Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Direkt: 08 624 74 00
Fax: 08 85 13 29
Allmänt: info@wwf.se
linda.berglund@wwf.se
www.wwf.se

Miljödepartementet

Ulriksdal 25 oktober 2022

WWFs remissvar på EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Inledning

Övergripande ställningstagande

WWF ser stor potential för att förslaget till restaureringsförordningen ska få avgörande betydelse för att möta natur- och klimatkrisen. Förordningsförslaget skulle bli den första nya breda naturlagstiftningen sedan 1992 – alltså efter att Sverige gått med i EU.

En restaureringsförordning på EU-nivå behövs för att bekämpa gränsöverskridande hot mot miljön och naturen. I likhet med kommissionen anser WWF att det är nödvändigt att agera på EU-nivå för att tackla förlusten av biologisk mångfald och klimatförändringar med lösningar både inom och mellan medlemsstater. Förslaget till förordning kompletterar befintlig naturvårdslagstiftning och underlättar genomförandet av annan EU-rättslig lagstiftning. Lagförslaget skulle även förbättra måluppfyllelsen av våra nationella miljömål och relaterade Agenda 2030 mål betydligt.

För att vända den negativa trenden för biologisk mångfald och säkra en återhämtning till år 2030 behövs omfattande återskapande av natur. Restaurering av land-, vatten- och havsekosystem ger också många andra fördelar än att förbättra förutsättningarna för biologisk mångfald. Det skulle stärka ekosystemtjänster såsom förbättrad vattenkvalitet, ökat kustskydd, minskad sårbarhet mot översvämningar, minskad erosion och jordflykt, ökad pollination, stärkta sociala och kulturella värden (t ex friluftsliv och jakt) och förbättra förutsättningarna för verksamheter som är beroende av biologiskt rika och fungerande ekosystem. Det är också ett sätt att arbeta med naturliga ekosystem och processer för att minska klimatutsläppen genom ökad kolinlagring. Med mer robusta ekosystem kan vi bättre stå emot de effekter som följer i klimatförändringarnas spår. Vi ser även att lagförslaget kan bidra till trygg försörjning av livsmedel, säker och trygg vattentillgång och skydd mot naturkatastrofer. Ett omfattande restaureringsarbete ge också förutsättningar till engagemang och sysselsättning hos lokalbefolkningar.

Det är en fördel att förslaget till ny lagstiftning är utformad som en förordning, vilken kommer att gälla direkt i medlemsstaterna. Det är viktigt eftersom vi har sett att naturvårdsdirektiven har tagit väldigt lång tid att implementera i nationell lagstiftning och tillämpningen har brustit. Samtidigt är förordningen konstruerad på ett sådant sätt att man sätter mål för medlemsländerna och lämnar stor frihet och flexibilitet att utforma hur bestämmelserna ska uppnås genom nationella restaureringsplaner. Sverige har redan ett pågående arbete med restaurering och det föreslagna EU regelverket skulle utveckla och stärka arbetet. Som betonas i EUs strategi för biologisk mångfald så kommer det dock att krävas insatser från alla håll – medborgare, företag, arbetsmarknadens parter – och starka partnerskap på och mellan olika nivåer, lokal, regional, nationell och europeisk nivå.

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen

Stiftelsens generalsekreterare:
Håkan Wirtén

Registrerad som:
Världsnaturfonden WWF
Org.nr: 802005-9823
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746

100% återvunnet papper

Förslaget är i stora delar ambitiöst men fullt möjligt att uppnå i Sverige och EU men det kommer att krävas bland annat ökade incitament för restaurering, nya marknadslösningar och en politik som fokuserar mer på ekosystemens långsiktiga produktivitet.

I remissvaret har vi fokuserat på fördelar och konsekvenser för Sverige med den föreslagna restaureringsförordningen. Flertalet samhällsnyttor med lagförslaget gäller givetvis hela EU. Vi vädjar också till Sverige att se till hela EUs bästa och inte stoppa lagförslaget eller verka för försvagningar enbart för att det är delar av bestämmelserna som kan bli svårare att nå just i Sverige.

Sammanfattande synpunkter

• Vi är mycket positiva till förslagets mål om att restaurera 20 procent av land och hav till 2030, och alla ekosystem i behov av restaurering till 2050.

• Det finns ett stort **genomförandeunderskott** gällande naturvårdsdirektiven i Sverige och inom EU. Helt avgörande i förslaget till restaureringsförordning är att det finns ekosystemspecifika **tidsatta och siffersatta mål** för att nå annan EU-rättslig miljölagstiftning såsom havsmiljödirektivet, ramdirektivet för vatten, fågeldirektivet och livsmiljödirektivet

• Det är bra att förslaget innehåller ekosystemspecifika mål och **additativa indikatorbaserade restaureringsmål** för pollinatörer samt jordbruks- och skogsekosystem.

• Vi är positiva till förordningens fokus på **naturbaserade lösningar** för att bland annat **minska utsläpp av växthusgaser** men även öka **kolsänkor** för att bekämpa klimatkrisen. Det är dock viktigt att dessa insatser inte sker på bekostnad av andra miljövärden.

