finns stora osäkerheter när det gäller vilka effekter olika styrmedel kommer att ge på både kort och lång sikt, och förändringar i omvärlden kommer löpande att ändra förutsättningarna för arbetet. Samtidigt är förordningens mål bindande.

⁶ i detta fall naturrestaureringsförordningens definition av gynnsam referensareal i artikel 3.8

Naturskyddsföreningen konstaterar att den uppföljning och utvärdering som krävs enligt förordningen vart sjätte år inte kommer att vara tillräcklig för att styra arbetet på ett sätt som säkerställer att de bindande målen nås. Det är viktigt att regering och riksdag årligen får en uppdatering av hur arbetet med naturrestaurering fortlöper och vilka resultat som uppnåtts. Då arbetet med genomförande av förordningen har mycket nära kopplingar till flertalet nationella miljökvalitetsmål är det rimligt att ett sådant styrsystem integreras i miljömålssystemet med tillhörande årlig uppföljning och fördjupad utvärdering vart fjärde år. Naturskyddsföreningen anser därför att det kommande planförslaget behöver innehålla tydliga rekommendationer kring vilka delar av de bindande målen i förordningen som behöver hanteras genom nya etappmål i miljömålssystemet, och vilka delar som bör ingå som indikatorer kopplade till respektive befintliga miljökvalitetsmål, samt hur återspeglingsrapporteringen till regeringen kan integreras i miljömålsuppföljningen.

För att styra och vägleda regeringens politik för genomförande av förordningen, och för att nå Sveriges internationella åtaganden gällande biologisk mångfald, anser Naturskyddsföreningen att det behövs ett naturpolitiskt ramverk⁷ med en Naturlag som reglerar formerna för regeringens arbete, och ett Naturpolitiskt råd som har en granskande och stödjande roll. En viktig del i förslaget till naturlag är att regeringen vid inledningen av varje ny mandatperiod ska ta fram en naturhandlingsplan som beskriver vilka åtgärder man avser vidta för att nå målen, inklusive de etappmål som återspeglar kraven i restaureringsförordningen.

Utveckla resonemang kring prioriteringar av restaureringsarbetet

Naturskyddsföreningen konstaterar att planunderlaget i stort sett saknar resonemang och prioriteringar som utgår ifrån utifrån ett geografiskt perspektiv i, trots förordningens krav på hänsyn till konnektivitet och ekologisk funktionalitet.

Om den nationella restaureringsplanen hanterar referensarealerna som något som enbart ska uppnås på biogeografisk nivå missas viktiga komponenter i förordningens syfte. För att de restaureringsåtgärder som genomförs ska bidra till det övergripande målet om att uppnå gynnsam bevarandestatus krävs att planförslaget tar större hänsyn till regionala skillnader i bevarandeförutsättningar, eftersom utvecklingen för utbredningsområden och regional variation är viktiga komponenter i bedömningen av bevarandestatusen för både arter och livsmiljötyper.

Dialogunderlaget saknar i flera delar också resonemang om hur prioriteringar mellan olika naturtyper och naturtypsgrupper ska göras fram till 2030. Förordningen erbjuder betydande flexibiliteter till 2030 och mot bakgrund av regeringens styrning mot ett genomförande på miniminivå kan det vara lockande att nyttja dessa i planförslaget.

⁷ [Sverige behöver en samlad politik för naturen – ett naturpolitiskt ramverk - Naturskyddsföreningen](#)

Naturskyddsföreningen vill dock understryka att ju större andel som förloras fram till 2030 av de områden som har bäst restaureringspotential, desto högre kan kostnaderna för att nå målen bli sett till hela perioden fram till 2050. För att nå de långsiktiga restaureringsmålen behöver Sverige därför på kort sikt prioritera åtgärder som riktas mot områden som har stor potential att snabbt utveckla naturtypskvalitéer och där värdena riskerar att försvinna (antingen till följd av exploatering eller till naturlig succession) om områdena inte skyddas och/eller restaureringsåtgärder genomförs.

Naturskyddsföreningen anser även att beskrivningen av vilken samordning som krävs mellan åtgärder för olika ekosystem för att ta vara på synergier och hantera målkonflikter. Detta förutsätter dock en tydligare geografisk utgångspunkt och prioritering än vad som finns i dialogunderlaget.

Vidareutveckla förslag om hur naturvårdsarbetet kan breddas till att inkludera fler aktörer

Naturskyddsföreningen anser att dialogunderlaget saknar tillräckliga förslag om hur naturvårdsarbetet kan breddas för att nå förordningens mål. I dialogunderlaget ligger ett tydligt fokus på statligt finansierade åtgärder, samtidigt som både EU:s strategi för biologisk mångfald och det globala ramverket betonar vikten av ett ökat ägandeskap och engagemang för biologisk mångfald i alla de samhällssektorer som på olika sätt påverkar och påverkas av förlusterna av biologisk mångfald.

I de olika dialoggrupperna kopplade till uppdraget finns många stora markägare och markförvaltare representerade. Naturskyddsföreningen anser att staten behöver ta en mer aktiv roll när det gäller att driva på för att dessa ska ta ett större eget ansvar för genomförande av åtgärder som styr mot förordningens mål. Ett konkret förslag som redan lagts fram av miljömålsberedningen med stöd av samtliga riksdagspartier är att tillsätta en statlig samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald⁸, med uppdrag att samordna arbetet med att ta fram branschvisa färdplaner för biologisk mångfald. Uppdraget för en sådan samordnare skulle också kunna inkludera att verka för ett brett deltagande i arbetet med att nå förordningens mål. Ett sådant arbetssätt beskrivs kortfattat i avsnitt 3.2 i dialogunderlaget, men bör utvecklas vidare i planförslaget.

Naturskyddsföreningen anser att kommunernas viktiga roll i genomförande av naturrestaureringsförordningen inte ges tillräckligt utrymme i dialogunderlaget. Kommuner har genom sitt kommunala planmonopol och betydande markinnehav en

⁸ SOU 2025:21 [Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn \(LULUCF\)](#). Diarienummer: KN2025/00609. Sid 555 f.f.

viktig roll att spela när det gäller arbetet med restaurering på lokal nivå. Kommunala grönplaner och översiktsplaner behöver utformas för att skapa förutsättningar för ett effektivt och samordnat åtgärdsarbete. Kommunala kunskapsunderlag av hög kvalitet har visat sig vara en viktig förutsättning för att långsiktigt bevara och utveckla områden med betydelse för biologisk mångfald⁹. Kommuner med uppdaterade naturvårdsplaner som också integrerats i översiktsplaneringen har betydligt bättre förutsättningar att undvika förlust av områden med höga naturvärden eller god restaureringspotential. Här blir samordningen mellan länsstyrelserna och kommunerna viktig, vilket bör beskrivas tydligare i planförslaget.

Naturskyddsföreningen anser att det är en allvarlig brist att dialogunderlaget saknar offensiva förslag om hur de statliga markägarna och markförvaltarna ska bidra till att nå förordningens mål. Sveaskog och Statens fastighetsverk har stora markinnehav som bör ses som en resurs i arbetet med planen. Även statliga bolag och myndigheter som Vattenfall, Swedavia, Akademiska hus, Trafikverket, Fortifikationsverket och Svenska Kraftnät skulle kunna åläggas att ta ett större ansvar för att bidra till att Sverige når förordningens mål. Även här finns bra förslag att hämta i Miljömålsberedningens betänkande¹⁰.

Utveckla mer konkreta beskrivningar och analyser av de åtgärder som föreslås

Naturskyddsföreningen konstaterar att tiden fram till 2030, då flera bindande mål i förordningen ska uppnås, är mycket knapp. Det är därför avgörande att förslag på författningsändringar, uppdrag och ekonomiska styrmedel är konkret formulerade och konsekvensbedömda så att de direkt kan beredas vidare i Regeringskansliet utan att behöva gå omvägen via nya regeringsuppdrag eller utredningar.

I SOU 2025:21 finns flera åtgärder som redan är politiskt beredda av miljömålsberedningens ledamöter och som bör ingå i den nationella restaureringsplanen. Vissa av dessa åtgärder återfinns som åtgärdsförslag i dialogunderlaget. För att underlätta den fortsatta beredningen bör planförslaget innehålla tydliga hänvisningar

Naturskyddsföreningen konstaterar att dialogunderlaget i de flesta fall saknar analyser och resonemang om vad respektive föreslagen åtgärd kan väntas bidra med rent kvantitativt, och vilka åtgärder som är viktigast inom respektive område för att nå förordningens bindande mål. Vidare saknar dialogunderlaget en redovisning av resursbehov för olika åtgärder. Flertalet förslag till åtgärder som presenteras i

⁹ [Svenska kommuners arbete med biologisk mångfald - En kartläggning - ISBN 978-91-620-6956-8. \(naturvardsverket.se\)](#)

¹⁰ SOU 2025:21 [Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn \(LULUCF\)](#). Diarienummer: KN2025/00609.



dialogunderlaget är hämtade från redovisningar av tidigare regeringsuppdrag, fördjupade utvärderingar av miljömålen eller från miljömålsrådets årsrapporter. En tydligare hänvisning till dessa underlag skulle underlätta den vidare beredningen av förslagen.

Ge tydliga rekommendationer om vad som krävs i den fortsatta processen för att leva upp till naturrestaureringsförordningens krav på delaktighet och samråd

Naturskyddsföreningen ser positivt på Naturvårdsverkets ambitionsnivå i dialogarbetet kopplat till planen så här långt. Vi anser att det överlag funnits goda möjligheter att diskutera viktiga frågor kopplat till genomförandet av förordningen och framtagandet av planen. Naturskyddsföreningen konstaterar dock att medlemsstaterna ska säkerställa samråd vid utarbetande av planen uppfyller de krav som anges i direktiv 2001/42/EG. Det nu presenterade dialogunderlaget saknar i avgörande delar tillräcklig konkretion och tydlighet för att det ska finnas möjlighet att lämna samlade synpunkter på planens lämplighet och tillräcklighet i förhållande till kraven i naturrestaureringsförordningen. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket i sin redovisning till regeringen är tydliga med att ett mer komplett planförslag, inklusive underlag, behöver remitteras för att processen för framtagande av planen ska kunna anses leva upp till förordningens krav på delaktighet och samråd.

3. EKOSYSTEM- ÖVERGRIPANDE ÅTGÄRDER OCH STYRMEDEL

3.1 Utveckla och förstärk befintliga former för naturvård

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att befintliga former och statliga anslag för naturvård har en avgörande roll att spela i genomförande av naturrestaureringsförordningen. En stor brist i dialogunderlaget är att det saknas analys och bedömning av vilka nivåer på aktuella anslag som krävs för att det statliga arbetet med bevarande och förvaltning av livsmiljöer för arter och livsmiljötyper ska kunna bidra med sin del i att nå förordningens mål och uppfylla kraven på ickeförsämring av utpekade naturtyper. Naturskyddsföreningen efterlyser särskilt ökad tydlighet kring vilken roll myndigheterna anser att områdesskydd bör spela i genomförande av naturrestaureringsförordningen.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att underlag, kunskap, arbetssätt och erfarenheter från länsstyrelsernas arbete med grön infrastruktur tas tillvara och används effektivt, samt att tillräckliga resurser för samordning, genomförande och utveckling av handlingsplanerna behöver säkerställas. Naturskyddsföreningen ställer sig även bakom bedömningen att det krävs stärkt arbete med avrinningsområdesvis åtgärdsplanering. Vi anser dock att det behöver förtydligas hur framför allt länsstyrelsernas roll och uppdrag i detta arbete ska se ut. Naturskyddsföreningen anser att ett effektivt genomförande av förordningen kräver tydliga uppdrag till Länsstyrelserna att, med utgångspunkt i den nationella restaureringsplanen och i dialog med berörda aktörer, ta fram regionala planer med tydliga prioriteringar av var åtgärder för förbättrad status och ökad areal av utpekade livsmiljötyper bör genomföras. Det behövs en tydlig plan för hur de nationella restaureringsmålen ska fördelas ut kvantitativt på de olika länen, så att dessa regionala beting kan ligga till grund för fördjupade geografiska analyser och prioriteringar med utgångspunkt i de regionala handlingsplanerna.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att det är viktigt att skyddsbeslut och skötselplaner inte utgör formella hinder för en förvaltning som bidrar till att uppfylla förordningens krav. Planförslaget behöver därför innehålla förslag på utformning av uppdrag samt tidsplan och resursbehov för ett sådant arbete.

Naturskyddsföreningen ställer sig bakom förslagen att vidareutveckla och förstärka arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter. Invasiva främmande arter får ofta sitt första fäste i tätorter eller i tätortsnära natur, för att sedan spridas vidare till den omkringliggande landsbygden, inte sällan via vägar, kraftledningsgator och annan infrastruktur. Kommuner och infrastrukturförvaltare har därmed en viktig roll i arbetet med att tidigt identifiera och bekämpa arter som är eller har potential att bli

invasiva. Planförslaget bör därför innehålla tydliga förslag om hur kommuner och infrastrukturförvaltare kan få en tydligare roll och ansvar i arbetet.

LONA har vid utvärdering visat sig ha stora positiva effekter för samtliga landskapsanknutna miljömål, och är ett system som gör stor nytta för den lokala naturvården och det lokala friluftslivet i hela landet¹¹. Stödet bidrar också till att stärka det lokala civilsamhället och skapa en stärkt lokal och demokratisk förankring av naturvårdsarbetet. LONA är särskilt viktigt för att möjliggöra upprätthållande av naturvårdskompetens och möjliggöra åtgärder i mindre kommuner som har svårt att själva finansiera fasta kommunekologtjänster. Skyddade områden är ryggraden i den gröna infrastrukturen även i och omkring tätorter. Statlig medfinansiering av bildande av kommunala naturreservat är ett effektivt sätt att stärka det lokala arbetet med skydd av värdefull tätortsnära natur¹². Utvärderingar visar att bidraget har varit betydelsefullt för att öka det politiska intresset, starta processer, frigöra resurser till handläggning och för att genomföra restaureringsåtgärder i reservaten. LONA har på så sätt spelat en viktig roll i att katalysera lokalt områdesskydd och där bidragit till att öka intresset och förankringen hos lokala politiker för naturskydd. Naturskyddsföreningen anser att en satsning på ett restaurerings-LONA bör lyftas fram som en viktig åtgärd i planförslaget.

3.2 Samverkan, lärande och kommunikation i genomförandet av förordningen

Naturskyddsföreningen ser mycket positivt på förslagen om att växla upp och bredda arbetet med åtgärdssamordning. Åtgärdssamordnare kan fylla en viktig roll i att omsätta strategiska prioriteringar och målbilder för olika landskapsavsnitt i lokalt förankrade åtgärder. En förutsättning för att åtgärdssamordning på lokal och regional nivå ska bidra till att nå förordningens mål på ett effektivt sätt krävs dock en betydligt större tydlighet kring prioriteringar, både i sak och geografiskt, än vad som presenterats i dialogunderlaget.

