

2026-02-18

Ärendenummer:
NV-07136-24
SKS 2024/3425
SJV 4.3.17-01324/2025
HaV 2024-003726
BV 7132/2024

Bilaga 4

Översikt av förslaget till plan som helhet

Förslag till nationell
restaureringsplan och
författningsändringar till
följd av EU-förordning om
restaurering av natur

Innehåll

1.	FÖRORDNINGEN, KRAVET OM EN NATIONELL RESTAURERINGSPLAN OCH VIKTIGA UNDERLAG	4
1.1	Förordningens syfte	4
1.2	Förordningens mål för den biologiska mångfalden	5
1.3	Kravet om en nationell restaureringsplan	8
1.4	Underlag som ska användas enligt förordningen	9
2.	UTGÅNGSPUNKTER FÖR UTARBETANDET AV FÖRSLAG TILL PLAN	12
2.1	Det behövs en omställning och långsiktighet för att nå förordningens mål	12
2.2	Framtagande av nya åtgärdsförslag för att nå målen i förordningen	14
2.3	Att beakta miniminivån i förordningen	16
3.	TILLÄMPNING AV FÖRORDNINGENS UNDANTAG	19
3.1	Sammanfattning av tillämpning av undantag i förslaget till plan	19
3.2	Artikel 4.2 om sänkt krav på restaurering av mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper	21
3.3	Artikel 4.5 om sänkt krav på restaureringsåtgärder för återetablering	26
3.4	Artikel 7.1 om nationellt försvar	28
4.	KRAVEN OM KONTINUERLIG FÖRBÄTTRING OCH ICKE-FÖRSÄMRING SAMT DERAS UNDANTAG	30
4.1	Om kraven i förordningen	31
4.2	Hur bör Sverige säkerställa kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i artiklarna 4.11-4.12, 5.9-5.10 och 9.4	34
4.3	Tillämpning av undantag i artikel 4.13 om icke-försämringskrav på biogeografisk nivå i stället för områdesnivå	45
4.4	Tillämpning av undantag i artikel 4.14-16/5.11-13 för projekt av allt överskuggande allmänintresse med mera	60
4.5	Tillämpning av undantag i artikel 6 om förnybar energi	61
4.6	Tillämpning av undantag i artikel 7.2 om nationellt försvar	62
4.7	Författningsförslag till följd av kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring	63
4.8	Vägledning till myndigheter med avseende på icke-försämringskraven med mera	66
4.9	Konsekvensutredning av förslag till författningsändringar	67
4.10	Övervägt förslag om tillägg i 12 kap. 6 § miljöbalken	72
5.	BESKRIVNING AV FÖRSLAGET TILL PLAN	75
5.1	Del A: Information om målen	75

5.2	Del B: Nationell strategi för att uppnå restaureringsmålen och fullgöra skyldigheterna	91
5.3	Del C: Åtgärder för att nå målen i förordningen	104
6.	KONSEKVENsutredning av förslaget till plan - sammanfattande bedömning	112
6.1	Övergripande problembeskrivning	112
6.2	Sammanfattande beskrivning av nya förslag till åtgärder och styrmedel i planförslaget	116
6.3	Sammanfattade konsekvenser av planförslaget	122
6.4	Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	128

1. Förordningen, kravet om en nationell restaureringsplan och viktiga underlag

I det här avsnittet beskrivs en kort introduktion till förordningen. Förordningen anger syfte, mål för vad som ska uppnås, och hur det ska mätas och rapporteras.

1.1 Förordningens syfte

I förordningens artikel 1 beskrivs syftet:

- a) En långsiktig och varaktig återhämtning av resilienta ekosystem med biologisk mångfald på land och till havs i medlemsstaterna genom restaurering av försämrade ekosystem.
- b) Att uppnå unionens övergripande mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt för markförsämringsneutralitet.
- c) Att förbättra livsmedelstryggheten.
- d) Att uppfylla unionens internationella åtaganden.

Förutom att förordningen sätter mål för biologisk mångfald enligt punkten a) finns krav enligt punkt b)-c) i artikel 14 om *Utarbetandet av nationella restaureringsplaner* samt artikel 18 om *Samordning av restaureringsåtgärder i marina ekosystem*. I dessa artiklar finns flera krav på att söka synergier och samordning samt att beakta andra intressen vid framtagande av den nationella restaureringsplanen.

Förordningen ställer krav på att medlemsstaterna, i samband med att de lämpligaste områdena för restaureringsåtgärder identifieras, också ska identifiera synergier med och prioritera restaureringsåtgärder i enlighet med:

- Begränsning av klimatförändringar
- Anpassning till klimatförändringar
- Markförsämringsneutralitet
- Förebyggande av katastrofer

Vidare ska medlemsstaterna identifiera synergier med jord- och skogsbruket och befintliga jord- och skogsbruksmetoder som bidrar till målen för denna förordning.

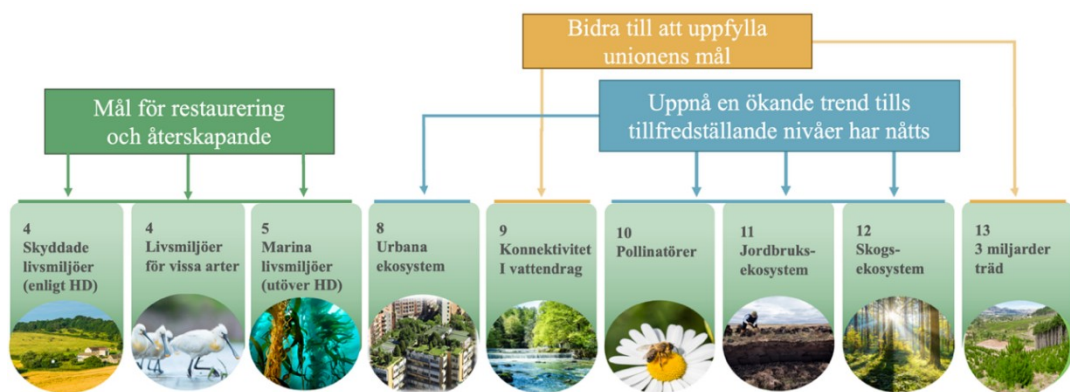
I utarbetandet av den nationella restaureringsplanen ska flertalet områden beaktas vid identifiering av lämpliga restaureringsområden, så som anläggningar och områden för förnybar energi, nationellt försvar och projekt för strategiska kritiska råvaror.

1.2 Förordningens mål för den biologiska mångfalden

Förordningens övergripande mål finns angivet i artikel 1.2. Där framgår att genom denna förordning inrättas en ram inom vilken medlemsstaterna ska genomföra effektiva och områdesbaserade restaureringsåtgärder med målsättningen att gemensamt, som ett unionsomfattande mål, inom den areal och de ekosystem som omfattas av denna förordning, täcka minst 20 % av landområden och minst 20 % av havsarealen senast 2030, samt alla ekosystem som är i behov av restaurering senast 2050.

Förordningens mål finns beskrivna i artikel 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12 och 13. Figur 1 nedan illustrerar målen:

- Artikel 4 och 5 är övergripande för alla ekosystem, och innehåller mål för restaurering och återskapande.
- Artikel 8, 10, 11 och 12 handlar om specifika ekosystem eller livsmiljöer för arter. Där finns mål om att uppnå en ökande trend för ett antal indikatorer, fram till att tillfredställande nivåer har uppnåtts.
- I artikel 9 och 13 är målen formulerade som ett bidrag till mål som unionen ska uppnå som helhet.



Figur 1. Naturrestaureringsförordningens mål

Mål för restaurering och återskapande

I förordningens artikel 4 och 5 finns mål för restaurering och återskapande av livsmiljötyper och grupper av livsmiljötyper. Artikel 4 tar sikte mot restaurering av land-, kust- och sötvattenekosystem, vars livsmiljöer listas i förordningens bilaga I. Artikel 5 tar sikte mot restaurering av marina ekosystem, vars livsmiljöer listas i bilaga II. I Tabell 1 har vi listat grupperna av livsmiljöer som omfattas av respektive artikel. Artiklarna innehåller flera olika målformuleringar varav vissa är uppdelade i delmål för åren 2030, 2040 och 2050, vilka beskrivs nedan.

Tabell 1. Grupper av livsmiljötyper som avses i artikel 4 och 5.

Artikel 4	Artikel 5
1) Våtmarker (kust och inland)	1) Sjögräsbäddar
2) Gräsmarker och andra betespräglade livsmiljöer	2) Makroalgsskogar
3) Vattendrag, sjöar, alluviala och strandnära livsmiljöer	3) Skaldjursbäddar
4) Skogar	4) Maerlbäddar
5) Stäpper, hedar och buskmarker	5) Bäddar av svampdjur, koraller och korallalger
6) Klippor och dyner	6) Hydrotermala öppningar
	7) Mjuka sediment

Mål om att säkerställa en ökning av arealen i gott tillstånd

Medlemsstaterna ska säkerställa en ökning av arealen i gott tillstånd för livsmiljötyper till dess att minst 90 % är i gott tillstånd och till dess att den gynnsamma referensarealen för varje livsmiljötyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten uppnåts.

Mål om att förbättra områden som inte är i gott tillstånd till gott tillstånd

Till år 2030 ska åtgärder genomföras i minst 30 procent av den totala ytan av alla livsmiljötyper som inte är i gott tillstånd (för att uppnå gott tillstånd). Därefter ökar kraven på genomförandet av åtgärder för att nå gott tillstånd. Till år 2040 och 2050 ska åtgärder genomföras i minst 60 respektive 90 procent av ytan för varje grupp av livsmiljöer. Kravet gäller alla livsmiljötyper i artikel 4 och livsmiljötyperna i grupp 1–6 i artikel 5.

Grupp 7 i artikel 5 har ingen fastställd procentsats till år 2030 och en lägre procentsats än 90 procent kan fastställas så länge det inte hindrar att god miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv uppnås. Senast år 2040 ska åtgärder genomföras för minst två tredjedelar och senast år 2050 för hela den procentsats som har fastställts.

För livsmiljötyper som omfattas av bestämmelserna i artikel 4 bör, då det är lämpligt, åtgärder till 2030 prioriteras till Natura 2000-områden.

Områden där åtgärder har genomförts omfattas därefter av kravet om att förhindra avsevärd försämring, se vidare i avsnitt 4.

Mål om återskapande av livsmiljötyper för att uppnå gynnsam referensareal

Behovet av återskapande bedöms utifrån referensarealer. Referensarealer är en bedömning av hur stor areal det behövs av en viss livsmiljötyp för att säkerställa att livsmiljötypen och dess typiska arter ska finnas kvar och vara livskraftiga på lång sikt. För artikel 4 används referensarealer utifrån rapporteringen av artikel 17 i art- och habitatdirektivet (se nedan i avsnitt 1.4) som en utgångspunkt, men det är också möjligt att använda andra värden. För livsmiljötyperna i artikel 5 som bygger på ett annat informationssystem tas referensarealer fram som en del av arbetet med att ta fram restaureringsplanen.

Om dagens utbredning inte når den gynnsamma referensarealen, ska till år 2030 minst 30 procent av den ytterligare ytan återetableras, och därefter ökar kravet gradvis, till 60 procent år 2040 och 100 procent till 2050. Kravet gäller alla livsmiljötyper som omfattas av artikel 4 och livsmiljötyperna i grupp 1–6 som omfattas av artikel 5.

Det finns en möjlighet att sätta en lägre målnivå till år 2050 mellan 90 och 100 procent.

Områden där åtgärder har genomförts omfattas av kravet om att förhindra avsevärd försämring, se vidare i avsnitt 4.

Mål om återställande av livsmiljöer för arter som omfattas av förordningen

För arter som ingår i art- och habitatdirektivets bilaga II, IV eller V, vilda fåglar i enlighet med fågeldirektivet samt arter listade i bilaga III till förordningen (om marina arter) finns särskilda krav om restaureringsåtgärder:

- En ökande trend mot tillräcklig kvalitet och kvantitet av livsmiljöerna för dessa arter ska säkerställas.
- De restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra kvaliteten hos och kvantiteten av arternas livsmiljöer, inbegripet att återetablera dem, och för att öka konnektiviteten, ska genomföras till dess att tillräcklig kvalitet och kvantitet av livsmiljöerna uppnåtts.
- För områden som är föremål för restaureringsåtgärder ska åtgärder vidtas som syftar till att säkerställa en kontinuerlig förbättring av kvaliteten hos dessa livsmiljöer till dess att tillräckligt god kvalitet uppnåtts.
- För områden som är under restaurering (eller har varit efter att förordningen trädde i kraft) och i vilka tillräcklig kvalitet hos livsmiljöerna för arterna har uppnåtts ska åtgärder vidtas som syftar till att säkerställa att de inte försämras avsevärt. Se vidare i avsnitt 4.

Mål om att säkerställa att tillståndet är känt

Både artikel 4 och artikel 5 innehåller mål om ökad kunskap, med lite olika formuleringar och tidsgränser:

- För livsmiljötyperna som omfattas av artikel 4 ska tillståndet senast år 2030 vara känt för 90 procent av den totala arealen och år 2040 ska tillståndet vara känt för alla områden med livsmiljötyper.
- För livsmiljötyperna i grupp 1–6 som omfattas av artikel 5 ska tillståndet vara känt för minst 50 procent av den totala arealen till år 2030 och för alla områden för livsmiljötyperna till år 2040. För grupp 7 är kravet att tillståndet ska vara känt för minst 50 procent av arealen till år 2040, och för alla områden för livsmiljötypen till år 2050.

Mål om att uppnå en ökande trend tills tillfredställande nivåer nåtts

I förordningens artikel 8, 10, 11 och 12 finns krav på att uppnå ökande trend för ett antal indikatorer som är relevanta för ekosystem eller arters livsmiljöer, tills dess att tillfredställande nivåer uppnåtts. Det ingår också krav på övervakning för att följa upp dessa indikatorer. Vissa indikatorer är obligatoriska medan andra är valbara.

De valbara indikatorerna innebär en viss flexibilitet eftersom Sverige kan välja indikatorer som är lämpliga för att visa på en ökad biologisk mångfald och passar vårt system för övervakning. Även andra (samhällsekonomiska) perspektiv kan tas i beaktande i valet av indikator.

Senast den 31 december 2028 ska kommissionen genom genomförandeakter upprätta en vägledande ram för att fastställa de tillfredsställande nivåer som avses i artiklarna 8.2, 8.3, 10.1 och 11.2. Enligt kommissionens vägledning är dessa artiklar inte aktuella för den första versionen av plan och ingår därför inte i regeringsuppdragets förslag till nationell restaureringsplan.

Mål om att bidra till att uppfylla EU:s gemensamma mål

I förordningen artikel 9 och 13 finns målformuleringar som är gemensamma för hela EU, och varje medlemsstat ska bidra till unionens mål.

Artikel 9 innebär att medlemsstaterna ska bidra till det EU-gemensamma målet om att återskapa 25 000 km fritt strömmande vatten.

I artikel 13 finns ett mål om att unionen som helhet ska plantera ytterligare minst tre miljarder träd fram till år 2030. Målet ska nås genom att medlemsstaterna strävar efter att bidra till målet vid genomförandet av åtgärder för att uppfylla målen i de andra artiklarna.

1.3 Kravet om en nationell restaureringsplan

Förordningen beskriver inte i detalj hur målen ska nås. Det är upp till varje medlemsstat att planera och besluta om detta. För att säkerställa en strategisk och transparent planering och jämförbarhet inom unionen måste dock varje medlemsstat ta fram en nationell restaureringsplan. Medlemsstaterna har från det

att förordningen trädde i kraft den 18 augusti 2024, två år på sig att ta fram en nationell naturrestaureringsplan. Senast 1 september 2026 ska ett utkast till plan skickas till kommissionen (enligt artikel 16). Kommissionen har då sex månader på sig att bedöma utkastet och medlemsstaten har efter mottagandet av kommissionens synpunkter sex månader på sig att färdigställa, offentliggöra och lämna in den nationella restaureringsplanen (enligt artikel 17).

I den första versionen av planerna, som slutligt färdigställs senast 1 september 2027, ska medlemsstaterna redovisa vilka åtgärder som behövs och planeras för att nå målen till 2030. Tiden bortom 2032 kan beskrivas översiktligt. Planerna ska sedan uppdateras efterhand för att förtydliga vad som behövs för att nå målen till 2040 och 2050.

I maj 2025 beslutade EU-kommissionen om en genomförandeförordning som redogör för det gemensamma format som den nationella restaureringsplanen ska följa.¹

1.4 Underlag som ska användas enligt förordningen

Enligt artikel 14.14 ska medlemsstaterna vid utarbetandet av sin nationella restaureringsplan särskilt beakta följande:

- a) De bevarandeåtgärder som har inrättats för Natura 2000-områden i enlighet med art- och habitatdirektivet (92/43/EEG).
- b) Prioriterade åtgärdsplaner som har inrättats i enlighet med art- och habitatdirektivet (92/43/EEG).
- c) Åtgärder för att uppnå god kvantitativ, ekologisk och kemisk status hos vattenförekomster som ingår i de åtgärdsprogram och de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som har utarbetats i enlighet med vattendirektivet (2000/60/EG) och de planer för hantering av översvämningsrisker som har fastställts i enlighet med samma direktiv.
- d) I tillämpliga fall, marina strategier för att uppnå god miljöstatus för alla marina regioner i unionen som har utarbetats i enlighet med havsmiljödirektivet (2008/56/EG).
- e) Nationella luftvårdsprogram som har utarbetats i enlighet med direktiv för utsläpp av luftföroreningar (EU 2016/2284).
- f) Nationella strategier och handlingsplaner för biologisk mångfald som har utarbetats i enlighet med artikel 6 i konventionen om biologisk mångfald.
- g) I tillämpliga fall, bevarande- och förvaltningsåtgärder som har antagits inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EU) 1380/2013 .

¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2025/912 av den 19 maj 2025 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 vad gäller ett enhetligt format för den nationella restaureringsplanen.

- h) Strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken som har utarbetats i enlighet med förordning (EU) 2021/2115.

I följande avsnitt beskriver vi rapporteringar enligt tre EU-direktiv som är särskilt viktiga underlag i utarbetandet av den nationella restaureringsplanen.

Rapportering enligt art- och habitatdirektivet

Vart sjätte år rapporterar EU:s medlemsstater status för arter och livsmiljöer i terrestra och akvatiska ekosystem i enlighet med kraven i artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Rapporteringen inkluderar en bedömning av bevarandestatus och trend för varje art och livsmiljötyp i de biogeografiska regioner där de förekommer, referensvärden, och arealer av livsmiljötyper i gott, inte gott och okänt tillstånd. Arbetet med Sveriges rapportering samordnas av Naturvårdsverket och görs i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten. Den senaste rapporteringen lämnades in till EU-kommissionen i augusti 2025.²

Rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet kan användas som ett underlag för att ta fram den nationella restaureringsplanen, men det är också möjligt att använda andra värden.

Rapportering enligt havsmiljödirektivet

Även havsmiljödirektivet genomförs i en sexårig förvaltningscykel, men här rapporteras olika delar olika år i förvaltningscykeln. Detta betyder att den senaste bedömningen av miljötillståndet rapporterades till EU-kommissionen 2024 medan senaste rapporteringen av åtgärder skedde 2022 och ska uppdateras 2028. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för rapporteringen. Rapporteringen 2024 avsåg bedömning av god miljöstatus för direktivets totalt 11 deskriptorer (temaområden) tillsammans med de definitioner av god miljöstatus som finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2012:18. I arbetet med att ta fram ett förslag till nationell naturrestaureringsplan är det framför allt bedömningarna under deskriptorerna Biologisk mångfald och Bottnarnas integritet som ger ett viktigt underlag. Här bedömdes tillståndet för artgrupperna fåglar, däggdjur och fiskar med livsmiljö i marina ekosystem, pelagiska och bentiska livsmiljötyper samt fysisk påverkan av bentiska livsmiljötyper. Utöver detta rapporterades också tillståndet för ett antal belastningar som påverkar miljötillståndet.³

Rapportering enligt vattendirektivet

Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för att Sverige följer de krav på rapportering enligt Ramdirektivet för vatten. Vattenmyndigheterna skall ta fram de uppgifter som behövs för rapporteringen.

² Mer information om rapportering enligt art- och habitatdirektivet och 2025-års rapportering finns på [Naturvårdsverkets hemsida](#).

³ Mer information finns här [Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys](#).

Enligt vattendirektivet ska alla medlemsländer rapportera förvaltningsplaner och åtgärdsprogram till EU-kommissionen en gång vart 6:e år, dvs alla delar på en gång. Enligt vattendirektivet skall även en interimrapportering göras vart 6:e år för att följa upp hur det går med genomförande av åtgärder. Interimrapporteringen görs 3 år efter rapportering av förvaltningsplan och åtgärdsprogram. Interimrapportering utgår från ett antal överenskomna nyckelåtgärder och indikatorer för att kunna jämföra hur det går med åtgärdsgenomförandet mellan länder.

Flera av vattendirektivets nyckelåtgärder och tillhörande indikatorer är ett viktigt underlag för planering av åtgärdsarbetet med naturrestaurering tex förbättrad konnektivitet (fiskvägar, utrivning dammar mm), och hydromorfologi (återmeandring mm) och naturlig flödesregim. I senaste rapporteringen för vattendirektivet saknades information om flera nyckelåtgärder. För att underlag och åtgärder inom ramen för arbete med vattendirektivet skall kunna beaktas/ rapporteras inom naturrestaureringsförordningsarbetet behöver avrinningsområdesvisa delåtgärdsprogram innehållande koppling till nyckelåtgärder och indikatorer utvecklas för vattenförvaltningen.

2. Utgångspunkter för utarbetandet av förslag till plan

I den nationella naturrestaureringsplanen ska medlemsstaterna redovisa vilka åtgärder som behövs och planeras för att nå målen till 2030. Tiden bortom 2032 kan beskrivas översiktligt. I det här kapitlet beskrivs myndigheternas bakomliggande resonemang för utarbetandet av förslaget till plan på en övergripande nivå.

Processen för att ta fram en konsekvensutredning har varit en grund i analysarbetet för att utarbeta förslaget till plan och de åtgärder som bör ingå i Sveriges restaureringsplan, vilket är i enlighet med uppdragsbeskrivningen. En central utgångspunkt i arbetet med framtagandet av förslaget till plan har varit att beakta miniminivån i förordningen. En viktig del i det har varit att analysera och nyttja den flexibilitet som finns i förordningen till fullo där det är möjligt.

2.1 Det behövs en omställning och långsiktighet för att nå förordningens mål

Förordningen har tagits fram på grund av en analys som visar att framstegen mot restaurering varit otillräckliga, och att den otillräckliga restaureringen av försämrade ekosystem måste åtgärdas, vilket är i fokus för förordningen⁴. Syftet var också att omfatta alla ekosystem i lagstiftningen såsom skogar och jordbruksekosystem samt urbana ekosystem, som inte omfattats tidigare.

De främsta drivkrafterna bakom förlusten av biologisk mångfald och skador på ekosystem: förändringar i mark-, vatten- och havsanvändning, överutnyttjande av naturresurser, klimatförändringar, föroreningar och invasiva främmande arter.^{5 6 7}

För detta behövs både en uppväxling av befintliga styrmedel och åtgärder samt införande av nya. Omställningen börjar inte från noll men myndigheternas

⁴ Impact assesment COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT (2022) Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration {COM(2022) 304 final} - {SEC(2022) 256 final} - {SWD(2022) 168 final}

⁵ <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/main-report>

⁶ Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. ISBN 978-91-620-6917-9

⁷ Naturvårdsverket. (2022). Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen. PM 2022-09-28, Ärendenummer NV-07370-21

problemanalyser som gjorts i genomförandet av uppdraget⁸ visar är framstegen hittills otillräckliga och ytterligare insatser behövs för att ekosystemen ska restaureras. Det kommer innebära både privat- och företagsekonomiska kostnader och vinster för vissa aktörer på kort sikt. Över tid kan en omställning ske där en förändring leder till ökad resurseffektivitet och större samhällsvinster. Att vänta med att genomföra åtgärder leder sannolikt till att kostnaderna bli högre på sikt. I faktiska termer är många problem eller utmaningar billigare att hejda, motverka eller restaurera idag än i ett senare skede när skadan är större. Staten har ett ansvar för att nå förordningens mål på ett sätt som är bra för samhället i stort. Individuella aktörer inte kan ta ansvar för att förstå samband och ha kunskap om konsekvenser för samhällets alla aktörer.