• Vi tycker det är bra att förslaget särskilt tar upp vikten av att **restaurera konnektivitet** utifrån **arternas ekologiska krav** samt att förslaget innehåller krav på **ickeförsämring.**

• **Konsekvensbedömningen** visar att fördelarna är större än kostnaderna för var och en av de viktigaste ekosystemtyperna. Det är viktigt att komma ihåg att jordbruk, skogsbruk och fiske är sektorer som är **beroende av livskraftiga/väl fungerande ekosystem för en långsiktig och hållbar produktion.**

WWF vill se en rad förstärkningar som redogörs för nedan:

- WWF vill se ett höjt mål för restaurering av fritt strömmande vatten (höjning från 2 till 15% till 2030; 178 000 km) samt ett höjt mål för torvmarker, i synnerhet för torvmarker i skog.
- Det bör anslås ökade medel inom EUs budget för restaurering för att underlätta genomförandet av förordningen. Öronmärkt finansiering för naturrestaurering bör vara med i översynen av EUs Multiannual Financial Framework.
- Marin restaurering bör underlättas genom skrivningar i restaureringsförordningen som kopplar till EUs gemensamma fiskeripolitik. I dagsläget försvårar de sk ”joint recommendations” processerna under EUs gemensamma fiskeripolitik bildande av marint skydd.
- Det är viktigt att en betydande del av restaureringsåtgärderna påbörjas/genomförs innan 2030, så att det inte skjuts upp och blir väldigt bråttom att göra åtgärder strax innan

2040 eller 2050. Det kan göra det svårare att nå lagkraven om få insatser behöver göras innan 2030.

- Mekanismerna för att se till att medlemsländerna följer lagstiftningen måste garantera genomdrivande och tillräcklig övervakning för att säkerställa att medlemsländerna bidrar till det övergripande målet.
- Restaureringsförordningens genomförande bör tydligt integreras i den gemensamma jordbrukspolitiken i samband med nästa översyn och reform av CAP (Common Agricultural Policy).

Finansiering

För att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningen bör kommissionen åläggas en skyldighet att bedöma det befintliga EU-stöd som finns tillgängligt för restaurering av natur och undersöka möjligheterna att utöka dessa, till exempel genom att avsätta särskilda medel för restaurering av natur, i enlighet med halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen.

Det skulle behövas ett tydliggörande om hur kommissionen ser att restaureringsregelverket ska fungera i relation till statstödsreglerna.
Eftersom lagförslagets krav riktar sig till medlemsländerna och inte mot enskilda markägare, ser vi dock inte att det borde påverka lantbrukares möjlighet till ersättning inom CAP.

Det är viktigt att underlätta för näringslivet brett att finansiera restaureringsåtgärder genom payment for ecosystem services. Det kan ge ett viktigt ekonomiskt bidrag till restaureringsarbetet vid sidan av statliga investeringar. Företagen kan på så sätt också kompensera sin negativa verkan på klimat och biologisk mångfald.

I Sverige kan definitionerna av städer och förorter göra så att bestämmelsen om urbana ekosystem blir svår att tillämpa. Detta eftersom LAU i Sverige är definierat som kommun, vilket skulle leda till att en del kommuner i sin helhet kan bli att betrakta som områden där reglerna för urbana ekosystem blir tillämpliga. Kanske skulle en ändra definition således vara bättre i Sverige.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

WWF delar EU-kommissionen uppfattning om att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen på grund av att miljöproblemen är omfattande och gränsöverskridande samtidigt som de har stor betydelse för allmänheten inte minst genom påverkan på vår hälsa och ekonomi. EU har kompetens för en gemensam miljö- och klimatpolitik och lagstiftning som även berör skogen. Sverige och EU delar på så sätt kompetens avseende skydd, restaurering och brukande i skogen.

WWF anser att förordningsförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att den biologiska mångfalden i EU ska vara på väg att återhämta sig senast 2030. Medlemsländernas bristande förmåga att nå upp

till kraven i naturvårdsdirektiven och att agera på frivilliga åtagande kring restaurering visar att lagstiftning på området är nödvändigt för att vända trenden för biologisk mångfald.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Det offentliga samrådet visar ett mycket stort stöd för bindande restaureringsmål.
33 europeiska expert-nätverk/organisationer och mer än 1400 forskare har uppmanat EU-kommissionen att verka för en ambitiös restaureringslagstiftning. Även många företagsföreträdare kräver att en ambitiös restaureringslagstiftning snabbt kommer på plats.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Vi instämmer i EU-kommissionens och flera myndigheters bedömning att nyttorna av förordningens genomförande på sikt kommer att överstiga kostnader. Däremot bedömer vi, med stöd av myndigheternas analyser att kostnaderna för genomförande är högre än vad EU-kommissionen hittills har uppskattat för Sverige. I sammanhanget vill vi också poängtera att åtgärder som är lönsamma ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är inte alltid lönsamma ur ett företagsperspektiv. Detta marknadsmisslyckande för miljö bör därför korrigeras genom ekonomiska styrmedel och stärkt lagstiftning.

5. ÖVRIGA INSLAG

Inga synpunkter

KAPITEL I
ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Vi är mycket positiva till förslagets övergripande mål om att restaurera 20 procent av land och hav till 2030, och alla ekosystem i behov av restaurering till 2050. Vi tror att det är betydelsefullt att utöver de specifika tidsatta målen ha ett övergripande ambitiöst mål. Denna procentsiffra höjer ambitionsnivån från övriga artiklar i förordningen under förutsättning att endast effektiva och arealbaserade åtgärder räknas in såsom det är formulerat nu.