3.3 Etappmål om restaurering och vilda pollinatörer i det svenska miljömålssystemet

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att restaureringsmål i naturrestaureringsförordningen behöver integreras i miljömålssystemet. En sådan integrering fyller en viktig funktion genom att konkretisera vad som krävs för att nå målen och ge en styrning för myndigheter och andra aktörer utifrån den befintliga struktur som miljömålssystemet utgör, utan gör det också möjligt att följa upp utvecklingen i förhållande till förordningens mål som en del i den årliga miljömålsuppföljningen och den fördjupade utvärdering som ska ske vart fjärde år (se

¹¹ [ISBN 978-91-620-7018-2 – Den lokala naturvårdssatsningens \(LONA\) bidrag till insatser kring naturvård och friluftsliv i Sverige – Analys av data från LONA-tjänsten \(naturvardsverket.se\)](#)

¹² [Kommunalt naturskydd i lokala naturvårdssatsningen \(LONA\) ISBN 978-91-620-6392-4 \(naturvardsverket.se\)](#)

även under rubriken *Utveckla förslagen om hur arbetet med genomförande av förordningen ska bedrivas på nationell, regional och lokal nivå ovan*).

3.4 Öka kunskapen om miljötillståndet och utveckla prioriteringsunderlag

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att det krävs en nationell inventering av samtliga livsmiljötyper. Denna behöver påbörjas snarast, dvs inte avvakta till dess att den nationella restaureringsplanen fastställs. Det behövs också ett regelverk om hur information om naturtyper ska förvaltas och tillgängliggöras.

Naturskyddsföreningen anser att utvecklade prioriteringsunderlag som på övergripande nivån visar var det finns störst behov av åtgärder för att nå förordningens mål och krav behöver finnas med redan i den nationella restaureringsplanen när den fastställs. Om det inte finns tid att ta fram ett sådant underlag till dess att planförslaget ska överlämnas till regeringen bör det i vart fall tas fram parallellt med regeringens beredning av planförslaget innan det lämnas över till EU-kommissionen, för att inte förlora tid.

3.5 Öka nyttjandet av offentlig upphandling som styrmedel

Naturskyddsföreningen delar uppfattningen att offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att styra mot förordningens mål. Vi konstaterar dock att planutkastet saknar förslag på hur styrningen av offentliga aktörer bör ske mer konkret för att deras upphandling ska kunna bidra till uppfyllelse av restaureringsmålen. Då kommunerna står för en stor del av den offentliga konsumtionen är nya incitament för kommunerna att ställa sådana krav en viktigt att analysera vidare.

3.6 Stärkta ekonomiska incitament för att bevara biologisk mångfald och utveckling av kompletterande finansieringsformer

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att en långsiktig och stabil offentlig finansiering kommer att behöva utgöra grunden för finansiering av restaurering och skydd av natur. Ett system för naturkrediter kommer att bli en del av en samlad styrmedelsstruktur och interagera med övriga styrmedel för biologisk mångfald. Naturkrediter kan komplettera, men ska inte i någon del ersätta, en stark naturskyddslagstiftning och ett starkt offentligt ansvar för finansiering av åtgärder för biologisk mångfald.

Finansieringsgapet för biologisk mångfald i första hand bör slutas genom en mer fullständig implementering av principen om att förorenaren ska betala och genom att avveckla miljöskadliga subventioner. Den nationella restaureringsplanen ska innehålla en redogörelse för sådana subventioner, men Naturskyddsföreningen konstaterar att någon sådan analys inte finns med i dialogunderlaget. Medel som frigörs vid avvecklande av miljöskadliga subventioner ska kanaliseras till biologisk mångfald.



Ett system för naturkrediter behöver utformas med beaktande av hur det påverkar den samlade incitamentsstrukturen för markägare, och hur det interagerar med befintlig lagstiftning och övriga styrmedel, inklusive befintliga certifieringssystem inom skogs- och jordbruk. Detta är avgörande för att säkerställa additionalitet. En viktig fråga i ett marknadsbaserat system för finansiering av åtgärder för biologisk mångfald är hur efterfrågan på ska uppstå. Det är inte troligt att en stor efterfrågan på naturkrediter kommer att uppstå om det saknas incitament (utöver goodwill) för företag att köpa sådana krediter. Ett sätt att öka efterfrågan är att införa styrmedel såsom skattefördelar, subventioner, krav på rapportering eller koppling till hållbarhetslagstiftning. Det finns dock risk att den typen av styrmedel skulle komma till stånd på bekostnad av andra angelägna politiska reformer för att bevara och stärka biologisk mångfald. Det är också viktigt att beakta riskerna för grönmålning och så kallad "license to trash", det vill säga att köp av naturkrediter används som förevändning för lägre krav på att undvika och minimera negativ påverkan. Naturkrediter får inte ersätta eller försvaga krav på att i första hand undvika, begränsa och avhjälpa skador på biologisk mångfald där de riskerar att uppstå. För att undvika detta bör miljöbalkens allmänna hänsynsregler kompletteras med en uttrycklig skadelindringshierarki¹.

3.7 Övervakning

Naturskyddsföreningen delar i allt väsentligt den övergripande beskrivningen av behov av utveckling av den svenska miljöövervakningen för att uppfylla förordningens krav. Specifika synpunkter kopplade till övervakning av olika ekosystem lämnas i respektive avsnitt.

4. JORDBRUKSEKOSYSTEM

4.1 Mål och krav i förordningen

Naturskyddsföreningen konstaterar att de föreslagna referensarealerna för hävdgynnade gräsmarkerna är otillräckliga. I det uppdrag som Naturvårdsverket och Jordbruksverket redovisade till regeringen¹³ i mars 2024 bedömdes en referensareal på 4584 km² "inte vara tillräckligt för att verkligen kunna nå en långsiktigt gynnsam bevarandestatus för flertalet hävdberoende naturtyper". Trots detta är det denna referensareal som myndigheterna i dialogunderlaget föreslår ska läggas till grund för den svenska restaureringsplanen. Naturskyddsföreningen konstaterar att detta är ett tydligt avsteg från naturrestaureringsförordningens definition av gynnsam referensareal, som tydligt anger att referensarealen ska motsvara "den totala arealen av en livsmiljötyp... som anses vara det minimum som krävs för att säkerställa

¹³ Naturvårdsverket 2024. [Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Redovisning av regeringsuppdrag](#), sid 64. Ärendenummer: NV-11038-22.

långsiktig livskraft hos livsmiljötypen och dess typiska arter eller typiska artsammansättning samt denna livsmiljötyps samtliga signifikanta ekologiska variationer inom dess naturliga utbredningsområde". En restaureringsplan som utgår ifrån de referensarealer för hävdberoende gräsmarker som föreslås i dialogunderlaget skulle därmed inte motsvara naturrestaureringsförordningens minimikrav.

Naturskyddsföreningen efterlyser en högre ambitionsnivå och välkomnar jämförelsealternativet i miljökonsekvensbeskrivningen. Skillnaderna mellan de två alternativen när det gäller möjligheten att nå förordningens krav och övergripande syfte behöver kvantifieras och tydligt framgå i konsekvensbeskrivningen. Hur stora arealer som återskapas och restaureras har också bäring på konnektiviteten samt vilka ytterligare åtgärder som krävs för att nå målsättningarna för utpekade arter, pollinatörer samt indikatorer för gräsmarksfjärilar och jordbruksfåglar.

4.2 Problembeskrivning och analys

-

4.3 Exempel på nuvarande styrmedel som bidrar till bevarad och ökad biologisk mångfald i jordbruksekosystemet

-

4.4 Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel kopplade till artikel 4 och 11

Naturskyddsföreningen anser att de flesta förslagen för odlingslandskapet är bra. Det saknas dock en kvantifiering av hur mycket respektive åtgärd förväntas bidra till målen, samt en tydlig prioritering av de viktigaste åtgärderna. Detta behövs för att möjliggöra en fortsatt politisk beredningen av förslagen samt för att tydliggöra skillnaderna i miljökonsekvensbeskrivningen mellan planförslag och jämförelsealternativet.

Att ha ett hållbart jordbruk i hela landet är mycket viktigt för att nå förordningens mål. Naturskyddsföreningen välkomnar att kompensationsstödet samt omfördelning av gårdsstödet är identifierat som viktiga åtgärder. För att möjliggöra en mångfald av gårdar samt generationsskiften och nystart, är det av mycket stor betydelse att adressera strukturomvandlingen och motverka dess negativa effekter. Förlusten av lantbruk drabbar både produktionen, beredskapen och den biologiska mångfalden. Denna utveckling behöver adresseras i all jordbrukspolitik och naturrestaureringsförordningens målsättningar behöver vävas in i genomförandet av livsmedelsstrategin och EU:s jordbrukspolitik (CAP) för att identifiera och motverka målkonflikter. Den föreslagna kartläggningen av infrastruktur som slakterier, kvarnar osv är en nödvändig åtgärd, som också bör kompletteras med att identifiera behov av,

och tillsätta, styrmedel för att stötta en nyetablering av sådana aktörer där det behövs för att behålla, starta eller diversifiera jordbruket.

Dialogunderlaget har ett stort antal goda förslag på förändrade och nya ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Det är rimligt, eftersom CAP har en stor potential att stötta lantbrukarnas miljöåtgärder. Där finns också en långsiktighet och befintliga system för ansökan och utbetalning. Förslagen kräver dock säkerställd finansiering. Vi föreslår därför att restaureringsplanen bör innehålla en punkt om stärkt miljöfinansiering inom CAP, i likhet med den som finns angående 1.3-anslaget. Naturskyddsföreningen är mycket oroad över att det nya förslaget för CAP-reformen (inför 2028) inte innehåller någon öronmärkt budget till just åtgärder för miljö och klimat. Den innehåller heller inga skrivningar om att adressera restaureringsförordningens mål. Vi anser att det inte räcker med öronmärkningen i NRP-fonden totalt, då den dels inte avgränsar CAP-budgetens användning, dels tillåter allt för stora friheter i vad som får räknas som miljöåtgärd – bland annat en del av det arealbaserade gårdsstödet. Allt för stor flexibilitet för medlemsländerna att själva fördela pengarna, riskerar att snedvrider konkurrensen och begränsa ländernas miljöambitioner, på bekostnad av att den gemensamma jordbrukspolitiken ska förbli just gemensam. Naturskyddsföreningen anser därför att restaureringsplanen bör innehålla en punkt angående finansiering, med rekommendation att Sverige ska arbeta för att CAP-regelverket på EU-nivå innehåller både en öronmärkning till åtgärder för miljö och klimat, samt återinför "no backsliding" – principen, så budgetandelen inte får minska. På svensk nivå krävs tillräcklig medfinansiering samt att miljöåtgärder prioriteras. På så sätt förbättras möjligheterna att lantbrukarna ska kunna få betalt för sin insats för att bidra till restaureringsförordningens målsättningar samt finansiera åtgärderna.

Vissa miljöersättningar kan, vid tillräcklig finansiering, med fördel ges en ersättningsnivå som går utöver kostnadstäckningen så att ekonomiska incitament skapas och en inkomst ges. Detta ser ut att bli möjligt i samband med den kommande reformen. För att skapa tillräckliga incitament behövs en ersättningsnivå som även står sig i konkurrensen med livsmedelsproduktion för prioriterade åtgärder.

Miljökonsekvensbeskrivningen saknar redogörelse av effekter på livsmedelsproduktionen, vilket också kommenterades på Jordbruksverkets dialogmöte. Naturskyddsföreningen vill betona att naturrestaureringsförordningens mål är avgörande för att säkerställa den långsiktiga produktionsförmågan. Pollinering, markens kolhalt, vatten i landskapet mm är också extra viktiga vid extremväder, som förväntas öka. Det finns också starka synergier mellan

livsmedelsberedskap och miljöåtgärder, exempelvis vad gäller ekologisk produktion som är mindre beroende av importerade insatsmedel. En mer diversifierad växtföljd skulle gynna både biologisk mångfald och livsmedelsproduktionen; diversifieringen kan dels öka skördarna, minska sårbarheten och bredda vilka grödor som produceras med en ökad självförsörjningsgrad av andra grödor än spannmål till följd. Förordningen och restaureringsbehovet innebär också ökade möjligheter för produktion av naturbeteskött.

De flesta föreslagna åtgärderna är frivilliga och incitamentsskapande, vilket kan vara bra. Vissa förslag har dock även bäring på skatter. Detta krävs för att prissätta både skadliga och gynnsamma åtgärder och på så sätt förändra den ekonomiska kalkylen för företagen så att mer miljövänliga åtgärder lönar sig. De bör införas med samtidiga incitament för att ställa om, för att stötta företagens lönsamhet.

Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel för att bevara våta livsmiljöer och arter som är beroende av dessa i jordbrukslandskapet

Myndigheterna föreslår i dialogunderlaget att det införs ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning, under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. Naturskyddsföreningen välkomnar detta förslag. Föreningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att tillståndprocesser för återvätning och anläggning av våtmarker förenklas och att det även avsätts medel till skötsel av våtmarker.

I Naturrestaureringsförordningens artikel 11 om restaurering av jordbruksekosystem finns krav på att EU:s medlemsländer ska vidta åtgärder som leder till en ökande trend av andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Flera av dessa landskapselement utgörs av sötvattensmiljöer som till exempel diken, vattendrag och mindre våtmarker. Även buffertzoner som finns i anslutning till sjöar och vattendrag utgör landskapselement som gynnar den biologiska mångfalden och bör öka.

Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av småbiotoper i jordbrukslandskapet. Dagens högeffektiva jordbruk har lett till att många småvatten, våtmarker och öppna diken försvunnit. Att införa ekonomisk ersättning för skötsel av befintliga småbiotoper och landskapselement så som myndigheterna föreslår i dialogunderlaget anser föreningen är viktig åtgärd för att öka incitamentet för att behålla eller återskapa småvatten och våtmarker. Idag ges stöd för att öka täckdikningen i Sverige – något som dels riskerar att öka läckaget av näringsämnen från jordbruksmark dels missgynnar den biologiska mångfalden i landskapet. Det bör finnas incitament även för att bevara och återskapa öppna diken, samt att se över möjligheterna att villkora

stöd för täckdikning med krav på åtgärder för att behålla vattnet i landskapet, tex genom våtmarker eller meandrande öppna vattendrag.

Naturskyddsföreningen vill även understryka vikten av att använda sig av buffertzoner inom jordbruket för att motverka läckage av näringsämnen och bekämpningsmedel till vattendrag och sjöar. Buffertzoner är ett krav i många andra EU-länder, men i Sverige är det endast i nitratkänsliga områden som det finns förbud mot att sprida gödningsmedel på jordbruksmark som ligger i nära anslutning (2 meter) till en sjö eller ett vattendrag. Anläggande av buffertzoner i nitratkänsliga områden är en frivillig åtgärd som man kan få ersättning för. Naturskyddsföreningen anser att buffertzoner ska användas i betydligt högre utsträckning och att det ska gå att få ersättning för buffertzoner vid sjöar och vattendrag i hela landet, inte bara i nitratkänsliga områden.