Utgångspunkten för utarbetandet av nya förslag i planen har varit att i alla steg beakta företagen och marknaden, deras utgångsläge och konsekvenser av olika förslag. Även konsekvenser för kommuner, regioner, enskilda och för staten analyseras och beräknas i enlighet med vad förordningen om konsekvensutredning kräver.

En blandning av styrmedel för att uppnå målen

Utgångsläget i arbetet med att ta fram åtgärdsförslag har varit att arbeta utifrån större system som jordbruksekosystemen, sjöar och vattendrag etcetera, och sektorer och branscher kopplade till dessa, för att skapa en blandning av åtgärdsförslag som riktar sig mot att lösa hela systemets bakomliggande problem. Biologisk mångfald är ofta plats- och tidsspecifikt, och både påverkar och påverkas av många typer av beteenden och aktiviteter från vitt skilda typer av verksamheter och individer. Påverkan kan finnas i en mycket begränsad lokal miljö men går också att härleda till stora internationella förehavande. Det behövs därför både en uppväxling av befintliga styrmedel åtgärder och nya styrmedel och åtgärder för att uppnå målen och kraven i förordningen, vilket i sin tur ställer krav på att ta fram flera styrmedel inom flera olika områden för att målen ska kunna nås på ett effektivt och genomförbart sätt. En omställning där det finns incitament för nya metoder och sätt att hantera naturens tjänster och produkter behöver utvecklas, växa fram och nå en större marknadsmognad. I en sådan utveckling behöver det allmänna vara med och bidra. Då minskar riskerna och förändringen kan ske tillräckligt snabbt och utan större bakslag. Fördelarna med de så kallade läroeffekter som då uppstår och sänker kostnaderna för omställningen kan på så sätt komma flera till godo.

⁸ Se bilaga 6 till redovisningen.

2.2 Framtagande av nya åtgärdsförslag för att nå målen i förordningen

De åtgärder som medlemsstaten ser behov av för att nå målen i förordningen ska redovisas i EU:s format för de nationella planerna. Det är både befintliga åtgärder som behöver fortsätta och nya åtgärder.

Konsekvensutredning – en grund i processen att arbeta fram åtgärder till förslaget till plan

Åtgärderna som ingår i förslaget till plan har tagits fram utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv där en konsekvensutredning har legat till grund för processen. Befintliga åtgärder ingår i nulägesbeskrivningen och nollalternativet, vad som händer om inget mer görs. Nya åtgärder har utretts för att täcka gapet mellan nollalternativ och de mål som förordningen sätter.

Konsekvensutredningen har utgått från kraven i Förordning om konsekvensutredningar (SFS 2024:183). Processen att ta fram förslag har skett iterativt och stegvis för att säkerställa att den information som krävs för redovisningen enligt Förordningen om konsekvensutredning tas fram samtidigt som förslagen utreds och förankras.

Förändring som eftersträvas har identifierats utifrån mål och krav som Sverige ska uppnå enligt Naturrestaureringsförordningen. Bakomliggande *problem och hinder* till den förändring som eftersträvas och vad som händer om inget görs har sedan analyserats och har legat till grund för framtagandet av förslag med syfte att sträva efter träffsäkra och kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel i uppfyllandet av förordningen mål. Vikt har lagts vid samverkan med samhällets aktörer för identifiering av förslag. Centrala kriterier har varit att förslagen ska ha så god effekt mot målen som möjligt till minsta kostnad och påverkan för samhället och de ska vara genomförbara. Mål till 2030 har prioriterats men arbetstesén har varit att förslagen sammantaget ska leda till att mål och krav till 2050 uppnås. Styrmedel som utretts men i jämförelse inte bedömts vara de mest lämpliga presenteras som *Alternativa lösningar* för att uppnå förändring. *Konsekvenserna* av förslagen för samhället (staten, kommuner och regioner, företag, andra enskilda), har identifierats i dialog med aktörer, beräknats där så varit möjligt och lett till justeringar och ibland till att förslag valts bort. Konsekvenser för företag har då särskilt beaktats, i enlighet med regeringens uppdragsbeskrivning.

Konsekvensutredning har endast utförts för nya åtgärds- och styrmedelsförslag. I planen redovisas även redan pågående åtgärder och styrmedel som bidrar till att uppnå målen i förordningen. I konsekvensutredningen ingår dessa i nollalternativet som beskriver utvecklingen om inget ytterligare görs.

Tidsperspektiv

En blandning av styrmedel behöver också hantera den osäkerhet som finns i att vi inte vet hur förhållanden ser ut i framtiden. I framtagandet av nya förslag har

myndigheterna därför utgått från att i första hand ta fram åtgärder och styrmedel för att nå målen till 2030 och inta ett mer strategiskt förhållningssätt i utformningen av förslag till 2050. Det förhållningssättet är i linje med kraven i förordningen. Förväntningar och omständigheter till 2030 är mindre osäkra och givet tillgänglig analystid har prioriteringar i arbetet varit nödvändiga.

I revideringen av planen år 2032 kommer situationen se annorlunda ut, då finns det kunskap om hur åtgärderna och styrmedlen som föreslagits till 2030 fallit ut och vad som återstår för att nå målen till 2050. Det finns upparbetad kunskap om förordningen och planformatet och rutin för myndighetsgemensamt arbete att ta fram förslag. Även vår omvärld och allmänheten kommer vara mer insatta i förordningens krav. Vi kommer ha bättre kännedom och kunskap om tillståndet i naturen och vilka åtgärder som mest effektivast återställer och restaurerar där det behövs.

Skillnad på styrmedel och åtgärder

Begreppen styrmedel och åtgärder innebär olika saker men båda är lika viktiga och ska redovisas i planen. Förordningen använder begreppet 'measures' för åtgärder och 'enabling measures' för styrmedel. Som utgångspunkt i analyserna och vad som redovisas skiljer vi på åtgärd och styrmedel på följande sätt:

- En *åtgärd* är en förändring som bidrar till att nå ett uppsatt mål dvs. en fysisk eller beteendemässig förändring som görs av hushåll, företag och inom den offentliga sektorn.
- *Styrmedel*, är de instrument (till exempel skatter, regler, subventioner, informationskampanjer) staten använder för att få till förändringar, som skapar incitament till att åtgärder genomförs.

Syftet med att försöka skilja på det som faktiskt bidrar till att restaurera naturen (*åtgärderna*) och det som det allmänna beslutar eller inför för att skapa incitament för att åtgärder ska genomföras (*styrmedel*) är att båda ingår i sammanlänkande effektkedjor där ett ensidigt fokus på endast den ena riskerar att leda fel eller bli mindre effektiv. Eller som SOU 2021:48⁹ uttrycker det:

En ensidig tonvikt på styrmedel riskerar att bli abstrakt och utan tydliga konsekvenser. En tonvikt enbart på de fysiska åtgärderna riskerar att å sin sida att leda till ett önsketänkande av vad som kan åstadkommas.

Det finns också situationer när staten inte *kan* styra beteenden i önskvärd riktning för samhället. Då är det motiverat att staten med hjälp av offentliga åtgärder mildrar symptomen av dessa beteenden. Åtgärderna kompletterar eller används då i stället för styrmedel. Staten bör vidta offentliga åtgärder när de beteenden som orsakar utmaningen inte längre är aktuella, staten saknar rådighet över den förändring som önskas, eller när kunskapen för att styra de val och beslut som orsakar de bakomliggande problemen är otillräckliga.

⁹ SOU 2021:48. I en värld som ställer om - Sverige utan fossila drivmedel 2040. Betänkande av Utfasningsutredningen. Stockholm 2021.

I förslaget till plan redovisas ”åtgärder” i planformatets del C, och där ingår både åtgärder och styrmedel för att nå målen i förordningen. I skrivelsen använder vi därför begreppet åtgärder (eller åtgärdsförslag) för både åtgärder och styrmedel som föreslås vara en del i den nationella planen. Begreppet styrmedel används i analyserande texter i de fall vi specifikt menar styrmedel som instrument för att skapa incitament.

Finansieringsbehov och kostnadsbedömningar

Arbetet med finansieringsbehov till följd av förordningen har skett i samverkan mellan myndigheterna. Styrningen från EU-kommissionen är bristfällig och projektet har valt att styra arbetet utifrån kraven på obligatoriska uppgifter i planformatet. Målet har varit att leverera grova kostnadsuppskattningar som bygger på gemensamt framtagna schabloner och nyckeltal. Kostnader för befintliga, pågående åtgärder och förslag på nya åtgärder och styrmedel ska redovisas tillsammans. Redovisade kostnadsskattningar ska ses som en första bedömning i tidigt skede och är inte ett färdigt underlag för kommande budgetarbete. Bedömningen av kostnader för åtgärder ska vara spårbara för att i nästa fas kunna öka detaljeringsgraden. Myndigheterna kommer framöver att äska budgetmedel för genomförandet i respektive budgetprocess.

2.3 Att beakta miniminivån i förordningen

Uppdraget gör tydligt att förslag som lämnas inte ska gå utöver miniminivån i förordningen. Dessutom ska den flexibilitet som finns i förordningen analyseras och nyttjas till fullo där det är möjligt, för att förslag som lämnas ”inte ska medföra mer långgående kostnader eller begränsningar, i synnerhet för svenska företag, än vad som bedöms nödvändigt”.

I arbetet med regeringsuppdraget har utgångspunkten varit att beakta miniminivån på tre sätt:

- genom att förslaget till plan inte går längre än vad förordningen kräver sett till målnivåer
- att den flexibilitet och de undantag som finns i förordningen nyttjas till fullo där det är möjligt.
- genom att särskilt beakta konsekvenser för företag och dess konkurrenskraft i val av och utformning av förslag till åtgärder och styrmedel.

Nyttja flexibilitet som finns till fullo där det är möjligt

Den nationella restaureringsplanen ska ange hur medlemsstaten ska uppnå de mål och fullgöra de skyldigheter som anges i artiklarna 4–13. I artiklarna finns olika möjligheter till undantag och utrymme för flexibilitet. Möjligheten att använda enskilda undantag kan begränsas av andra krav i förordningen som behöver uppfyllas samtidigt. Att undantag inte används på ett sätt som äventyrar möjligheterna att uppfylla förordningen som helhet är något som kommer omfattas av kommissionens granskning (i enlighet med artikel 17.2 c).

Möjligheterna till undantag och flexibilitet i artikel 4 och 5 rör exempelvis:

- att sänka vissa målnivåer för mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper (artikel 4.2)
- att sänka vissa målnivåer för areal som behöver återetableras om det inte bedöms möjligt att genomföra de åtgärder som krävs (artikel 4.5 och artikel 5.3).
- att det vid exempelvis force majeure och oundvikliga livsmiljöförändringar som orsakas direkt av klimatförändringar inte gäller vissa skyldigheter om förbättring eller att förhindra avsevärd försämring (artikel 4.14-4.16 och 5.11-5.13).
- att det till år 2030 finns möjlighet att välja vilka livsmiljötyper som ska restaureras (enligt artikel 4.1 a och artikel 5.1) för att uppnå den areal som är angiven, utan att behöva uppfylla någon miniminivå för en enskild livsmiljötyp eller grupp av livsmiljötyper. Till år 2040 ställs motsvarande krav på gruppnivå av livsmiljötyper.

Möjligheter till flexibilitet kan också finnas i relation till fastställande av tillfredsställande nivåer i artiklar om urbana ekosystem (artikel 8), pollinatörer (artikel 10), jordbruksekosystem (artikel 11) och skogsekosystem (artikel 12). De tillfredsställande nivåerna ska vara fastställda senast år 2030 (i enlighet med de kriterier som anges i artikel 14.5).

Möjlighet till flexibilitet finns även när Sveriges bidrag till EU-gemensamma mål för fritt strömmande vatten (artikel 9) och antalet nyplanterade träd (artikel 13) sätts.

I artikel 11 om jordbruksekosystem finns både vissa möjligheter att välja olika typer av områden som ska återvätas, till exempel torvtäcker, jordbruksmark och skogsmark, och i motiverade fall minska kraven på återvätning.

I nästkommande avsnitt 3.1, sammanfattar vi hur undantagen tillämpas i förslaget till plan.

Prioritering av områden när restaureringsplanen genomförs

Förordningen anger bland annat att de lämpligaste områdena för restaureringsåtgärder ska fastställas utifrån bästa tillgängliga kunskap och senaste vetenskapliga rön (se artikel 4.8 och 5.6). Inom de ramar som förordningen sätter finns möjligheter att i nationell implementering välja de mest lämpliga områdena, särskilt för återetablering av livsmiljöer. Möjligheten till urval och styrning skiljer sig mellan förordningens olika delar. I förslaget till plan redovisas normalt inte exakt vilka områden som bör väljas för olika ändamål, utan planen beskriver strategier och åtgärder för att uppfylla de krav som förordningen ställer mer generellt. I vissa av dessa strategier eller åtgärder beskrivs hur områden skulle kunna väljas ut. När planen framöver genomförs kommer det ske prioriteringar av livsmiljötyper, arters livsmiljöer och andra relevanta aspekter utifrån nationella bevarandestrategier och andra kunskapsunderlag, i dialog med berörda, för att sätta in åtgärder på den plats där det har störst betydelse att börja utifrån förordningens krav.

För att skapa incitament för verksamhetsutövare att välja de platser för restaurering och återetablering som är mest kostnadseffektiva, både privat och samhällsekoniskt, föreslås att styrmedel tas fram och genomförs i de fall det är lämpligt. När det samhällsekoniska värdet att restaurera på en viss plats återspeglas i verksamhetsutövarens (t.ex. markägarens) intäkter kommer den här typen av incitament att skapas. Förslag på att utreda och utveckla styrmedel som stärker värdet av att bidra till att uppfylla samhällets mål med naturrestaureringsförordningen finns därför bland de övergripande förslagen.

I genomförandefasen är det av vikt att samverkan sker mellan berörda myndigheter för att se att det sammanlagda betinget uppnås. Det finns även synergier mellan åtgärdsförslag i de olika ekosystemen som behöver tas tillvara för ett effektivt genomförande.

Beaktande av konsekvenser för företag och företags konkurrenskraft

Det finns ingen entydig definition av vad konkurrenskraft är. Enligt EU-kommissionen definieras det som en ekonomi med stadig och hög produktivitet som leder till tillväxt och därmed till inkomster och välfärd¹⁰. Som utgångspunkt i att beakta svenska företags konkurrenskraft utgår vi från regeringens målsättningar för förenkling för företag¹¹ som kan sammanfattas i att vi ska:

- Utgå från proportionalitet
- Främja tillväxt, konkurrenskraft samt innovations- och omställningsförmåga
- Kortare handläggningstider och mer transparens
- Företagsanpassat bemötande och service
- Större andel digitala myndighetskontakter och uppgiftslämnande (det vill säga att det räcker att lämna en uppgift en gång till ett ställe)

Dessutom ska det i framtagandet av förslag och påföljande konsekvensutredning enligt Förordningen om Konsekvensutredning finnas §7.3. *en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte.*

För varje åtgärdsförslag som lämnas i förslaget till plan beräknas och redovisas förväntade konsekvenser för företag och på företags konkurrenskraft. I avsnitt 6 redovisas en samlad bild av konsekvenserna och i bilaga 6 redovisas de detaljerade analyserna för varje ekosystem.

¹⁰ Competitiveness - EUR-Lex

¹¹ En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga, Skr. 2021/22:3. Samt betänkandet "Regelförenkling för företag" (2024/25:NU16) som beslutades 26 mars 2025

3. Tillämpning av förordningens undantag

I förordningens artiklar finns olika möjligheter till undantag, vilket beskrivs ovan i avsnitt 2.3. I uppdraget beskrivs tydligt att den flexibilitet som finns i förordningen ska analyseras och nyttjas till fullo där det är möjligt, för att förslag som lämnas inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar, i synnerhet för svenska företag, än vad som bedöms nödvändigt.

I det här kapitlet sammanfattar vi hur olika undantag tillämpas i förslaget till plan. Möjligheterna till flexibilitet beskrivs sedan närmare i den bilaga där den bakomliggande analysen presenteras. För undantag i artikel 4 som omfattar alla ekosystem presenteras i det här kapitlet den bakomliggande analysen för undantag (utöver undantagen till kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring som presenteras i nästkommande avsnitt, avsnitt 4).

3.1 Sammanfattning av tillämpning av undantag i förslaget till plan

Sammanfattningsvis föreslår vi följande tillämpning av undantag:

Artikel 4.2 om sänkt nivå för restaurering av områden av mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper som inte är i gott tillstånd (till som lägst 80 procent):

Vi föreslår att sänka kravet för restaurering av ävjestrandsjöar (3130) till år 2050 till 80 procent av den areal som inte är i gott tillstånd.

Vi föreslår att sänka kravet för restaurering av öppna mossar och kärr (7140) till år 2050 till 80 procent av den areal som inte är i gott tillstånd.

Vi föreslår att sänka kravet för restaurering av aapamyrar (7310) till år 2050 till 80 procent av den areal som inte är i gott tillstånd.

Vi föreslår att sänka kravet för restaurering av skogbevuxen myr (91D0) till år 2050 till 81 procent av den areal som inte är i gott tillstånd.

Vi föreslår att sänka kravet för restaurering av västlig taiga (9010) till år 2050 till 81 procent av den areal som inte är i gott tillstånd.

Se vidare i avsnitt 3.2.

Artikel 4.5 om sänkt nivå för areal som behöver återetableras:

Enligt myndigheternas bedömning bör undantaget i artikel 4.5 tillämpas för livsmiljötyperna större vattendrag (3210), glaciärer (8340), palsmyrar (7320), källor och källkärr (7160) samt kalktuffkällor (7220). Se vidare i avsnitt 3.3.

Artikel 4.13 möjliggör att tillämpa icke-försämringskraven i artikel 4.11 och 4.12 på nivån för varje biogeografisk region istället för på områdesnivå.

Myndigheternas bedömning är att undantaget i artikel 4.13 inte bör tillämpas för någon livsmiljötyp eller livsmiljö för art. Bedömningen baseras på att det blir svårare att nå förordningens mål med artikel 4.13 än utan, att det oftast inte är möjligt att kompensera för försämring på ett ändamålsenligt sätt och att det övervaknings- och rapporteringskrav som följer med 4.13 inte kan vara på plats i tid. Dessutom är den samlade bedömningen att det blir dyrare och krångligare att tillämpa 4.13 än att inte göra det, i de få fall det skulle vara möjligt. Se vidare i avsnitt 4.3.

Vad gäller **artikel 4.14-16/5.11-13** om undantag från kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring vid omständigheter som *force majeure*, projekt av allt överskuggande allmänintresse med mera bedömer myndigheterna att dessa undantag följer direkt av förordningen, och alltså inte ska regleras i nationell rätt. En upplysning om undantagen föreslås dock finnas med i föreslagen ny 2 kap. 6 a § miljöbalken. Se i avsnitt 4.4.

Artikel 5.1.d innehåller en möjlighet att tillämpa en lägre procentsats i enlighet med artikel 14.3 för hur stor del av arealen för grupp 7 (Mjuka sediment) som inte är i gott tillstånd som ska förbättras till gott tillstånd. Den lägre procentsatsen får inte hindra att god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet uppnås eller bibehålls. Myndigheterna bedömer att möjlighet bör användas. Se vidare i bilaga 6.5 om marina miljöer.

Artikel 5.3 kan inte tillämpas då kunskapen ännu inte är tillräckligt detaljerad för livsmiljötyperna. Se vidare i bilaga 6.5 om Marina miljöer.

Artikel 6 underlättar tillämpningen av undantagen från kraven på icke-försämring utanför Natura 2000-områden i artiklarna 4.14-15/5.11-12 när det handlar om projekt för förnybar energi. Presumtionen att projekt för förnybar energi är av ”allt överskuggande allmänintresse” vid tillämpningen av undantagen följer enligt myndigheternas bedömning direkt av förordningen, vilket innebär att denna del av artikel 6 inte ska regleras i nationell rätt. Vi föreslår dock att en upplysning om presumtionen finns med i föreslagen ny 2 kap. 6 a § miljöbalken, se avsnitt 4.5. Artikel 6 ger möjlighet att förenkla ytterligare för projekt för förnybar energi genom att införa nationella bestämmelser om undantag från kravet på att det ska saknas mindre skadliga alternativa lösningar som annars gäller för att undantagen i artiklarna 4.14-15/5.11-12 ska kunna tillämpas. Detta ligger enligt myndigheternas bedömning visserligen i linje med uppdragets instruktion om att utnyttja den flexibilitet som förordningen har. Sådana bestämmelser bedöms dock inte vara nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen och därför lämnas inte något sådant förslag. Se vidare i avsnitt 4.5.

Artikel 7.1 tillåter att områden som används för försvarsverksamhet undantas från restaureringsåtgärder, om åtgärderna anses vara oförenliga med fortsatt militär användning av de berörda områdena. Myndigheterna bedömer att restaureringsåtgärder ofta går att förena med försvarsverksamhet, och att hänsyn till försvarets behov bör kunna tas om hand i det löpande restaureringsarbetet. En

bedömning av om restaureringsåtgärder är oförenliga med fortsatt militär användning av ett område bör göras per område och typ av åtgärd. Om det är oförenligt kan det registreras, och om det nämnvärt påverkar målnivåer i restaureringsplanen kan planen uppdateras. Se vidare i avsnitt 3.4.

Artikel 7.2 ger möjlighet att införa nationella bestämmelser som underlättar tillämpningen av undantagen från kraven på icke-försämring utanför Natura 2000-områden i artiklarna 4.14-15/5.11-12 när det handlar om försvarsverksamhet. Sådana bestämmelser bedöms inte vara nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen, varför något sådant förslag inte lämnas. Se i avsnitt 4.6.

Artikel 8.1 anger att undantag från krav om ingen nettoförlust av grönyta och trädkröntäckning i urbana ekosystem, kan tillämpas på alla urbana ekosystemområden med tätbefolkade kluster som har mer än 45 procent grönyta och mer än 10 procent trädkröntäckning

Myndigheterna bedömer att undantaget tillämpas så att 30 urbana ekosystemområden i 22 kommuner omfattas av kraven. Utan undantag skulle alla urbana ekosystemområden i 151 kommuner omfattas. Se vidare i bilaga 6.10.

Artikel 9 Åtgärder för fritt strömmande vatten ska inte påverka tillämpningen av befintliga undantag inom vattenförvaltningen, exempelvis undantag för kraftigt modifierade vatten. Undantaget inom vattenförvaltningen kan inte tillämpas på vattenförekomster som är påverkade av markavvattning eftersom dessa i dagsläget inte klassats som kraftigt modifierade.

Artikel 11.2 om att restaureringsåtgärder ska genomföras som syftar till att uppnå en ökande trend för minst två av tre specificerade indikatorer för jordbruksekosystem. Genom att endast välja två av de tre indikatorerna har Sverige nyttjat den möjlighet till undantag som finns i förordningen. Se vidare i Bilaga 6.2 om jordbruksekosystemet.

Det finns även möjlighet att nyttja undantag som medger minskad återvätning av jordbruksmark enligt artikel 11.4. Myndigheterna bedömer dock att det utifrån befintliga underlag inte är möjligt att tillämpa detta undantag i dagsläget.

Artikel 12.3 om att uppnå en ökande trend för minst sex av sju indikatorer för skogsekosystem. Genom att endast välja att följa sex av de sju nyttjas den flexibilitet som finns i förordningen. Se vidare i Bilaga 6.3 om skogsekosystemet..

3.2 Artikel 4.2 om sänkt krav på restaurering av mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper

Artikel 4.2 i förordningen ger möjlighet att, om vissa villkor uppfylls, sänka målet för restaurering av livsmiljötyp år 2050 från 90 procent av arealen som inte är i gott tillstånd ner till som lägst 80 procent av den arealen. Detta avsnitt analyserar när detta undantag kan vara möjligt att tillämpa.

Om undantaget

Artikel 4.2 ger en medlemsstat möjlighet att sänka kravet i 4.1, som gäller omfattningen av restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra tillståndet till gott i områden med de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I och som inte är i gott tillstånd, från 90 procent till 2050 till som lägst 80 procent till 2050, under följande förutsättningar:

- Att det säkerställs att den procentsats som avses i andra stycket inte hindrar att en gynnsam bevarandestatus för var och en av dessa livsmiljötyper uppnås eller upprätthålls på nationell biogeografisk nivå.
- Att det är vederbörligen motiverat.
- Att det gäller mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper som täcker mer än 3 procent av deras europeiska territorium.