Även om det övergripande målet fastställs på EU-nivå är det av avgörande betydelse att varje medlemsstat bidrar på ett rättvist sätt till det. För att säkerställa att medlemsstaterna kan hållas ansvariga för sitt bidrag till det EU-övergripande målet måste information om de sammanlagda arealbaserade restaureringsåtgärderna ingå i de nationella restaureringsplanerna (artikel 12.2 a), vilka sedan måste bedömas och granskas av kommissionen (artikel 14.2).

Artikel 2

Inga synpunkter

Artikel 3

Inga synpunkter

KAPITEL II

RESTAURERINGSMÅL OCH RESTAURERINGSSKYLDIGHETER

En viktig del av förslaget är att det innehåller tidsbundna mål för återställande till högkvalitativ natur, baserat på de livsmiljöer som EU och dess medlemsstater har ett särskilt ansvar för (enligt definitionen i EU:s habitatdirektiv). Förutom skyldigheten att återställa livsmiljöer i gott skick finns det också mål för återställande av livsmiljöer och återställande av livsmiljöer för arter som skyddas enligt fågel- och livsmiljödirektivet – något som vi stödjer fullt ut.

Andra viktiga delar i förslaget är att restaureringsåtgärderna måste ta hänsyn till behovet av förbättrad konnektivitet och att det finns en kraftfull skyldighet att se till att områdena inte försämras efter restaurering.

Artikel 4

WWF stödjer förslaget om att arealer där tillståndet för de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I är okänt tillsvidare inte ska anses vara i gott tillstånd. Från vetenskapligt perspektiv är det logiskt att anta att habitat som är okända ska antas inte vara i god status.

Behov av utökat arbete med skötsel och restaurering för att bibehålla och öka arealen direktivnaturtyp och för att gynna arter är identifierat i ett flertal utredningar. Lagförslaget är därmed i linje med arbete hittills, med skillnaden att genomförandet preciseras när det gäller tid och omfattning.

Jordbruksmark

Ingen av de 22 gräsmarksnaturtyperna uppnår gynnsam bevarandestatus enligt den senaste artikel 17-rapporteringen, vilket gör behovet av en restaureringsförordning med tidsatta mål tydligt. Idag finns mindre än 5% av naturbetesmarkerna och 1% av slåtterängarna kvar jämfört med mitten av 1800-talet (Tunón och Sandell, 2021). Det har lett till att mer än 1300 arter som är beroende av dessa miljöer har rödlistats. Igenväxning och bristande skötsel hotar inte minst fjärilar och andra vilda pollinatörer. Att öka arealen hävdad naturbetesmark och slåtteräng är därför en av de viktigaste åtgärderna för att på svensk mark bromsa den galopperande förlusten av biologisk mångfald och bidra till en hållbar livsmedelsproduktion.I en analys av SLU (Hessle och Danielsson, 2022, arbetsmaterial) behöver ungefär 2,2 miljoner hektar utöver de arealer som redan sköts i dag restaureras för att de olika naturtyperna av gräsmarker I Sverige ska nå god ekologisk status.

Jordbruksverket framhåller att omvandling av åkermark till naturbetesmark kommer att minska livsmedelsproduktionen. Vi anser tvärtom att kraven på att uppnå målen för gräsmarker övergripande är något som kommer att öka livsmedelsförsörjningen och beredskapen genom att marker omvandlas från skog till betesmark. Tillgång till betesdjur kan försvåra måluppfyllelse

och det kommer att behövas innovativa lösningar för detta. Ett par exempel är att ställa krav på att tjurkalvars går på bete och att använda andra typer av gräsätare i avgränsade områden såsom vildhäst, visent, highland cattle och mufflonfår. Dessutom är det viktigt att öka efterfrågan på naturbeteskött bland konsumenterna.

Restaurering av naturliga gräsmarker skulle kraftigt förbättra förutsättningar för betesbaserad djurhållning och innebära fler arbetstillfällen i många delar av landet. Även restaurering av andra naturtyper kan förväntas skapa sysselsättning för många personer i stora delar av landet.

Ängs- och betesmarker och hävdberoende våtmarker behöver fortsatt skötsel efter restaurering. för att detta ska vara möjligt är tillräckliga skötselersättningar och rådgivningsinsatser möjliga. Vi ser orimligt att markägare ska tvingas till fortsatt skötsel och i de fallen bör staten ta över skötsel permanent eller tillfälligt.

Under de senaste årens CAP-konsultationer återkommande framfört att det saknas tillräckliga åtgärder för att möta biodiversitetsstrategins och jord-till bord-strategins målsättningar. EU-kommissionen har framfört liknande kritik i sitt utlåtande över Sveriges strategiska plan. CAP bör utvecklas så att ersättningarna bättre bidrar till målen i restaureringsförordningen. Sverige bör därför se över möjligheten att göra förändringar under programperioden i den riktningen.