Myndigheterna framhåller miljömålsberedningens förslag om införande av ett nytt anslag under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning (SOU 2025:21, förslag 12.1.2. Naturskyddsföreningen välkomnar detta förslag och anser som redan tidigare påpekats att regelverken kring restaurering och anläggning av våtmark måste förenklas. Föreningen är även positiv till förslaget om att Länsstyrelsen ska pröva tillstånd för utrivning av markavvattningsanläggningar och kunna överlämna ärenden om utrivning till mark- och miljödomstolen om flera fastigheter påverkas. Naturskyddsföreningen anser också att gränsen för anmälningsplikt vid anläggande av våtmark ska höjas från 5 till 7 hektar så som myndigheterna föreslår. Naturskyddsföreningen föreslår dessutom att så kallade naturbaserade lösningar för att hålla kvar vattnet i jordbrukslandskapet bör användas i högre utsträckning än idag.

4.5 Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel kopplade till artikel 11

Ekologisk produktion

Naturskyddsföreningen välkomnar att ekologisk produktion samt minskad användning av bekämpningsmedel har identifierats som viktiga faktorer för att stärka odlingslandskapets biologiska mångfald, bland annat gällande indikatorn för pollinatörer. De senaste åren har arealen ekologisk jordbruksmark snabbt sjunkit i Sverige: Från 20,4 procent år 2019 till 16,6 procent år 2024. Detta visar att nuvarande åtgärder för att gynna den ekologiska produktionen inte är tillräckliga, utan att det krävs ytterligare satsningar för att vända trenden. En ökad ekologisk areal är mycket viktigt för pollinatörerna, men även övriga indikatorer samt miljömålet rikt odlingslandskap, EU:s målsättningar samt för livsmedelsberedskapen.

Naturskyddsföreningen föreslår därför att restaureringsplanen ska innehålla förslag om ökade satsningar på ekologiskt, inklusive:

- Nationella målsättningar för ekologisk areal samt ekologisk mat i offentlig upphandling.
- Återinförd finansiering för ekosekretariatet och åtgärdsplan eko.
- Satsningar för ökad konsumtion för ekologiskt, för att öka efterfrågan och avsättningen.

Växtskyddsmedel

Att minska användningen av och risken med kemiska bekämpningsmedel är mycket viktigt för pollinatörerna och övriga indikatorer för odlingslandskapets biologiska mångfald. Naturskyddsföreningen anser dock föreslagna åtgärder vara otillräckliga, och att åtgärderna inte går att hänvisa till enbart handlingsplanen för hållbart växtskydd.

- Handlingsplanen är otillräcklig. I uppdateringen behöver handlingsplanen också sätta minskningsmål och adressera NRL-målen. Det krävs också ekonomiska styrmedel för att nå minskningsmålen.
- Förändra bekämpningsmedelsskatten till en riskdifferentierad sådan, för att bättre spegla miljöpåverkan och stärka incitamenten för att använda mindre riskfyllda preparat.
- IPM- åtgärderna behöver stärkas, exempelvis genom mer differentierade växtföljder och att i första hand odla mer motståndskraftiga sorter. Möjligheterna att stimulera detta bör utredas och stärkas.
- Ändra växtskyddsrådets uppdrag till ett tydligare fokus på att minska användning och risker med kemiska bekämpningsmedel. Ökat fokus på **mer hållbart** växtskydd och förebyggande och alternativa tekniker.
- Att öka arealen ekologisk odling är också en direkt åtgärd för minskad bekämpningsmedelansvändning. Lärdomar från det ekologiska kan också användas för att minska användningen inom konventionell odling.

Övriga synpunkter

Återinför skatt/avgift på konstgödsel för minskad övergödning. Detta skulle även bidra till minskad klimatpåverkan.

Naturskyddsföreningen instämmer i att långliggande och urmagrande vallar (inklusive ängsvallar) behöver premieras. Det skulle kunna göras genom en differentiering av dagens vallstöd, för att premiera senarelagd vallskörd samt långliggande, magra vallar. Stödet bör vara sökbart för lantbrukare i hela landet.

4.6 Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel kopplade till artikel 4

Naturskyddsföreningen välkomnar att fokus ligger på den stora potentialen att öka naturbetesbetandet hos dagens djur genom att införa incitament för ändrad djurhållning. Det är därför också positivt och viktigt att motsättningar i stöden, som riskerar att styra åt motsatt håll, är adresserade.

Dialogunderlaget saknar förslag på ett system hos ansvarig myndighet att fånga upp marker som faller ur hävd. Naturskyddsföreningen ser att detta krävs för att kunna sätta in lämpliga åtgärder för att motverka icke-försämring.

Åtgärdssamordnare kommer här ha en viktig roll, även vad gäller betesförmedling. Här kan också förmedling av slåtterängar inkluderas, och möjligen också hjälp med djurtillsyn. Kommuner bör ha goda förutsättningar att arbeta för ökad skötsel av slåtterängar genom att förmedla mark till intresserade aktörer.

4.7 Beskrivning av möjliga åtgärder i alpina miljöer och dyner

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att för att möjliggöra tillräckligt med renbete i fjällen sommartid behöver renen även ha förutsättningar för bete under vinterhalvåret. Vi anser dock att det är en brist att inte denna utgångspunkt kommer till uttryck i dialogunderlagets åtgärdsförslag. Från 1950-talet fram till 2016 har arealen lavrika skogar minskat med 71% främst till följd av avverkning av kontinuitetsskogar¹⁴. Inget tyder på att denna utveckling avstannat under de senaste tio åren, eller kommer att brytas om inte åtgärder vidtas. För att bibehålla ett gott tillstånd i de alpina gräsmarkerna krävs därmed kraftfulla styrmedel för att stoppa fortsatta förluster av lavrik kontinuitetsskog i renskötselområdet.

Naturskyddsföreningen anser att planförslaget behöver innehålla sådana förslag.

4.8 Hur långt når vi med våra förslag?

¹⁴ Sandström, P., Cory, N., Svensson, J., Hedenås, H., Jougda, L. & Borchert, N. (2016). On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management. *Ambio*, 45 (4), 415–429.

<https://doi.org/10.1007/s13280-015-0759-0>

Naturskyddsföreningen anser att analysen av de föreslagna åtgärdernas tillräcklighet i förhållande till naturrestaureringsförordningens bindande mål behöver utvecklas. Då det i dialogunderlaget saknas en kvantifiering av resursbehoven för de olika styrmedlen och bedömningar av hur snabbt åtgärderna kan vara på plats, är det i detta skede svårt för oss att bedöma åtgärdernas tillräcklighet.

4.9 Övervakning och uppföljning

-

5. SKOGSEKOSYSTEM

5.1 Mål och krav i förordningen

Naturskyddsföreningen vill börja med att uttrycka sin oro över regeringens styrning om att låta 1995 års nivåer utgöra referens för Sveriges skogliga livsmiljötyper. Detta innebär i praktiken att statusen för många skogsekosystem som redan är allvarligt försämrade riskerar att fortsätta utarmas. Naturskyddsföreningen menar att detta står i uppenbar strid med definitionen av gynnsam referensareal i artikel 3.8 i förordningen, samt förordningens syfte att nå en långsiktig och varaktig återhämtning av resilienta ekosystem med biologisk mångfald.

Detta vägval riskerar att kraftigt urholka Sveriges bidrag till EU:s gemensamma mål för biologisk mångfald. Genom att ersätta vetenskapliga referensnivåer med politiskt bestämda siffror förlorar restaureringsarbetet sin ekologiska grund. Sverige framstår därmed som ett land som hellre tolkar förordningen för att minimera sina åtaganden i syfte att gynna skogsnäringen, än som en aktör som tar ansvar för att hejda förlusten av biologisk mångfald. Det kommer dessutom att cementera ett skogstillstånd som redan 1995 präglades av ett intensivt skogsbruk och en omfattande förlust av naturskogar i strid med både EU:s intentioner och grundläggande mål.

Naturskyddsföreningen har förståelse för den utmaning den politiska styrningen i detta fall innebär i relation till regeringsformens krav på saklighet. Därför är det också helt nödvändigt att myndigheterna tydligt redogör för vilka delar av restaureringsplanen som bygger på politisk styrning, och vilka delar som vilar på vetenskapliga bedömningar, samt konsekvenserna för möjligheterna att uppfylla förordningens krav. Det behöver också göras en fördjupad analys och beskrivning av hur referensåret 1995 förhåller sig till förordningens syfte och definitioner.

Vad skulle tolkningen av avsevärd försämring kunna innebära för de skogliga livsmiljötyperna och livsmiljöerna för arter?

Begreppet avsevärd försämring behöver tolkas utifrån förordningens mål och syften. Naturskyddsföreningen delar bedömningen om exempel på vad som kan utgöra en avsevärd försämring behöver tas fram för varje livsmiljötyp, samt att vägledningarna

för livsmiljötyperna ska vara utgångspunkt samt att faktorer som livsmiljötypens storlek och åtgärdens omfattning behöver vägas in. Det är även viktigt att det omgivande landskapet beaktas i syfte att motverka förlust av arters livsmiljöer och minska risk för lokala utdöenden. Även små områden med höga naturvärden kan vara av stor betydelse för biologisk mångfald på lokal och regional nivå. I starkt fragmenterade miljöer blir restaureringsinsatser centrala för att återställa ekologiska samband.

Naturskyddsföreningen instämmer i bedömningen att skogsbruk och annan exploaterande markanvändning är ett exempel på åtgärder som medför avsevärd försämring. Avsevärd försämring av livsmiljötyperna behöver bedömas på såväl lokal- som på landskapsnivå för att säkerställa att små, eller kumulativa, försämringsinsatser inte undergräver den kontinuerliga förbättring som förordningen syftar till att säkerställa.

I Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget översyn av den nationella strategin för formellt skydd av skog¹⁵ framgår att ökningen av avverkning av kända skogliga värdekärnor och sannolika kontinuitetsskogar har fyrfaldigats mellan januari 2023 och september 2024 jämfört med 2022. Kvarvarande sådana skogar behöver därför särskilt prioriteras som centrala för att uppfylla ickeförsämringskravet.

För att kunna avgöra avsevärd försämring och säkerställa långsiktig överlevnad för de skogslevande arterna krävs en tydlig och samlad bild av var livsmiljöerna finns, vilken kvalitet de har och hur de är rumsligt fördelade i landskapet. Utan en sådan kartläggning riskerar viktiga områden att förbises, vilket leder till bristfälliga planeringsunderlag och otillräckliga restaureringsinsatser. Särskilt viktigt är det att säkerställa en robust kartläggning samt fördjupa det kunskapsunderlag som redan finns framtaget. Det handlar om såväl nyckelbiotoperna, myndigheternas underlag till miljömålsberedningen om ur- och naturskogar o.s.v. Utan ett heltäckande kunskapsunderlag är det inte möjligt att leva upp till ickeförsämringskravet. Det omöjliggör i praktiken även relevanta och effektiva kompensationsåtgärder i de undantagsfall sådana behöver genomföras.

Mot bakgrund av ovanstående menar Naturskyddsföreningen att det är helt uteslutet att kartläggning skulle kunna göras på biogeografisk nivå för att möta förordningens krav på icke-försämring.

5.2 Problembeskrivning och analys

Naturskyddsföreningen instämmer i problembeskrivningen för tillståndet för olika livsmiljötyper, arter och arters livsmiljöer. Utifrån dagens status för skogliga

¹⁵ [Översyn av den nationella strategin för formellt skydd av skog](#)

livsmiljötyper och arter är det tydligt att konkreta insatser för naturrestaurering behöver gå bortom dagens modeller för frivilliga åtgärder. Fokus bör ligga på att bevara eller återskapa naturliga processer, kontinuitet och dynamik på landskapsnivå. Fragmenteringen av värdefulla skogar behöver hejdas samtidigt som förekomst av livsmiljöer behöver öka. Kunskap om livsmiljötyper, deras geografiska läge samt deras strukturer behöver öka skyndsamt för att underlätta arbetet, från regional planering till beståndsnivå.

Naturskyddsföreningen uppskattar att MKB:n presenterar ett ekologiskt relevant jämförelsealternativ. Det behövs dock en djupare beskrivning och analys av detta alternativ liksom vilka styrmedel som skulle behövas för att skala upp restaureringsarbetet utifrån de vetenskapligt grundade referensarealerna. Det är viktigt att det finns underlag och beredskap att anpassa planen till en högre ambitionsnivå om det skulle visa sig att detta behövs efter EU-kommissionens granskning eller ett eventuellt regeringsskifte.

5.3 Nuvarande styrmedel som bidrar till bevarad och ökad biologisk mångfald

Befintliga styrmedel har en viktig roll att spela för att bevara biologisk mångfald. Utöver beskriven lagstiftning bör även renskötselrätten läggas till, liksom relevanta EU-rättsakter (t.ex. vattendirektivet). Det skulle även behövas en analys av de befintliga styrmedlens effektivitet i förhållande till förordningens krav i detta avsnitt. Som exempel kan nämnas målbilder för miljöhänsyn och skogsbrukets frivilliga avsättningar. Båda dessa styrmedel är helt frivilliga och saknar transparens, kvalitetssäkring och systematisk uppföljning och är därmed av oklar relevans.

Vidare behövs det även en beskrivning av innebörden av att myndigheternas arbete med formellt skydd huvudsakligen utgår från frivilligt formellt skydd. Detta arbetssätt har uppenbarligen inte fungerat tillfredsställande sett till det faktum att avverkningen av skogliga värdekärnor och sannolika kontinuitetsskogar har ökat kraftigt, vilket med största sannolikhet även innefattar skogliga livsmiljötyper.

Dagens system med parallella lagstiftningar, en politik som vilar på frihet under ansvar samt kraftig underfinansiering från statens sida, kommer inte att kunna hantera de många delkrav som följer av förordningen, inte minst vad gäller icke-försämring. Det finns således ett stort behov av regelförändringar, regeringsuppdrag samt kraftigt ökade anslag för såväl skydd som skötsel och skärpt tillsyn. Det kommer sannolikt även behövas nya ekonomiska incitament för restaurering.

5.4 Hur nära målen i artikel 4 är vi idag?

Att använda 1995 års arealer som referensnivån innebär en rad problem kopplat till förordningens syfte och mål. Att arealen idag överstiger 1995 års nivå är inte ett uttryck för att förlust av livsmiljöer och fragmenteringen av skogslandskapet har upphört. Naturskyddsföreningen delar därför fullt ut myndigheternas bedömning om att, utifrån en försiktighetsprincip, hela den befintliga arealen av skogliga

livsmiljötyper bör ingå i planen. Detta är särskilt angeläget i syfte att minimera arbetsinsatsen i det fall kommissionen inte godkänner planen. Konsekvenserna av begränsningen av referensarealen kommer innebära fortsatta förluster av livsmiljötyper. Detta behöver beskrivas utförligt i redovisningen till regeringen, inklusive en uppskattning av kostnaderna för de ökade åtgärdsbehoven för livsmiljöer för arter som kan förväntas.