I artikel 3.11 definieras *mycket vanlig och utbredd livsmiljötyp* som livsmiljötyp som förekommer i flera biogeografiska regioner i unionen med ett utbredningsområde som överstiger 10 000 kvadratkilometer.

Myndigheternas ställningstaganden och motiveringar gällande tillämpning av undantaget

De livsmiljötyper som enligt regeringsuppdragets analys uppfyller kravet om att vara mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper, med ett utbredningsområde som överstiger 10 000 km² och som täcker mer än 3 procent av medlemsstatens europeiska territorium per livsmiljötyp, är:

- Ävjestrandsjöar (3130)
- Alpina rishedar (4060)
- Öppna mossar och kärr (7140)
- Aapamyrar (7310)
- Västlig taiga (9010)
- Skogbevuxen myr (91D0)

Denna tolkning bygger på att ”flera” biogeografiska regioner tolkas som två eller flera biogeografiska regioner.

Om tolkningen i stället görs att ”flera” skulle vara tre eller flera biogeografiska regioner skulle aapamyrarna (7310) falla bort, då de bara förekommer i två biogeografiska regioner. Europeiska miljöbyrån (EEA) har i november kommit med förslag på deras uttolkning av vilka livsmiljötyper som kan omfattas av undantaget. Kommissionen skickade ut detta förslag för synpunkter. EEA har i sitt förslag utgått ifrån att ”flera biogeografiska regioner” betyder minst fyra. Med den gränsen skulle inte heller västlig taiga (9010) räknas in, som förekommer i tre regioner. Förslaget från EEA överensstämmer därför inte med myndigheternas analys, genom att aapamyrar och västlig taiga inte ingår där. Sverige har svarat kommissionen att vi anser att EEA:s kriterier för detta bör ändras till de som här används inom regeringsuppdraget, d.v.s. att ”flera” motsvarar ”minst två”.

Det kan noteras att eftersom ”mycket vanlig och utbredd livsmiljötyp” är ett begrepp som definieras i EU-förordningens artikel 3 punkt 11 som ”livsmiljötyp som förekommer i flera biogeografiska regioner i unionen med ett utbredningsområde som överstiger 10 000 km²” omfattas det av EU-rätten, och EU-domstolen är slutlig uttolkare av dess innebörd. Ur de andra språkversioner som finns av förordningen är det enligt myndigheternas bedömning inte självklart om ”flera” borde tolkas som ”minst två” eller som ”minst tre”, men det förefaller mer osannolikt att det borde tolkas som ”minst fyra”.

Myndigheternas bedömning av undantaget och förslag på motivering framgår för respektive av dessa livsmiljötyper nedan. Behovet av restaurering fram till 2030 bygger på nuvarande kunskap om areal som inte har gott tillstånd. Behoven till 2050 baseras på antagandet att areal med nu okänt tillstånd kommer fördelas i samma proportioner mellan gott och inte gott tillstånd som den areal vi redan har klassad.

Ävjestrandsjöar (3130)

Vi föreslår att sänka målet för restaurering av ävjestrandsjöar (3130) till år 2050 från 90 procent av arealen som inte är i gott tillstånd till 80 procent av den arealen, i enlighet med artikel 4.2.

Livsmiljötypen är mycket allmän med en total areal om 18 775 kvadratkilometer spridd i hela Sverige. Typen förekommer i såväl små som mycket stora sjöar; till exempel delar av Vänern utgör livsmiljötypen vilket ger den mycket stora arealen. Typen uppnår idag sin gynnsamma referensareal och inget behov av utökad areal föreligger. Påverkan mot livsmiljötypen är t.ex. övergödning från jordbruk och tätorter och vattenkraft men åtgärder genomförs bland annat inom regelverket för vattenförvaltningen vilket ger förutsättning för att livsmiljötypen ska uppnå gynnsam bevarandestatus.

En sänkning av restaureringsmålet för att förbättra tillståndet till gott från 90 % till 80 % innebär att 4.1-arealen för ävjestrandsjöar (3130) blir 3 892 km² i stället för 4 379 km². Till 2030 motsvarar det 649 km² att restaurera.

Alpina rishedar (4060)

I vårt förslag används inte undantaget enligt 4.2 för alpina rishedar.

För alpina rishedar finns det enligt bästa tillgängliga data, från 2025 års art- och habitatrapportering, inget behov av att i denna version av planen sänka kravet enligt artikel 4.2 från 90 till 80 procent i gott tillstånd¹². Detta beror på att arealen i behov av restaurering är noll, eller med andra ord att hela den nuvarande arealen bedöms ha gott tillstånd.

Om andelen alpina rishedar i gott tillstånd i framtiden skulle minska är det enligt myndigheternas bedömning möjligt för Sverige att göra en ny bedömning av ifall undantaget i artikel 4.2 bör tillämpas. För att upprätthålla tillräcklig yta i gott

¹² <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/biologisk-mangfald/vart-arbete-med-biologisk-mangfald/rapportering-av-status-for-arter-och-livsmiljotyper/livsmiljotyper/fjall/>

tillstånd och uppfylla kraven om icke-försämring behöver de alpina gräsmarkerna fortsatt hävdas. I dagsläget hävdas de alpina miljöerna till största delen av extensivt renbete. Detta renbete upprätthåller flertalet av de alpina gräsmarker och hedar som finns i fjällen (6150, 6170, 4060, 4080) samt tidigare gräsmarker i fjällnära tidigare odlingslandskap som staggräsmarker (6230) och högrötsängar (6430) i alpin zon. Renbetet har även en positiv påverkan på fjällbjörkskog (9040).

Öppna mossar och kärr (7140)

Vi föreslår att sänka målet för restaurering av öppna mossar och kärr (7140) till år 2050 från 90 procent av arealen som inte är i gott tillstånd till 80 procent av den arealen, i enlighet med artikel 4.2.

Öppna mossar och kärr (7140) har idag gynnsam bevarandestatus i alpin region, men otillräcklig bevarandestatus i boreal och kontinental. Då livsmiljötypen är allmän och spridd över hela landet är bedömningen ändå att kravet kan sänkas till 80 % i gott tillstånd till 2050 nationellt utan att det hindrar att gynnsam bevarandestatus kan uppnås eller upprätthållas. Livsmiljötypen uppnår den gynnsamma referensarealen och har inget behov av återskapande. Större krav på planering av restaureringsinsatser och hänsyn till livsmiljötypens konnektivitet (grön infrastruktur) behöver tas i kontinental region där en större andel våtmarksareal har försvunnit historiskt.

En sänkning av restaureringsmålet för att förbättra tillståndet till gott från 90 % till 80 % innebär att 4.1-arealen för öppna mossar och kärr blir 1 690 km² i stället för 1 901 km². Till 2030 motsvarar det 563 km² att restaurera.

Aapamyrar (7310)

Vi föreslår att sänka målet för restaurering av aapamyrar (7310) till år 2050 från 90 procent av arealen som inte är i gott tillstånd till 80 procent av den arealen, i enlighet med artikel 4.2.

Aapamyrar har redan idag gynnsam bevarandestatus både i boreal och alpin region och endast ca 5 % av totalarealen är inte i gott tillstånd. Livsmiljötypen uppnår den gynnsamma referensarealen och har inget behov av återskapande. I båda regionerna där den har sin utbredning finns relativt stora sammanhängande arealer, vilket medför en väl fungerande grön infrastruktur (konnektivitet) och en stor kvantitet av värdebärande strukturer och funktioner. Bedömningen är att det bör vara möjligt att sänka kravet till 80 % utan att det påverkar gynnsam bevarandestatus i både alpin och boreal region.

En sänkning av restaureringsmålet för att förbättra tillståndet till gott från 90 % till 80 % innebär att 4.1-arealen för aapamyrar blir 1 243 km² i stället för 1 397 km². Till 2030 motsvarar det 414 km² att restaurera.

Skogbevuxen myr (91D0)

Vi föreslår att sänka målet för restaurering av skogbevuxen myr (91D0) i alpin och boreal region till år 2050 från 90 procent av arealen som inte är i gott tillstånd till 80 procent av den arealen, i enlighet med artikel 4.2. Eftersom arealen i kontinental

region är en så liten andel av den totala arealen innebär det att det blir 81 % på nationell nivå, vilket är det som ska anges i planformatet.

Skogbevuxen myr har stor utbredning och areal, vilket medför att det blir en stor kvantitet av värdebärande strukturer och funktioner även om kvaliteten inte i alla delar når gott tillstånd. När områden av livsmiljötypen inte har gott tillstånd beror det oftast på förekomst av diken. Om diken inte rensas så växer de successivt igen och den kringliggande arealen som påverkas av diket minskar allteftersom till följd av den effekten. Samtidigt medför ett dike, så länge det är aktivt, en upptorkning närmast diket som gör att högre vegetation som örter, buskar och träd kan etablera sig och börja förbruka mark- och grundvatten, vilket kan medföra att dikets upptorknande effekt gradvis tar sig längre ifrån diket. Vilken av dessa processer som är snabbast varierar mellan olika diken och områden. Sammantaget är bedömningen att det bör vara möjligt att sänka kravet till 80 % utan att det hindrar att nå en gynnsam bevarandestatus i alpin och boreal region.

I kontinental region är arealen inte lika stor, vilket gör det mer osäkert om kvantitet kan väga upp för brister i kvalitet. Bevarandestatusen vid senaste artikel 17-rapporteringen enligt art- och habitatdirektivet är bedömd som dålig i kontinental region. Det är därmed svårare att bedöma om det går att uppnå gynnsam bevarandestatus om åtgärdsbehovet enligt 4.1 minskas. Tillämpning av 4.2-undantaget i kontinental region bör bedömas på nytt vid kommande revidering av planen när kunskapsläget har ökat.

En sänkning av restaureringsmålet för att förbättra tillståndet till gott från 90 % till 80 % av arealen som inte är i gott tillstånd innebär att 4.1-arealen för skogbevuxen myr i alpin och boreal region blir 3 403 km² i stället för 3 822 km². Till 2030 motsvarar det 1 107 km², vilket fortfarande är en stor åtgärdsareal.

Västlig taiga (9010)

Vi föreslår att sänka kravet för andel i gott tillstånd år 2050 från 90 % till 80 % för västlig taiga i boreal region. Eftersom arealen i boreal region utgör en så hög andel av den totala arealen innebär det att det blir 81 % på nationell nivå, vilket är det som ska anges i planformatet.

Västlig taiga har stor utbredning och areal, vilket medför att det blir en stor kvantitet av värdebärande strukturer och funktioner även om kvaliteten inte i alla delar når gott tillstånd. Livsmiljötypen innehåller även en stor ekologisk variation och det finns motiv att fördela ut aktiva skötselåtgärder för att nå gott tillstånd över en längre tidsperiod än det som planen omfattar. Det gäller till exempel de undertyper som är brandpräglade där naturvårdsbränning bör ske i naturliga cykler. Särskilt för de nordliga delarna av landet har det inte brunnit med så täta intervall att det är motiverat att sätta in åtgärder för all areal till 2050.

Om 80 % tillämpas på den nuvarande 4.1-arealen taiga i boreal region bedöms det utifrån nuvarande kunskapsläge att det går att nå gynnsam bevarandestatus i regionen. I alpin region finns ingen areal som behöver förbättras med nuvarande underlag från artikel 17-rapporteringen. I kontinental region är arealen inte lika stor och det är också en hög andel areal med okänt tillstånd. Det är därmed svårt att

bedöma om det går att uppnå gynnsam bevarandestatus om åtgärdsbehovet enligt 4.1 minskas. Om 4.2-undantaget bör tillämpas i kontinental region bör bedömas på nytt vid kommande revidering av planen när kunskapsläget om tillståndet i livsmiljötypen har förbättrats.

En sänkning av restaureringsmålet för att förbättra tillståndet till gott från 90 % till 80 % innebär att 4.1-arealen för västlig taiga i boreal region blir 1 293 km² i stället för 1 452 km². Till 2030 motsvarar det 244 km².

3.3 Artikel 4.5 om sänkt krav på restaureringsåtgärder för återetablering

I detta avsnitt framgår ställningstagande och motiv för vilka livsmiljötyper som vi i framtagandet av förslag till plan har bedömt att det är möjligt att tillämpa undantaget enligt artikel 4.5 om sänkta krav på restaureringsåtgärder för återetablering av livsmiljötyper.

Om undantaget

Artikel 4.5 ger möjlighet att fastställa en lägre procentsats mellan 90 % och 100 % i den nationella restaureringsplanen, om medlemsstaten anser att det inte är möjligt att senast 2050 genomföra de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att uppnå den gynnsamma referensarealen för en specifik livsmiljötyp på 100 % av arealen (enligt kravet i artikel 4.4). En tillräcklig motivering ska lämnas.

Myndigheternas ställningstaganden och motiveringar gällande tillämpning av undantag 4.5

Enligt myndigheternas bedömning bör undantag 4.5 tillämpas för livsmiljötyperna större vattendrag (3210), glaciärer (8340), palsmyrar (7320), källor och källkärr (7160) samt kalktuffkällor (7220).

Glaciärer och palsmyrar bedöms med nuvarande kunskapsläge inte möjligt att återetablera på grund av pågående klimatförändringar. Artikel 4.5 ger dock enbart möjlighet att sänka målnivån. I art 4.14-16 framgår undantag för klimatförändringar men det framgår inte i förordningen hur detta påverkar målnivån i artikel 4.17.

För livsmiljötyperna inom skogsekosystemet och jordbruksekosystemet är bedömningen att undantaget inte är aktuellt genom den styrning om referensarealer som gäller för framtagandet av planen.

Sjöar och vattendrag

Livsmiljötypen större vattendrag definieras av naturliga eller nära naturliga vattensystem. Beräkningen av gynnsam referensareal bygger delvis på en historisk utbredning. Förlusten av livsmiljötyp har varit betydande genom utbyggnad av

vattenkraft. Möjligheten att återskapa på vattensystemnivå är liten, särskilt med hänsyn till artikel 6 om undantag för förnybar energi. Då återskapandet till stor del kommer att ske genom biotopvård och återställning av svämplan i befintliga vattensystem finns skäl att nyttja undantaget i 4.5.

En sänkning av kravet till 90 % för större vattendrag innebär att restaureringsåtgärder behöver genomföras för att återetablera 42,2 km² i stället för 46,9 km² till 2030, vilket är en minskning med 4,7 km². Med utgångspunkt i nuvarande kunskap kommer målet till 2050 med denna ändring justeras från 156,4 km² till 140,8 km², en minskning om 15,6 km².

Våtmarker

Undantag i artikel 4.5 bedöms kunna tillämpas för palsmyrar, källor och källkärr samt kalktuffkällor, genom att dra ner målnivån från 100 procent av gynnsam referensareal för dessa till 90 procent.

Gällande återetablering av livsmiljötyper för våtmarker så finns det mål på 187 kvadratkilometer. De livsmiljötyperna med störst arealmål för återetablering är rikkärr, palsmyrar samt källor och källkärr. Källor kan vara tekniskt svårt att återetablera. I de fall källan finns kvar men inte längre kan klassas som livsmiljötyp går den att restaurera, men på många platser är källan helt försvunnen och återetablering är då inte möjligt. Att återetablera palsmyrar bedöms omöjligt med de pågående klimatförändringarna, utifrån nuvarande kunskapsläge. En sänkning av kravet till 90 % för palsmyrar, källor och källkärr samt kalktuffkällor innebär en minskning med beting på återetablerad areal på 10 km² fram till 2050 för de tre livsmiljötyperna.

Övriga land- och kustekosystem

Undantag enligt artikel 4.5 bedöms vara motiverad för livsmiljön glaciärer. En återetablering av glaciärer bedöms inte realistisk med de pågående klimatförändringarna. Den enda åtgärd som bedöms lämplig med nuvarande kunskapsläge och förutsägbara resursnivå är att motverka klimatförändringarna. Sverige arbetar för detta, men bedömningen är att det inte kommer att räcka för att nå målen i förordningen för glaciärer. Ska man minska avsmältningen av glaciärer med lokala åtgärder är de tekniskt tänkbara lösningarna att installera snökanoner eller genomföra ”molnsådd”, en metod där man försöker få moln att släppa sin nederbörd, i det här fallet snö, i högre grad över ett visst område än annars. Teorin bakom detta är enkel, att snö som packas och omvandlas bildar glaciäris. Myndigheterna bedömer att det inte är möjligt att göra sådana lokala åtgärder i en omfattning som skulle räcka för att återetablera glaciärer till gynnsam referensareal utan att undantaget i 4.5 bör användas så målnivån blir 90 %.

Skogsekosystem

Undantag i artikel 4.5 bedöms inte vara aktuellt i förslag till plan för skogliga livsmiljötyper eftersom referensarealen utgår från de arealer som Sverige hade vid EU-inträdet 1995, vilket medför att det inte anges någon återetableringsareal som följd av artikel 4.4.

Om det anges en annan referensareal i den plan som Sverige lämnar in kan viss vägledning hämtas från redovisningen av regeringsuppdrag om översyn av referensarealer från 2024.¹³ Där gjordes en bedömning av möjligheten att återskapa skogliga livsmiljötyper till den i uppdraget föreslagna ekologiska referensarealen. Bedömningen som framgår i redovisningens bilaga 2 var att teknisk och ekologisk genomförbarhet generellt inte utgör ett hinder mot restaurering och återskapande upp till de arealer som är nödvändiga för att uppnå gynnsam bevarandestatus för de svenska skogliga naturtyperna. Svämskogarna utgör ett möjligt undantag men dessa står för en mycket liten andel av de samlade skogliga referensarealerna. Det framgår även att naturtypsåterskapande har en lång leveranstid och att det kan ta flera årtionden innan skogen kan utveckla naturskogsegenskaper.

Jordbruksekosystem

Undantag i artikel 4.5 bedöms inte vara aktuellt i förslag till plan för livsmiljötyper i gruppen ”Gräsmarker och andra betespräglade miljöer” eftersom referensarealen i förslaget till plan utgår från de arealer som redovisades i regeringsuppdraget om referensarealer 2024.¹⁴ Utgångspunkten i förslaget till plan är den lägre siffran i det spann som redovisades i mars 2024, (1 000-3 700 km² tillkommande arealer) dvs att det behövs en återetablering av minst 100 000 ha livsmiljöklassade gräsmarker i Sverige. Referensarealen på 100 000 ha tillkommande gräsmarker bedömdes ha låg sannolikhet att nå mål om biologisk mångfald (se tabell 6.4 i utredningen). Denna bedömning kvarstår vilket medför att det inte går att motivera att sänka referensarealen ytterligare.

3.4 Artikel 7.1 om nationellt försvar

Artikel 7 ger möjlighet till undantag för nationellt försvar dels från kraven om restaureringsåtgärder, dels från kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring. I detta avsnitt framgår ställningstagande och motiv gällande undantag för nationellt försvar från kraven om restaureringsåtgärder. Frågan om undantag från kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring behandlas i avsnitt 4.

Om undantaget

I förordningens ingress, skäl 39, står att verksamheter som uteslutande syftar till försvar eller nationell säkerhet bör ges högsta prioritet. Medlemsstaterna bör därför, står det, när de inför restaureringsåtgärder, kunna undanta arealer som används för sådana verksamheter, om dessa åtgärder anses vara oförenliga med fortsatt militär användning av de berörda områdena.

Av artikel 7.1 framgår således att medlemsstaterna, när de genomför restaureringsåtgärder i enlighet med artiklarna 4.1, 4.4, 4.7, 5.1, 5.2 eller 5.5, får

¹³ Naturvårdsverket 2024. Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Redovisning av ett regeringsuppdrag. NV-11038-22.

¹⁴ Naturvårdsverket 2024. Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Redovisning av ett regeringsuppdrag. NV-11038-22.

undanta områden som används för verksamhet vars enda syfte är nationellt försvar, om restaureringsåtgärderna anses vara oförenliga med fortsatt militär användning av de berörda områdena.

Myndigheternas ställningstagande och motivering gällande tillämpning av undantaget

Att utnyttja möjligheten att undanta områden från restaureringsåtgärder av försvarsskäl ligger enligt regeringsuppdragets bedömning i linje med uppdragets instruktion om att utnyttja den flexibilitet som förordningen har. Vi bedömer att restaureringsåtgärder ofta går att förena med försvarsverksamhet, och att hänsyn till försvarets behov bör kunna tas om hand i det löpande restaureringsarbetet. Frågan kan även inkluderas i, om det tas fram, vägledningar om restaurering. En bedömning av om restaureringsåtgärder är oförenliga med fortsatt militär användning av ett område bör göras per område och typ av åtgärd. Om det är oförenligt kan det registreras, och om det nämnvärt påverkar målnivåer i restaureringsplanen kan planen uppdateras.

I svensk rätt finns redan bestämmelser som ger försvarsintresset företräde vid olika prövningar, t.ex. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Det kan dock behöva utredas vidare om det är lämpligt med ytterligare reglering. Sådana bestämmelser bedöms dock inte vara nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen och därför lämnas inte några förslag i denna del.

4. Kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring samt deras undantag

I detta avsnitt beskrivs naturrestaureringsförordningens krav om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i artikel 4 och 5, samt de undantag som finns från dessa krav i artikel 4–7. Kravet i artikel 9.4 om att säkerställa att den naturliga konnektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan som har restaurerats i enlighet med punkterna 2 och 3 (i artikel 9) bibehålls beskrivs också. Inledningsvis beskrivs kraven i förordningen, tillsammans med en beskrivning av vad som skulle kunna vara ”avesvård försämring” i avsnitt 4.1.

I avsnitt 4.2 beskriver vi myndigheternas övergripande bedömning av vilka åtgärder Sverige bör vidta för att leva upp till dessa krav och vår bedömning av möjligheten att tillämpa undantagen.

Vilka åtgärder som vidtas respektive eftersträvas att vidtas avseende icke-försämring behöver svara upp mot att kunna nå målen i artikel 4.17/5.14 och 9.4 till 2050. Det finns inga undantag kopplade till artikel 4.17/5.14 eller 9.4, så myndigheterna bedömer att det är samma målnivå som ska uppnås till 2050 även om undantagen från icke-försämringskraven tillämpas. Myndigheternas bedömning av undantagen från kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i artiklarna 4.11–4.12/5.9–5.10 är sammanfattat:

- att artikel 4.13 varken kan eller bör tillämpas, se avsnitt 4.3.
- att undantagen i artiklarna 4.14–16/5.11–13 för projekt av allt överskuggande allmänintresse med mera följer direkt av förordningen, och alltså inte ska regleras i nationell rätt, se avsnitt 4.4. Samma bedömning gäller presumtionen i artikel 6.1 att projekt för förnybar energi är av allt överskuggande allmänintresse vid tillämpningen av undantagen utanför Natura 2000-områden, se avsnitt 4.5.
- att övriga undantagsmöjligheter i artikel 6 (om förnybar energi) och 7 (om nationellt försvar) inte är nödvändiga att utnyttja, se avsnitt 4.5–4.6. Därför lämnas heller inte några författningsförslag i dessa delar.
- att en upplysning om undantagsmöjligheterna i artiklarna 4.14–16/5.11–13 och 6.1 första meningen dock föreslås finnas med i föreslagen ny 2 kap. 6 a § miljöbalken. Se avsnitt 4.7.

Myndigheterna har i sin bedömning av undantagen vägt in uppdragets inriktning att nyttja förordningens flexibilitet och inte gå utöver miniminivån i de förslag som lämnas.

4.1 Om kraven i förordningen

Inom Natura 2000-områden gäller redan krav på icke-försämring av livsmiljötyper och livsmiljöer för arter genom artikel 6 i art- och habitatdirektivet. I naturrestaureringsförordningen finns krav på att hindra avsevärd försämring av livsmiljötyper även utanför Natura 2000-områden och restaurerade barriärer och svämplan enligt artikel 9.

I artikel 4.11 och 5.9 i förordningen finns krav om kontinuerlig förbättring och icke-försämring för områden som är föremål för restaureringsåtgärder. Kraven innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att dessa områden uppvisar en kontinuerlig förbättring i tillståndet hos livsmiljötyperna och en kontinuerlig förbättring av kvaliteten hos livsmiljöerna för arter, till dess att gott tillstånd respektive tillräckligt god kvalitet uppnås. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att de områden i vilka gott tillstånd hos livsmiljötyperna och tillräcklig kvalitet hos livsmiljöerna för arter har uppnåtts, inte försämrats avsevärt.