Skogsmark

14 av 15 skogliga naturtyper som Sverige rapporterar in till EU bedöms inte ha en gynnsam bevarandestatus, vilket även inom detta område understryker betydelsen av en restaureringsförordning med tidsatta mål. De skogstyper som har störst restaureringsbehov arealmässigt är; Taiga, näringsrika granskogar och åsbarrskogar i boreal region, sump- & svämlövskogar i boreal region samt olika ädellövskogar i boreal och kontinental region. För skog är områdesskydd och frivilliga avsättningar avgörande för att uppnå icke-försämringskravet.

Lagstiftningsförslaget kommer att innebära att mer skog tas ur produktion, vilket också är nödvändigt för att nå upp till nuvarande miljölagstiftning och miljömål samt för att få ett hållbart skogsbruk. Det kommer också betyda att vi i Sverige kan utveckla ett restaurerande skogsbruk där idag ett schablonartat kalhyggesbruk sker på 97% av den brukade arealen. Vi anser inte att förlust av avverkningsbar volym skog direkt kan översättas till ekonomisk förlust. Ekonomi är betydligt mer komplext med många dimensioner.

WWF gör bedömningen att det faktum att arealkravet till 2030 för skog redan uppskattas vara uppfyllt till 2030 men troligen inte arealkravet till 2040 enligt Skogsstyrelsens bedömning pekar på att lagförslaget inte är för ambitiöst för Sveriges del när det gäller skogar.

Limniska miljöer

Behovet av restaureringsåtgärder i sötvattensmiljöerna är mycket stort. Sverige brottas redan idag med återkommande torka och översvämningar, extremväder som kommer bli allt vanligare

framöver. Limniska miljöer utanför den alpina regionen bedömdes 12 av 15 livsmiljötyper ha otillfredsställande status i Sverige enligt artikel 17-rapporteringen 2019.

Marina miljöer

I Sveriges senaste artikel 17-rapporteringen 2019 bedömdes samtliga marina livsmiljötyper ha dålig eller otillfredsställande status, och vara i behov av åtgärder.

Det kan komma att behövas undantagsmöjligheter kring uppnåendet av målen för vissa ekosystemtyper, för Sverige kommer inte att ha möjlighet att nå målen till 2030 t ex för grupp 3 gräsmarker.

Artikel 5 Restaurering av marina ekosystem

Det är en positiv förstärkning av livsmiljödirektivet att fler habitattyper och arter har lagts till för marina ekosystem, eftersom flera betydande livsmiljöer och arter inte kom att omfattas av livsmiljödirektivet.

Skyddet av marina havsmiljöer i Sverige har gått från en låg nivå och sedan ökat relativt snabbt. Vi är dock fortfarande långt ifrån arealmålet i EUs strategi för biologisk mångfald om 30% skydd av havsområden. Förvaltningen av skyddade områden är fortfarande mycket bristfällig i Sverige och det är avgörande att trafik och fiske regleras. Exempelvis behöver bottentrålning helt förbjudas i skyddade områden.

Det är viktigt att den marina restaureringen underlättas genom skrivningar i restaureringsförordningen som kopplar till EUs gemensamma fiskeripolitik. I dagsläget försvårar de sk ”joint recommendations” processerna under EUs gemensamma fiskeripolitik bildande av marint skydd. En skyddsmekanism måste läggas till för att se till att medlemsstaternas underlåtenhet att nå en överenskommelse om en gemensam rekommendation inte undergräver genomförandet av effektiva restaureringsmål. En sådan mekanism skulle bland annat kunna fastställa en tidsgräns för förfarandet med gemensamma rekommendationer och/eller ge kommissionen befogenheter att bryta medlemsstaternas dödläge om ingen överenskommelse har nåtts i tid.

Artikel 6 Restaurering av urbana ekosystem

WWF anser att bindande mål för restaurering av urbana ekosystem behövs - inte minst eftersom urbaniseringen och förtätningen fortsätter vilket ofta leder till minskade grönytor och grönområden i städer. Grönområden i städer bidrar till en mängd ekosystemtjänster såsom luftrening, reglering av lokalklimat, kolinlagring och förbättrad hälsa. En utvecklad grönstruktur i städer och tätorter innebär också minskad sårbarhet för översvämningar och de stora kostnader som är associerade med det. Detta bör dock kombineras med en stärkt regionalpolitik. Vi vill dock uppmärksamma att det kan behövas insatser nationellt för att inte bygga på högkvalitativ jordbruksmark istället.

Det är viktigt att huvudfokus är att bevara de mest värdefulla grönområdena för biologisk mångfald. En gräsmatta har exempelvis lågt naturvärde. Det skulle därför vara bra om regelverket kompletterades med bestämmelser mot att för lättvindigt exploatera de grönytor med högst naturvärde värde. Krav på kompensationsåtgärder vid exploateringar har potential att öka grönytorna men det är viktigt att inte värdefulla grönområden ersätts med grönytor med betydligt lägre värde.

Det kommer sannolikt att krävas ändringar i plan- och bygglagen för att uppfylla lagkraven kring urbana ekosystem.

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

Att införa ett mål för strömmande vatten täcker upp en tidigare lucka i EUs naturvårdslagstiftning. Det är något som WWF har drivit på starkt för. Vi är medvetna om att målet om 25 000 km nämns i EUs strategi för biologisk mångfald men skulle gärna se ett höjt mål för restaurering om 178 000 km fritt strömmande vatten med tillhörande svämplan d v s området kring vattendraget som översvämmas vid höga vattenflöden (höjning från 2 till 15% till 2030; 178 000 km).