Givet att skogslandskapet domineras av skogar i låga åldersklasser är det rimligt att anta att dagens negativa utveckling kommer att fortgå i oförminskad takt kommande decennium om inte kraftfulla åtgärder vidtas. Detta har en stark koppling till förordningen, inte minst mot bakgrund av att kalavverkning har inneburit en minskning av arealen av västlig taiga (9010) på produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. I den boreala regionen uppskattas den årliga förlusten till 1,1 – 1,3 % per år¹⁶. De faktiska förlusterna är troligen högre, inte minst baserat på att Riksskogstaxeringens ålderskriterium för att klassificera provytor västlig taiga ökar med minskande produktivitet (ca 150 år på lågproduktiva marker), därmed förblir vissa kalavverkade ytor med yngre 9010-skog oupptäckta. Även om kunskapsnivån givetvis behöver öka så finns det inte utrymme att vänta med skarpa verktyg till revideringen av planen år 2032. Detta talar starkt för att tillämpa försiktighetsprincipen och hela den befintliga arealen i planen.

Mål för att nå artikel 4

Denna del av underlaget är alltför översiktligt beskrivet och behöver kompletteras avsevärt. Avgörande för målen är ett gediget kunskapsunderlag. För att planen ska vara i linje med förordningens krav behöver denna del också kompletteras med en analys av det faktiska behovet med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap och vetenskapliga rön avseende tillståndet för arter och deras livsmiljöer.

5.5 Hur nära målen i artikel 12 är vi idag?

Val av indikatorer

Naturskyddsföreningen anser att om indikatorn konnektivitet ska användas behöver den utvecklas för att fånga upp de skogliga naturtyperna och livsmiljöerna för arter. Att bara mäta konnektivitet i form av skogbeklädd mark ger inga som helst svar på tillståndet för biologisk mångfald i skogen och riskerar därmed att bli missvisande.

¹⁶ Artdatabanken 2025. [Pressures on forest habitat types 9010-91F0 under the Habitats Directive \(92/43/EEC\) in Sweden](#)

Om det framkommer att konnektivitet inte kan baseras på inhemska data förordar därför Naturskyddsföreningen att denna indikator väljs bort.

Tillfredsställande nivå

Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av att tillfredsställande nivåer behöver utgå vetenskapliga bedömningar av ekologiska behov och inte ett visst satt årtal. Föreningen delar bedömningen att 1995 är ett årtal utan ekologisk relevans. Vi konstaterar också att regeringen inte har styrt myndigheternas arbete i denna del. Huvudförslaget bör utgå från bästa tillgängliga kunskap. Om myndigheterna trots detta väljer att utgå från 1995 års nivåer behöver underlaget även omfatta en analys av konsekvenserna, liksom ett jämförelsealternativ som utgår från ekologiska behov.

För exempelvis död ved finns redan tillräckligt med kunskap för att sätta relevanta målnivåer. Tröskelvärden för andelen död ved i olika bestånd bör sättas i relation till volymen levande ved för att representera naturliga förhållanden.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att det är mer relevant att använda miljömålsindikatorn häckande fåglar i skogen istället för vanliga skogsfåglar.

Myndigheterna anger att det kan finnas ett behov av att se över listan över inhemska trädslag. Naturskyddsföreningen anser att användandet och införandet av främmande trädslag, inklusive de som naturligt invandrat till följd av klimatförändringarna, kräver ett systematiskt och rigoröst arbetssätt för att säkerställa att de inte medför negativa effekter på biodiversitet, ekosystemfunktioner eller genetiska resurser. För att säkerställa detta är det nödvändigt att skärpa kraven på miljöanalys, vilket behöver vara en självklar del i en eventuell översyn av inhemska trädslag.

5.6 Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel

I kommande planförslag behövs tydligare målsättningar kopplat till konkreta förslag på skarpa styrmedel. Det saknas särskilt offensiva förslag om hur de statliga markägarna och markförvaltarna ska bidra till att nå förordningens mål. Sveaskog och Statens Fastighetsverk äger mycket skog som kan ses som en resurs i arbetet med planen. Här finns bra förslag att hämta i Miljömålsberedningens betänkande.

Vidare framgår inte hur man ska säkerställa att frivilliga avsättningar verkligen bidrar till förordningens syfte och mål. Naturskyddsföreningen delar bedömningen när det gäller behovet av en samlad dokumentation över frivilliga avsättningar av skogar med livsmiljötyp. Om en sådan dokumentation inte kan åstadkommas så kan inte heller de frivilliga avsättningarnas bidrag räknas med i restaureringsplanen.

Naturskyddsföreningen menar att det är uppenbart att det behövs en skärpt verktygslåda för att nå förordningens mål och krav på icke-försämring, samt för uppföljning och utvärdering. Vägledningar för hur ickeförsämringskravet ska kunna

efterlevas behöver formas och konkreta verktyg behöver föreslås. Styrmedel för att nå indikatorerna i artikel 12 behöver formas. Ett generellt förbud mot att skada skogliga naturtyper, ökade krav på underlag och ett helt nytt arbetssätt i tillsynen av skogsbruksåtgärder är exempel på vad som behövs för att säkerställa icke-försämring.

Som exempel kan nämnas:

- Regeringsuppdrag till myndigheterna att genomföra en landsomfattande kartläggning av skogliga naturtyper.
- Regelförändringar, t.ex. lagstadgad kantzonsbredd till vatten och anmälningsplikt för röjning och gallring i kontinuitetsskogar. Ett generellt förbud eller tillståndsplikt för avverkning av skogliga livsmiljötyper bör undersökas.
- Kraftigt ökade anslag för såväl skydd som skötsel och omställning av skogsbruket.
- Skärpt tillsyn genom att fullt ut använda de verktyg som finns på plats i lagstiftning, i första hand 12 kap 6§ miljöbalken, samt rådgivning i syfte att styra mot förordningens mål.
- Rapporteringskrav för frivilliga avsättningar av skogar med livsmiljötyp.
- Användning av det statliga innehavet genom att skydda en så stor andel som möjligt av de statligt ägda skogar som har höga naturvärden eller god restaureringspotential och användning av skogar med låga naturvärden och begränsad betydelse för renskötseln som ersättningsmark till privata markägare.

Ovanstående exempel innefattar, med ett par undantag, framförallt redan befintliga styrmedel. Naturskyddsföreningen menar att det kommer behövas ytterligare verktyg för att nå förordningens mål, till exempel:

- **Nya ekonomiska incitament för restaurering.** Inför en ny avtalsform för restaurering och ett nytt bidrag till markägare som genomför restaureringsåtgärder. Anpassa utformningen för att uppfylla de bindande kraven i förordningen om ökad areal skogliga naturtyper i god status och stärkt biologisk mångfald i skogslandskapet i stort.
- **Kostnadsfria skogsbruksplaner för naturnära skogsbruk.** Inför ett stöd för skogsbruksplaner för naturnära skogsbruk.
- **Kostnadsfri och oberoende rådgivning om naturnära skogsbruk.** Uppdrag och resurser bör ges åt Skogsstyrelsen för att erbjuda skogsägare kostnadsfri rådgivning om naturnära skogsbruk för att öka andelen skogsmark som brukas med naturnära metoder.
- **Kunskapssatsning om naturnära skogsbruk.** Satsa på tillämpad forskning inom skogsskötsel, skogsteknik och skoglig planering inom naturnära skogsbruk, samt inför en "kompetensutvecklingscheck" till skogsentreprenörer inom naturnära skogsbruk.
- **Effektivare och rättvisare tillsyn med landskapsperspektiv** Ersätt eller komplettera dagens tillsynssystem som endast fokuserar på den skog som ska

avverkas med ett system som beaktar skogen och skogsbrukets roll i, och påverkan på, landskapet och dess miljövärden.

En förutsättning för att kunna upprätta en restaureringsplan i linje med förordningen, samt för att underlätta för såväl myndigheterna som skogsägarna, är kartläggningen särskilt angelägen och behöver ges en hög prioritet. I denna del är det viktigt att staten ansvarar för att ta fram metodik, peka ut områden, utföra stickprovskontroller och registrera förekomster.

Samtliga förekomster bör integreras i ett sammanhållet nationellt register, utformat så att informationen är transparent och tillgängligt för berörda aktörer. Kartläggningen bör även säkerställa spårbarhet och transparens om motiv och kriterier för klassningar. Det finns redan mycket underlag att utgå från; Kunskapsunderlag om ur- och naturskog, registrerade nyckelbiotoper, bolagens nyckelbiotoper, värdetrakter och värdekärnor, objekt med höga naturvärden, kontinuitetsskogar osv. Komplettering av befintligt underlag, och kartering av okända områden bör ske genom fjärranalys som första steg med efterföljande kompletterande fältinventering.

Möjliga åtgärder för att nå artikel 4 mål i skogsekosystemen

Naturskyddsföreningen delar myndigheternas bedömning av att stor vikt behöver läggas vid att säkerställa att befintliga värden blir kvar, bevaras och utvecklas. I underlaget anger myndigheterna att utgångspunkten är att begränsning i pågående markanvändning bör efterföljas av en ersättningsrätt när markägare inte önskar att ta detta ansvar själva genom frivilliga avsättningar. Naturskyddsföreningen tolkar att ersättningsrätten i detta fall är kopplad till formellt skydd av skog, vilket föreningen stödjer.

Formellt skydd och frivilliga avsättningar, samt tillsynsverksamhet och fri utveckling

Naturskyddsföreningen delar uppfattningen att arbetet med formellt skydd för att säkerställa livsmiljötyper behöver frångå dagens huvudsakliga arbetssätt med frivilligt formellt skydd. Givetvis ska berörda markägare involveras i ett tidigt skede och utgångspunkten måste vara en överenskommelse och samförstånd. Men till skillnad från det frivilligt formella skyddet behöver staten ha möjlighet att upprätta formellt skydd utan markägares medgivande i de fall det rör bevarande av skogar med livsmiljötyp enligt förordningen.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen av att det finns ett behov av en samlad dokumentation över frivilliga avsättningar som består av skogar med livsmiljötyp. Ett samlat register över dessa är helt nödvändigt för att uppfylla ickeförsämringskravet samt nå målen i artikel 4. Ett sådant register bör innehålla samtliga skogar med livsmiljötyp för att få en heltäckande bild av tillstånd och utveckling. Det skulle även

underlätta för regeringens långsiktiga budgetarbete att veta hur stora arealer det rör sig om.

Avseende tillsynsverksamheten behöver Skogsstyrelsen skärpa sitt arbete. De verktyg som redan finns på plats i lagstiftning kan användas redan idag när skogliga livsmiljötyper anmäls för avverkning.

Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel för att bevara våta livsmiljöer och arter som är beroende av dessa i skogen

För majoriteten av de skogliga livsmiljötyperna anger 2025-års artikel 17-rapportering bevarandestatusen som otillräcklig eller dålig, det gäller även för de våta miljöerna i skogen som till exempel lövsumpskog, svämlövskog eller skogsbevuxen myr. Naturliga störningar som till exempel översvämningar har minskat till följd av vattenreglering, vattenkraftverk och dammar. Många våta miljöer i skogen påverkas även negativt av utdikning, rätning och rensning av vattendrag och ändrad hydrologi. Hydromorfologiska förnedringar är den viktigaste orsaken till att nästan två tredjedelar av Sveriges vattendrag inte når god status – en mycket stor andel av dessa vattendrag (uppskattningsvis 250 000 – 300 000 km) återfinns i skogslandskapet.

Skogsstyrelsens återvätningsavtal som syftar till att möjliggöra återvätning av dikad torvmark och Nokås-bidrag som kan användas för att anlägga grunda våtmarker i skogen eller ta bort vandringshinder och återställa lekplatser för fisk i skogsvattendrag är exempel på stöd som gynnar den biologiska mångfalden i skogens våta miljöer.

Naturskyddsföreningen välkomnar myndigheternas förslag på möjliga åtgärder för att nå naturrestaureringsförordningens mål i skogsekosystemen. Föreningen vill speciellt framhålla vikten av hydrologisk återställning. Som påpekas i dialogunderlaget begränsas möjligheterna att genomföra hydrologisk återställning många gånger av att lagstiftningen är komplicerad och Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av förenklad lagstiftning för att underlätta igenläggningsen av diken. Föreningen delar myndigheternas bedömning att passiv restaurering genom att diken tillåts växa igen kommer att vara en viktig åtgärd i områden där det inte krävs aktiva åtgärder för att stoppa en pågående försämring av tillståndet.

I dialogunderlaget framhåller myndigheterna att restaureringsåtgärder i svämskogar framför allt bör fokusera på att återställa översvämningssystemet. Naturskyddsföreningen instämmer i detta och anser att dammar som inte fyller någon viktig samhällsfunktion bör rivas ut i betydligt högre omfattning än idag. Naturrestaureringsförordningens artikel 9 ska bland annat bidra till att uppfylla unionens mål om 25 000 km fritt strömmande vattendrag till 2030 genom att kartlägga och riva obsoleta barriärer. Naturskyddsföreningen anser att det behövs en nationell plan (en "NAP") för de dammar som inte ingår i omprövningen av vattenkraften och



att det bör avsättas resurser för rivning av dammar som inte längre fyller någon funktion. Andra åtgärder för att återställa en naturlig översvämningsregim är skapande av naturliga sjötrösklar för att få sjöar självreglerande med en naturlig vattenståndsvariation.

I dialogunderlaget framhålls även vikten av att återväta stora arealer skogsmark. Naturskyddsföreningen välkomnar detta förslag och hänvisar till sina synpunkter i avsnitt 7 om våtmarker.

Naturskyddsföreningen vill även framhålla vikten av bättre miljöhänsyn i samband med skogsbruk. Till exempel anser föreningen att det borde finnas lagkrav, inte bara föreskrifter, på kantzoner längs vatten i samband med avverkning.

Möjliga åtgärder för att nå Artikel 12 mål i skogsekosystemen

Naturskyddsföreningen anser, med vissa förbehåll, att de föreslagna åtgärderna i huvudsak kan ha en positiv effekt för att nå måluppfyllelsen i artikel 12. Föreningen har dock svårt att se att åtgärderna kommer att genomföras i den omfattning som krävs utan skarpa och nya styrmedel, vilket behöver utvecklas i underlaget till regeringen. Föreningen har lämnat några förslag till detta i avsnitt 5.6.

Preliminära åtgärdepaket för artikel 12

Särskilt samhällsviktig skogsmark - Hyggesfritt intill sårbar/central infrastruktur

Naturskyddsföreningen stödjer förslaget. När det gäller ersättning för hyggesfria åtgärder intill sårbar/central infrastruktur så menar föreningen att en utredning om detta bör vidgas till att gälla omställning av skogsbruket på all den skogsmark som är lämplig för hyggesfritt skogsbruk. Vi föreslår därför att det bör utredas hur ett omställningsstöd skulle kunna utformas. Detta skulle dessutom innebära ännu större synergier med artikel 14.9. Det skulle även ha en mer positiv inverkan på indikatorn olikåldrig skog.