Det finns också krav om icke-försämring som gäller utanför områden med restaureringsåtgärder (artikel 4.12 och 5.10). Medlemsstaterna ska eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring av områden där de utpekade livsmiljötyperna förekommer och som är i gott tillstånd eller som krävs för att uppnå målen i artikel 4.17 och 5.14.

Kraven i artikel 9.4 på att bibehålla naturlig konnektivitet och funktioner då restaureringsåtgärder vidtagits får förstås som ett icke-försämringskrav i relation till restaurerade områden.

Bestämmelserna kring icke-försämring skiljer sig alltså något åt. Dessa skillnader framgår i Tabell 2.

Förordningen öppnar i några fall för undantag från kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i 4.11/5.9 och 4.12/5.10, genom artikel 4.13, 4.14-16 respektive 5.11-13, 6 och 7. Dessa undantag beskrivs närmare i avsnitt 4.3-4.6.

Förordningen preciserar även krav för övervakning i artikel 20 och rapportering i artikel 21. Dessa krav framgår i bilaga 6.11.

Tabell 2. Bestämmelser om icke-försämring i artikel 4 och 5 i förordningen och hur dessa skiljer sig åt för områden med livsmiljötyper och livsmiljöer för arter.

Artikel om icke-försämring	Livsmiljötyper	Livsmiljöer för arter
Områden där:		
restaureringsåtgärder är gjorda, ännu inte i gott tillstånd eller tillräcklig kvalitet (4.11, 5.9)	Medlemsstaten ska vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att dessa områden uppvisar en kontinuerlig förbättring	
restaureringsåtgärder är gjorda, gott tillstånd eller tillräcklig kvalitet är uppnådd (4.11, 5.9)	Medlemsstaten ska vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att avsevärd försämring inte sker	
inga restaureringsåtgärder är gjorda, är i gott tillstånd (4.12, 5.10)	Medlemsstaten ska	Inte tillämplig
inga restaureringsåtgärder är gjorda, är inte i gott tillstånd, är nödvändiga för att nå målen i 4.17, 5.14 (4.12, 5.10)	<i>eftersträva</i> att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring	Inte tillämplig

Juridisk tolkning av kraven

Hur strikta kraven på medlemsstaterna är skiljer sig alltså något mellan artikel 4.11/5.9 och 4.12/5.10, vilket framgår i Tabell 2 ovan. Kravet på medlemsstaterna att vidta åtgärder bedöms vara något striktare i 4.11/5.9, det vill säga när det gäller områden som är eller har varit föremål för restaureringsåtgärder, än i 4.12/5.10. Enligt kraven ska medlemsstaterna kunna påvisa att de har vidtagit åtgärder respektive eftersträvat att vidta åtgärder, men att de inte kan hållas ansvariga om resultatet uteblir, så länge åtgärderna som vidtagits eller eftersträvat är lämpliga för ändamålet. Det rör sig således inte om en resultatförpliktelse.

Viss vägledning om hur artiklarna om kontinuerlig förbättring och icke-försämring ska tolkas ges av skäl 37 till förordningen. Där framgår bland annat att det är viktigt att medlemsstaterna vidtar åtgärder som syftar till att säkerställa att restaureringsområden uppvisar en kontinuerlig förbättring till dess att de uppnår ett gott tillstånd och därefter inte försämras avsevärt, så att det långsiktiga bibehållandet eller uppnåendet av gott tillstånd inte äventyras. Vidare står att, om dessa resultat inte uppnås så innebär det inte att skyldigheten att vidta lämpliga åtgärder för att uppnå dessa resultat har åsidosatts.

Av skäl 37 framgår även att det är viktigt att medlemsstaterna anstränger sig för att förhindra avsevärd försämring av områden som täcks av sådana livsmiljötyper som antingen redan är i gott skick eller som inte är i gott skick men ännu inte omfattas av restaureringsåtgärder. Det står att dessa åtgärder är viktiga för att undvika ökade

restaureringsbehov i framtiden och bör fokusera på områden med livsmiljötyper som, enligt vad medlemsstaterna fastställt i sina nationella restaureringsplaner, är nödvändiga att restaurera för att nå restaureringsmålen.

Det har, både externt och internt inom arbetet med regeringsuppdraget, uppkommit frågor om översättningen av artikel 4.12/5.10. Av den engelska versionen framgår att medlemsstaten ska eftersträva att vidta åtgärder som syftar till att ("aim") förhindra avsevärd försämring, medan det i den svenska och franska versionen framgår att medlemsstaten ska eftersträva att vidta de åtgärder som krävs för detta syfte. Detta kan tolkas som att den engelska versionen, genom användningen av begreppet "aim", uppställer ett något lägre krav på vad medlemsstaten faktiskt ska eftersträva att genomföra. Mot bakgrund av att artikel 4.12/5.10 inte innebär en resultatförpliktelse, utan en skyldighet att eftersträva att vidta åtgärder, bör dock dessa språkliga skillnader inte anses ha någon avgörande betydelse för tolkningen av artikelns krav. Sammantaget bedömer myndigheterna att skillnaderna mellan språkversionerna inte bör påverka tolkningen av artikelns rekvisit.

Förordningens krav på åtgärder för kontinuerlig förbättring och icke-försämring riktar sig till medlemsstaterna. Enligt den EU-rättsliga lojalitetsprincipen är alla statliga organ, inklusive myndigheter, domstolar och statliga bolag, skyldiga att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla dessa krav. Kraven bedöms dock inte vara tillräckligt ovillkorliga, klara och precisa för att få direkt effekt mot enskilda, och bedöms därför inte ensamma kunna läggas till grund för krav mot enskilda. Vid prövningar av ärenden enligt svensk rätt är myndigheter och domstolar dock skyldiga att försöka göra en tolkning av vår nuvarande nationella rätt som gör att dessa krav uppfylls (för att följa EU-fördragen lojalt), exempelvis genom tolkning av miljöbalkens hänsynsregler. Myndigheterna bedömer därför att kraven kan få konsekvenser för enskilda även om de inte kompletteras med nationella bestämmelser.

Vad gäller kravet att bibehålla den naturliga konnektiviteten och funktioner som framgår i artikel 9.4 finns inte motsvarande formulering, likt de som anges i skäl 37, som indikerar att det rör sig om en ansträngningsförpliktelse.

Begreppet avsevärd försämring

Vad som är *avsevärd försämring* definieras inte i förordningen och det kan enligt myndigheternas bedömning variera mellan olika livsmiljötyper. Eftersom medlemsstaten ska säkerställa att nå målen om areal livsmiljötyp i gott tillstånd i artikel 4.17/5.14 så bör en åtgärd som innebär att livsmiljön går från livsmiljötyp till att inte längre vara livsmiljötyp innebära en försämring liksom att gå från gott tillstånd till inte gott tillstånd.

Om åtgärden innebär en *avsevärd* försämring för livsmiljötypen i sin helhet kan bero på till exempel:

- om livsmiljötypen har en otillräcklig eller dålig bevarandestatus.
- om det är en livsmiljötyp med liten areell utbredning där en förlust av areal som orsakas av åtgärden kan få större betydelse för att uppnå målen än för areellt stora livsmiljötyper.

- områdets betydelse för livsmiljötypen eller livsmiljön utifrån områdets kvalitet och för konnektivitet.
- om den åtgärd som utförs är irreversibel eller inte. Ett område som exploateras kan inte längre återställas till livsmiljötypen, medan en gräsmark som inte längre hävdas kan återtas i hävd och det finns möjlighet att återgå till livsmiljötyp igen.
- om den försämring som sker går att återställa tidsmässigt i relation till förordningens mål.

För att avgöra vad som är livsmiljötyp respektive inte livsmiljötyp samt gott respektive inte gott tillstånd används kommissionens beskrivning av livsmiljötyperna och nationella tolkningar. Det finns även nationella metoder och manualer för hur det praktiskt kan avgöras på plats eller från fjärranalyser, exempelvis flygbilder och modeller som sedan kan verifieras på plats. Kommissionen har även publicerat förtydligande vägledningar för bedömning för gott/inte gott tillstånd i december 2025.¹⁵ Det är viktigt att Sverige som stat tar ansvar för att lättillgängligt tydliggöra vad som är livsmiljötyp och var, samt vilken form av skötsel eller brukande som är nödvändig för att upprätthålla livsmiljötyp i gott tillstånd eller som kan leda till avsevärd försämring.

4.2 Hur bör Sverige säkerställa kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i artiklarna 4.11-4.12, 5.9-5.10 och 9.4

Myndigheterna bedömer att befintliga styrmedel och lagstiftning kring naturvård inte är tillräckligt för att uppfylla naturrestaureringsförordningens krav om kontinuerlig förbättring och icke-försämring vare sig på kort eller lång sikt.

Myndigheternas förslag och motivering till strategi för att förhindra avsevärd försämring

Medlemsstaten ska säkerställa att målen i artikel 4.17/5.14 uppnås. I planformatet ska Sverige redovisa en strategi för att förhindra avsevärd försämring och säkerställa kontinuerlig förbättring. Vilka åtgärder som vidtas respektive eftersträvas att vidtas avseende icke-försämring och kontinuerlig förbättring behöver svara upp mot att kunna nå målet om areal livsmiljötyp i gott tillstånd och gynnsam referensareal samt tillräcklig kvalitet och kvantitet av livsmiljöer till 2050, oavsett tillämpning av undantag. Försämring som tillåts kan vara svår att återställa och innebära stora kostnader för att nå målen.

¹⁵ <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/habitats/technical-guidelines-for-assessing-and-monitoring-the-condition-of-annex-i-habitat-types>

Inom Natura 2000-områden gäller krav på icke-försämring av livsmiljötyper och livsmiljöer för arter redan genom artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Av undantagen till naturrestaureringsförordningens icke-försämringskrav i artiklarna 4 och 5 framgår att kraven inom Natura 2000-områden är striktare genom att de kompensationskrav som gäller i artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet ska tillämpas. Utanför Natura 2000, om förordningens undantag enligt 4.14-15/5.11-12 tillämpas för 4.11-12/5.9-10, finns inget uttalat kompensationskrav i dessa bestämmelser. Däremot kan en försämring som ryms inom de undantagen ändå innebära ökat behov av åtgärder för att uppnå 4.17/5.14. Om undantaget i artikel 4.13 tillämpas finns däremot krav på kompensation. Medlemsstaten bör vidta åtgärder för att säkerställa att investeringar i restaurering inte går förlorade, vilket framgår i skäl 37.

Myndigheterna delar Miljömålsberedningens¹⁶ bedömning att naturrestaureringsförordningens icke-försämringskrav kommer att få stor betydelse för många livsmiljötyper som är listade i förordningen i skogar, odlingslandskap, våtmarker med flera. Miljömålsberedningen anger att all sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald ingår i någon av de listade livsmiljötyperna, till allra största delen taiga. Det innebär att förordningens icke-försämringskrav i sin helhet överlappar sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Myndigheterna delar även Miljömålsberedningens bedömning att det är viktigt att förordningens icke-försämringskrav genomförs i Sverige på ett sätt som säkerställer att fastighetsägarna får rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Att leva upp till förordningen är komplext och omfattar många olika verksamhetsområden. Myndigheterna har bedömt att det bör finnas en effektiv styrning och utvärdering av arbetet med förordningen på en övergripande nivå för att de åtgärder som sätts in ska vara tillräckliga i relation till förordningens krav och ger därför ett förslag om detta, se bilaga 6.1 avsnitt 1.5 Övergripande styrning och granskning av förordningens genomförande. Detta förslag rör inte bara kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring utan förordningens genomförande som helhet.

Förslag om åtgärder och styrmedel för att leva upp till icke-försämringskraven och i vilket tidsperspektiv

Myndigheterna konstaterar att det är en svårighet i att hindra avsevärd försämring när den geografiska förekomsten av livsmiljötyper i dagsläget sällan är känd. Det saknas även ett system för att kontinuerligt följa förändringar av geografiska förekomster. Kompetensen att identifiera livsmiljötyp är begränsad hos såväl

¹⁶ 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), s. 532.

myndigheter som verksamhetsutövare, och staten kan inte utgå ifrån att enskilda ska ha den här kompetensen själva.

Myndigheternas överväganden om vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa kontinuerlig förbättring och icke-försämring, trots dessa svårigheter, kan sammanfattas till:

- Författningsändringar och vägledningar till myndigheter
- Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
- Kartläggning
- Kompetensutveckling, information och rådgivning
- Formellt områdesskydd
- Långsiktiga förutsättningar för skötsel av skyddade områden
- Åtgärder för arters livsmiljöer och bekämpning av invasiva arter
- Ekonomiska stöd och ersättningar till markägare och andra verksamhetsutövare
- Övervakning
- Marknadslösningar som skapar incitament till att bevara och utveckla naturvärden

Det är alltså en palett av åtgärder med den ambitionsnivå som planförslaget anger som på olika sätt behövs för att säkerställa kontinuerlig förbättring och för att förhindra avsevärd försämring. Dessa sammanfattade åtgärder och styrmedel består av en stor mängd preciserade förslag som framgår i skrivelsen. Förslagen bedöms ligga i linje med uppdraget att inte gå utöver förordningens miniminivå och samtidigt minska risken för överträdelseärenden mot Sverige. De bedöms också motverka en växande restaureringsskuld till följd av försämringar efter förordningens ikraftträdande.

Författningsändringar och vägledningar till myndigheter

Kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring riktar sig till medlemsstaterna och bedöms inte direkt av förordningen innebära krav mot enskilda. Myndigheterna bedömer att det finns behov av författningsändringar för att möta dessa krav. Kraven kan få konsekvenser för enskilda även om de inte kompletteras med nationella bestämmelser. Detta eftersom myndigheter och domstolar enligt lojalitetsprincipen är skyldiga att försöka tolka de nationella reglerna i enlighet med EU-rätten. Nackdelar med att lämna rättsutvecklingen till praxis är att det går att ifrågasätta om lämpliga åtgärder har vidtagits av medlemsstaten Sverige och att måttet av osäkerhet blir större i tillämpningen, jämfört med alternativet att det finns materiella nationella bestämmelser att utgå ifrån. Myndigheterna drar därmed slutsatsen att svensk lagstiftning behöver kompletteras i detta hänseende för att säkerställa EU-rättens tillämplighet och verkan. De nationella reglerna bör ge utrymme för att undantagsmöjligheterna enligt förordningen kan tillämpas.

Författningsändringarna kan inte användas för att förhindra försämringar som orsakas av att nödvändig skötsel upphör. Myndigheterna kan inte och bör inte kunna tvinga till exempel en lantbrukare att fortsätta hålla betesdjur eller en

skogsägare att utföra naturvårdsbränning. Här behöver det i stället finnas andra styrmedel som gör det så pass lockande att fler väljer att utföra den skötsel som är nödvändig för att undvika försämring, till exempel genom statliga stöd eller andra finansieringsformer.

Det bör påpekas att det fortfarande kvarstår osäkerheter kring kraven på icke-försämring, vilket inledningsvis kan leda till svårigheter vid tillämpningen av författningsförslagen, både för enskilda, myndigheter och domstolar.

Tillägg till 2 kap. miljöbalken

Myndigheterna föreslår ett tillägg i 2 kap. miljöbalken med uttrycklig hänvisning till kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i förordningen. På detta sätt blir det tydligt att dessa krav ska tas med i bedömningen vid prövning av tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, och vid annan prövning där 2 kap. miljöbalken beaktas. Detta tillägg bör komma på plats snarast. se förslag i avsnitt 4.7.

Tillägg till 24 kap. 5 § miljöbalken

Myndigheterna föreslår också en ny grund för omprövning av tillstånd i 24 kap. 5 § miljöbalken, så att omprövning får ske om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av naturrestaureringsförordningen. Detta bedöms dock endast bli aktuellt under mycket speciella omständigheter, se förslag i avsnitt 4.7.

Vägledning till myndigheter med avseende på icke-försämringskraven med mera

Myndigheterna bedömer att de tillägg till miljöbalken som föreslås behöver följas av vägledning till berörda myndigheter. Vägledningen behöver även stödja den prövning som sker av ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller enligt andra relevanta regelverk utifrån icke-försämringskraven. Vägledningen behöver klargöra vad som avses med område i olika artiklar i förordningen och vad som är en avsevärd försämring i olika livsmiljötyper och livsmiljöer för arter. Myndigheterna föreslår därför att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket tar fram vägledning för myndigheternas prövning, se förslag i avsnitt 4.7. Vi bedömer att vägledningen behöver finnas på plats så snart som möjligt.

Direktiv till statliga myndigheter och bolag som äger eller förvaltar naturmark

Myndigheterna bedömer att alla statliga myndigheter och statliga bolag som äger eller förvaltar naturmark och därmed potentiellt kan ha rådighet över områden med livsmiljötyp bör få tydliga direktiv av regeringen att vidta åtgärder för att hindra avsevärd försämring av områden med livsmiljötyp samt att bidra till att nå även andra mål i förordningen, till exempel om kunskap och restaurering. Detta följer av den EU-rättsliga lojalitetsprincipen och vår bedömning är att staten i rollen som markägare dessutom bör gå före i att genomföra den nationella restaureringsplanen. Detta kan ske genom till exempel ändring av myndighetsinstruktioner och genom ägarstyrning. Regeringen bör se över möjligheten att göra detta tydligt för berörda myndigheter och bolag, senast under 2026. Se bilaga 6.1 avsnitt 1.6.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

För att leva upp till förordningens krav så förväntas prövningen av samrådsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken öka för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. För myndigheternas prövning i relation till förordningen behöver vägledning tas fram, se förslag i avsnitt 4.7.

Myndigheterna bedömer att områden med livsmiljötyp i många fall sammanfaller med vad som annars betecknas som område med höga naturvärden och som därmed redan hanteras inom 12 kap. 6 § miljöbalken. I bilaga 6.3 om Skogsekosystemet framgår som särskild åtgärd att Skogsstyrelsen behöver ha förutsättningar att utföra den tillsyn som miljöbalkens bestämmelser ger möjlighet till, för att vid behov hindra avverkning av skog med höga naturvärden och därmed leva upp till icke-försämringskravet. Skogsstyrelsens möjlighet att arbeta med tillsyn enligt miljöbalken behöver öka redan från 2026. Se vidare åtgärdsförslag 6 i bilaga 6.3, där det bland annat framgår att dessa avverkningar i första hand bör styras om till en dialog om formellt skydd för att uppnå förordningens mål.

Kartläggning

Myndigheterna bedömer att åtgärder för ökad kunskap genom kartläggning, kompetensutveckling och rådgivning, är grundläggande för att leva upp till icke-försämringskraven och att dessa åtgärder behöver prioriteras snarast. För att i det korta perspektivet avhjälpa kunskapsbristen bör översättningsnycklar mellan vad som är livsmiljötyp och annan indelning av svensk natur tas fram. Myndigheterna behöver även hålla reda på områden som är föremål för restaureringsåtgärder.

Kartläggning

Kunskapen behöver öka om var livsmiljötyperna finns. Ett viktigt inledande steg som behöver komma igång från och med 2026 är att sätta upp ett system för kontinuerlig kartläggning och tillgängliggörande av information samt påbörja kartläggning. Se förslag i bilaga 6.10 om Övervakning.

Inför kartläggning är det av stor vikt att tydliggöra vilken rättsverkan ett kartlagt område får för berörda markägare med avseende på icke-försämringskraven i förordningen och föreslagna tillägg till svensk lagstiftning.

Eftersom kartläggning tar tid och all kartläggning inte kan ske på en gång är det utifrån icke-försämringskraven lämpligt att prioritera den till livsmiljötyper där kunskapsläget är sämst och där det är högre risk att livsmiljötypen avsevärt försämras. Samtidigt behöver också kartläggningen stödja ett effektivt genomförande av att restaureringsåtgärder sätts in på rätt plats.

Kompetensutveckling, information och rådgivning

Kompetensutveckling och rådgivning

Kunskapshöjande åtgärder kan ge olika aktörer incitament att förbättra den biologiska mångfalden och bidra till förordningens mål. En ökad kunskap om vad som är livsmiljötyp, bedömning av livsmiljötypens tillstånd och vilken skötsel som behövs för att upprätthålla gott tillstånd är därmed en grundläggande nivå som ett steg för att hindra avsevärd försämring. Flera åtgärdsförslag lämnas på detta tema,

exempelvis förslag 39 i bilaga 6.2 om jordbruksekosystem, förslag 1 i bilaga 6.3 om skogsekosystem och förslag 1 i bilaga 6.6 om våtmarker.

Information och kunskapsunderlag till enskilda

Myndigheterna bedömer även att det är av stor vikt att enskilda kan förstå vad lagstiftningen innebär men också att staten bör ta ansvar för att underlätta för enskilda att uppfylla kunskapskravet för livsmiljötyper och arters livsmiljöer och vad som är avsevärd försämring. Myndigheterna föreslår därför att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram lättillgänglig information riktad till enskilda och att utreda på vilket sätt staten kan ta ansvar för kunskapsunderlag som behöver finnas för att bedöma avsevärd försämring i det enskilda fallet. Se bilaga 6.1 avsnitt 1.6.

Översättningsnycklar

En hjälp på vägen att förstå var livsmiljötyper finns och därmed hindra avsevärd försämring i avvaktan på ett ökat kunskapsläge är att ta fram översättningsnycklar mellan livsmiljötyper och andra befintliga och kända indelningssystem för natur, se till exempel åtgärdsförslag 2 i bilaga 6.3 om Skogsekosystem och åtgärdsförslag 13 i Bilaga 6.4 om Sjöar och vattendrag.

Information om områden som är föremål för restaureringsåtgärder

Myndigheterna behöver hålla reda på områden som är föremål för restaureringsåtgärder, var de är lokaliserade och i vilket tillstånd livsmiljötyperna och arternas livsmiljöer i dessa områden har och följa upp att tillståndet förbättras. Övervakning ska inledas så snart som restaureringsåtgärder har införts, vilket innebär att system för detta behöver säkerställas redan under 2026. Detta beskrivs närmare i Se bilaga 6.1 avsnitt 1.7.

Formellt skydd

Myndigheterna bedömer att formellt skydd är en viktig åtgärd för att förhindra att avsevärd försämring sker i skogsekosystemets livsmiljötyper. Skogsbruk bedöms normalt inte vara förenligt med de skogliga livsmiljötyperna och inskränkningar i rätten till brukande av mark som går utöver vad en enskild skäligen kan behöva tåla bör hänga ihop med en på förhand tydlig rätt till ersättning. Eftersom ett bildande av formellt skydd redan idag ger markägare rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras bedöms det inledningsvis vara en lämplig åtgärd, där markägaren inte själv vill ta ansvar för bevarandet genom en frivillig avsättning. Bedömningen är att möjligheten för att bilda formellt skydd behöver öka från 2026 för att hindra avsevärd försämring. Se åtgärdsförslag 5 i bilaga 6.3. Formellt skydd kan även ha betydelse för livsmiljötyper och livsmiljöer i övriga ekosystem, som till exempel i den marina miljön (se förslag 3 i bilaga 6.5) eller för sötvattenmiljöer (se förslag 1 i bilaga 6.4).

Den princip om rättighetsbaserad ersättning som beskrivs av Miljömålsberedningen¹⁷ på sidan 459, vid förslag om skydd av urskog och gammal skog, skulle kunna vara ett intressant förslag att utreda vidare utifrån icke-försämringskraven för livsmiljötyper, så att markägare inte ska behöva vänta på ersättning i flera år. Hur stort anslaget för formellt skydd kommer behöva vara år från år i relation till icke-försämringskraven kommer även vara avhängigt av skogsägarnas frivilliga insatser, men också i vilken grad det sker inväxning av livsmiljötyp i till exempel skyddade områden och frivilliga avsättningar.

Långsiktiga förutsättningar för skötsel av skyddade områden och åtgärder för arters livsmiljöer och bekämpning av invasiva arter

Att nödvändig skötsel sker är centralt för att säkerställa kontinuerlig förbättring vid restaureringsåtgärder och för att hindra avsevärd försämring. Myndigheterna bedömer därför att det utifrån förordningens mål och krav behövs höjda ambitioner inom befintliga styrmedel men också ett nytt långsiktigt stöd för effektivt arbete med arternas livsmiljöer.