Det är en välkommen utveckling med krav på medlemsstaterna att göra en inventering av barriärer för longitudinell och lateral konnektivitet, ta bort dessa barriärer och återställa de naturliga funktionerna hos de tillhörande svämplanen. Förordningen bör även innehålla tidsbundna mål för att ta bort barriärer för att förbättra konnektiviteten i vattendrag.

Det nuvarande förslaget på skrivning att medlemsländerna ska prioritera obsoleta barriärer minskar bestämmelsens räckvidd och måste tas bort. Det är bättre om prioriteringen av barriärer i stället görs på nationell nivå eller avrinningsområdesnivå genom en bedömning från fall till fall, med beaktande av det särskilda syftet med barriären och de ekologiska fördelarna med avlägsnande, t ex behovet av att säkerställa konnektivitet mellan marina ekosystem och sötvattenekosystem.

Dessutom bör hänvisningar till möjligheten att använda undantag enligt ramdirektivet för vatten och förordningen om det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) strykas för att undvika missbruk av undantag. I stället bör texten bara koppla till huvudsyftet med ramdirektivet för vatten, vilket är att se till att den stora majoriteten av EU:s vattenförekomster uppnår god ekologisk och kemisk status (är i gott skick) enligt Vattendirektivet senast 2027.

Åtgärder som utrivning av dammar och återskapande av naturliga vattenflöden bli allt viktigare i ett förändrat klimat. Vattendrag som tillåts strömma fritt utan några hinder kommer sannolikt behöva färre restaureringsåtgärder i framtiden för att bibehålla viktiga funktioner och biodiversitet. Ett restaurerat system i balans kan kanske till och mer förhindra eller motverka spridning av invasiva arter.

WWF anser att lagförslaget i dess nuvarande utformning starkt bidrar till genomförandet av annan relevant miljölagstiftning i Sverige, inte minst Vattenförvaltningsförordningen och

Havsmiljöförordningen som är baserade på ramdirektivet för vatten respektive havsmiljödirektivet. WWF vill understryka att genomförandet av den Nationella planen för omprövning av vattenkraft måste få fortgå eftersom den är en grundförutsättning för att målen i restaureringsförordningen ska kunna uppnås, vilket även är Havs- och Vattenmyndighetens bedömning. Det pågår nu flera stora EU LIFE-projekt i Sverige där vattendrag påverkade av timmerflottning restaureras, som direkt bidrar till restaureringsförordningens föreslagna mål om 25 000 km fritt strömmande vatten och mål om restaurering av svämskogar.

Artikel 8 Restaurering av populationer av pollinatörer

Vi är positiva till att åtagandet om att vända trenden för pollinatörer till 2030 har gjorts rättsligt bindande. Bevarande och restaurering av naturbetesmarker är en nyckelfaktor för att öka olika grupper av pollinatörer. Även naturvårdsbränning, bete, bekämpning av invasiva växtarter och putsning har ofta en positiv effekt på vilda bin.

Artikel 9 Restaurering av jordbruksekosystem

Indikatorer för jordbrukslandskapet är ett välkommet komplement till skyddet av utpekade arter och livsmiljöer i livsmiljödirektivet. För att bevara biologisk mångfald behövs både skydd och miljöanpassning av det brukade landskapet.

Hög biodiversitet är bland annat knuten till landskapselement och småbiotoper i jordbrukslandskapet. Störst betydelse har småbiotoper som småvatten, busk- och trädrader och odlingsrösen i slättbygden i Sverige eftersom det utgör en tillflyktsort i det annars monotona intensivt brukade landskapet. I motsats till Jordbruksverket anser vi inte att landskapselement på naturbetesmarker ska kunna räknas in i landskapselementen eftersom det skulle riskera att minska ambitionen för att bevara och nyskapa landskapselement på åkermark. Jordbruksverket lyfter också att ökade landskapselement som upptar åkermark kommer att påverka livsmedelsproduktionen negativt. WWF anser dock att Jordbruksverket inte tagit tillräckligt hänsyn till att den långsiktiga produktiviteten är helt beroende av ekosystemtjänster i sin analys.

Ett annat viktigt element i artikeln är att det finns kvantifierade, tidsbundna mål för återställande av torvmarker jordbrukslandskapet. Kravet på att dikade torvmarker i jordbrukslandskapet ska restaureras är dock för lågt satta i synnerhet på grund av skrivningar om att bara en viss andel behöver återvätas. Vi ifrågasätter om torvmarker alls kan restaureras om ingen återvätning genomförs. Att återskapa den hydrologiska funktionen skulle innebära en klimatanpassning, vilket kan bidra till att säkra såväl vattenförsörjningen som livsmedelsförsörjningen ur ett beredskapsperspektiv.