Förslag om anpassat trakthyggesbruk, hyggesfritt skogsbruk och naturnära skogsbruk

Naturskyddsföreningen lämnar här synpunkter på samtliga åtgärdsförslag som rör rubricerade bruksformer. Åtgärder som föreslagits i underlaget inom ramen för artikel 12 är hämtade från den svenska uttolkningen av EU:s "guidelines for closer-to-nature forest management". Kommissionens vägledning är tydlig med att naturnära skogsbruk är något annat än BAU, med huvudmål om biologisk mångfald och resiliens. Skogsstyrelsens tolkning av kommissionens vägledning är långt mer tillåtande till BAU än vad vägledningen ger utrymme för i sina övergripande principer och verktygslådan. Även om den boreala anpassningen av vägledningen öppnar för trakthyggesbruk med miljöhänsyn, så innehåller den tydliga riktlinjer rörande



biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Skogsstyrelsen inbegriper metoderna hyggesfritt enligt myndighetens definition, och även om det finns en storleksbegränsning på hyggena så saknas motsvarande begränsning i ett landskapsperspektiv eller ur ett tidsperspektiv i landskapet, utan det handlar snarare om att ha en viss krontäckning.

Beroende på hur definitionerna tolkas i det praktiska skogsbruket kan arealen olikåldriga skogar öka. Men, även om man anger en storleksbegränsning på hyggena och en ökad miljöhänsyn i linje med de frivilliga målbilderna så kan naturnära och hyggesfritt skogsbruk enligt myndigheternas definition på sin höjd innebära mindre kala ytor vid varje givet tillfälle samt ett uppväxande skogslandskap med lite mer miljöhänsyn, eftersom de flesta av dagens metoder tillåts inom myndighetens tolkning.

De åtgärdsförslag som presenteras för hyggesfritt skogsbruk och anpassat trakthyggesbruk i underlaget är överlag bra, givet att de genomförs på rätt plats, och samtidigt säkerställer att indikatorerna nås. Till exempel är det många kontinuitetsskogar som överhuvudtaget inte lämpar sig för skogsbruk. Detta behöver preciseras, lämpligen genom kartläggningen av naturtyperna. Vidare behöver det göras en skarpare koppling till förslaget om landskapsplanering för att undvika utarmning i ett landskapsperspektiv, vilket är en reell risk i och med utformningen av Skogsstyrelsens definition av hyggesfritt.

När det gäller underlagets åtgärdsförslag för naturnära skogsbruk så stödjer Naturskyddsföreningen detta, med förbehåll för att EU-kommissionens vägledning måste utgöra utgångspunkten för rådgivning – inte myndigheternas tolkning och definition. Att använda EU-kommissionens vägledning är också mer i linje med förordningens syfte.

5.7 Övervakning och uppföljning

Naturskyddsföreningen instämmer i bedömningen av att det krävs en förstärkt miljöövervakningsbudget och ett utökat uppdrag för att kunna följa och utvärdera förordningens mål och krav. Föreningen vill återigen tydligt betona behovet av kartläggning av skogliga livsmiljötyper och livsmiljöer för arter, både inom och utanför Natura 2000 områden. För att säkerställa förordningens krav om icke-försämring behöver befintligt underlag att kompletteras med grundligare information om norra Sveriges karterade kontinuitetsskogar. Det krävs även en grundlig kartläggning av södra Sveriges kontinuitetsskogar.

För uppföljningssyfte vill Naturskyddsföreningen tydligt påpeka de betydande riskerna med att förlita sig på riksskogstaxeringens (RT) metodik, vilken inte är lämplig för kartläggning och uppföljning av skogliga livsmiljöer. RT är ursprungligen framtagen för statistisk uppföljning av virkesförråd, tillväxt och markanvändning, inte för ekologiska statusbedömningar eller detaljerad miljöuppföljning. Att använda RT-data, och då särskilt kriterierna för grundytavägd medelålder, för att bedöma

tillstånd och förändringar i arealen av livsmiljötyper innebär därför en systematisk risk för missvisande slutsatser.

När RT-data används för miljöuppföljning uppstår flera systematiska problem. RT:s variabler och provytemetodik är inte utvecklade för att fånga strukturella och funktionella aspekter av livsmiljöer. De typiska arterna, som har en avgörande roll både när det gäller att identifiera livsmiljöförekomster och bedöma deras status, ingår inte alls i RT:s kriterier för klassning av livsmiljötyper. Vidare mäts inte avgörande ekologiska faktorer som kontinuitet, mikroklimat, skador från skogsbruk, hydrologi m.m. tillräckligt detaljerat, eller över för små och för glest utlagda ytor. Dessutom framgår inte alltid vilka kriterier som uppfyllts när en provyta klassats som en viss naturtyp, vilket medför stora brister i validering av klassificering samt i jämförbarhet över tidsperioder och därmed stora svårigheter att fånga upp förändringar i tillståndet.

Vidare tenderar RT:s data att ge en alltför positiv bild av tillstånd, på grund av bristande registrering av negativa effekter från t.ex. dikning, fragmentering, förlust av kontinuitetsskogar, effekter av angränsande kalavverkningar m.m. Det innebär att förluster av livsmiljöer och ekologiska värden underskattas.

Mot bakgrund av ovanstående menar Naturskyddsföreningen att RT inte är utformad för att kartlägga och följa upp skogliga livsmiljötyper och livsmiljöer för arter, i synnerhet kopplat till att bedöma tillstånd, förändringar samt restaureringsbehov.

För att säkerställa korrekt bedömning behövs detaljerad kartläggning baserad på klassificeringskriterier kompletterad med data om strukturella och funktionella parametrar. Även små isolerade bestånd och kantzoner till vatten behöver identifieras eftersom dessa ofta utgör kritiska habitat i fragmenterade landskap. Uppföljningen behöver också kopplas till landskapets konnektivitet av skogliga naturtyper för att bedöma spridningsmöjligheter för arter och identifiera prioriterade områden för restaureringsåtgärder för att motverka försämring till följd av kanteffekter mm.

Regelbunden uppföljning är avgörande för att mäta förändringar över tid och effekter av både fivilliga och formella åtgärder. Frekvensen och tätheten av mätpunkter för uppföljningen behöver vara hög i känsliga och ekologiskt värdefulla områden. Det behövs även transparens och systematik i uppföljningen. Ett nationellt register över skogliga livsmiljöer och pågående/planerade åtgärder, tillsammans med tydlig dokumentation och tillgång till data är avgörande för ett effektivt restaureringsarbete.

6. SÖTVATTENSMILJÖER INKLUSIVE SVÄMPLAN

Naturskyddsföreningen vill understryka att potentialen för att nå restaureringsmålen i limniska miljöer är beroende av möjligheterna till skydd och åtgärder på

angränsande terrestra livsmiljötyper. Föreningen vill också framhålla vikten av att tillämpa ett avrinningsområdesperspektiv vid planering av restaureringsåtgärder. Restaureringsarbetet i limniska miljöer behöver engagera många aktörer och är ofta nära kopplat till frågor som berör samhällsplanering. Mycket av det praktiska restaureringsarbetet som idag bedrivs i limniska miljöer involverar vattenvårdsförbund och civilsamhällets organisationer. Det är viktigt att ta till vara dessa aktörers kunskap och engagemang, samt att involvera markägare och fiskevattenägare på ett konstruktivt sätt i restaureringsarbetet.

6.1 Mål och krav enligt förordningen

Majoriteten av livsmiljötyperna i sötvatten bedöms ha dålig eller otillräcklig status. Det är framför allt hydromorfologiska förändringar, och i förlängningen bristande strukturer och funktioner i limniska miljöer, som gör att många livsmiljötyper inte uppnår gott tillstånd eller gynnsam bevarandestatus. Ävjestrandssjöar (3130) är den vanligaste limniska livsmiljötypen i Sverige och eftersom arealerna som behöver restaureras är stora (uppskattningsvis 4000 km²) har Sverige möjlighet att använda sig av undantaget i artikel 4.2.

Myndigheterna har gjort bedömningen att Sverige bör tillämpa möjligheten till undantag för livsmiljötypen 3130 Ävjestrandssjöar då det gäller kravet att förbättra områden som inte är i gott tillstånd och att Sverige därför bör meddela att vi avser undanta livsmiljötypen 3130 Ävjestrandssjöar med en procentsats på 80 procent till 2050. Naturskyddsföreningen att förutsättningarna för att tillämpa undantaget verkar vara felaktigt återgivna i dialogunderlaget¹⁷, och uppmanar myndigheterna att kontrollera att förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllt. Eftersom merparten av Vättern och stora vikar i Vänern räknas till denna livsmiljötyp kan det vara svårt att göra arealberäkningar och bedöma åtgärdsbehovet. Naturskyddsföreningen vill understryka att det är viktigt att åtgärder görs i såväl stora som små sjöar, och med geografisk spridning över hela landet.

Då det gäller mål om återetablering av livsmiljöer för att nå gynnsam referensareal utgör större vattendrag (3210) och naturligt näringsrika sjöar (3150) en stor del av den areal som ska restaureras. [Enligt tidigare preliminära bedömningar](#) som Havs och Vattenmyndigheten gjort (2022) är gynnsam referensareal underskattad för flera av livsmiljötyperna inom sjöar och vattendrag. Avvecklade flottledsföretag som idag saknar verksamhetsansvarig är ett omfattande problem i en stor del av landet och en nyckelåtgärd är att lägga fast ansvaret och finansieringen för att åtgärda den historiska påverkan från flottningsepoken.

¹⁷ I dialogunderlaget anges att undantaget kan tillämpas då Sverige hyser mer än 3 procent av det europeiska territoriets areal för ävjestrandssjöar. Förutsättningarna för att tillämpa undantaget är dock att mer än 3% av Sveriges territorium ska utgöras av denna naturtyp.

Myndigheternas bedömning att Sverige bör använda sig av undantaget i artikel 4.5 som innebär att om medlemslandet anser att det är omöjligt att uppnå den gynnsamma referensarealen för en specifik livsmiljötyp på 100 procent av arealen till 2050 är det möjligt att fastställa en lägre procentsats. Man föreslår därför att Sverige ska anmäla att livsmiljötypen 3210 Större vattendrag anmälas med en procentsats på 90 procent till 2050 (i stället för 100 procent). Naturskyddsföreningen efterfrågar här en motivering av varför undantaget behöver tillämpas, och vill understryka vikten av att Natura 2000-områden prioriteras.

Då det gäller mål för arters livsmiljöer instämmer Naturskyddsföreningen i myndigheternas bedömning att fokus bör ligga på åtgärder för att förbättra tillståndet för livsmiljötyperna eftersom det i förlängningen gynnar de arter i limniska miljöer vars status inte är gynnsam. Naturskyddsföreningen vill speciellt understryka vikten av att avsevärt förbättra konnektivitet och flödesregimer i rinnande vatten i hela landet. Samtidigt vill föreningen påminna om den akuta situationen för några av de utpekade arterna – det gäller till exempel havsnejonöga, flodpärlmussla och flodkräfta. För att säkra de mest utsatta arternas överlevnad räcker det inte att bara satsa på att förbättra livsmiljötyperna där arterna finns. Det krävs riktade insatser och regelverk för att dessa arter inte ska slås ut. Naturskyddsföreningen ser fram mot myndigheternas analys av vilka åtgärder som krävs utöver det som anges i dialogunderlaget för de sötvattensarter som omfattas av förordningen.

6.2 Mål och krav enligt förordningen artikel 9

Artikel 9 innebär krav på att kartlägga och avlägsna artificiella barriärer och att genomföra åtgärder för att förbättra de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan. Kraven i artikel 9 ska bland annat bidra till att uppfylla unionens mål om 25 000 km fritt strömmande vattendrag till 2030.

Fysisk påverkan är den främsta orsaken till att sjöar och vattendrag inte uppnår god status i Sverige och bristande konnektivitet är ett av de allvarligaste hoten mot arter i rinnande vatten. Myndigheterna framhåller i dialogunderlaget att åtgärdstakten behöver öka och att prioriteringen av åtgärder behöver optimeras för att svara mot målen i förordningen. Naturskyddsföreningen instämmer i detta men anser att restaureringsplanen måste bli betydligt mer konkret då det gäller hur detta ska uppnås. I dagsläget är konnektiviteten dålig i majoriteten av svenska vattendrag. Den nationella planen för vattenkraft (NAP) kommer att leda till att konnektiviteten förbättras i flera vattendrag, men nyligen genomförda förordningsändringar innebär att miljöambitionerna sänks i många fall då vattenkraftverk ska förses med moderna miljövillkor. Det är alltså osäkert hur stora konnektivitetsförbättringarna på grund av moderna miljövillkor i praktiken blir. Omprövningsprocessen kommer dessutom att ta lång tid och inte vara avslutad förrän tidigast 2038. Det innebär att genomförandet av många av de miljöförbättrande åtgärder som kan bli följden av de moderna

miljövillkoren kan dröja till långt in på 2040-talet, och de positiva miljöeffekterna av åtgärderna ännu längre. Det går alltså inte att förlita sig på miljöåtgärder som följer av NAP:en då det gäller att uppfylla målen i artikel 9. Därför är det centralt att arbetet med andra typer av dammar och vandringshinder intensifieras – det gäller till exempel flottledsdammar, fellagda vägtrummor etc. Bland annat skulle det behövas en "NAP" även för de dammar som inte ingår i omprövningen av vattenkraften (se nedan) och Trafikverkets arbete med att åtgärda fellagda vägtrummor borde återupptas och utvecklas.

Då det gäller att åtgärda "obsoleta barriärer", dvs dammar som inte längre fyller någon funktion finns en rad faktorer som försvårar detta arbete. I SMHI:s dammregister finns 11 000 dammanläggningar registrerade, varav bara 2000-3000 är kopplade till vattenkraften och därmed omfattas av NAP:en. Uppgifter om andra dammar/vandringshinder finns idag i många olika databaser och hos olika myndigheter. Ett omfattande informationsunderlag om vandringshinder finns redan framtaget hos länsstyrelserna, bland annat i databasen [LST Biotopkartering vandringshinder](#), men kunskapen om vandringshinder och barriärer måste samordnas bättre. Naturskyddsföreningen föreslår att en *utpekad masterdatabas* får i uppgift att samordna informationen från de olika databaserna.

Idag krävs varken tillstånd eller anmälan för att anlägga en mindre damm som inte skadar några allmänna eller enskilda intressen. Naturskyddsföreningen anser att någon form av *uppgiftsskyldighet för barriärer* skulle underlätta arbetet med inventeringen av artificiella hinder för konnektivitet i ytvatten enligt artikel 9.

De flesta dammar i Sverige små, och det finns många dammar där ägarförhållandena är oklara. För att åtgärda denna typ av vandringshinder är det centralt att länsstyrelsernas tillsynsarbete får utökade resurser. Idag får planerad tillsyn ofta stå tillbaka för händelsestyrd tillsyn på grund av bristande resurser, trots att planerad tillsyn i många fall kan ha större miljönytta. Resursbristen innebär att många viktiga tillsynsområden, såsom markavvattnings, vattenuttag, dammar och uppföljning, har fått nedprioriteras kraftigt under senare år (se t ex [Tillsyn enligt miljöbalken](#)). Naturskyddsföreningen anser att *det behövs en "NAP" även för de dammar som inte ingår i omprövningen av vattenkraften* och att det bör avsättas resurser för rivning av dammar som inte längre fyller någon funktion. I detta sammanhang kan nämnas att Naturskyddsföreningen redan finansierar denna typ av åtgärder via [Bra Miljöval fonden](#).