Skötsel av skyddade områden

Myndigheterna bedömer att staten bör gå före och prioritera att utföra nödvändig skötsel utifrån förordningens krav inom skyddade områden till 2030. Frånvaro av nödvändiga skötselåtgärder riskerar att leda till avsevärd försämring. Genom skötsel kan även ytor som idag inte är livsmiljötyp inom skyddade områden restaureras till livsmiljötyp och därmed minska åtgärdsbehovet utanför skyddade områden. Möjligheterna att utföra nödvändig skötsel inom skyddade områden behöver öka snarast, se Bilaga 6.1 avsnitt 6.1.4 om att utveckla och förstärka förvaltning av skyddad natur. I bilaga 6 om de olika ekosystemen finns flera preciserade åtgärder som helt eller delvis sker inom skyddade områden och som bedöms nödvändiga för att leva upp till icke-försämringskraven.

Bekämpning av invasiva främmande arter

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell strategi för att prioritera åtgärder med grund i restaureringsplanen, och att arbetet för att bekämpa invasiva främmande arter utökas, se bilaga 6.1 avsnitt 1.4.

Åtgärder för livsmiljöerna för prioriterade arter

Myndigheterna ser behov av ytterligare åtgärder för livsmiljöerna för de arter där övriga åtgärder i planen inte bidrar tillräckligt. Exakt vilka åtgärder, när och i vilka former, samt vilka konsekvenser åtgärderna kan få, behöver myndigheterna utreda vidare och återkomma till.

¹⁷ Miljömålsberedningen. (Barnbidraget är ett exempel på en rättighetsbaserad ersättning: De som är berättigade till barnbidrag kommer få detta även om staten i sin budget inte räknat med att kostnaden skulle bli riktigt så hög ett visst år.)

Ekonomiska stöd och ersättningar till markägare och andra verksamhetsutövare

Myndigheterna bedömer att åtgärder som ger ekonomiska incitament för markägare och andra aktörer att frivilligt utföra aktiviteter som motverkar avsevärd försämring eller att avstå från aktiviteter som orsakar avsevärd försämring är en viktig strategi för att leva upp till förordningens krav och samtidigt minska påverkan på företag.

Myndigheterna bedömer att detta är ett viktigt styrmedel för att hindra avsevärd försämring och för att säkerställa kontinuerlig förbättring i jordbruksekosystemets livsmiljötyper, eftersom det handlar om att utföra nödvändig skötsel genom fortsatt hävd (flera åtgärdsförslag i bilaga 6.2 om Jordbruksekosystem). Men det har stor betydelse även i de andra ekosystem. Till exempel i skogsekosystemet innebär arbete med frivilligt formellt skydd att markägare själva kan anmäla intresse för formellt skydd och om området kan prioriteras för skydd och därigenom få ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Frivilligt formellt skydd av skogliga livsmiljötyper bedömer vi är ett viktigt ekonomiskt incitament för att skogsägare frivilligt ska avstå från brukande som avsevärt kan försämrat livsmiljötypen. Se åtgärdsförslag 5 i bilaga 6.3 om skogsekosystem. Möjligheten till ekonomisk ersättning bedöms bidra till att krav som följd av planen kan ses som något positivt för de markägare och verksamhetsutövare som berörs och minska påverkan på företagen som följd av förordningen.

I det korta perspektivet innebär det att möjligheten till nationella stöd till exempelvis restaurering av ängs- och betesmarker, NOKÅS, fiskevård och ÅGP behöver öka i omfattning snarast. Myndigheternas möjlighet till handläggning behöver också säkerställas. För ett effektivt nyttjande av stöden finns synergier med kartläggning och rådgivning. Se till exempel avsnitt 6.1.4 i bilaga 6.1 om övergripande åtgärder, åtgärdsförslag 30 och 40 i bilaga 6.2 om jordbruksekosystem, och åtgärds paket med förslagen 8-12 i bilaga 6.3 om skogsekosystem. I det längre perspektivet behöver även andra finansieringskällor tillkomma.

Övervakning

Myndigheterna bedömer att förordningens krav på övervakning även är av stor vikt för att Sverige ska kunna bedöma om de åtgärder som vidtas i syfte att hindra avsevärd försämring är tillräckliga för att säkerställa att målen i artikel 4.17/5.14 nås, se vidare bilaga 5 om ansvarsfördelning av uppgifter till följd av förordningen och bilaga 6.11 om Övervakning.

Marknadslösningar som skapar incitament till att bevara och utveckla naturvärden

Statliga anslag och nuvarande EU-finansiering bedöms inte räcka i det längre perspektivet för att genomföra naturrestaureringsförordningen. Myndigheterna bedömer därför att för att i det längre perspektivet säkerställa att inte avsevärd försämring sker behöver det utredas, utvecklas och införas styrmedel som gör det positivt att äga och skapa naturvärden och att fler finansieringskällor utvecklas för

genomförande av planen till 2050. Förutsättningar för marknadsbaserade styrmedel behöver utvecklas tillsammans med former att erhålla mer unionsstöd för att komplettera befintliga styrmedel och finansiering. Det arbetet behöver startas snarast så att implementering kan påbörjas före 2030.

Utredning om ekologisk kompensation

Vid ändrad markanvändning behöver frivillig eller reglerad ekologisk kompensation övervägas (se bilaga 6.1 avsnitt 1.1). En sådan kompensationsmodell gör det kostsamt att orsaka skada i naturen vilket medför incitament att i första hand undvika och minimera miljöskada, till exempel genom att lokalisera exploateringsprojekt i områden med lägre naturvärden. I andra hand att kompensera skadan. Vid kompensation skulle ett handelssystem eller annat kunna uppstå där en förlust av vardagsnatur kompenseras med restaurering av naturtyp i inte gott tillstånd och en nettovinst i naturen erhålls. Vi föreslår att den här typen av kompensation utreds och implementeras försiktigt och stegvis. Flera länder har erfarenhet av olika upplägg vi kan dra nytta av. Andra förslag som grön upphandling (se åtgärdsförslag i 6.1 Övergripande åtgärder) behöver utredas för att se om de kan riktas mot särskilda branscher som naturbeteskött för att säkra efterfrågan och bidra till förändring som eftersträvas.

Utred styrmedel som skapar ekonomiska värden för livsmiljötyper

I dialogen med aktörer har det lyfts fram att förordningens krav kan leda till negativa naturvårdsincitament. Ekonomiska styrmedel som behöver övervägas i till exempel skogen är system som kan bidra till att korrigera den ekologiska orättvisa som idag finns mellan olika markägare och samtidigt öka värdet av natur i gott tillstånd. Om markägare som saknar naturvärden kan betala de som har naturvärden ökar det rimligen intresset av att ha naturvärden på sin mark. Det säkerställer också finansiering som annars kan fluktuera (se åtgärdsförslag i 6.1 Övergripande åtgärder).

Utveckling av finansieringsformer

Myndigheterna behöver utveckla arbetssätt som möjliggör kompletterande finansieringslösningar. Exempel på marknadsbaserade styrmedel är certifiering och naturkrediter men även andra sätt att öka t.ex. näringslivets och privata aktörers bidrag till att uppfylla förordningen behöver undersökas och utvecklas (se åtgärdsförslag i 6.1 Övergripande åtgärder).

Vad innebär icke-försämringskraven i de olika ekosystemen

Här beskrivs kortfattat och övergripande vad icke-försämringskraven innebär för livsmiljötyper inom de olika ekosystemen.

Skogsekosystem

Skogsbruk bedöms normalt inte vara förenligt med de skogliga livsmiljötyperna. Bedömningen är därför att målen i artikel 4.17 innebär att arealen skoglig livsmiljötyp utifrån dagens kunskap undantas från skogsproduktion. Det behöver inte innebära att varje enskilt område med livsmiljötyp redan utifrån förordningens krav är undantaget skogsbruk. Men det är av vikt att markägare har rätt till

ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras till följd av förordningens icke-försämringskrav. Formellt skydd bedöms därför vara en viktig åtgärd för att hindra avsevärd försämring i skogsekosystemet som också ger rätt till ersättning, när markägaren inte själv vill ta ansvar för bevarandet genom en frivillig avsättning. Frånvaro av nödvändig naturvårdande skötsel kan också leda till avsevärd försämring. Där ger formellt skydd staten rådighet att vidta nödvändig skötsel, och ekonomiska stöd kan underlätta att markägare vidtar dessa skötselåtgärder.

Det är av stor vikt att det säkerställs att de författningsändringar som införs till följd av icke-försämringskraven inte äventyrar markägarens rätt till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Jordbruksekosystem

Livsmiljötyper i form av gräsmarker och andra betespräglade miljöer är i hög grad beroende av och påverkas av jordbruksverksamhet. De situationer som innebär risk för avsevärd försämring av tillståndet för gräsmarker och andra betespräglade miljöer kan förenklat delas in i två kategorier:

- Att markernas tillstånd försämras på grund av minskad, upphörd eller felaktig hävd. För att tillståndet för en gräsmark ska vara fortsatt gott så krävs i regel att marken fortsatt sköts genom bete eller slåtter. Om markerna inte sköts riskerar de att växa igen. Det kan alltså krävas att aktiva åtgärder vidtas från markägare, arrendatorer eller andra aktörer.
- Att markerna försämras genom aktivt agerande. Det kan till exempel vara fråga om exploatering eller att marken planteras med skog, gödglas, plöjs upp och därefter används för växtodling. Det kan också vara fråga om andra aktiva åtgärder som grävning, schaktning och markbearbetning eller att maskiner kör över marken och förstör grässvålen.

Det är nödvändigt att ha ett dynamiskt system som tillåter att enskilda jordbrukare får sluta med sitt jordbruk, ändra driftsinriktning eller minska sitt djurantal. Det skulle inte vara ändamålsenligt att införa regler som ålägger markägare att se till att marken fortsätter att hävdas. Sådana regler eller beslut skulle innebära ett stort intrång i äganderätten och i individers frihet. Ett sådant tvång riktat mot enskilda bedöms inte heller vara lämpligt för att uppnå kraven på icke-försämring i naturrestaureringsförordningen. När det kommer till att motverka avsevärd försämring av gräsmarker och andra betespräglade miljöer är de mest effektiva styrmedlen i stället sådana som underlättar fortsatt skötsel.

Myndigheternas förslag till författningsändringar har därför inte till avsikt att kunna tvinga en markägare att fortsätta hävda områden med livsmiljötyp. Däremot bör regelverket ge möjlighet att hindra exploatering, aktiv igenplantering till skog eller omläggning till åkermark om dessa leder till avsevärd försämring.

Våtmarker

I våtmarksekosystemet är det framför allt förändringar av hydrologin genom markavvattning eller exploatering som riskerar att leda till avsevärd försämring,

men även frånvaro av nödvändig skötsel. Det är nödvändigt att undvika eller minimera skador på livsmiljötypernas hydrologi genom till exempel dikesrensning eller exploatering (byggnation av vägar, infrastruktur eller torvtäkter).

För att uppfylla kraven på icke-försämring så handlar det även om fortsatt skötsel i form av bete och slåtter för några utvalda livsmiljötyper (rikkärr, öppna mossar och kärr, agkärr samt källor och källkärr), dock inte på hela arealen för dessa livsmiljötyper.

Sjöar och vattendrag

För sjöar och vattendrag är det bland annat förändringar av hydrologin genom reglering, vattenuttag och markavvattning, men även exploatering och hur kringliggande marker nyttjas som riskerar att leda till avsevärd försämring. Avverkning utan tillräckliga skyddszoner mot vattenmiljön är en sådan markanvändning som kan medföra avsevärd försämring. Inom sjöar och vattendrag pågår redan ett stort åtgärdsarbete. Om resurserna för detta arbete styrs om till andra verksamheter för att genomföra andra delar av förordningen så finns det stora risker för att påbörjad restaurering inte får avsedd effekt och att försämringen fortgår. För att uppfylla kraven på icke-försämring så handlar det även om fortsatt skötsel i form av kalkning av försurade livsmiljötyper och livsmiljöer för arter.

Övriga land- och kustekosystem

I övriga land- och kustekosystem ingår till exempel klippor och dyner. Exempelvis exploatering riskerar att leda till avsevärd försämring av dessa livsmiljötyper.

Marina ekosystem

I den marina miljön finns flera olika av belastningar som kan leda till avsevärd försämring. Olika former av fysisk påverkan (inklusive förlust) eller störning av miljön, övergödning, marint avfall och andra föroreningar kan var för sig eller tillsammans försämma miljön. I marin miljö finns många källor till påverkan och delvis finns källorna utanför den marina miljön som till exempel utsläpp av övergödande ämnen. Det är därför viktigt att ha perspektivet "från källa till hav" i förvaltningen av den marina miljön. I marin miljö finns flera företeelser som inte Sverige har full rådighet över att vidta åtgärder för nationellt, såsom fiske och sjöfart. Betydelsen av internationell rätt och EU-rätten är påtaglig vid förvaltning av den marina miljön.

I marin miljö genomförs redan ett omfattande arbete inom ramen för havsmiljöförvaltningen som grundas på havsmiljödirektivet (Ramdirektiv om marin strategi 2008/56/EG). I det arbetet fastställs miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som har en verkan av att förhindra avsevärd försämring och att förbättra den marina miljön. Även utökat och förbättrat områdesskydd bör ha denna verkan. Förslagen till åtgärder som lämnas inom ramen för förevarande regeringsuppdrag utgår i hög grad från det befintliga systemet inom havsmiljöförvaltningen och syftar till att stärka det så att det också kan ge förutsättningar att uppfylla målen i restaureringsförordningen. Även

havsplaneringen är ett viktigt verktyg i sammanhanget som är nära sammankopplat med havsmiljöförvaltningen.

Det övergripande författningsförslaget som lämnas om en ny hänsynsregel i miljöbalken bedöms innebära att krav kan ställas på verksamheter och åtgärder som genomförs i, eller påverkar områden i marin miljö vid sidan av de krav som idag kan grundas i tillämpning av miljökvalitetsnormerna för havsmiljön. Inom territorialhavet är förslaget tillämpligt direkt och i svensk ekonomisk zon och på kontinentalsockeln görs 2 kap. miljöbalken tillämpligt i olika sammanhang som bland annat regleras i kontinentalsockellagen och lag om Sveriges ekonomiska zon.

4.3 Tillämpning av undantag i artikel 4.13 om icke-försämringskrav på biogeografisk nivå i stället för områdesnivå

I februari 2025 anmälde Sverige sin avsikt att tillämpa artikel 4.13 för samtliga livsmiljötyper och arter i bilaga I till förordningen inom den angivna tidsfristen, i samtliga aktuella biogeografiska regioner. I sin anmälan till EU-kommissionen har Sverige uppgett att man avser återkomma i den nationella planen med besked om huruvida man avser tillämpa artikel 4.13 och i så fall i vilken utsträckning.

Myndigheterna bedömer att Sverige inte ska tillämpa artikel 4.13. I detta avsnitt framgår skälen till denna bedömning.

Beskrivning av artikel 4.13

Artikel 4.13 ger medlemsstaterna möjlighet att, i avsaknad av alternativ och utanför Natura 2000-områden, tillämpa icke-försämringskraven i artikel 4.11 och 4.12 på nivån för varje biogeografisk region inom sitt territorium för varje livsmiljötyp och varje livsmiljö för arter, förutsatt att den berörda medlemsstaten anmäler sin avsikt att tillämpa denna punkt till kommissionen senast den 19 februari 2025 och uppfyller de skyldigheter som anges i artiklarna 15.3 g, 20.1 j, 21.1 och 21.2 b.

Enligt EU-kommissionen kan Sverige vid valfri tidpunkt anmäla att man inte avser tillämpa artikel 4.13 längre (för någon eller flera livsmiljötyper eller arters livsmiljöer, och för någon eller alla aktuella biogeografiska regioner).

Artikel 15.3 g anger att det i planen ska finnas en beskrivning av hur artikel 4.13 tillämpas, inbegripet i) en förklaring avseende systemet med kompensationsåtgärder som ska vidtas för varje avsevärd försämring samt avseende nödvändig övervakning av och rapportering om den avsevärda försämringen av livsmiljötyper och livsmiljöer för arterna och de kompensationsåtgärder som vidtagits, ii) en förklaring avseende hur det kommer att säkerställas att genomförandet av artikel 4.13 inte påverkar uppnående av de mål som anges i artiklarna 1, 4 och 5.

Artikel 20.1 j anger att medlemsstaten ska övervaka omfattningen av och platsen för de områden där livsmiljötyper och livsmiljöer för arterna har försämrats avsevärt och de områden som omfattas av kompensationsåtgärder som vidtagits enligt artikel 4.13, samt kompensationsåtgärdernas effektivitet när det gäller att säkerställa att en eventuell försämring av livsmiljötyper och livsmiljöer för arterna inte är avsevärd på nivån för varje biogeografisk region inom deras territorium och att säkerställa att uppnåendet av de mål som fastställs i artiklarna 1, 4 och 5 inte äventyras.

Artikel 20.5 anger att övervakningen i enlighet med 20.1 j ska inledas så snart den anmälan som avses i artikel 4.13 har lämnats till kommissionen. Artikel 20.6 anger att denna övervakning ska genomföras minst vart tredje år.

Artikel 21.1 b anger att medlemsstaterna senast den 30 juni 2028 och därefter minst vart tredje år ska rapportera omfattningen av de områden där livsmiljötyper och livsmiljöer för arter har försämrats avsevärt och av de områden som omfattas av kompensationsåtgärder som vidtagits enligt artikel 4.13.

Artikel 21.2 b anger att medlemsstaterna senast den 30 juni 2031, för perioden fram till 2030, och därefter minst vart sjätte år, ska rapportera b) information om i) platsen för de områden där livsmiljötyper eller livsmiljöer för arter har försämrats avsevärt och för de områden som omfattas av kompensationsåtgärder som vidtagits enligt artikel 4.13, ii) en beskrivning av effektiviteten hos de kompensationsåtgärder som vidtagits enligt artikel 4.13 när det gäller att säkerställa att en eventuell försämring av livsmiljötyper och livsmiljöer för arter inte är avsevärd på nivån för varje biogeografisk region inom deras territorium, iii) en beskrivning av effektiviteten hos de kompensationsåtgärder som vidtagits enligt artikel 4.13 när det gäller att säkerställa att uppnåendet av de mål som anges i artiklarna 1, 4 och 5 inte äventyras.

I skäl 37 uttrycks att varje avsevärd försämring behöver kompenseras för att tillämpningen av artikel 4.13 ska vara tillåten. Medlemsstaterna behöver således införa ett system för kompensation som säkerställer att kompensation vidtas i det enskilda fallet.

Vid tillämpning av artikel 4.13 ska det framgå i planformatet för vilken/vilka livsmiljötyper och/eller livsmiljöer för arter som artikeln ska tillämpas på, i vilken biogeografisk region samt en förklaring avseende systemet med kompensationsåtgärder, övervakningen och rapporteringen av försämringen. Det ska även framgå en förklaring hur Sverige säkerställer att detta inte påverkar uppnåendet av målen i artikel 1, 4 och 5.

Myndigheterna bedömer att 4.13 inte ska tillämpas

Myndigheterna bedömer att artikel 4.13 inte ska tillämpas för någon livsmiljötyp eller livsmiljö för art.

Värt att notera är att artikel 4.11 och 4.12, till skillnad från 4.13, i sig inte omfattar några uttryckliga krav på kompensation för det fall att något område trots medlemsstatens åtgärder försämrats avsevärt. Samtidigt släcker varken artikel 4.13

eller undantagen i artikel 4.14-16 ut de andra krav som finns i artikel 4, till exempel förbättringskraven och arealen i gott tillstånd i artikel 4.17.

Skälen till bedömningen om artikel 4.13

Skälen till myndigheternas bedömning kring artikel 4.13 utvecklas mer nedan. I korthet:

- Kraven i andra delar av artikel 4 gäller oavsett om 4.13-vägen väljs eller inte, och målen i artiklarna 1, 4 och 5 bedöms svårare och dyrare att uppnå med 4.13
- Artikel 4.13 ställer krav på kompensation som det i de flesta fall saknas evidens för att kunna genomföra, och som blir dyra i de få fall det skulle gå
- Kunskapsbrist om var livsmiljötyper finns gör det inte möjligt att uppfylla övervaknings- och rapporteringsbehovet och kravet som följer av artikel 4.13, särskilt i relation till när det tidsmässigt ska vara på plats
- Det är sannolikt svårare att tillämpa förordningen med 4.13-undantaget och prövningen av ”i avsaknad av alternativ” än utan

Sammantaget bedömer myndigheterna att det är få fall i praktiken då samtliga villkor i artikel 4.13 uppfylls. Utöver villkoren om att medlemsstaten ska ha anmält sin avsikt i tid och kraven på kompensation, övervakning och rapportering så ska villkoret om ”i avsaknad av alternativ” vara uppfyllt. Medlemsstaten ska också säkerställa att målen artiklarna 1, 4 och 5 kan uppnås.

Även om artikel 4.13 i sig skulle kunna tillämpas (om alla villkor och krav kan hanteras) kan andra delar av miljölagstiftningen begränsa möjligheten att i det enskilda fallet genomföra en avsevärd försämring i ett område av livsmiljötyp. Ett exempel är att miljö kvalitetsnormerna för vatten skulle kunna sätta stopp för en tillämpning av artikel 4.13 om det blir en otillåten försämring eller om det äventyrar möjligheten att följa normen. Ett annat exempel är att även användning av mark och vatten utanför Natura 2000 kan kräva tillstånd om Natura 2000-området påverkas.¹⁸

Målen i andra delar av artikel 4 gäller oavsett om 4.13-vägen väljs eller inte, och målen i artiklarna 1, 4 och 5 bedöms svårare att uppnå med 4.13

Att uppnå målen i artikel 4.17 om att säkerställa en ökning av arealen i gott tillstånd för livsmiljötyper i bilaga I kvarstår. Med andra ord innebär artikel 4.13 inte att ambitionsnivån i förordningen sänks utan att en annan väg mot målen väljs.

Myndigheterna bedömer att det utifrån nuvarande kunskapsläge inte går att säkerställa att målen i artikel 1, 4 och 5 kan uppnås om 4.13 tillämpas. För livsmiljötyper som har dålig eller otillfredsställande bevarandestatus och som inte har nått referensarealen är bedömningen att kompensationsmöjligheterna ger små förutsättningar att uppnå målen. Detsamma bör gälla för arter med dålig eller otillfredsställande status. När man nått över den nivån klarar man troligen 4.11-12-

¹⁸ 4 kap 8 § miljöbalken.

kraven enklare än 4.13-kraven. Detta bedöms vara ett mycket viktigt skäl att inte tillämpa artikel 4.13.

Utöver svårigheten att kompensera är det också ofta dyrare att kompensera än att ta tillvara och bevara de värden som finns. Det finns också alltid en biologisk risk att de värden som går förlorade inte går att återfå, till exempel även om strukturer och funktioner går att återskapa så är det osäkert om arterna hittar till den nya platsen eller överlever under tiden.

Artikel 4.13 ställer krav på compensation som det i de flesta fall saknas evidens för att kunna genomföra, och som blir dyra i de få fall det skulle gå

För de flesta livsmiljötyper och de flesta livsmiljöer för arter bedöms det svårt att kompensera avsevärda försämringar i ett område med åtgärder någon annanstans, i alla fall inte innan man nått upp över den areal som behövs för att ha gynnsam referensareal och den andel av detta i gott tillstånd som förordningen har som mål för 2030, 2040 och 2050. Och när man nått över den nivån klarar man troligen icke-försämringskraven i artikel 4.11-12 enklare än kraven i artikel 4.13. Detta bedöms vara ett mycket viktigt skäl att inte tillämpa artikel 4.13. Utöver svårigheten att kompensera är det också ofta dyrare att kompensera än att bevara de värden som finns. Myndigheternas slutsats är därför att undantaget i artikel 4.13 inte bör tillämpas i Sverige för någon livsmiljötyp eller arts livsmiljö i någon biogeografisk region.