För de flesta av de indikatorbaserade målen (artikel 9.2 och artikel 10) finns dock inga kvantifierade, tidsbundna mål. Medlemsstaterna behöver bara uppnå en ökande trend på nationell nivå och kan definiera en egen tillfredställande nivå som ska uppnås. Det behövs en tydlig ram och vägledning om minimikraven för medlemsstaternas fastställande av dessa för att tillfredsställande nivåer ska antas i god tid enligt artikel 17.9. Skyldigheten att öka andelen jordbruksmark med stor mångfald i landskapet måste exempelvis uttryckligen hänvisa till 2030-målet i strategin för biologisk mångfald om att täcka minst 10 % av EU:s jordbruksareal (med en uppdelning på regional nivå) i artikeln. Det är inte tillräckligt att endast hänvisa till detta i

bedömningen av de nationella restaureringsplanerna (artikel 14.2) för att säkerställa att detta mål uppnås.

Vår tolkning är att mätningen av indikatorerna behöver ha en uppåtgående trend 2030 och sen för vart tredje år. Det kan dock förtydligas så att det inte tolkas som att de ska nås redan när lagen träder i kraft.

Arturvalet för fågelarterna i Sverige kopplade till föreslaget index för jordbruksfåglar är bra. Den enda svagheten är att vissa av de arterna förekommer även i andra miljöer än jordbruksmark. I dagsläget byggs detta index på den samlade utvecklingen för de ingående arterna i hela landet, oavsett miljö. För att utveckla det än mer skulle man kunna använda data enbart från jordbruksmark och det som ligger intill jordbruksmark.

Artikel 10 Restaurering av skogsekosystem

Vi välkomnar kompletterande reglering för skogsekosystem i relation till de skogshabitattyper och skogslevande arter som finns upptagna i livsmiljödirektivet. Det finns ett stort behov av ett restaurerande skogsbruk i Sverige, avverkningsstopp och ökat skydd av värdefull skog och behov av förstärkning av miljöövervakningen som förslaget till förordning kommer att ställa krav på.

Det finns utvecklingspotential kring de indikatorer som har valts men det är en bra start. Flera av indikatorerna överlappar redan indikatorerna som finns i Sverige inom miljömålssystemet; stående död ved, liggande död ved och populationstrender hos skogslevande fåglar. Vi har redan god data kring dessa indikatorer med undantag av indikatorn ”konnektivitet”. Övergripande är det av stor vikt att val av indikatorer, utifrån bästa tillgängliga kunskap, kan representera de naturvärden och arters livsmiljöer som är i behov av restaurering. Därför bör detta initialt men även löpande utvärderas av forskare inom området.

Den europeiska indikatorn "Vanliga skogsfåglar" är lite trubbig i ett nordeuropeisk perspektiv, eftersom det främst innehåller just många vanliga arter. I Sverige speglar indikatorn mer hur mycket trädtäckt yta vi har än hur det går för den biologiska mångfalden i skogen. När det gäller skogslevande fåglar i Sverige är de som idag främst missgynnas fågelarter med specifika krav på livsmiljöer snarare än generalister. Däremot ur ett heleuropeiskt perspektiv så kan indikatorn fungera bättre i och med att det då mer handlar om huruvida det finns trädtäckt yta eller inte. Indikatorn för miljömålet levande skogar ”Häckande fåglar i skogen” har ett annat bättre arturval för svenska förhållanden.

Det är positivt att det finns en indikator för ålderstruktur för att få skogar som varierar mer i ålder. Vidare bör indikatorer utvecklas, liksom för död ved, för att relatera till tillståndet avseende olika trädslag. Krontäckning är förvisso en indikator på stående volym, dvs inbundet kol, men det är en dålig indikator för biologisk mångfald.

Att stärka konnektiviteten för skogslevande arter är avgörande och det är därför mycket positivt med en indikator över konnektivitet. Det är även i samstämmighet med det arbete med grön infrastruktur och en miljömålsindikator för att följa utveckling på landskapsnivå. Men att konstruera det genom Forest Cover Density kan vara en trubbig indikator och innebära vissa geografiska avgränsningsproblem. Både Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har pekat på att om det endast avser konnektivitet för skogsmark i bred bemärkelse, blir det ett ganska meningslöst mått för svensk del för biologisk mångfald, eftersom det i ett skogsdominerat land

främst är bortfallet av skogsmark med särskilda kvalitéer som är ett problem och inte generellt bortfall av skogsbevuxen mark. Vi ser positivt på Skogsstyrelsens förslag om ett tillägg av en indikator som följer utvecklingen för hävdgynnade naturvärden i skog.

Det borde i likhet med kravet på återvätning av utdikade torvmarker inom jordbruket finnas krav på restaurering av våtmarker även i skogen. I sammanhanget är det relevant att påpeka att dikade torvmarker står för 5 % av EU:s totala utsläpp av växthusgaser. Enligt Naturvårdsverkets uppskattningar finns det drygt 1 miljon hektar produktiv skogsmark på torv. Sverige rapporterade 2021 ett årligt utsläpp på 11,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter från dränerad torvmark, vilket överstiger de årliga utsläppen från personbilstrafiken. Enligt Naturvårdsverkets beräkningar är idag dessutom 480 000 hektar våtmarksnaturtyper i dåligt skick. Förslagen i EU:s restaureringslagstiftning innebär att 290 000 hektar ska restaureras till år 2040. I den brukade svenska skogen finns idag omkring 0,8 miljoner hektar dikad torvmark och därtill påverkas ytterligare cirka 1,5 miljoner hektar skogsmark negativt av dessa diken. Den klimatpolitiska vägvalsutredningen bedömde att 100 000 hektar skogsmark och 10 000 hektar jordbruksmark skulle kunna återvätas till år 2045, Detta är en för låg ambition. Viktigt är att återvätning inte enbart bedöms utifrån att begränsa utsläpp av klimatgaser men också som åtgärd för att stärka den vattenhållande förmågan och motståndskraften samt behov att restaurera naturtyper och arters livsmiljöer.