Det är positivt att en analys av målnivåer för åtgärdad lateral konnektivitet och återställda svämplan genom flottledsrestaurering pågår. Naturskyddsföreningen ser fram mot redovisningen av resultaten.

6.3 Problembeskrivning och analys för sötvattensekosystemen

Myndigheterna konstaterar att kunskapsläget om förekomster av akvatiska livsmiljötyper och deras tillstånd har stora brister, både inom och utanför Natura 2000, och att det idag saknas en egentlig naturvärdesbedömning av limniska miljöer. Länsstyrelserna har fått i uppdrag att se över Natura 2000-områdenas kunskapsunderlag och, där så är möjligt, bedöma de akvatiska livsmiljötypernas tillstånd. Naturskyddsföreningen ser fram mot denna sammanställning.

Myndigheterna bedömer att de större satsningar som har genomförts under de senaste åren då det gäller övergödning och fysisk påverkan i akvatiska miljöer kommer att ge resultat på lång sikt. Naturskyddsföreningen instämmer till viss del i detta men anser att åtgärdstakten är för låg och att det behövs tuffare lagstiftning för att minska övergödningen. Föreningen befarar att utvecklingen till och med kan gå åt fel håll då till exempel EU:s nitratdirektiv nu revideras vilket innebär att miljökraven i samband med kväve-gödsling försvagas, samtidigt som skogsgödslingen i Sverige åter ökar.

Myndigheterna framhåller att det är viktigt att åtgärder genom tillsyn och prövning stärks för att begränsa ytterligare negativ påverkan. Naturskyddsföreningen instämmer även i detta men som påpekats ovan är länsstyrelsernas möjlighet till att genomföra tillsyn kraftigt begränsad idag på grund av resursbrist.

Myndigheternas sammanvägda bedömning för miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* är att utvecklingen i miljön är neutral, eftersom positiva och negativa utvecklingsinriktningar tar ut varandra. Naturskyddsföreningen anser att detta är en alldeles för låg ambitionsnivå som inte alls överensstämmer med naturrestaureringsförordningens intentioner som innebär att områden som är föremål för restaureringsåtgärderna ska uppvisa en kontinuerlig förbättring till dess att gott tillstånd har uppnåtts.

6.4 Vad händer om vi fortsätter som nu?

Myndigheterna konstaterar att om åtgärdsarbetet ligger kvar på dagens nivå och påverkanstrycket på limniska ekosystem inte sänks, kommer målen i förordningen inte att nås. Myndigheterna för även fram ett antal konkreta hinder, juridiska så väl som organisatoriska, behöver åtgärdas.

Naturskyddsföreningen delar myndigheternas bedömning men vill samtidigt understryka vikten av att sträva mot att uppnå målen i såväl vattendirektivet som art- och habitatdirektivet och naturrestaureringsförordningen. Detta kan endast uppnås genom högre ambitionsnivå vad gäller såväl genomförande av åtgärder som finansiering, samordning och styrning.

6.5 Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel



För att kunna bidra till målen om förbättrat tillstånd i livsmiljötyper (artikel 4) och om mer fritt strömmande vatten (artikel 9) krävs betydligt bättre samordning av åtgärder och att man tillämpar ett avrinningsområdes-perspektiv.

Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av att juridiska hinder i form av krångliga och dyra prövningsprocessen enligt 11 kap MB, och det faktum att många vattenanläggningar ägs av samfälligheteter, ibland med outredda ägarförhållandena, undanröjs. Åtgärdsarbetet behöver kunna komma igång snabbare och de medel som avsätts till åtgärder behöver i mycket högre grad gå till konkret åtgärdsarbete, istället för att förbrukas i krångliga juridiska tillståndsprocesser.

I dialogunderlaget föreslås ett antal möjliga åtgärder och styrmedel för att nå målen för limniska miljöer i restaureringsförordningen. Myndigheterna påpekar att åtgärder för arter utöver de åtgärder som görs för livsmiljötyperna inte behandlats, men att arbete pågår och dessa förslag kommer i ett senare skede. Det saknas även en kvantifiering av åtgärdsbehovet vilket Naturskyddsföreningen beklagar. Föreningen förutsätter att en sådan kvantifiering tas fram inför det fortsatta arbetet med den nationella restaureringsplanen.

Naturskyddsföreningen instämmer i myndigheternas förslag på åtgärder, men anser att det behöver göras mycket mer för att målen i restaureringsförordningen ska nås. Nedan föreslår vi några förslag på ytterligare åtgärder som skulle kunna bidra till målpuppfyllelsen.

Åtgärder för att effektivisera restaurering av sjöar och vattendrag

Det pågår omfattande restaureringsarbete på många håll i Sverige idag. För att effektivisera och skala upp detta arbete behövs både förenklade juridiska regler till exempel då det gäller rådighet och bättre samordning.

Naturskyddsföreningen anser att ett avrinningsövergripande arbetssätt är avgörande för att effektivisera åtgärdsarbetet. Det skulle underlättas om det fanns *åtgärdssamordnare* som kan bistå med rådgivning och inspiration i hela landet samt om det inrättades *ett [nationellt kompetenscenter för vattenvård](#)* som kan samordna och informera om åtgärder, sprida kunskap och information och bidra i uppföljning och utvärdering av restaureringsinsatser i limniska miljöer.

Åtgärder och styrmedel för att nå målen i artikel 4

Befintliga åtgärder för att begränsa *övergödningen* är idag otillräckliga, och incitamenten för att motverka övergödning skulle behöva stärkas. Utvecklingen inom EU riskerar att leda till att befintliga regler för att motverka övergödning från jordbrukssektorn försvagas. Bland annat genom den kommande revisionen av nitratdirektivet som innebär att gränsen för hur mycket N-gödsel som får användas på åkermark om man använder processat gödningsmedel – s.k. RENURE – [höjs med](#)

[nästan 50 procent](#). Dessutom driver Regeringen på för att [skogsgödslingen i Sverige ska öka](#) både i areal och intensitet vilket ytterligare kommer att försämra övergödningssituationen i svenska vatten och hav.

Naturskyddsföreningen anser att det är avgörande att åtgärder mot övergödning sker vid källan – det vill säga att åtgärder och regelverk fokuserar på att undvika att övergödande ämnen hamnar i sjöar och vattendrag redan från början. Bland annat vill föreningen att *skatten på mineralgödsel återinförs* och att det införs en *obligatorisk avloppsdeklaration* för fastighetsägare. Naturskyddsföreningen anser dessutom att *skogsgödsling som huvudregel bör förbjudas*. Så länge skogsgödsling är tillåten skulle en skatt på mineralgödsel kunna hejda att skogsgödsling ökar eftersom det skulle bli mindre ekonomiskt lönsamt att gödsla skogen.

Sjöar och vattendrag som är beroende av *kalkning* hotas idag av för låga anslag. Under de senaste åren har Länsstyrelserna tvingats prioritera bort ett stort antal sjöar som skulle behöva kalkas på grund av att stadsbidraget till kalkning har skurits ner kraftigt.

Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av fortsatt kalkning av försurade vatten i Sverige. Anslagen till kalkning måste öka så att fisk- och bottenfaunan i flera, framför allt västsvenska vatten, inte slås ut. Andra restaureringsåtgärder som till exempel att ta bort vandringshinder får sämre eller ingen effekt när vattenkemin försämras på grund av utebliven kalkning.

Biotopvård i fysisk påverkade vatten

Samtidigt som biotopvårdande åtgärder i rinnande vatten redan genomförs i stora delar av landet är biotopvårdande åtgärder i sjöar relativt ovanliga. De åtgärder som genomförs i sjöar är ofta storskaliga åtgärder för att motverka internbelastning som till exempel fosforfällning eller lågflödesmuddring. I vissa sjöar genomförs även reduktionsfiske och vassröjning. Denna typ av storskaliga, tekniska och biomanipulerande åtgärder kan knappast betecknas som biotopvårdande åtgärder. Exempel på biotopvårdande åtgärder i sjöar som förs fram i dialogunderlaget handlar om häckningsöar och strandhabitat i grunda slättsjöar, eller om borttagning av vegetation för att skapa mångformiga miljöer.

Naturskyddsföreningen vill understryka att när det gäller biotopvård i limniska miljöer är *effektiv samordning* och inrättandet av ett nationellt kompetenscenter för vattenvård (se ovan) centrala inslag.

Andra åtgärder som gynnar utvecklingen av naturliga biotoper i limniska miljöer är till exempel skapande av *naturliga sjötrösklar* för att få sjöar självreglerande med en naturlig vattenståndsvariation. Ett stort antal sjöar i Sverige är sänkta varav över 600 är helt torrlagda. Att åtminstone delvis *återställa den naturliga vattennivån* skulle gynna den biologiska mångfalden och motverka övergödning.

Funktionella *kantzoner* är ett effektivt sätt att gynna många strandlevande arter och skydda limniska miljöer från föroreningar och övergödande ämnen.

Naturskyddsföreningen anser att kraven på kantzoner såväl inom jord- som skogsbruk måste skärpas (se nedan).

Bekämpning av *invasiva främmande* arter är en viktig biotopvårdande åtgärd i limniska miljöer. Idag hotas till exempel flodkräftan av utrotning på grund av signalkräftans expansion. Naturskyddsföreningen anser att regelverket som omgärdar hanteringen av signalkräfter är för svagt – det borde till exempel inte vara tillåtet att transportera levande signalkräfter över huvud taget.

Många limniska miljöer är beroende av *naturliga störningar* som till exempel vårflod och översvämningar. Flera av de utpekade livsmiljötyperna i dialogunderlaget karakteriseras särskilt av att de är beroende av en naturlig störningsregim och forskning har visat att det högsta antalet arter i strandzonen återfinns där det sker en [måttlig naturlig störning](#) genom översvämning.

Åtgärder för längsgående konnektivitet

Den nationella planen för vattenkraft innebär att svenska vattenkraftverk ska förSES med moderna miljövillkor. Vad dessa villkor kommer att innebära är svårt att förutsäga i dagsläget, men i de omprövningsprocesser som hittills genomförts har fokus legat på att förbättra den longitudinella konnektiviteten ([Sundin et al 2025](#)). Eftersom omprövningarna enligt NAP:en kommer att ta lång tid, och det är osäkert vilka krav som kommer att ställas på konnektivitet och annan miljöanpassning i slutändan, kan man som tidigare påpekats inte förlita sig på NAP-processen kommer att leda till att kraven i naturrestaureringsförordningen då det gäller livsmiljötyper i rinnande vatten, uppfylls.

Naturskyddsföreningen anser att det är centralt att länsstyrelserna får mer resurser så att de kan genomföra tillsyn i högre utsträckning och därmed arbeta för att vandringshinder som inte omfattas av NAP:en åtgärdas. Föreningen vill samtidigt understryka att för de dammar och kraftverk som ingår i NAP:en utgör den nationella planen för vattenkraft i vissa fall snarar ett hinder för att få åtgärder på plats, än en pådrivande faktor. Det beror på att det infördes betydande begränsning av möjligheterna att, med stöd av 24 kap. miljöbalken, ompröva och återkalla tillstånd till vattenkraftverk och dammar som omfattas av den nationella planen för vattenkraft, i samband med de författningsändringarna som genomfördes inför omprövningen av vattenkraften genom NAP:en.

Åtgärder för lateral konnektivitet och svämplanens naturliga funktioner

Myndigheterna påpekar att antalet laterala barriärer är underskattat i de register/databaser som finns eftersom fokuset historiskt legat på strukturer som hindrar den longitudinella konnektiviteten. Åtgärder som föreslås är bland annat

flottledsåterställning, att ta bort invallningar och återställa våtmarker. Naturskyddsföreningen instämmer i dessa åtgärder. Som tidigare nämnts är tydligare krav på kantzoner såväl inom jord- som skogsbruket ett effektivt sätt att värna/återställa naturliga funktioner längs sjöar och vattendrag.

Motverka påverkan från exploatering av strand och vattenmiljö

Naturskyddsföreningen instämmer i myndigheternas bedömning att den pågående översynen av strandskyddet är ett potentiellt hot mot konnektivitet i vattensystemen, men vill understryka att hotet gäller så mycket mer än bara konnektiviteten. Naturliga stränder har ofta en hög biologisk mångfald och över 1000 rödlistade arter har strandzonen och de intilliggande våtmarkerna och vattenmiljöerna som sin livsmiljö (Artdatabanken 2020). Den pågående nedmonteringen av strandskyddet är ett stort hot mot strändernas speciella livsmiljöer och arter och ytterligare försvagningar i strandskyddet riskerar att motverka måluppfyllelsen i den svenska restaureringsplanen. Föreningen anser att det är avgörande för såväl biologisk mångfald som vattenmiljö att det generella strandskyddet finns kvar och att inte kommunerna får möjlighet att upphäva eller införa strandskydd efter eget gottfinnande vilket för närvarande utreds i [Ett reformerat strandskydd \(Dir. 2025:59\)](#)

Naturskyddsföreningen anser att förutom fortsatt stark strandskyddslagstiftning är det viktigt att *tillsynen ökar* eftersom det ges många felaktiga strandskyddsdispenser och det även förekommer andra brott mot strandskyddslagstiftningen. För att stärka strandskyddets bidrag till att nå syftena med naturrestaureringsförordningen¹⁸ skulle Naturskyddsföreningen dessutom gärna se att det vid sidan av strandskyddets befintliga syften (som är inriktade på den allemansrättsliga tillgången på stränder och livsmiljöerna för djur och växter), infördes ett tredje syfte som är inriktat på att mildra negativa klimateffekter.

Åtgärder mot torka och vattenbrist

Myndigheterna föreslår bland annat åtgärder som stärker den vattenhållande förmågan i landskapet, minskade vattenuttag i känsliga system och allmänt biotopskydd för utströmningsområden på samma sätt som för källor. Naturskyddsföreningen instämmer i dessa förslag.

Idag finns krävs det varken anmälan eller tillstånd vid vattenuttag när det är uppenbart att allmänna eller enskilda intressen inte skadas genom vattenuttaget. Naturskyddsföreningen anser att det alltid ska krävas anmälan eller tillstånd i samband med vattenuttag. Föreningen anser dessutom att jordbrukets vattenbehov behöver ägnas större upp märksamhet, inte minst till följd av ett framtida klimat med större variationer i nederbörd mellan olika regioner. Många av de tillstånd för

¹⁸ Jämför Artikel 1.1(b) i naturrestaureringsförordningen

vattenuttag som finns idag är inte anpassade efter variationer i de naturliga systemen, varken säsongsvist eller för långsiktiga klimatförändringar. Naturskyddsföreningen anser att många äldre vattendomar som medger vattenuttag behöver omprövas. Det kan också, ur ett klimatperspektiv, finnas behov av tidsbegränsade tillstånd för vattenuttag.

Naturskyddsföreningen vill påminna om att *naturbaserade lösningar* ibland kan vara lämpliga åtgärder som kan bidra i restaureringsarbetet. Länsstyrelsen i Västra Götaland har tagit fram en [handbok](#) med många goda exempel på hur naturbaserade lösningar kan bidra till att hålla kvar vattnet i landskapet.