Enligt EU-domstolens praxis för art- och habitatdirektivet behöver kompensationsåtgärder dimensioneras med marginal, eftersom det alltid finns en viss osäkerhet om effekten och man vill vara övertygad att tillräcklig compensation erhålls i tid. Det är som regel inte acceptabelt att tillräcklig effekt av kompensationsåtgärden dröjer flera år, bland annat eftersom typiska arter för livsmiljötypen kan hinna dö ut under den tiden. Det är tänkbart att EU-domstolen skulle tolka kravnivån liknande för kompensationsåtgärder enligt förordningen, eftersom det annars blir svårt att nå målen i artikel 1, 4 och 5.

Exempel skogliga livsmiljötyper

För de skogliga livsmiljötyperna är bedömningen att det normalt inte är möjligt att kompensera på ett ändamålsenligt sätt för avsevärda försämringar av områden i gott tillstånd. Det beror på de skogliga livsmiljötypernas kontinuitetsberoende, ekologiska komplexitet, lång leveranstid på strukturer och funktioner, artspecifika behov och förutsättningar för spridning. Vissa livsmiljötyper har dessutom begränsade förekomster och/eller unika krav. Områden som inte är i gott tillstånd och som nått och jämnt uppfyller kriterierna för att klassas som livsmiljötyp skulle i enskilda fall kunna ersättas av ett annat motsvarande område. Men eftersom bedömningen är att det är dyrare och krångligare att gå 4.13-vägen än att hantera dessa områden inom ramen för artikel 4.11 och 4.12 och att det också är samhällsekonomiskt billigare att bevara skogliga livsmiljötyper än att låta dem försämrats avsevärt och försöka kompensera förlusten i andra områden, så blir slutsatsen ändå att avråda från 4.13-undantaget i samtliga skogliga livsmiljötyper.

Exempel driftvallar

Driftvallar är en livsmiljötyp som uppstår snabbt och består av vegetation av främst ettåriga växter. Livsmiljötypen är troligen möjlig att återetablera på vissa ytterligare platser längs kusten, men det skulle kräva kartering för att bedöma var potentialen finns och var områden med livsmiljötypen kan få försämrats avsevärt samtidigt som ett tillräckligt närliggande område kan återskapas. Bedömningen är att det i en sådan miljö, där den historiska kontinuiteten inte är en central del av de ekologiska förutsättningarna och där bevarandestatusen är god, skulle en tillämpning av undantaget i artikel 4.13 kunna övervägas. Men eftersom bedömningen är att det är dyrare och krångligare att gå 4.13-vägen än att hantera dem inom ramen för artikel 4.11 och 4.12 och att det också är samhällsekonomiskt billigare att bevara opåverkade driftvallar i gott tillstånd än att låta dem försämrats avsevärt och försöka kompensera förlusten i andra områden, så blir slutsatsen ändå att avråda från 4.13-undantaget.

Exempel livsmiljöer för vanliga arter

För vanliga arter som kan leva gott i många olika miljöer som är vanliga i landskapet, och dessutom har lätt att ta sig mellan dessa platser om någon av dem försvinner och bättre förhållanden uppstår på en annan plats, bedöms förutsättningarna normalt goda att klara villkoret om kompensation. Det kan till exempel gälla fågeln talgoxe. Men på samma sätt som för livsmiljötyper kvarstår utmaningen med att det är dyrare och krångligare att gå 4.13-vägen än att hantera dem inom ramen för artikel 4.11 och 4.12.

Exempel arter med specifika krav

För arter som har specifika krav på de livsmiljöer de behöver, är ovanliga i landskapet och/eller har svårt eller inte kan ta sig till nya platser om ett område försämrats avsevärt bedöms förutsättningarna normalt små att klara kompensationsvillkoret. Att kunna vidta tillräckliga och lämpliga kompensationsåtgärder för sådana kan vara omöjligt med nuvarande kunskap. Särskilt svårt blir det om livsmiljöerna dessutom tar lång tid på sig att återskapa eller restaurera. Platt spretmossa¹⁹ är exempel på en art som oftast hittas i äldre och fuktiga till blöta skogar. Den har begränsad spridningsförmåga och det tar lång tid att skapa nya skogar med livsmiljö för arten. En avsevärd försämring av ett område med livsmiljö för platt spretmossa, där denna förekommer, skulle vara svår och dyr att kompensera om ens möjlig. Normalt skulle det behöva ta flera år innan man kan se med någorlunda säkerhet om man lyckats flytta individer av arten och få dem att överleva och sprida sig på en ny plats. Läger man till att det i en sådan miljö ofta finns flera andra arter med liknande utmaningar ökar svårigheterna ytterligare. För vissa arter finns exempel att man lyckats flytta dem framgångsrikt till nya platser med mänsklig hjälp, men det är då som regel kostsamt och kräver specialistkompetens. Att bevara arter på befintliga platser är oftast betydligt enklare och billigare. Om det inte finns erfarenhet av att med framgång återskapa

¹⁹ <https://artfakta.se/taxa/771/information>

livsmiljöer för arter tillräckligt snabbt, och vid behov flytta arter dit framgångsrikt, uppfylls inte villkoret om kompensationsåtgärder för arternas livsmiljöer.

Kunskapsbrist om var livsmiljötyper finns gör det omöjligt att uppfylla övervaknings- och rapporteringsbehovet och kravet som följer av artikel 4.13, särskilt i relation till när det tidsmässigt ska vara på plats

Kraven på övervakning är högre om artikel 4.13 ska tillämpas. Utöver övriga krav på övervakning som följer av bland annat artikel 20.1 a, h och i behöver övervakningen även kunna visa, för de livsmiljötyper och livsmiljöer för arter som ska omfattas av artikel 4.13,

- a) var alla avsevärda försämringar uppkommer och dess omfattning,
- b) var kompensationsåtgärder är lämpligast att göras för att uppfylla målen på biogeografisk nivå och var de vidtas,
- c) kompensationsåtgärdernas effektivitet för att säkerställa uppnåendet av målen i artikel 1, 4 och 5.

Övervakningen behöver vara i gång för att artikel 4.13 ska kunna tillämpas. Av art 20.5 framgår att övervakningen ska inledas så snart anmälan om artikel 4.13 har lämnats till kommissionen. Av art 20.6 framgår att övervakning ska genomföras minst vart tredje år.

Kunskapen om var livsmiljötyper finns är fortfarande låg och innan kartläggning skett enligt kraven i artikel 4.9 och ett system för kontinuerlig kartläggning är på plats (se bilaga 6.11 om Övervakning), är det enligt myndigheternas bedömning inte möjligt att uppfylla ovanstående övervaknings- och rapporteringsbehov och krav. Övervakningen ska enligt artikel 20.1 j även kunna säkerställa att en eventuell försämring av livsmiljötyper och livsmiljöer för arter inte är avsevärd på nivån biogeografisk region, vilket kräver en utveckling av miljöövervakningen för att bl.a. bedöma tillståndet (se bilaga 6.11 om Övervakning).

Sverige kan inte möta förordningens krav vad gäller tidpunkten för när systemet för övervakning och kompensation skulle ha varit på plats

Utöver att kunskapsbristen gör att den övervakning som behöver ske är svår att uppfylla så är myndigheternas tolkning att de extra krav på system för övervakning och kompensation som artikel 4.13 ställer behöver vara på plats om Sverige i den plan som lämnas in anger några livsmiljötyper eller livsmiljöer för arter där artikeln ska tillämpas. Vår tolkning av förordningen är att systemen egentligen skulle ha varit på plats när Sverige anmälde sin avsikt i februari 2025 och att dessa system fortfarande saknas.

Det är sannolikt svårare att tillämpa förordningen med 4.13-undantaget, och prövningen av i avsaknad av alternativ, än utan

Att hantera de krav som artikel 4.13 medför, inklusive att den prövning som krävs för att visa att det "saknas alternativ" till en avsevärd försämring av ett område, förefaller göra tillämpningen av förordningen mer krånglig. Om 4.11-12-vägen väljs ska Sverige visserligen "vidta åtgärder" respektive "eftersträva att vidta åtgärder", men då finns inga uttalade kompensationskrav som måste ske och

övervakas i varje enskilt fall när eller om det trots åtgärderna uppstår en avsevärd försämring i ett område.

4.13-villkoret avsaknad av alternativ behöver uppfyllas

Av artikel 4.13 framgår att det är vid avsaknad av alternativ som undantaget från icke-försämringskraven får tillämpas på biogeografisk nivå.

EU-kommissionen beskriver artikel 4.13 som ”a derogation, that allows for a more flexible implementation approach for the non-deterioration requirements set out in Article 4(11) and 4(12), outside Natura 2000 sites.”²⁰ EU-kommissionen anger vidare att: “If a Member States has chosen to apply Article 4(13), it must ensure compliance with the following conditions: Any decision to apply the derogation to a specific area would need to demonstrate that there is an absence of alternatives, as set out in Article 4(13). The need for such justification should be reflected in the national framework established to implement this derogation.”

Formuleringen indikerar att artikel 4.13 tolkas av EU-kommissionen som att det finns en valmöjlighet för medlemsstaterna att välja det kompensationsbaserade systemet (i valet behöver det inte visas en ”avsaknad av alternativ”). Om medlemsstaten väljer det kompensationsbaserade systemet inträder skyldigheter vid efterkommande beslutssituationer då det är aktuellt att tillämpa 4.13-undantaget i ett enskilt fall, eller enskilt område, att det saknas ”alternativa lösningar”.

En alternativ tolkning är att medlemsstaten, då den befinner sig i valet att anmäla sin avsikt att tillämpa artikel 4.13 för en viss livsmiljötyp, behöver kunna visa ”i avsaknad av alternativ” i motiveringen till anmälan som ska presenteras i den nationella planen. I efterkommande beslutssituationer skulle det då kunna vara möjligt att regelmässigt tillåta verksamheter eller åtgärder som innebar en avsevärd försämring av områden, så länge dessa kompenseras och övriga krav i artikel 4.13 uppfylls.

En tredje tolkning är att ”i avsaknad av alternativ” behöver föreligga både vid anmälan om avsikt att tillämpa undantaget och i varje efterföljande beslutssituation.

Myndigheterna ser att det inte är helt säkert vilken av ovanstående alternativa tolkningar som kommer gälla slutligt men bedömer att det första eller tredje alternativet är de mest rimliga. Alternativ två torde innebära att de andra undantagen i artikel 4.11-12 inte längre nödvändigtvis blir relevanta att tillämpa, utan att all efterkommande försämring istället ska kompenseras. En sådan tolkning förefaller ologisk och inte i linje med vad EU-kommissionen hittills uttryckt. Sammanfattningsvis drar myndigheterna slutsatsen att rekvisitet ”avsaknad av alternativ” ska tillämpas vid varje enskild tillämpning av undantagsmöjligheten i

²⁰ <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=a3db5c8b-42e9-4809-aab9-909087b84d44%2Cb49a84ca-5e2e-4661-bd6e-ea65b2ad7c64%2C930d2e9e-4c53-457d-9921-f0ff08ed194a%2C515b9d83-cc9a-431d-9c0a-7af0ff30343e%2Cdd786d00-0e90-45f7-8a81-6c288a1f1c92%2C66d9897f-ad22-4f38-bada-23c8e33d3a0f%2C87bd6722-06bd-4f8b-9c7e-34ca3770cffc> 2025-11-19

artikel 4.13. Utkast till författningsförslag som tagits fram i denna del återspeglar detta.

Företag och intresseorganisationer har i dialogen uttryckt olika syn på artikel 4.13

I dialogen i arbetet med regeringsuppdraget har en del aktörer inom skogsnäringen, framfört att de anser att undantag 4.13 ska tillämpas, till exempel för den arealmässigt stora livsmiljötypen västlig taiga. De har framfört att icke-försämringskravet bör beaktas, följas upp och kompenseras på biogeografisk nivå. De föreslår att lokala förluster bör betraktas som acceptabla så länge dessa på biogeografisk nivå kompenseras genom inväxning av ny skog i motsvarande tillstånd. Om uppföljningen visar att denna compensation inte är tillräcklig för någon naturtyp får staten göra ytterligare insatser genom exempelvis formellt skydd eller naturvårdande skötsel. De framför att risker med att inte nyttja eller tolka förordningen på detta sätt innebär att ytterligare kanske uppemot en miljon hektar riskerar att behöva undantas från skogsbruk istället för att nya naturvärden tillåts växa in, samt att det ger markägare negativa naturvårdsincitament.

Bilden är dock inte enhetlig. Exempelvis har Sveaskog uttryckt att det är rimligt att icke-försämringskravet tillämpas område för område för skogar med höga naturvärden och inte på biogeografisk nivå. Naturvårdsorganisationerna delar denna bild.

Myndigheterna bedömer inte att det föreslagna tillvägagångssättet uppfyller förordningens krav i artikel 4.13 på bland annat övervakning och platsspecifik rapportering. Uppföljningen på det sätt som föreslås riskerar dessutom att i ett för sent skede påvisa att compensationen inte är tillräcklig och då har förlusten av livsmiljötyp och dess typiska arter gått för långt och Sverige kan därmed inte säkerställa att målen i förordningen nås. Myndigheterna bedömer att måluppfyllelsen i artikel 4.17 innebär att lika stora arealer skogar med livsmiljötyp undantas från skogsbruk oavsett om artikel 4.13 tillämpas eller inte. Det vill säga artikel 4.13 påverkar inte förordningens miniminivå och därmed inte heller konsekvenserna av den för skogsbruket. Myndigheterna delar bilden med risk för negativa naturvårdsincitament och ger därför förslag på att utreda system för att motverka detta, se bilaga 6.1 med Övergripande åtgärder. Dessa risker bedöms finnas oavsett artikel 4.13.

Myndigheternas bedömning av vad det innebär att kvarstå med avsikten att tillämpa 4.13

Myndigheternas samlade slutsats enligt ovan är att 4.13 inte ska tillämpas. Om regeringen ändå väljer att kvarstå med avsikten redovisar myndigheterna några enligt vår bedömning nödvändiga åtgärder för de system som behöver finnas på plats.

Kan Sverige behålla avsikten att tillämpa artikel 4.13 i planen utan att ha nödvändiga system på plats?

Sverige har anmält sin avsikt att tillämpa artikel 4.13. Myndighetens bedömning är att vi inte ska tillämpa 4.13 men frågan är om det skulle kunna vara möjligt att i den plan som lämnas in ange att avsikten kvarstår men att Sverige återkommer med besked för vilka livsmiljötyper eller livsmiljöer för arter 4.13 ska tillämpas och återkommer med en förklaring avseende system för kompensationsåtgärder, övervakning och rapportering och hur Sverige säkerställer att det inte påverkar uppnåendet av målen. Det finns osäkerheter i fråga om hur kommissionen skulle ställa sig till detta i granskningen av planen, samt om Sverige i så fall ändå behöver ha systemen för övervakning och kompensation på plats senast i samband med att planen lämnas in.

En fördel med att behålla avsikten att tillämpa 4.13 men avstå ifrån att börja tillämpa den i enskilda fall skulle kunna vara att det ger möjlighet att se hur rättspraxis utvecklar sig kring förordningen. Det skulle även kunna ge möjlighet att tillsammans med exempelvis skogsnäringen analysera om och hur ett, för skogsbruket anpassat, system för kompensationsåtgärder, övervakning och rapportering skulle kunna byggas upp och finansieras gemensamt. Det förutsätter dock att det också går att uppnå förordningens mål och krav, vilket myndigheterna bedömer är tveksamt och som redovisats i ovanstående avsnitt.

En nackdel med nämnda hantering, enligt myndigheternas bedömning, är att om Sverige inte drar tillbaka sin anmälan förefaller det som att kraven på övervakning, kompensation och så vidare ändå gäller, även om vi inte i enskilda fall fattar beslut om att godta några 4.13-försämringar. Dessa krav bedöms svåra eller omöjliga att uppfylla i nuläget och blir en onödig kostnad att få på plats, särskilt om en fortsatt analys ändå leder till slutsatsen att artikel 4.13 inte ska tillämpas. Myndigheterna rekommenderar därför inte att kvarstå med avsikten att tillämpa artikel 4.13 i den plan som lämnas in.

Om Sverige avser tillämpa 4.13 medför det behov av författningsändringar

Förutsättningar behöver finnas juridiskt och praktiskt för att vidta kompensationsåtgärderna och att dessa får effekt i relation till artikel 4.17. Myndigheterna bedömer därför att artikel 4.13 innebär behov av ytterligare författningsändringar än de som framgår i avsnitt 4.7. Det bedöms nödvändigt för att skapa ett kompensationsbaserat förvaltningssystem i enlighet med artikel 4.13. Förslagen är övergripande och generella. Förslagen utgår från det författningsförslag som lämnas i redovisningen av detta uppdrag om en ny hänsynsregel i 2 kap. 6 a § miljöbalken. Förslaget ska läsas med beaktande av att det enligt myndigheterna oftast saknas vetenskapligt stöd för att det går att kompensera för naturvärden. Utöver förslaget nedan behöver dessutom en eller flera ansvariga myndigheter utses som samlar in och sammanställer information från övervaknings- och kontrollprogram enligt förslaget.

I bilaga 6.2 finns ett förslag om att utreda potential och hinder för utvecklad tillämpning av frivillig eller reglerad ekologisk kompensation med krav på nettovinst för biologisk mångfald. Det förslaget har betydelse för genomförande av förordningen oavsett om artikel 4.13 tillämpas men kan få extra stor betydelse som följd av 4.13.

Utkast till författningsförslag

2 kap.

Kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i EU:s naturrestaureringsförordning

6 a §

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket ska tillämpas så att kontinuerlig förbättring kan ske och avsevärd försämring förhindras i enlighet med artiklarna 4.11, 4.12, 5.9, 5.10 och 9.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869, med tillämpning av de möjligheter till undantag som framgår i artiklarna 4.14, 4.15, 4.16, 5.11, 5.12, 5.13 och 6.1 första meningen i nämnda förordning.

Även då undantagen i artiklarna 4.14 och 4.15 inte är tillämpliga får en myndighet utanför Natura 2000-områden, i avsaknad av alternativ, bortse från att kontinuerlig förbättring kan ske och försämring förhindras i enlighet med artiklarna 4.11 och 4.12, för livsmiljötyper och arters livsmiljöer som beslutats av regeringen, under förutsättning att 16 kap. 9 a § miljöbalken tillämpas.

Tillämpning av andra stycket får inte innebära att målen i artiklarna 1, 4 och 5 i nämnda förordning inte kan nås.

16 kap

9 a §

Tillstånd, beslut efter anmälan, dispens eller beslut att inte förbjuda en verksamhet efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, ska förenas med villkor om kompensation, övervakning och kontroll då 2 kap. 6 a § andra stycket miljöbalken tillämpas. Villkoren får innehålla skyldighet att utföra eller bekosta

1. *Särskild undersökning av berört område*
2. *Särskilda åtgärder för att bevara berört område*

Villkoren ska innehålla skyldighet att utföra eller bekosta

1. *Särskilda åtgärder för att kompensera den avsevärda försämring som verksamheten, ensam eller tillsammans med andra, innebär för ett område som avses i artiklarna 4.11 och 4.12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869*
2. *Övervakningsprogram för att följa försämringen som sker till följd av verksamheten eller åtgärden*
3. *Kontrollprogram för att följa kompensationsåtgärdernas effektivitet*
4. *Villkor om, att då kompensationsåtgärderna inte ger full kompensation av de förluster som verksamheten eller åtgärden innebär, ska ytterligare kompensationsåtgärder utföras eller bekostas efter samråd med tillsynsmyndigheten*

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om att ytterligare villkor ska meddelas, hur ändring,

*redovisning och uppföljning av
övervaknings- eller
kontrollprogram samt
kompensationsåtgärder ska ske,
och hur och till vem den
beslutande myndigheten ska lämna
information om beslutet.*

Motivering till utkast till författningsförslag

Förslaget innebär att ett system för tvingande kompensationsåtgärder införs i svensk rätt i enlighet med kraven i artikel 4.13. I de enskilda fall en myndighet inte kan ställa de krav som följer av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 a § miljöbalken finns således en möjlighet för en beslutsmyndighet att ändå godta en verksamhet eller åtgärd under vissa förutsättningar. Så kan enligt förslaget ske, utanför Natura 2000-områden, i de situationer som undantagsgrunderna i artiklarna 4.14 och 4.15 inte är tillämpliga. Inför beslutet behöver beslutsmyndigheten förhålla sig till rekvisitetet "i avsaknad av alternativ". Kompensationsåtgärder ska vidtas för varje avsevärd försämring, förutsatt att inte andra undantag enligt förordningen är tillämpliga. Sådana åtgärder ska ske vid tillståndsprövning, anmälan och vid beslut efter ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken där samrådsmyndigheten bedömer att verksamheten eller åtgärder innebär en avsevärd försämring. Då möjligheten till undantag framgår i 2 kap. och hänvisar till den föreslagna 16 kap. 9 a § miljöbalken får bestämmelsen genomslag i annan lagstiftning där hänvisningen till miljöbalkens hänsynsregler finns.

Förslaget innebär vidare att det skapas en skyldighet för den myndighet som tillämpar undantaget att föreskriva om övervaknings- och kontrollprogram, vilket innebär att nödvändig övervakning av försämringen och effekterna av kompensationsåtgärderna sker. Genom det föreslagna bemyndigandet i 16 kap. 9 a § sista stycke kan regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela detaljerade föreskrifter om bland annat redovisning av uppgifter till tillsynsmyndighet eller nationellt ansvarig myndighet. Sådana föreskrifter skulle även kunna innehålla krav om att beslutsmyndigheten lämnar information om beslutet att tillämpa undantaget. Den myndighet som ansvarar nationellt kan övervaka den aggregerade tillämpningen av undantaget och säkerställa att målen i artiklarna 1, 4 och 5 kan nås, samt fullgöra de krav på rapportering som följer av tillämpningen av artikel 4.13 enligt artikel 20.1 j i NRF. Enligt förslaget behöver livsmiljötyper och arters livsmiljöer, som slutligt kan bli aktuella att tillämpa 4.13-undantaget för, behöva föreskrivas av regeringen och lämpligen föras in i en ny bilaga till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Genom att regeringen meddelar föreskrifter om vilka livsmiljötyper och arters livsmiljöer som omfattas, kan det över tid säkerställas att tillämpningen av undantaget inte hotar att målen i artikel 1, 4 och 5 nås. Regeringen kan över tid justera förordningen och därmed finns en mekanism som medger adaptiv tillämpning. En förklaring om detta behöver ingå i den nationella restaureringsplanen enligt artikel 15.3 g punkten ii.

Förslaget innebär att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som innebär en avsevärd försämring i naturrestaureringsförordningens mening ska ansvara för kompensationsåtgärderna i första hand. Detta är i linje med principen om att förorenaren ska betala. Verksamhetsutövaren ska enligt förslaget i 16 kap. 9 a § miljöbalken utföra eller bekosta åtgärderna. Då varje verksamhetsutövare inte nödvändigtvis behöver utföra kompensationsåtgärderna själv, eller övervaka och kontrollera, utan istället bekosta att så sker, kan ett statligt större system för kompensation utarbetas. Bestämmelsen kan även kompletteras med ett rimlighetsrekvisit som skulle möjliggöra en kostnadsfördelning mellan verksamhetsutövaren och staten. Kompensation i större skala skulle kunna innebära att nya områden behöver skyddas formellt eller undantas på annat sätt, vilket förutsätter inblandning av det allmänna. Förslag till kompensationssystem eller kompensationspooler lämnas inte inom ramen för förevarande uppdrag, utan behöver utredas vidare. Förslaget omfattar godkännanden av enskilda verksamheter och åtgärder men skulle kunna vidgas till, att även omfatta olika planinstrument såsom detaljplaner eller vägplaner. Förutsättningarna att inbegripa planer i 4.13 skulle behöva utredas vidare och även om eventuella justeringar av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken behöver göras för att miljöbedömningen ska ge det underlag, och innehålla de bedömningar, som behövs.

Tillämpning av 4.13 ställer krav på att upprätta ett system för övervakning

Om artikel 4.13 ska tillämpas behöver frågan om övervakningens utformning kunna besvaras i planen och systemet behöver komma på plats.

Myndigheternas bedömning är att tillräcklig kunskap och övervakning saknas för närvarande för de flesta arter och livsmiljötyper för att kunna säkerställa att försämring inte sker på biogeografisk nivå och att målen i förordningen kan uppnås, vilket är förutsättning för att tillämpa artikel 4.13.

Vilken övervakning behöver utvecklas för att tillämpa artikel 4.13 på livsmiljötyper och arter?