Vi vill i sammanhanget poängtera att EU har kompetens för en gemensam miljö- och klimatpolitik och lagstiftning som även berör skogen. Sverige och EU delar på så sätt kompetens avseende skydd, restaurering och brukande i skogen.

KAPITEL III

NATIONELLA RESTAURERINGSPLANER

Vi anser generellt att det är en fördel med nationella restaureringsplaner eftersom det ger flexibilitet för medlemsländerna att utforma arbetet utifrån nationella förhållanden. Med en nationell restaureringsplan ökar förutsättningarna för mer effektiv samverkan mellan olika aktörer.

Vi välkomnar också att kommissionens ska bedöma de nationella restaureringsplanerna. Enligt förslaget ska hänsyn tas till både de unionsomfattande målen och de som är specifika för medlemsstaterna i bedömningen (artikel 14.2). För att se till att alla medlemsstater når sina mål är det också en styrka att kommissionen kan begära att medlemsstaterna uppdaterar sina restaureringsplaner i händelse av otillräckliga framsteg (artikel 15.3).

Vi bejakar att förslaget innehåller bestämmelser om tillgång till rättslig prövning, vilket ger icke-statliga miljöorganisationer rättslig ställning och breda möjligheter till rättsliga åtgärder.

Även om det övergripande målet fastställs på EU-nivå är det av avgörande betydelse att varje medlemsstat bidrar på ett rättvist sätt till det. För att säkerställa att medlemsstaterna kan hållas ansvariga för sitt bidrag till det EU-övergripande målet måste information om de sammanlagda

arealbaserade restaureringsåtgärderna ingå i de nationella restaureringsplanerna (artikel 12.2 a), vilka sedan måste bedömas av kommissionen (artikel 14.2).

Artikel 11 Utarbetande av nationella restaureringsplaner

Vi är positiva till skrivningen om att utarbetande av restaureringsplaner ska ske med beaktande av aktuell vetenskaplig evidens och att fokus ska vara tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöerna för de arter som krävs för att uppnå en gynnsam bevarandestatus för dem. Vi välkomnar också krav på att medlemsstaterna ska identifiera synergier med begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar och förebyggande av katastrofer. Vi bejakar också skrivningar om att medlemsstaterna ska optimera ekosystemens ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner samt deras bidrag till den hållbara utvecklingen i de berörda regionerna och samhällena under framtagandet. Tydligt och bra är kravet på att redovisa finansieringsbehov för genomförande av restaureringsåtgärderna och kravet på uppgifter om de subventioner som negativt påverkar uppnåendet av de mål och uppfyllandet av de skyldigheter i förordningen.

Vidare finns krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att utarbetandet av restaureringsplanen är öppen, inkluderande och ändamålsenlig och att allmänheten i ett tidigt skede får effektiva möjligheter att delta i utarbetandet, något som WWF har drivit på för.

I förslaget finns följande skrivning: *”Den gynnsamma referensarealen med hänsyn till de dokumenterade förlusterna under åtminstone de senaste 70 åren och de förväntade förändringarna i miljöförhållandena till följd av klimatförändringar.”*

WWF anser att ett förtydligande i lagförslaget behövs kring att referensarealen ska ha samma referensvärden som vid artikel 17 rapporteringen och att vägledningen för densamma ska följas, vilket också verkar vara EU kommissionens intention. Denna vägledning för rapporteringen av artikel 17 beslutas redan i dagsläget av medlemsländerna. Bedömningen bör vara vetenskapligt baserad och där är det ofta nödvändigt att titta längre tillbaka i tiden än 70 år, varför vi helst skulle se en ändrad miniminivå till 100 år i lagtexten. Idag finns ökade krav för medlemsländerna att rapportera siffror och metod vid artikel 17 rapporteringen och det är något som vi tror kommer att bidra till en mer likvärdighet mellan länderna.

Det är viktigt att man väljer en tillräckligt ambitiös referensareal och att det blir rättvist mellanmedlemsländer, vilket dock inte behöver betyda samma referensår.

Artikel 12 Innehåll i de nationella restaureringsplanerna

Förslaget innehåller en uttömmande förteckning över minimiinnehåll i medlemsstaternas nationella restaureringsplaner, bland annat kvantifiering av de arealer som ska återställas.

Artikel 13 Inlämnande av utkastet till den nationella restaureringsplanen

Det är en rimlig tid med 2 år för medlemsländerna att upprätta restaureringsplanerna.

Artikel 14 Bedömning av de nationella restaureringsplanerna

Sex månader är en rimlig tid för EU kommissionen att bedöma restaureringsplanerna.