Åtgärder för att bevara kantzoner vid vattenmiljöer

Naturskyddsföreningen vill understryka att *funktionella kantzoner* inom både jordbruk och skogsbruk är en central åtgärd för att skydda och förbättra livsmiljöer i limniska miljöer, och gynna såväl vattenlevande arter som arter som lever i närheten av vatten. Föreningen anser att lagkrav på miljöhänsyn i skogen i form av [skydds-zoner mot vattendrag ska bli bindande](#). Även inom jordbruket måste incitamenten att använda sig av kantzoner bli större.

7. VÅTMARKER

Sverige är ett av världens mest våtmarksrika länder. Nästan en fjärdedel av Sveriges yta består av våtmarker (ca 9,3 miljoner ha). Våtmarksarealerna har i och för sig minskat kraftigt i Sverige under lång tid, men som påpekas i dialogunderlaget har de flesta livsmiljöerna generellt sett fortfarande tillräckligt stora arealer och en väl fungerande grön infrastruktur.

Naturskyddsföreningen vill understryka att det i naturvårdsarbetet i praktiken inte finns någon skarp gräns mellan sötvatten, källor, våtmarker och stränder. Därmed påverkar restaureringsåtgärder i vattnet de strandmiljöer, svämskogar och andra typer av våtmarker som finns i närheten, och vice versa. Detta innebär att samordningen mellan åtgärder inom olika ekosystem/åtgärdsområden är särskilt viktiga för att nå restaureringsmålen för dessa ekosystem och livsmiljötyper. Dessa kopplingar och samordningsbehov behöver tydliggöras i planförslaget.

7.1 Mål och krav enligt förordningen

Eftersom arealerna för de flesta livsmiljöerna är tillräckligt stora fokuserar åtagandena för att möta restaureringsförordningens krav i dialogunderlaget framför allt på att förbättra områden i icke gott tillstånd till gott tillstånd. Dessutom behöver vissa unika livsmiljöer som till exempel rikkärr och källor återetableras, men som påpekas i dialogunderlaget är återetablering i vissa fall omöjligt att genomföra på grund av klimatförändringar (palsmyrar och vissa källor). Då det gäller arter har ingen djupare analys gjorts, men myndigheterna förutsätter att restaurering av de olika

våtmarksmiljötyperna kommer att gynna dessa arter. Naturskyddsföreningen instämmer i denna bedömning.

7.2 Problemformulering och analys

Myndigheterna framhåller att de största hoten mot Sveriges våtmarksmiljöer är förändrad hydrologi, jord- och skogsbruk, luftföroreningar och avsaknad av hävd. Därför inriktas förslagen på åtgärder mot att minska dessa faktorerers negativa påverkan.

Naturskyddsföreningen instämmer i denna bedömning, men vill samtidigt understryka vikten av att skydda fler våtmarker. Genomförandet av myrskyddsplanen går långsamt och stora myrområden saknar fortfarande skydd. Genomförandet av myrskyddsplanen är en central åtgärd för att kunna nå miljömålet *Myllrande våtmarker*, men också för att uppnå gynnsam bevarandestatus för myrnaturtyper i art- och habitatdirektivet.

7.3 Möjliga åtgärder och styrmedel

De åtgärder som föreslås i dialogunderlaget är främst kopplade till hydrologisk restaurering, röjning och hävd. Naturskyddsföreningen välkomnar samtliga förslag på åtgärder som presenteras men vill understryka att både åtgärdstakten och genomförandet av myrskyddsplanen behöver öka samt att det även krävs mer storskaliga insatser som att minska atmosfäriskt kvävenedfall och hejda den globala uppvärmningen för att rädda många svenska myrar. Naturskyddsföreningen vill dessutom framhålla vikten av att arbeta utifrån ett landskapsperspektiv/avrinningsområdesperspektiv. Målet med att restaurera våtmarker innebär bland annat att återställa hydrologin och därmed även våtmarkernas vattenhållande förmåga, vilket innebär att ett betydligt större område än själva våtmarken behöver tas i beaktande i samband med restaureringsåtgärder.

Hydrologisk restaurering

Naturskyddsföreningen delar myndigheternas bedömning att det behövs förenklad lagstiftning för att underlätta igenläggningen av diken. Passiv restaurering genom att helt enkelt låta diken växa igen kan också vara en viktig åtgärd i vissa miljöer. Föreningen vill samtidigt påminna om att det fortfarande är tillåtet med nydikning i delar av landet och att skyddsdikning i regel endast kräver en anmälan till Skogsstyrelsen. Omfattande dikesrensning pågår också på många ställen. Enligt Skogsstyrelsen bör ingen dikesrensning ske i skogsområden med höga miljövärden, men detta är bara en rekommendation. Naturskyddsföreningen anser att regelverken för dikning ska ses över och att dikesrensning och skyddsdikning på torvmarker ska förbjudas.

Hävd

Vissa våtmarker som till exempel strandängar är beroende av hävd och skötsel. Idag är minskat bete och slåtter, med påföljande igenväxning, av naturliga fodermarker en av de viktigaste hotfaktorerna för rödlistade strandarter. Hävd av strandängar och myrar innebär regelbunden störning och borttransport av näring. Vegetationen blir därmed relativt lågvuxen och artrik med lite förna, vilket bland annat gynnar vadarfåglar som lättare hittar föda på marken. Bevarande och återupptagen hävd på våtmarker är viktigt för hotade arter men också för att bevara ett kulturhistoriskt minne över hur man tidigare brukat våtmarkerna.

I Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län kan markägare få ersättning för att genomföra myrslåtter. Detta stöd stoppades 2023 men har nu återupptagits vilket Naturskyddsföreningen välkomnar. Föreningen vill understryka att fortsatt stöd i form av miljöersättningar till utförare av myrslåtter är avgörande för att upprätthålla verksamheten, förhindra försämring och bevara de unika miljöer som slåttermyrarna utgör. Länsstyrelsen i Norrbotten påpekar att uppföljning av miljönyttan med myrslåtter är bristfällig och att [uppföljningsmetoder behöver utvecklas](#).

I dialogunderlaget föreslås att bidragssystemen för hävd ses över och eventuellt riktas mot livsmiljötyper. Dessutom framhålls vikten av information, rådgivning och ett nära samarbete mellan markägare, länsstyrelsen, ideella föreningar m fl. Naturskyddsföreningen instämmer i detta.

Återetablering

I dialogunderlaget framhålls att våtmarker i viss mån behöver återetableras för att referensarealen ska uppnås för livsmiljötyperna rikkärr, källor och källkärr, samt kalktuffkällor. Naturskyddsföreningen instämmer i detta, men vill samtidigt understryka att det tar tid att återskapa våtmarker. De senaste årens ryckighet och kortsiktighet i bidragssystemen har försvårat och försenat åtgärdsarbetet. Åtgärdstakten behöver öka och det behövs långsiktig finansiering av åtgärder, inklusive skötsel.

Källor

Naturskyddsföreningen vill speciellt framhålla vikten av skydd av källor. Källor utgör unika miljöer som ofta hyser en särpräglad flora och fauna. Källor med omgivande våtmark i jordbruksmark omfattas av det generella biotopskyddet, men andra källmiljöer måste idag skyddas genom att länsstyrelsen eller kommunen beslutar om att källan ska utgöra ett biotopskyddsområde. En fungerande insamling av kvalitetssäkrad information om källor är grundläggande för att vi ska veta var dessa miljöer finns. Denna kunskap är nödvändig för att hänsyn ska kunna tas till exempel i samband med skogsbruk som i dagsläget utgör det största hotet mot livsmiljöer och arter i svenska källor. I dialogunderlaget föreslås att källor i skogslandskapet ska skyddas i hela landet som en generell biotop. Naturskyddsföreningen instämmer i

detta. Föreningen anser att källor bör omfattas av det generella biotopskyddet oavsett var i landskapet de återfinns.

Samrådsplikt vid dikesrensning och anmälningssplikt för skogsbilvägar (12:6-samråd

I dialogunderlaget föreslås en allmän anmälningssplikt (12:6-samråd) vid dikesrensning till länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen. Vidare föreslås anmälningssplikt i samband med anläggande av skogsbilvägar. Naturskyddsföreningen välkomnar dessa förslag.

Torvtäkt

Trots stor, negativ påverkan på miljön pågår torvtäkt fortfarande på flera platser i Sverige. Andelen myrar som är påverkade av torvtäkt är störst i södra delen av landet och lokalt kan torvtäkter stå för en betydande andel av våtmarksförlusten. Myndigheterna föreslår i dialogunderlaget att möjligheten att få ett nytt eller förlängt tillstånd till torvtäkt ska begränsas. Naturskyddsföreningens anser att förslaget är ett steg i rätt riktning, men att förslag även bör tas fram om hur befintliga tillstånd till torvbrytning som sträcker sig över lång tid kan återkallas.

8. ÖVRIGA LAND- OCH KUSTEKOSYSTEM

8.1 Mål och krav enligt förordningen

-

8.2 Vad händer om vi fortsätter som nu?

-

8.3 Möjliga åtgärder och styrmedel

I avsnittet lyfts ett bibehållet och stärkt strandskydd fram som viktigt för att förbättra förutsättningarna för havsstränderna, men detta utvecklas inte vidare och inga konkreta åtgärdsförslag lämnas.

8.4 Vilka konsekvenser kommer åtgärderna få?

-

8.5 Övervakning och uppföljning

I avsnittet konstateras att det saknas kartering och övervakning av samtliga övriga land- och kustekosystem, undantaget glaciärer. Trots detta lämnas inga förslag på hur en sådan kartering och övervakning bör läggas upp.

9. MARINA MILJÖER

9.1 Mål och krav enligt förordningen

Det är problematiskt att man fortfarande vet så lite om utbredning och status av marina livsmiljöer, men bra att förordningen förhoppningsvis kommer att leda till förbättrade kunskaper. Naturskyddsföreningen instämmer i att det i den marina miljön är rimligt att fokusera på restaurering i Natura 2000-områden fram till 2030, samtidigt som man pekar ut nya områden för att nå målet om 30% skydd till 2030.

Vi instämmer också i bedömningen att många mobila marina arter är svåra att knyta till specifika livsmiljöer, och många är beroende av många olika miljöer för olika syften. Det innebär att det finns ett stort behov av breda och övergripande åtgärder. Många mobila arter är beroende av pelagiska ekosystem, och det är en brist i förordningen att dessa inte finns listade i Annex II.

9.2 Vad händer om vi fortsätter som nu?

Naturskyddsföreningen konstaterar att den marina miljön till stora delar inte är i gott tillstånd, och att de åtgärder som finns på plats idag inte räcker för att förbättra tillståndet hos många naturtyper och arter. Om vi fortsätter som idag kommer många ekosystemkomponenter i den marina miljön att fortsätta försämrast. Detta gäller bland annat kustekosystem som drabbas hårt av exploatering och övergödning, utsjön där syrebristen är utbredd och fiskbestånden fortsatt befinner sig på gränsen till kollaps, musselbankar som minskar i utbredning vilket tillsammans med bifångster påverkar våra populationer av sjöfågel, revmiljöer där bottentrålning fortfarande förstör och förhindrar återväxt, och djupa mjukbottenar som är så påverkade av bottentrålning att vi inte längre vet hur de kan se ut om de får vara orörda.

Problembeskrivningen bör kompletteras så att det framgår att undervattensbuller inte bara har påverkan på däggdjurs kommunikation, också kan ha mycket allvarigare effekter. Höga ljudnivåer som explosioner kan till och med döda allt från plankton till fiskar och däggdjur som befinner sig för nära, men kan också orsaka störningar, beteendepåverkan och utträngning från viktiga habitat som på sikt kan få effekter på populationsnivå.

Dialogunderlaget fastslår att exploateringen av grunda kustvattenområden fortsätter att öka. Naturskyddsföreningen anser att strandskyddet är ett mycket viktigt verktyg för att bromsa denna utveckling. Det bör vara tydligt i det underlag som presenteras för regeringen.

Det är bra att dialogunderlaget tar upp kumulativ påverkan ("olika typer av påverkan samverkar"), men problematiken med kumulativ påverkan bör ges större utrymme i det planförslag som presenteras för regeringen.



9.3 Möjliga åtgärder och styrmedel

Vi ser mycket positivt på förslaget att komma med nya juridiska verktyg för områdesskydd (åtgärd nr 19). Detta är viktigt för att kunna peka ut områden för restaurering, men också för att kunna utpeka områden med strikt skydd för hela ekosystemet även i ekonomisk zon, något som Naturskyddsföreningen ser som ett viktigt verktyg för att uppnå god status i havsmiljön. En förändring i fiskelagen är också nödvändig för att kunna genomföra restaureringsåtgärder som avsevärt försvårar för fisket (åtgärd nr 15).

Vi saknar i underlaget framför allt referenser till de åtgärder som behöver genomföras med hjälp av den gemensamma fiskeripolitiken. Passiv restaurering, som av nödvändighet är det som är mest aktuellt i havsmiljön, kräver att fisket stoppas eller åtminstone kraftigt begränsas i de områden som ska restaureras. I områden utanför trälgränsen kommer detta att kräva processer under artikel 11 i den gemensamma fiskeripolitiken, något som enligt förordningen (art 18) ska redovisas i de nationella restaureringsplanerna. Det är viktigt att som förordningen föreskriver göra tydliga kopplingar till den gemensamma fiskeripolitiken och i planen beskriva vilka processer som kommer att drivas för att uppnå arealmålen i havsmiljön.

Naturskyddsföreningen ser åtgärder i fisket som mycket viktigt i restaureringsarbetet. Fortsatt arbete för att stoppa bottentrålning i skyddade områden även utanför trälgränsen kommer att ha stor betydelse. En kvotsättning som tillåter återhämtning av fiskbestånd i utsjön är även det helt nödvändig för att nå god miljöstatus, och Sverige bör överväga att inte dela ut hela de beslutade kvoterna om besluten i rådet sätter kvoter som inte tillåter återhämtning. Detta är inget som Sverige ensamma kan hantera, eftersom kvotbeslut tas under den gemensamma fiskeripolitiken, men att inte nämna detta är att utelämna bland de viktigaste åtgärderna som krävs för att uppnå balans i de marina ekosystemen. I vissa fall behöver även fritidsfisket begränsas, till exempel i områden där sportfisket fokuserar på stora rovfiskar eller där fritidsfiske med garn kan orsaka bifångster av hajar, rockor, sällsynta fiskarter, sjöfågel eller marina däggdjur.

Undervattensbuller behöver i större utsträckning regleras i skyddade områden och i restaureringsområden. Impulsivt buller uppstår främst genom konstruktioner och explosioner och kan regleras genom de villkor som sätts vid tillståndsprövning, medan kontinuerligt buller från till exempel fartyg och fritidsbåtar behöver regleras på andra sätt. Det räcker i många fall inte att sätta gränsvärden eftersom det kräver noggrann uppföljning och efterföljande åtgärder om gränsvärdena överskrids. Därför kan det vara bättre att redan från början införa konkreta åtgärder, till exempel hastighetsbegränsningar eller tillträdesförbud, antingen för alla farkoster eller ibland särskilt för tex vattenskotrar. Vad gäller åtgärd nr 17 skulle vi därför vilja föreslå att en komplettering av sjötrafikförordningen även bör gälla djupare vatten, eftersom hastighetsregleringar inte enbart minskar erosion i grundare områden, utan även kan



vara mycket effektiva för att minska nivåer av undervattensbuller både i grunda och djupa områden.