Myndigheterna bedömer att artikel 4.13 kräver ett övervakningssystem som kan identifiera var avsevärd försämring sker, var kompensation är möjlig och bäst lämpad att ske för att nå mål på biogeografisk nivå, var kompensation vidtas och som säkerställer att kompensationen är effektiv på biogeografisk nivå. Det förutsätter att områden med livsmiljötyper och arters livsmiljöer finns geografiskt kartlagda och att det finns kunskap om vilket tillstånd de har, samt områdets betydelse för att nå målen på biogeografisk nivå. Dessa förutsättningar är i dagsläget inte uppfyllda.

Ett sådant övervakningssystem skulle behöva ge information om varje område och möjliggöra kontinuerlig adaptiv förvaltning och rapportering till kommissionen, i enighet med kommissionens krav. Kraven går därmed långt utöver dagens miljöövervakning, som huvudsakligen är stickprovsbaserad och följer status och trender på biogeografisk nivå, men inte i varje enskilt område där livsmiljöer eller arters livsmiljöer förekommer.

I dag saknas möjlighet att systematiskt upptäcka var varje enskild avsevärd försämring sker och var det finns förutsättningar för restaurering. Utan heltäckande kartering kan inte heller ett områdes betydelse för att nå målen på biogeografisk nivå bedömas.

Att bygga ett system som uppfyller kraven i artikel 4.13 skulle vara mycket resurskrävande, eftersom detaljerad kunskap krävs för varje område. En utökning av dagens miljöövervakning från biogeografisk nivå till områdesnivå skulle medföra avsevärt ökade kostnader²¹. Förordningen anger i artikel 20.9 att övervakningen ska maximera användningen av fjärranalysteknik, jordobservationer (Copernicus tjänster), sensorer och anordningar på plats eller uppgifter med medborgarforskning, med utnyttjande av de möjligheter som artificiell intelligens och avancerad dataanalys och databehandling erbjuder. Dessa metoder har stor potential och används redan i dag för bland annat för att ta fram nationella marktäckedata, uppföljning i skyddade områden, identifiering av potentiella livsmiljötyper samt upptäckt av vissa typer av påverkan eller åtgärder. Myndigheterna föreslår att detta arbete fortsätter och utökas tillsammans med utveckling av befintlig stickprovsbaserad övervakning för att bidra till att uppfylla förordningens krav på övervakning, se vidare bilaga 6.11 om Övervakning. Förslagen är dock inte tillräckliga för att uppfylla krav för 4.13 enligt 20.1 j i förordningen då ett sådant system ska finnas på plats så snart avsikten att tillämpa artikel 4.13 har anmälts till kommissionen. Den tid som krävs för att utveckla, testa och implementera ett heltäckande övervakningssystem av detta slag är avsevärd, och står inte i proportion till den tidsram som förordningen medger. Därtill kan ett sådant system, även om det skulle utvecklas, inte med dagens metodik säkerställa upptäckt av alla avsevärda försämringar på områdesnivå som krävs enligt artikel 4.13.

En ytterligare aspekt är att varken artikel 4.11–4.12 eller 4.13 kan tillämpas fullt ut i övervakningen innan metodik för att bedöma tillståndet är utvecklad och gränsvärden för ”avsevärd försämring” är praktiskt definierade, se vidare bilaga 6.11 om Övervakning. Detta är särskilt viktigt för artikel 4.13, eftersom undantaget bygger på att försämring kan lokaliseras och kopplas till kompensationsåtgärder, samt att vi har kunskap om områdets betydelse och var kompensationsåtgärder bör ske för att nå mål på biogeografisk nivå. Det förstärker behovet av en övervakning som kan särskilja betydande förändringar från icke betydande förändringar och knyta dessa till åtgärder. Därför är möjligheterna att tillämpa artikel 4.13 begränsade innan både systemet och dessa definitioner har utvecklats.

Tillämpning av artikel 4.13 ställer krav på ett system med rapportering

Om artikel 4.13 ska tillämpas behöver frågan om rapportering kunna besvaras i planen.

²¹ Hedenås, H., Ramlund, Å. 2025. Förtätning av NILS gräsmarksinventering: Kostnader och möjligheter. Pro memoria 10 sidor, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2025-01-20. SLU ID: SLU.2025.5.1-10.

Resultaten från övervakningen enligt ovan ska rapporteras första gången 30 juni 2028 och för vissa uppgifter 30 juni 2031, och därefter rapporteras med tre eller sex års intervall beroende på vilka uppgifter det gäller.

Vad gäller kravet på rapportering för att uppfylla artikel 4.13 så är bedömningen att så länge övervakningen kommer på plats i lämplig omfattning och informationen från den kan hanteras i ett effektivt system bedöms detta villkor möjligt att uppfylla. En förutsättning är att formatet för rapportering finns tillgängligt i tillräckligt god tid före rapporteringen.

4.4 Tillämpning av undantag i artikel 4.14-16/5.11-13 för projekt av allt överskuggande allmänintresse med mera

Utanför Natura 2000-områden ska icke-försämringskraven inte tillämpas om försämringen orsakas av någon av de uppräknade omständigheterna i artikel 4.14-15/5.11-12. Det handlar om *force majeure*, klimatförändringar, en plan eller ett projekt av allt överskuggande allmänintresse, för vilket mindre skadliga alternativa lösningar saknas, eller tredjeländers agerande.

I artikel 4.14/5.11, som reglerar undantag från icke-försämringskravet i områden där restaureringsåtgärder har vidtagits (artikel 4.11/5.9), framgår att bedömningen om en plan eller ett projekt kan undantas från icke-försämringskravet ska göras från fall till fall. I artikel 4.15/5.12, som reglerar undantag från icke-försämringskravet för områden där ingen restaureringsåtgärd (ännu) har vidtagits (artikel 4.12/5.10) framgår inte att detta behöver fastställas från fall till fall. Om undantagen behöver tillämpas från fall till fall kan påverka vilka typer av styrmedel för icke-försämringskraven som är ändamålsenliga.

En annan skillnad är att i artikel 4.14.c anges ”för vilket en mindre skadlig alternativ lösning saknas”, medan i artikel 4.15.c/5.11.c/5.12.c anges ”för vilket mindre skadliga alternativa lösningar saknas”. Detta tycks dock vara en felöversättning, i den engelska versionen finns ingen sådan skillnad.

Inom Natura 2000-områden är bristande uppfyllelse av kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring berättigat om det orsakas av någon av de uppräknade omständigheterna i artikel 4.16/5.13. Det handlar om *force majeure*, klimatförändringar eller en plan eller ett projekt som har godkänts enligt artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet.

Myndigheterna bedömer att undantagen från kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i art. 4.14-16/5.11-13 följer direkt av förordningen, och alltså inte ska regleras i nationell rätt. En upplysning om undantagen föreslås dock finnas med i föreslagen ny 2 kap. 6 a § miljöbalken. Se avsnitt 4.7.

4.5 Tillämpning av undantag i artikel 6 om förnybar energi

I artikel 6 finns regler som gör det lättare att tillämpa undantagen enligt artiklarna 4.14-15 och 5.11-12 från kraven i artiklarna 4.11-12 och 5.9–10 på kontinuerlig förbättring och icke-försämring utanför Natura 2000-områden, när det handlar om projekt för förnybar energi.

Anläggningar för produktion av förnybar energi ska antas vara av ”allt överskuggande allmänintresse”

I artikel 6.1 första meningen anges att planering, uppförande och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, deras anslutning till nätet, det tillhörande nätet i sig och lagringstillgångar, ska antas vara av ”allt överskuggande allmänintresse” vid tillämpningen av undantagen enligt artiklarna 4.14-15 och 5.11-12.

Presumtionen att projekt för förnybar energi är av ”allt överskuggande allmänintresse” vid tillämpningen av undantagen från kraven på icke-försämring utanför Natura 2000-områden följer enligt myndigheternas bedömning direkt av förordningen, liksom undantagen enligt artikel 4.14 etc. Detta innebär att denna del av artikel 6 inte ska regleras i nationell rätt. Vi föreslår dock att en upplysning om presumtionen finns med i föreslagen ny 2 kap. 6 a § miljöbalken. Se avsnitt 4.7.

Det finns ingen definition av ”anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, deras anslutning till nätet, det tillhörande nätet i sig och lagringstillgångar” i förordningen. I t.ex. förnybartdirektivet (2018/2001) definieras ”energi från förnybara energikällor” eller ”förnybar energi” som ”energi från förnybara, icke-fossila energikällor, nämligen vindenergi, solenergi (termisk solenergi och fotovoltaisk solenergi) och geotermisk energi, omgivningsenergi, tidvattensenergi, vågenergi och annan havsenergi, vattenkraft, biomassa, deponigas, gas från avloppsreningsverk samt biogas”. I dialogen har framförts olika uppfattningar om vad som omfattas av presumtionen i artikel 6.1 första meningen, t.ex. om transmissionsnätet (stamnätet) och lagring av energi omfattas eller inte. Vad som omfattas av presumtionen tar myndigheterna inte ställning till i detta regeringsuppdrag. Frågan kan hanteras antingen genom att vägledning tas fram alternativt att frågan lämnas till rättstillämpningen.

Möjlighet att göra undantag från kravet på avsaknad av mindre skadliga lösningar

Enligt artikel 6.1 andra meningen ges medlemsstaterna möjlighet att införa nationella bestämmelser som undantar projekt för förnybar energi från kravet på avsaknad av mindre skadliga alternativa lösningar. Detta krav gäller annars vid tillämpning av undantagen enligt artikel 4.14 etc. En förutsättning är att projekten har varit föremål för antingen en strategisk miljöbedömning eller en specifik miljöbedömning. Detta innebär i så fall en ytterligare förenklad bedömning av sådana projekt, utöver presumtionen om ”allt överskuggande allmänintresse”.

Att utnyttja möjligheten att införa nationella bestämmelser om undantag från kravet på att det ska saknas mindre skadliga alternativa lösningar, och därigenom förenkla för projekt för förnybar energi så långt det är möjligt, ligger enligt myndigheternas bedömning i linje med uppdragets instruktion om att utnyttja den flexibilitet som naturrestaureringsförordningen har. Sådana bestämmelser bedöms dock inte vara nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen och därför lämnas inte några förslag i denna del.

Möjlighet att begränsa undantaget för förnybar energi

Av artikel 6.2 framgår att medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av punkt 1 till att endast omfatta vissa delar av sitt territorium och vissa typer av teknik eller projekt med vissa tekniska egenskaper. Detta i enlighet med prioriteringarna i medlemsstaternas integrerade nationella energi- och klimatplaner enligt styrningsförordningen (2018/1999), under ”vederbörligen motiverade och särskilda omständigheter”. Av skäl 38 i ingressen framgår att det t.ex. kan handla om skäl som rör det nationella försvaret. Om medlemsstaterna tillämpar sådana begränsningar av presumptionen ska de informera kommissionen om begränsningarna och motivera dem.

Sverige har alltså möjlighet att begränsa tillämpningen av presumptionen om att projekt för förnybar energi är av ”allt överskuggande allmänintresse” och eventuellt undantag från kravet på avsaknad av mindre skadliga alternativa lösningar. Syftet med att införa sådana begränsningar skulle kunna vara att inte alla projekt för förnybar energi ska hamna i snabbfilen och/eller att styra bort eller till en viss typ av teknik eller områden. Begränsningar enligt punkt 2 skulle också kunna vara motiverade av försvarsskäl.

Att begränsa undantaget för förnybar energi ligger enligt myndigheternas bedömning inte i linje med uppdragets instruktion om att utnyttja de undantag och den flexibilitet som förordningen har. Sådana bestämmelser bedöms inte heller vara nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen. Därför lämnas inte några förslag i denna del.

4.6 Tillämpning av undantag i artikel 7.2 om nationellt försvar

Artikel 7.2 möjliggör för medlemsstaterna att göra det lättare att tillämpa undantagen för planer och projekt enligt artiklarna 4.14-15 och 5.11-12 från kraven i artiklarna 4.11-12 och 5.9-10 på icke-försämring utanför Natura 2000-områden, när det handlar om nationella försvarsintressen.

Enligt artikel 7.2 första stycket ges medlemsstaterna möjlighet att införa nationella bestämmelser om att planer och projekt vars enda syfte är nationellt försvar ska antas vara av ”allt överskuggande allmänintresse” vid tillämpning av undantagen. Här krävs alltså en nationell bestämmelse om en sådan presumption, till skillnad mot

presumtionen i fråga om projekt för förnybar energi vilken följer direkt av artikel 6 (se avsnittet ovan).

Enligt artikel 7.2 andra stycket får medlemsstaterna undanta planer och projekt vars enda syfte är nationellt försvar från kravet att mindre skadliga alternativa lösningar ska saknas, som annars gäller vid tillämpning av undantagen enligt artikel 4.14 etc. Om en medlemsstat tillämpar det undantaget ska medlemsstaten dock vidta åtgärder, i den mån det är rimligt och praktiskt möjligt, i syfte att mildra effekterna av dessa planer och projekt på livsmiljötyper.

Att utnyttja möjligheten att införa nationella bestämmelser om en presumtion om ”allt överskuggande allmänintresse” och undantag från kravet på avsaknad av mindre skadliga alternativa lösningar i fråga om försvarsverksamhet, ligger enligt myndigheternas bedömning i linje med uppdragets instruktion om att utnyttja den flexibilitet som naturrestaureringsförordningen har. Sådana bestämmelser bedöms dock inte vara nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen och därför lämnas inte några förslag i denna del. Det kan dock behöva utredas vidare om det är lämpligt att införa sådan reglering, beroende på hur icke-försämringskraven eventuellt regleras.

4.7 Författningsförslag till följd av kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring

Kraven i naturrestaureringsförordningen om att vidta åtgärder för kontinuerlig förbättring och för att förhindra icke-försämring riktar sig till medlemsstaterna. Områden med livsmiljötyper och livsmiljöer för arter som omfattas av kraven i förordningen kan dock förekomma på mark som ägs av enskilda. I sådana fall kan också den enskilde åsamka försämring av förekomsternas tillstånd på olika sätt.

Utgångspunkten för regeringsuppdraget är att genomföra kraven i förordningen på en minimnivå, och använda den flexibilitet som finns för att skydda svenska företags konkurrenskraft. I förslaget till nationell restaureringsplan presenteras ett stort antal förslag på åtgärder som syftar till att förhindra försämring på frivillig väg, utan att ställa krav på enskilda. Även om kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring riktar sig till medlemsstaterna kan de dock få konsekvenser för enskilda även om de inte kompletteras med nationella bestämmelser. Detta eftersom myndigheter och domstolar enligt lojalitetsprincipen är skyldiga att försöka tolka de nationella reglerna i enlighet med EU-rätten.²² Nackdelar med att lämna rättsutvecklingen till praxis är att det går att ifrågasätta om lämpliga åtgärder har vidtagits av medlemsstaten Sverige och att måttet av osäkerhet blir större i tillämpningen, jämfört med alternativet att det finns materiella bestämmelser att

²² Såvitt myndigheterna känner till, under genomförandet av regeringsuppdraget, har kraven i förordningen hittills beaktats i ett avgörande i Sverige, se mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom 2025-10-21 i mål nr M 3693-24.

utgå ifrån. Myndigheterna drar därför slutsatsen att förordningen behöver kompletteras i detta hänseende för att säkerställa EU-rättens tillämplighet och verkan.

Myndigheterna lämnar författningsförslag som innefattar:

- En ny regel i ny 2 kap. 6 a § och tillägg i 22 kap. 25 § miljöbalken.
- Att det läggs till en ny grund för omprövning i listan i 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken, så att omprövning av tillstånd får ske om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av naturrestaureringsförordningen.

Slutligen lämnas även ett förslag om att ta fram vägledning för tillämpningen av de föreslagna tilläggen i miljöbalken till följd av kraven på kontinuerlig förbättring och icke-försämring, samt för prövningen av ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och andra relevanta regelverk.

Förslag till ny 2 kap. 6 a § och tillägg i 22 kap. 25 § miljöbalken

Myndigheterna föreslår en ny regel i 2 kap. miljöbalken, 6 a §, som innebär att hänsynsreglerna i 2-5 §§ och platsvalsregeln i 6 § första stycket ska tillämpas så att kontinuerlig förbättring kan ske och avsevärd försämring förhindras i enlighet med kraven i naturrestaureringsförordningen. Den föreslagna regeln innehåller också en upplysning om de möjligheter till undantag från dessa krav som följer av förordningen.

Den nya regeln föreslås läggas till i bestämmelsen om rimlighetsavvägning i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Vidare föreslås en ny punkt i listan i 22 kap. 25 § miljöbalken över villkor som en tillståndsdöm kan innehålla.

Motiv

Genom det föreslagna tillägget i 2 kap. miljöbalken med uttrycklig hänvisning till kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i förordningen blir det tydligt att dessa krav ska tas med i bedömningen vid prövning av tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, och vid annan prövning där 2 kap. miljöbalken beaktas. Tillstånd kan förenas med de villkor som behövs för att förhindra avsevärd försämring av områden. För anmälningspliktig verksamhet kan tillsynsmyndigheten förelägga om nödvändiga försiktighetsmått eller förbud. Genom placeringen i 2 kap. kan den föreslagna regeln motverka avsevärd försämring av livsmiljötypförekomster och bibehållande av uppnådd konnektivitet i vattendrag och svämplan genom exploatering var de än befinner sig i landskapet.

Genom hänvisningen till försämringsförbudet i artikel 9.4 ger den föreslagna regeln också möjlighet att säkerställa att den naturliga konnektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan som har restaurerats bibehålls.

Den föreslagna regeln innebär inget absolut förbud, utan föreskriver att övriga regler i 2 kap. ska tillämpas så att kontinuerlig förbättring kan ske och avsevärd försämring förhindras i enlighet med kraven i naturrestaureringsförordningen. Eftersom regeln föreslås omfattas av rimlighetsavvägningen i 7 § gäller detta i den utsträckning det inte kan anses orimligt. Den ger också utrymme för att undantagsmöjligheterna enligt förordningen kan tillämpas. Den föreslagna regeln förhåller sig därför enligt myndigheterna väl till uppdragets anvisningar om miniminivå och flexibilitet.

Myndigheterna bedömer att det är viktigt att förordningens icke-försämringskrav genomförs på ett sätt som säkerställer rätten till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om det föreslagna tillägget i 2 kap. miljöbalken införs behöver frågan om ersättningsrätt vid pågående markanvändning klargöras.

Förslag till tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken

Myndigheterna föreslår att det läggs till en ny grund för omprövning i listan i 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken, så att omprövning av tillstånd får ske om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av naturrestaureringsförordningen.

Motiv

Även om myndigheterna bedömer det som mindre troligt att omprövning eller återkallelse av tillstånd kommer att behöva ske för att uppfylla kraven i förordningen kan det inte heller uteslutas. Återkallelse av tillstånd skulle redan idag, i mycket speciella fall, kunna ske på grund av kraven i förordningen enligt 24 kap. 3 § första stycket 7 miljöbalken, dvs. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Motsvarande grund saknas vad gäller omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Eftersom tillståndsmyndigheten alltid ska överväga om det är tillräckligt med omprövning innan återkallelse sker, bedömer vi att det är lämpligt att en motsvarande grund för omprövning införs. Då detta regeringsuppdrag ska föreslå nödvändiga författningsförslag till följd av naturrestaureringsförordningen har vi valt att begränsa den föreslagna nya punkten till Sveriges förpliktelser till följd av denna förordning.

Omprövning med stöd av den föreslagna punkten bedöms endast bli aktuellt i ett mycket begränsat antal fall.

4.8 Vägledning till myndigheter med avseende på icke-försämringskraven med mera

Myndigheterna föreslår att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten, i samverkan med länsstyrelserna, tar fram vägledning för tillämpningen av de föreslagna tilläggen i miljöbalken till följd av kraven på kontinuerlig förbättring och icke-försämring, samt för prövningen av ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och andra relevanta regelverk. Vägledningen bör särskilt stödja bedömningen av begreppen avsevärd försämring och område.

Motiv

Det kvarstår fortfarande många osäkerheter kring kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring. Det saknas till exempel definitioner i förordningen av begreppen avsevärd försämring och område. I naturrestaureringsförordningen förekommer begreppet ”område” eller ”områden” i flera artiklar, bland annat i artikel 4.1, 4.4, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11 och 4.12 (och deras motsvarigheter i artikel 5), men begreppet definieras inte i förordningen. Hur begreppet tolkas har betydelse för framtagandet av den nationella restaureringsplanen och för tillämpningen av icke-försämringskraven.

Detta kan inledningsvis leda till svårigheter vid tillämpningen av de föreslagna tilläggen i miljöbalken, både för enskilda, myndigheter och domstolar. Myndigheterna föreslår därför att vägledning till stöd för tillämpningen av de nya reglerna tas fram. Vägledning behövs även till stöd för prövning av ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och andra relevanta regelverk utifrån icke-försämringskraven. Vi bedömer att denna vägledning behöver finnas på plats så snart som möjligt. Vi föreslår även andra åtgärder för att hantera dessa osäkerheter, bl.a. om kartläggning, se vidare i avsnitt 4.2.

Alternativ till vägledning är att införa föreskrifter som tydliggör i lagstiftningen vad som avses med exempelvis avsevärd försämring, eller att invänta ytterligare vägledning från kommissionen samt rättspraxis från nationella domstolar och EU-domstolen. Tolkningen av de aktuella begreppen bedöms dock än så länge vara alltför komplex och osäker för att formuleras i form av föreskrifter. Att invänta vägledning från kommissionen och rättspraxis försvårar myndigheternas prövning, för enskilda blir det en längre period med osäkerhet kring vad som gäller och det kan ta längre tid innan de införda bestämmelserna får avsedd effekt. Vägledningen kan dock behöva ändras med tiden när det kommer vägledning från kommissionen och/eller rättspraxis.

Vägledningen behöver klargöra bland annat ovanstående begrepp så långt som möjligt innan EU-vägledning/rättspraxis finns. Det innebär att ytterligare tydliggöra den analys som myndigheterna har genomfört inom ramen för detta uppdrag. Till stöd för vad som behöver framgå i vägledningen behöver även

kunskap och erfarenhet tas tillvara från den ärendehandläggning som redan sker och pågår medan vägledningen tas fram.

4.9 Konsekvensutredning av förslag till författningsändringar

I avsnitt 4.7 beskrivs de förslag på författningsändringar som lämnas för att leva upp till kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring. I bilaga 3 finns författningsförslagen. I detta avsnitt redogör vi för en konsekvensutredning av de lämnade förslagen.

Nollalternativ

Myndigheterna bedömer att det finns en risk för att nollalternativet, dvs. att inte införa några författningsändringar, inte uppfyller de krav på kontinuerlig förbättring och icke-försämring som förordningen ställer. Detta innebär risk för återkommande överträdelseärenden mot Sverige och en växande restaureringsskuld till följd av försämringar efter förordningens ikraftträdande. Dessutom bedöms det vara negativt för biologisk mångfald och klimatesiliens.

I motiveringen av förslaget till ny 2 kap. 6 a § miljöbalken ovan har konstaterats att kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring kan få konsekvenser för enskilda även om de inte kompletteras med nationella bestämmelser. Detta eftersom myndigheter och domstolar enligt lojalitetsprincipen är skyldiga att försöka tolka de nationella reglerna i enlighet med EU-rätten.²³ Detta skulle kunna ske till exempel genom att tolka in kraven i nuvarande bestämmelser i 2 kap. miljöbalken, samt genom vägledning kring hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken.

Nackdelar med att på detta sätt lämna rättsutvecklingen till tillämpande myndigheter och i slutänden praxis är, förutom att det går att ifrågasätta huruvida lämpliga åtgärder har vidtagits av medlemsstaten Sverige, att måttet av osäkerhet blir större i tillämpningen, jämfört med alternativet att det finns materiella bestämmelser att utgå ifrån. Många aktörer som deltagit i de dialoger som genomförts inom regeringsuppdraget har också framfört att det nuvarande regelverket inte kan tolkas på ett strängare vis än tidigare på grund av de krav som ställs på Sverige som medlemsstat i EU med anledning av naturrestaureringsförordningen, att förordningen inte ställer några krav som gäller direkt mot enskilda, och att en ordning som skulle ge förordningen en sådan direkt tillämpning i ett enskilt fall skulle vara rättsosäker.