Artikel 15 Översyn av de nationella restaureringsplanerna

Vi tycker att det är rimligt med krav på översyn av planerna vart tionde år och att EU-kommissionen har möjlighet att begära medlemsstaten att lämna in ett uppdaterat utkast till nationell restaureringsplan med kompletterande åtgärder om planen bedöms vara otillräcklig för att uppfylla de mål och skyldigheter som fastställs i artiklarna 4–10 i förordningen.

Det är dock viktigt att mekanismerna för att se till att medlemsländerna följer lagstiftningen garanterar genomdrivande. En stor fördel med EU-kommissions möjlighet till översyn och granskning av planerna är att det ger förutsättningar för mer lika ambitionsnivåer mellan medlemsländerna i restaureringsplanerna.

Artikel 16 Tillgång till rättslig prövning

Vi välkomnar den föreslagna bestämmelsen om rätt till rättslig prövning av planerna.

WWF vill dock uppmärksamma att EU-kommissionen tycks lägga en viss förhoppning till att kontrollen av genomförandet av förordningen ska kunna ske i de nationella domstolarna, och förtydligar i artikel 16 att enskilda och miljöorganisationer ska kunna väcka talan om medlemsländerna inte efterlever förordningen. Men WWF bedömer utsikterna som små för att åstadkomma rättelse via de nationella domstolarna. Då behövs betydligt striktare bestämmelser om att denna talerätt också ska inbegripa effektiva rättsmedel i EU-rättslig mening, som en plikt för de nationella domstolarna att i relevanta fall utdöma förelägganden mot myndigheter eller liknande. WWF menar att en lösning skulle kunna vara att komplettera förslaget med en befogenhet att anta delegerade akter om referensarealer och innehållet i övrigt i medlemsländernas restaureringsplaner, i likhet med de befogenheter som kommissionen har i LULUCF-förordningen artikel 8. En sådan befogenhet bör åtminstone införas i de fall då medlemsländernas restaureringsplaner behöver revideras enligt artikel 15.

KAPITEL IV
ÖVERVAKNING OCH RAPPORTERING

Artikel 17 Övervakning

Vi anser att de föreslagna kraven på övervakning skulle bidra till att utveckla miljöövervakningen i Sverige. Dagens miljöövervakning är bristfällig och otillräcklig för att man fullt ut ska kunna bedöma om en förbättring sker för dessa arter och naturtyper, vilket krävs enligt EUs strategi för biologisk mångfald. I den statliga utredningen av miljöövervakning SOU 2019:22 pekar man

exempelvis på att ansvaret för miljöövervakning inte är tillräckligt tydliggjort för flera statliga myndigheter och skulle behöva förtydligas i deras instruktioner. Det är viktigt med långa obrutna tidsserier av miljöövervakningsdata med stor geografisk täckning, i enlighet med vad förslaget efterfrågar.
Förslaget medför stora kunskapsbehov avseende förekomst och tillstånd för naturtyper i livsmiljödirektivet. Det är nödvändigt att kunna peka ut var de finns och vilket tillstånd de har.

När det gäller skog är det viktigt att övervakning kopplat till restaurering integreras i det förslag på nytt ramverk för övervakning av skog som nu är ute för publik konsultation och som förväntas antas av EU kommissionen under andra kvartalet 2023. EU forests – new EU Framework for Forest Monitoring and Strategic Plans (europa.eu)

Den akvatiska övervakningen är otillräcklig idag, vilket är uppenbart eftersom Havs- och vattenmyndigheten inte i dagsläget kan kvantifiera restaureringsbehovet för de berörda limniska och marina livsmiljötypsgrupperna.

När det gäller miljöövervakning av skogsmiljöer ser vi att riksskogstaxeringen sticksprovsbaserade metod, fortsatt är ett viktigt komplement till miljöövervakningen av skog i Sverige. Men det behövs en ökad tydlighet avseende ansvar och samordning inom området miljöövervakning i skogen samt behov av kompletterande insatser i Sverige Slutsatser och utvecklingsförslag som lades fram i utredningen om Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning, SOU 2019:22, kan här utgöra en viktig utgångspunkt.

Artikel 18 Rapportering

Förslaget med rapportering vart 3e år är en ambitionshöjning jämfört med hur ofta många rapporteringar ska genomföras idag både tex livsmiljödirektivet (art 17) och IAS-förordningen (art 24) har vart sjätte år. Det ser vi positivt på.

KAPITEL V
DELEGERADE BEFOGENHETER OCH KOMMITTÉFÖRFARANDE

Artikel 19 Ändringar av bilagorna

Artikel 20 Utövande av delegeringen

Vi stödjer möjligheten för EU kommissionen att anta delegerade akter av bilagorna utifrån med aktuell vetenskaplig evidens. Det behöver finnas en flexibilitet att anpassa efter nya metoder eller nya situationer för arter och livsmiljöer. Medlemsländerna har möjlighet att påverka dels genom experterna i expertgruppen, dels genom allmänhetens och intressenters möjlighet till inspel och dels genom att EU parlamentet och ministerrådet kan komma med invändningar.

Artikel 21 Kommittéförfarande
Inga synpunkter

KAPITEL VI
SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 22 Översyn
Inga synpunkter

Artikel 23 Ikraftträdande
Inga synpunkter

För Världsnaturfonden WWF

Gustaf Lind	Emelie Nilsson
Generalsekreterare WWF	Sakkunnig naturvårdspolicy