För att minska negativ påverkan från undervattensbuller kan man i vissa fall också behöva reglera användning av ekolod, särskilt ekolod med huvudfrekvens under 200 kHz, eftersom dessa ofta överlappar med frekvenser som används av tumlare och kan störa kommunikation i viktiga områden för tex kalvning.

En viktig åtgärd för att bromsa försämringen i grunda kustvatten är ett fungerande strandskydd. Strandskyddet är skapat för att begränsa exploateringen av kustzonen och bör stärkas och fortsätta appliceras för detta ändamål. För att uppnå förbättring behövs ett aktivt skydd av hela kustzonen, och restaurering i kombination med fiskefredningar för återhämtning av kustnära rovfiskbestånd.

Det är väl känt att åtgärder mot övergödning av havet framför allt måste vidtas på land och att det framför allt är inom Vattenmyndighetens åtgärdsprogram som dessa åtgärder genomförs. Naturskyddsföreningen är därför tveksam till åtgärder som syftar till att begränsa internbelastningen genom tekniska metoder som till exempel fosforfällning, och till åtgärder som syftar till att motverka övergödningen genom odling av blå fånggrödor. Det saknas tillförlitlig forskning som visar att odling av blå fånggrödor på ett verkningsfullt sätt kan reducera näringshalten i havet – tvärtom kan åtgärden leda till negativa konsekvenser som till exempel skador på bottenarna under odlingarna. Då det gäller tekniska åtgärder för att motverka internbelastning som t. ex. lågflödesmuddring, syresättning av bottenar och aluminiumfällning utgör dessa inte kostnadseffektiva metoder för att begränsa internbelastningen och de leder endast i undantagsfall till positiva effekter på havsmiljön. Naturskyddsföreningen anser inte heller att det är en lämplig åtgärd att ta fram vattenbrukstekniker som inte förorenar i lika hög grad som dagens för användning i områden som inte uppnår god miljöstatus. Föreningens uppfattning är att vattenbruk framför allt bör ske i recirkulerande system på land.

9.4 Vilka konsekvenser kommer åtgärderna få?

När man tittar på vilka konsekvenser som de föreslagna åtgärderna kommer att få bör man också utvärdera i vilken utsträckning åtgärderna minskar kumulativa effekter på havsmiljön. Är de föreslagna åtgärderna de som mest effektivt minskar kumulativ påverkan?

9.5 Författningsförslag till följd av föreslagna åtgärder

Naturskyddsföreningen vill framhålla vikten av att de författningsförslag som lämnas i redovisningen av uppdraget är genomarbetade och konsekvensbeskrivna så att de kan remitteras direkt.

9.6 Övervakning och uppföljning

I dialogunderlaget anges att det finns behov av särskilda anpassningar och utveckling av den uppföljning som sker inom övervakningsprogrammet enligt havsmiljöförordningen för att övervakningen ska uppfylla de krav som finns i naturrestaureringsförordningen. Detta utvecklas dock inte vidare. Naturskyddsföreningen anser att det är viktigt att en tydlig beskrivning av tillkommande delar i övervakningen, inklusive ansvarsfördelning, finns med i planförslaget.

9.7 Övrigt

-

10. URBANA EKOSYSTEM

10.1 Mål och krav enligt förordningen

-

10.2 Avgränsning av urbana ekosystemområden

Naturskyddsföreningen ställer sig bakom förslaget till avgränsning av urbana ekosystemområden, men ifrågasätter lämpligheten i att tillämpa undantaget för att begränsa kravet på ingen nettoförlust av urban grönyta och trädäckning fram till och med 2030. Tillämpningen av undantaget motiveras inte, och skulle innebära att en mycket stor del av de svenska ekosystemområdena fortsätter förlora grönytor och stadsträd.

Naturskyddsföreningen konstaterar att ett gemensamt mått på krontäckning och andel grönyta fungerar dåligt för att beskriva tillståndet i större stadskommuner. Att det finns god tillgång på grönytor i Skärholmen är en klen tröst för boende i Vasastan. Naturskyddsföreningen förordar därför att analysen av krontäckning och andel grönyta genomförs på stadsdelsnivå (eller motsvarande).

10.3 Problembeskrivning och analys

Naturskyddsföreningen anser att problembeskrivningen inom flertalet områden behöver kompletteras och fördjupas.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att det är många intressen som konkurrerar om ytor men att det samtidigt finns ett stort intresse bland kommuner och olika samhällsaktörer för grönska, träd, ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Utvecklingen för grönytor i de större städerna talar dock sitt tydliga språk- idag är incitamenten för att bevara grönytor alltför svaga.

Problemanalysen bör fördjupas med avseende på hur fördelningen av kostnader och nyttor ser ut idag vid bevarande och utveckling av urbana grönytor, ekosystemtjänster och hur de kan fördelas på ett sätt som ger starkare incitament för privata markägare och byggherrar att bidra i arbetet.

I problemanalysen konstateras att grönytor och trädäckningen minskar i flera svenska städer och att detta riskerar medföra att fler urbana ekosystem i Sverige framöver inte når upp till de krav som naturrestaureringens artikel 8 ställer. Naturskyddsföreningen anser att planförslaget inte bara bör redovisa vilka kommuner som idag inte uppfyller tröskelnivån om 45% grönyta och 10% krontäckning, utan också vilka som riskerar att hamna under dessa tröskelnivåer under perioden fram till 2050 om inte ytterligare åtgärder vidtas.

10.4 Beskrivning av möjliga åtgärder och styrmedel och av vilka skäl de valts

I dialogunderlaget konstateras att PBL skulle behöva genomlysas för att utreda om det behövs ytterligare verktyg för att kommunen ska kunna arbeta mot artikel 8 och övriga artiklar i förordningen och om det ska ställas tydligare krav för bevarande och ökande av grönytor och trädkröntäckning. Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang lyfta fram att en sådan genomlysning även behöver omfatta integrering av stadsgrönska i byggnader. Ofta lyfts krångliga byggregler, parkeringsnormer, brist på kunskap och erfarenhet av tekniska lösningar för gröna fasader och tak samt osäkerheter kring brand- och fuktskyddsklassning¹⁹ fram som hinder för ökat användande.

Naturskyddsföreningen anser att planförslagets åtgärder för restaureringsinsatser i urbana ekosystem även bör innefatta restaurering av akvatiska miljöer som vattendrag och småvatten, och att områden som skulle kunna omfattas av naturbaserade lösningar som gynnar både biologisk mångfald och klimatanpassning ska anges i kommunernas översiktsplaner. Ett exempel på sådana multifunktionella åtgärder är dagvattendammar och våtmarker där dagvattnet samlas upp innan det leds vidare. Samtidigt som dammarna bidrar till att vattnet renas, skyddar de också mot översvämningar vid kraftiga regn och erbjuder livsmiljöer för såväl växter som djur i och gynnar därmed den biologiska mångfalden i staden.

I dialogunderlaget föreslås att grönytor och grönområdets ställning i planering och byggande ska stärkas, till exempel genom krav på redovisning av grönytor i översiktsplanen. Naturskyddsföreningen instämmer i detta och vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram vikten av vatten och våta miljöer i den urbana miljön. Dammar, småvatten och vattendrag har förmåga att bidra till både vattenrening och klimatanpassning, samtidigt som de gynnar den biologiska mångfalden i den urbana miljön. Föreningens förhoppning är att naturbaserade lösningar i framtiden ska bli ett

¹⁹ <https://www.cocity.se/wp-content/uploads/2018/04/grona-klimatskal-fukt-och-brand.pdf>

viktigt verktyg för att genom planering och utveckling av städer och tätorter främja såväl biologisk mångfald och ekosystem som bidra med klimatnytta, översvämningsskydd och estetiska värden.

En viktig förutsättning för att grönytor och stadsträd ska värnas i den kommunala planeringen är att de många nyttor de bidrar med blir mer synliga och kända. Enligt den fördjupade utvärderingen av miljömålet god bebyggd miljö har de tidigare satsningarna på ekosystemtjänster fått visst genomslag i kommunal översiktlig planering²⁰. Även den senaste vägledningen om grönplanering kan väntas öka kommunernas kunskap i frågan. Erfarenheter visar dock att attityder och arbetssätt tar tid att förändra, och det är därför viktigt att fortsätta satsningarna på att synliggöra värdet av ekosystemtjänster genom att fortsätta utveckla vägledning och sprida goda exempel.

Naturskyddsföreningen anser att kravet på att stoppa förlusterna av urbana grönområden bör omvandlas till ett etappmål i miljömålssystem kopplat till miljökvalitetsmålet *god bebyggd miljö*. På så sätt kan uppföljningen och rapporteringen av utvecklingen för urbana grönområden ske årligen som en del i miljömålsuppföljningen, vilket skapar bättre förutsättningar att justera styrmedel om det visar sig nödvändigt.

10.5 Vilka konsekvenser kommer åtgärderna få?

Naturskyddsföreningen saknar en kvantitativ bedömning av de föreslagna åtgärdernas bidrag till att nå målet om att stoppa förlusterna av urbana grönområden och krontäckning. Det kommande planförslaget behöver också innehålla en bedömning av vilka anslagposter som behöver tillskott av resurser och hur stora tillskott som behövs för att nå de bindande målen.

10.6 Övervakning och uppföljning

Naturskyddsföreningen anser att beskrivningen av övervakning och uppföljning behöver utvecklas. Det bör klargöras vilken myndighet som ska ansvara för uppföljningen och hur resultaten ska förmedlas till regeringen.

11. POLLINATÖRER

11.1 Mål och krav enligt förordningen

-

11.2 Vad händer om vi fortsätter som nu?

²⁰ [God bebyggd miljö - fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet \(boverket.se\)](#)



-

11.3 Möjliga åtgärder och styrmedel

Dialogunderlaget innehåller flera lämpliga, möjliga åtgärder för att gynna pollintaörer. Det är viktigt att dessa genomförs och att åtgärder för pollinatörer inkluderas i både jordbrukslandskap, skog, brynmiljöer, infrastruktur och urbana grönytor. Här kan också den lokala naturvården ha en viktig roll som behöver möjliggöras.

Naturskyddsföreningen instämmer i att den statliga förvaltningen bör anpassas för att nå restaureringsförordningens mål. Det bör också inkludera att i prioritera ekologiska jordbruksarrendatorer, då de ekologiska principerna har stora fördelar för rikedom av pollinatörer. Se vidare kommentarer angående ekologiskt och bekämpningsmedel under artikel 4.

Som en del av satsningen på infrastrukturens gräsmarker för att gynna pollinatörer, bör Vattenfall och Svenska kraftnät få i uppdrag att identifiera och förvalta artrika kraftledningsgator på ett ändamålsenligt sätt för pollinatörer, i likhet med miljömålsberedningens förslag i SOU 2025:21.

11.4 Övervakning och uppföljning

Naturskyddsföreningen välkomnar att det ska införas en nationell övervakning av pollinatörer, men efterfrågar förslag som redogör för roller och ansvar i detta arbete, inklusive konkreta förslag på ändringar i myndighetsinstruktioner om detta bedöms nödvändigt.

12. NÖDVÄNDIGA FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR TILL FÖLJD AV FÖRORDNINGEN

Naturskyddsföreningen har skickat in skriftliga svar på de frågor som ställdes av myndigheterna inför dialogmötet med juridiskt sakkunniga om nödvändiga författningsändringar med anledning av Naturrestaureringsförordningen som hölls den 17 oktober 2025. För detaljerade synpunkter hänvisar vi till denna skrivelse.

13. PÅGÅENDE REGERINGSUPPDRAG MED STARKA KOPPLINGAR TILL FRAMTAGANDET AV FÖRSLAG TILL PLAN

Naturskyddsföreningen deltar i dialoger kring regeringsuppdragen om revidering av vägledning för skogliga livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet respektive referensarealer för hävdade gräsmarker och framför sina synpunkter rörande dessa

uppdraags kopplingar till processen med framtagande av nationell restaureringsplan där.

Särskilt om miljökonsekvensbeskrivningen

Om jämförelsealternativet

Naturskyddsföreningen anser att det är missvisande att presentera det framtagna jämförelsealternativet som ett "max-alternativ" ur ett naturrestaureringsperspektiv. I beskrivningen av jämförelsealternativet anges att detta utgår ifrån de referensarealer för skogliga livsmiljötyper som Naturvårdsverket med flera myndigheter redovisade i ett regeringsuppdrag år 2024. Redan i detta regeringsuppdrag var dock utgångspunkten enligt regeringens direktiv att "*ange de minsta arealer som krävs för att Sverige ska uppfylla kraven i art- och habitatdirektivet och vara i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur*". Vidare angavs att "*För hävdberoende naturtyper ska hänsyn tas till den tekniska och ekologiska genomförbarheten av att återetablera naturtyperna till det minimum som krävs och bedöms vara ekonomiskt möjligt*". Något utrymme för att ta hänsyn till vad som är "ekonomiskt möjligt" finns inte i definitionen av gynnsam referensareal, vilket innebär att redan de arealer som ligger i den högre delen av det intervall som föreslås i redovisningen är för låga för att motsvara kraven i förordningen. De arealer som ligger till grund för jämförelsealternativet motsvarar rimligen därmed i bästa fall förordningens miniminivå (för skogsnaturtyper) och i värsta fall en ambitionsnivå som ligger under miniminivån (för hävdberoende gräsmarker). De utgör därmed inte något "max-alternativ".

Om konsekvenserna av planförslaget

Naturskyddsföreningen konstaterar att Naturvårdsverket och Jordbruksverket bedömer att de referensarealer för hävdberonde gräsmarkslivsmiljötyper i odlingslandskapet som ligger till grund för planförslaget inte är tillräckliga för att långsiktigt bevara de arter och naturtyper som är knutna till dessa miljöer (se under avsnitt 4 ovan). Samma bedömning görs för skogsnaturtyperna vid användning av 1995 års arealer som referensareal. Det behöver därmed tydligt framgå av konsekvensbedömningen av planförslaget att de typiska arterna i odlings- och skogslandskapets livsmiljötyper riskerar att fortsätta minska och på sikt riskerar att försvinna från stora delar av sina naturliga utbredningsområden även om planförslagets åtgärder genomförs.

Naturskyddsföreningen konstaterar att de åtgärder som ingår i planförslaget i flertalet fall är mycket luddigt och övergripande beskrivna, vilket gör det svårt att kvantifiera alternativets konsekvenser och därmed även att lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen. Detta är en brist som så långt som möjligt bör åtgärdas innan planförslaget överlämnas till regeringen.

För Naturskyddsföreningen
Stockholm dag som ovan

Jörgen Sundin, Strateg biologisk mångfald

Jenny Ekman, Sakkunnig jordbruk

Ida Carlén, Sakkunnig hav

Mia Svedling, Sakkunnig sötvatten

Malin Sahlin, Sakkunnig skog