Alternativa utformningar

Myndigheterna har utrett ett antal olika alternativ för att uppfylla kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring i förordningen:

²³ Såvitt regeringsuppdraget känner till har kraven i förordningen hittills beaktats i ett avgörande i Sverige, se mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom 2025-10-21 i mål nr M 3693-24.

Förbud till exempel i miljöbalken eller kompletterande förordning

Den föreslagna regeln innebär inget absolut förbud, utan föreskriver att övriga regler i 2 kap. ska tillämpas så att kontinuerlig förbättring kan ske och avsevärd försämring förhindras i enlighet med kraven i naturrestaureringsförordningen. Eftersom regeln föreslås omfattas av rimlighetsavvägningen i 7 § gäller detta i den utsträckning det inte kan anses orimligt. Om lagstiftningen inte tydligt anger att avsevärd försämring är förbjudet kommer det fortfarande finnas ett tolkningsutrymme för vad som egentligen får och inte får utföras i områden med livsmiljötyper. Detta riskerar att leda till osäkerhet hos verksamhetsutövare och minskad förutsebarhet om vad som gäller.²⁴

Att föreslå ett uttryckligt förbud mot avsevärd försämring vore dock enligt myndigheternas bedömning att gå utöver miniminivån för uppdraget. Nya regler som begränsar hur mark får användas kan också minska markägares incitament att vidta frivilliga åtgärder.

Tillståndsplikt

Ett alternativ skulle kunna vara att införa en tillståndsplikt likt den som finns för Natura 2000-områden. En tillståndsplikt skulle kunna utformas så att den gäller åtgärder eller verksamheter som kan medföra en avsevärd försämring av ett område som omfattas av kraven i förordningen, och att viss försämring tillåts, men inte avsevärd försämring. Därutöver skulle tillståndsplikten kunna avgränsas så att den inte omfattar åtgärder och verksamheter som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för restaurering, skötsel eller förvaltning av det berörda området.

En tänkbar fördel med tillståndsplikt är att detta alternativ med rätt tillämpningsstöd i form av vägledning kan bli förutsägbart och att det finns goda möjligheter att tillämpa undantagen (artikel 4.14-16/5.11-13 och eventuellt 4.13). Primärt kan tillståndsplikt uppfattas som mer lämpligt för 4.11/5.9-områden än för 4.12/5.10-områden. Detta då 4.12/5.10-områden troligtvis kommer vara kartlagda och avgränsade i mindre utsträckning, vilket ger sämre förutsägbarhet.

Detta alternativ bedöms ha samma nackdelar som förbud, se ovan.

Hushållningsbestämmelse

En reglering genom hushållningsbestämmelse skulle innebära att olika former av planer, verksamheter och åtgärder som riskerar att äventyra kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring på platsen för den tänkta lokaliseringen, styrs bort till en annan lämpligare plats. En ny hushållningsbestämmelse skulle kunna utformas så att mark- och vattenområden som bedöms utgöra områden enligt artikel 4.11/5.9 ska skyddas mot åtgärder som motverkar kontinuerlig förbättring av eller riskerar att avsevärt försämma området, och att mark- och vattenområden

²⁴ Miljömålsberedningen har skissat på en förbudsregel, se 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), SOU 2025:21, s. 539 ff.

enligt artikel 4.12/5.10 så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som riskerar att avsevärt försämra områdena.

En tänkbar fördel med en rättslig reglering i 3 kap. miljöbalken är att det innebär att arealerna med livsmiljötyper och arters livsmiljöer som skyddas enligt icke-försämringskraven i artikel 4.12/5.10 inte nödvändigtvis behöver avgränsas på förhand eller ett striktare formellt skydd inrättas för att regleringen ska bli verksam. I stället åligger det varje prövnings- eller beslutsmyndighet att tillämpa bestämmelsen då det hänvisas till 3 eller 4 kap. miljöbalken, dvs. i ett stort antal sektorslagar samt i kontinentalsockellagen och lagen om Sveriges ekonomiska zon. Sammantaget torde det innebära att regleringen blir tillämplig i hela den geografiska utbredning som förordningen omfattar enligt artikel 2.

En sådan reglering bedöms dock troligen inte ensam uppfylla kraven på kontinuerlig förbättring och icke-försämring eftersom hushållningsbestämmelserna inte tillämpas för pågående markanvändning.

Miljökvalitetsnormer

Grundläggande bestämmelser om miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. miljöbalken. Enligt 5 kap. 1 § får regeringen för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer).

Det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs. Miljökvalitetsnormerna kan ange olika aspekter av miljökvalitet och skiljer även i vissa delar mellan hur strikta krav som kan ställas. Så kallade gränsvärdesnormer som följer av 5 kap. 2 § första stycket 1 och miljökvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. 4 § miljöbalken kan ge upphov till strikta krav. För övriga miljökvalitetsnormer kopplas tillämpningen till de krav som framgår av 2 kap. miljöbalken. I relation till tillämpningen av miljökvalitetsnormer enligt 19 § havsmiljöförordningen (2010:1341) finns ledning i MOD:s praxis.²⁵

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm ska regeringen, eller en myndighet som bemyndigats av regeringen, upprätta förslag till åtgärdsprogram som efter remittering ska fastställas. Det finns krav på programmets innehåll i 5 kap. 9 § miljöbalken. Enligt 5 kap. 11 § är det myndigheter och kommuner som ansvarar för att, inom ramen för sina ansvarsområden, vidta de åtgärder som behövs enligt programmet. Åtgärderna i programmet riktas således inte till enskilda och programmen är inte överklagningsbara. Däremot är de beslut som myndigheter och kommuner fattar till följd av programmet möjliga att överklaga och dessa grundas på befogenheter som myndigheterna och kommunerna har. Exempelvis

²⁵ Se Värö bruk, MOD M 6352-23.

innebär det att genomföra tillsyn enligt 26 kap. eller begära omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Miljökvalitetsnormerna har i sig rättsverkan i olika sammanhang såsom prövning enligt miljöbalken eller planläggning enligt plan- och bygglagen, se 2 kap. 10 §.²⁶ Miljökvalitetsnormer finns idag för att reglera kvalitetskrav för vatten, luft, buller och havsmiljön.

Eventuella fördelar med att använda miljökvalitetsnormer för att uppfylla icke-försämringskraven är att miljökvalitetsnormer fokuserar på miljötillståndet och därmed får uppfattas som ett adaptivt regelverk. Därutöver har miljökvalitetsnormer ett brett tillämpningsområde och påverkar myndigheter, kommuner, samt verksamheter som är anmälnings- eller tillståndspliktiga.

Tänkbara nackdelar med att använda miljökvalitetsnormer för att uppfylla icke-försämringskraven är att det kan vara svårt att relatera enskilda åtgärder och påverkan från dessa till en avsevärd försämring. Särskilt gäller detta i stora, sammanhängande marina miljöer. Möjligen är detta enklare i andra typer av områden.

Generella föreskrifter

Som framgått ovan finns det en gradskillnad i kravnivån enligt artikel 4.11/5.9 respektive 4.12/5.10. Detta kommer också till uttryck i undantagen för planer och projekt av allt överskuggande allmänintresse där det i artikel 4.14 c/5.11 c anges att en "fall till fall-bedömning" ska göras men inte i artikel 4.15 c/5.12 c. Det finns rimligen ett större utrymme för medlemsstaten att vidta åtgärder av annan karaktär än sådana som innebär genomslag i enskilda prövningar i relation till artikel 4.12. Detta har övervägts givet miniminivån i uppdraget. Regeringsuppdraget har övervägt generella föreskrifter som ett verktyg för att minska påverkan i stort. Det är dock svårt att se framför sig hur det skulle fungera och troligen behöver olika föreskrifter finnas för att skydda olika typer av livsmiljötyper. Hur begreppet område tolkas och tillämpas kan påverka hur strikt icke-försämringskraven slår igenom i praktiken. Förordningen innehåller ingen begränsning vad gäller att även artikel 4.12 tillämpas i enskilda fall.

Konsekvenser för olika aktörer

Konsekvenser för staten

Förslagen syftar till att uppfylla förordningens krav på kontinuerlig förbättring och icke-försämring, vilket bedöms minska framtida restaureringsbehov. En möjlig negativ konsekvens med att införa bestämmelser om icke-försämring är att markägare inte ser lika starka incitament att bevara naturvärden om det är förenat med krav, jämfört med frivilliga åtgärder. Förslagen innehåller bestämmelser om ytterligare hänsyn enligt 2 kap. miljöbalken, tillståndsvillkor enligt 22 kap.

²⁶ Se prop 1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. för en fördjupad genomgång av miljöbalken i relation till annan lagstiftning, däribland betydelsen av miljökvalitetsnormer vid tex prövning enligt annan lag.

miljöbalken och omprövning enligt 24 kap. miljöbalken vilket kan kräva ökade resurser hos prövnings- och tillsynsmyndigheterna.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuners och regioners kostnader för förvaltning bedöms inte påverkas av förslaget. Kommuner och regioner kan i egenskap av markägare och verksamhetsutövare påverkas av förslagen eftersom de innebär ett högre kunskapskrav och kan innebära att viss markanvändning begränsas.

Konsekvenser för företag

Förslagen bedöms leda till högre kunskapskrav eftersom ytterligare bestämmelser om hänsyn förs in i 2 kap. miljöbalken. Detta kan leda till en ökad administrativ börda för företagen. Förslagen om vägledning och information, kartläggning med mera bedöms stödja företagen i detta.

Förslagen innebär vidare att tillstånd kan förenas med villkor och förelägganden och förbud meddelas som begränsar markanvändning i syfte att leva upp till kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring, vilket kan komma att påverka företags möjligheter att bedriva verksamhet i exempelvis skogen. Detta kan leda till negativa naturvårdsincitament, det vill säga att företag är mindre benägna att bevara naturvärden om det är förenat med krav.

Myndigheterna bedömer att ersättning till markägare om pågående markanvändning avsevärt försvåras är av central betydelse för att säkerställa måluppfyllelse av förordningen och för att minska konsekvenser för markägare. Det är därför viktigt att icke-försämringskraven genomförs i Sverige på ett sätt som inte äventyrar ersättningsrätten.

Miljömålsberedningen lyfte fram att det finns en risk att ersättningsrätten går förlorad när pågående markanvändning avsevärt försvåras om en regel om förordningens icke-försämringskrav lyfts in i hänsynsreglerna.²⁷ Frågan om hur förslaget på tillägg i 2 kap. miljöbalken påverkar ersättningsrätten har inte utretts inom regeringsuppdraget, både på grund av tidsbrist och att ersättningsfrågan är och har varit föremål för flera aktuella utredningar och förslag på olika lösningar har lagts fram. Inför ett eventuellt införande av ny 2 kap. 6 a § miljöbalken behöver dock frågan om ersättningsrätt klargöras.

Konsekvenser för andra enskilda

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för enskilda som till exempel frivilligorganisationer.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms gynna biologisk mångfald, klimatesiliens och livsmedelssäkerhet.

²⁷ 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), SOU 2025:21, s. 540 f.

Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Myndigheterna bedömer att det är osäkert om nuvarande rättsordning och befintliga styrmedel uppfyller de krav på kontinuerlig förbättring och icke-försämring som förordningen ställer, och att icke-försämringskraven kan få konsekvenser för enskilda även om de inte kompletteras med nationella bestämmelser. Det finns en risk för återkommande överträdelseärenden och en växande restaureringsskuld om kraven inte regleras. Förslagen bedöms därför överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

4.10 Övervägt förslag om tillägg i 12 kap. 6 § miljöbalken

Som upprepats tidigare i skrivelsen kvarstår fortfarande många osäkerheter kring kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring. Det saknas till exempel definitioner i förordningen av begreppen avsevärd försämring och område, och dessa begrepp har ännu inte klargjorts genom vägledning från EU-kommissionen eller domstolspraxis. Myndigheterna har därför inom ramen för detta regeringsuppdrag inte kunnat ta ställning till om det finns ett gap mellan nuvarande samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och åtgärder/verksamheter som riskerar att leda till avsevärd försämring av naturmiljön, det vill säga om nuvarande samrådsplikt är tillräcklig för att fånga upp de senare. Myndigheterna har därför övervägt att föreslå att samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken förtydligas så att den uttryckligen omfattar åtgärder och verksamheter som riskerar att leda till avsevärd försämring enligt förordningen. Det skulle då bli tydligare för både enskilda, myndigheter och domstolar vad som omfattas av samrådsplikt, än om icke-försämringskraven tolkas in i nuvarande samrådsbestämmelse. Det skulle också innebära ett tydligare genomförande av kraven i svensk rätt. Myndigheterna har dock landat i att inte föreslå ett sådant tillägg.

I arbetet med utkast till tillägg i 12 kap. 6 § miljöbalken har noterats att samråd inte kommer att kunna förhindra avsevärd försämring i varje enskilt fall.

Tillsynsmyndigheten kommer alltid i första hand att vara skyldig att pröva om det genom föreläggande om åtgärder är möjligt att begränsa eller motverka avsevärd försämring av naturmiljön och endast om sådana åtgärder inte bedöms vara tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får myndigheten helt förbjuda åtgärden. Denna bedömning kommer att vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och kan komma att leda till att områden med livsmiljötyper försämras avsevärt. Om lagstiftningen inte tydligt anger att avsevärd försämring är förbjudet kommer det fortfarande finnas ett tolkningsutrymme för vad som egentligen får och inte får utföras i områden med livsmiljötyper. Detta riskerar att leda till osäkerhet hos verksamhetsutövare och minskad förutsebarhet om vad som gäller.

Utkast till tillägg i 12 kap. 6 § miljöbalken

12 kap.

6 §

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, *skall* anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid *skall* göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan *skall* innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra *eller avsevärt försämra* naturmiljön, *ska* anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid *ska* göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på *eller avsevärd försämring av* naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan *ska* innehålla.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på *eller avsevärd försämring av* naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. *Försämring av naturmiljön som omfattas av undantag enligt artikel 4.14, 4.15, 4.16, 5.11, 5.12 eller 5.13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och*

*om ändring av förordning (EU)
2022/869 ska inte utgöra grund för
föreläggande eller förbud.*

Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud
finns i 31 kap.

5. Beskrivning av förslaget till plan

Myndigheterna lämnar i leveransen av regeringsuppdraget förslag till nationell restaureringsplan i enlighet med EU:s format. I det här kapitlet redogör vi för på en övergripande nivå vad förslaget till plan innehåller, medan förslaget i sin helhet lämnas i Bilaga 1.

I EU:s format till nationell restaureringsplan ingår 14 kapitel indelat i tre huvudsakliga delar; Del A, B och C.

Kapitel ett ligger fristående och innehåller grundläggande information om vilket land planen gäller, när planen lämnats in och av vem. Här finns även en sammanfattning av planen.

I Del A beskrivs hur planen har arbetats fram, hur planen bidrar till förordningens övergripande mål (artikel 1) och andra sidovinster, aggregerad information om kostnader och finansiering samt områden som rör övervakning, effektivitetsbedömning och översyn av åtgärderna. I Del B beskrivs vad målen i förordningen innebär för medlemsstaten. Under rubriken "Nationell strategi för att uppnå restaureringsmålen och fullgöra skyldigheterna" finns åtta kapitel om de olika respektive artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12 och 13. I Del C finns alla åtgärder för att nå målen i förordningen.

Slutligen finns fyra delar med "Ytterligare information"

- I. Synpunkter på och revidering av utkastet till nationell restaureringsplan (artikel 19)
- II. Information per marin livsmiljötyp (frivillig uppgift)
- III. Förteckning över urbana ekosystemområden vid tillämpning av en annan strategi än att använda hela lokala administrativa enheter
- IV. Inventering av artificiella hinder för konnektivitet i ytvatten (artikel 15.3 i och n)

5.1 Del A: Information om målen

Del A innehåller kapitlen 2–5 i planformatet.

Utarbetande och fastställande av den nationella restaureringsplanen

Kapitel 2 heter "*Utarbetande och fastställande av den nationella restaureringsplanen*" och den enda obligatoriska informationen är en beskrivning av allmänhetens deltagande enligt artikel 14.20 och 15.3 w. I skrivelsen finns en kortversion av texten i planformatet i avsnitt 1.1.

Bidrag till de övergripande mål och målsättningar som fastställs i artikel 1

I kapitel 3 beskrivs planens ”bidrag till de övergripande mål och målsättningar som fastställs i artikel 1”. Den enda obligatoriska uppgiften i kapitlet gäller utbredning av land- och havsområden som omfattas av restaureringsåtgärder senast år 2030.

I arbetet med förslaget till plan har myndigheterna haft en ansats att bedöma vilken areal åtgärderna omfattar, utifrån bästa tillgängliga underlag. Eftersom flera åtgärder kan riktas mot samma område finns en risk för dubbelräkning. Siffrorna behöver därför kontrolleras när det är avgjort vilka åtgärder som ska ingå i den plan som levereras till EU

När det är stora arealer som ska åtgärdas kan målsättningarna bli svåra att nå. Detta gäller till exempel mål för våtmarker och mål om återställande av dränerad organogen jordbruksmark. Där kan arbete med administrativa åtgärder och dialog med markägare påbörjas fram till år 2030 och därefter kan arbetet med fysiska restaureringsåtgärder ta vid, med sikte på förordningens långsiktiga mål till 2040 och 2050. Stora åtgärdsarealer där förutsättningarna att restaurera är bättre kan eventuellt kompensera för svårare områden och bidra till Sveriges måluppfyllelse för åtgärdad yta till 2030. Åtgärdsarealen till 2050 för jordbruks- och skogsekosystemen i artikel 11 och 12 har angivits i ett brett spann. Trenderna för indikatorerna vid de återkommande uppföljningarna kommer styra åtgärdsbehoven t för dessa ekosystem till 2050.

Allmänna sidovinster, relaterade strategier och finansiell information

I det fjärde kapitlet beskrivs hur man i planframtagandet har beaktat andra politikområden för att hitta synergier eller minska risker för målkonflikter samt en sammanfattning av finansiell information.

Allmänna sidovinster och överväganden för att beakta relaterade strategier

I kapitlet ska sidovinster och överväganden för att beakta relaterade strategier beskrivas för ett flertal andra politikområden. Här i skrivelsen ges en kort sammanfattning av hur myndigheterna ser på dessa sidovinster och överväganden.

Förutsebara socioekonomiska effekter och uppskattade fördelar med restaureringsåtgärder ska beskrivas i fritext. För detta hänvisar vi till avsnitt 6 nedan med en sammanfattande bedömning av förslaget till plan. .

Även synergier med andra medlemsstaters nationella restaureringsplaner (artikel 14.17) ska främjas, särskilt för gränsöverskridande ekosystem eller när medlemsstaterna delar en marin region eller delregion så som avses i havsmiljödirektivet. Det har ännu inte tagits formella kontakter för en sådan samordning med andra länder, eftersom arbetet med planerna pågår och är i olika faser i de olika länderna, men ett tänkbart tidsfönster för att undersöka

möjligheterna till synergier kan vara efter att länderna lämnat sitt utkast till plan och innan den slutliga planen ska lämnas till kommissionen.

Begränsning av klimatförändringar

Sidovinster för begränsning av klimatförändringar och samspelet mellan den nationella restaureringsplanen och den nationella energi- och klimatplanen ska beskrivas (enligt artikel 15.3 r och t iv). Restaurering av ekosystem kan vara avgörande för att bidra till att begränsa och anpassa till klimatförändringar samtidigt som den pågående klimatförändringen i hög utsträckning redan medför förändringar i naturen och dessa effekter väntas öka framöver. De många åtgärdsförslag som syftar till att återställa värdefulla livsmiljötyper och arter kan bidra till att ekosystems resiliens stärks och på så sätt ökar deras förmåga att motstå naturliga störningar till följd av klimatförändringar. Därför kan återställandet av livsmiljöer bidra till att upprätthålla och stärka kolupptaget i ekosystemen vilken är avgörande för att tackla klimatkrisen.

De många åtgärdsförslag som syftar till att återställa värdefulla livsmiljötyper och arter kan bidra till att ekosystems resiliens stärks och på så sätt deras förmåga att motstå naturliga störningar till följd av klimatförändringar. Återställandet av ekosystem bidrar i sin tur till att upprätthålla och stärka den naturliga kolsänkan i skog och mark vilken är avgörande för att tackla klimatkrisen.

I planförslaget finns flera åtgärdsområden där förändrad markanvändning som kan bidra till återställandet av ekosystem även förväntas bidra till att begränsa klimatförändringen. Flera av åtgärdsförslagen syftar till att öka arealen våtmark generellt och arealen återvätt dränerad organogen mark specifikt. Det senare kan göras på jordbruksmark, skogsmark samt torvtäcker och väntas ha en stor synergieffekt med klimat då dessa marker är en stor utsläppskälla för växthusgaser. Genom att återställa dessa dränerade marker genom att höja grundvattennivån så väntas nettoutsläppen minska och med tiden kan markerna även bidra med ökad kolinlagring.

Det finns en viss risk att en del åtgärds paket inom planförslaget leder till negativa effekter sett till möjligheten att begränsa klimatförändringar. Det gäller i första hand åtgärder som syftar till ökade arealer gräsmark då de kan innebära minskad kolinlagring om skogsmark läggs om till betesmark och ökade utsläpp av växthusgaser vid ökat antal betesdjur. En övergång till mer extensiv djurhållning kan också påverka den inhemska livsmedelsproduktionen. Vid genomförande av åtgärder för ökad areal gräsmarker bör dessa faktorer beaktas så att negativa konsekvenser för andra samhälls- och miljömål minimeras.

Klimatförändringsscenarier för planering av åtgärder

Utöver Sidovinster för begränsning av klimatförändringar ska även överväganden om beaktande av klimatförändringsscenarier för planeringen av restaureringsåtgärder och hur restaureringsåtgärderna har potential att minimera klimatförändringarnas inverkan på naturen, förebygga eller begränsa effekterna av naturkatastrofer och stödja anpassningen beskrivas (enligt artikel 15.3 t i-ii).

Planering av åtgärder föreslås ske på landskaps- och avrinningsområdesnivå vilket ger goda förutsättningar att genomföra kraven i artikel 15.3.

Att förstå hur klimatförändringarna påverkar vårt samhälle blir allt viktigare. Klimatets utveckling i framtiden beror på hur atmosfärens innehåll av växthusgaser förändras. I Sverige är temperaturökningen ungefär dubbelt så stor jämfört med globalt. Det beror på att uppvärmningen är snabbare över kontinenterna än över haven, och extra snabb där snö och is minskar i utbredning.

Generellt innebär uppvärmningen att atmosfären kan hålla mer fukt, vilket leder till ökad avdunstning samt till mer och intensivare nederbörd. Mer extrem nederbörd kan orsaka översvämningar. Samtidigt orsakar högre temperaturer längre och mer intensiva värmeböljor, både på land och i havet. Den ökande temperaturen, tillsammans med kraftigare avdunstning och förändrade nederbördsmönster, ökar risken för torka och brand. Förändringar i temperatur har en avgörande påverkan på den svenska naturmiljön med inverkan på såväl fenologi som artutbredning.

Klimatförändringen leder till en förlängd växtsäsong, för vissa livsmiljöer innebär det att igenväxningen kan öka. I fjällmiljöer kan igenväxning till följd av ett förändrat klimat ge en stor påverkan på den biologiska mångfalden. Det biologiska kulturarvet utsätts för ytterligare press genom förändrade klimatzoner och förlängd växtsäsong. Kulturlandskapet växer igen snabbare om inte skötsel och hävd följer de ökade behoven. Även spridningen av invasiva främmande arter väntas kunna öka med klimatförändringen. Varmare vattentemperaturer innebär att temperaturskiktningen i sjöar och vattendrag, som vanligtvis sker under sommarhalvåret, blir tidsmässigt längre. Förändringen i sötvattensmiljöer kommer att bli mer påtaglig i norra Sverige än i södra Sverige. Arter som är beroende av kallare vatten kommer att tryckas allt längre norrut och till högre höjd i och med att vattentemperaturer stiger.²⁸ Den stigande havsnivån påverkar framför allt de kustnära områdena i södra delen av landet, mest stiger medelvattenståndet i Skåne och Blekinge.²⁹

Att löpande tillhandahålla information och kunskap om åtgärder utgör ett viktigt kunskapsunderlag för att säkerställa möjligheten att skapa synergier och undvika målkonflikter. Även kunskap om ekosystemen och livsmiljötypernas geografiska läge och tillstånd, samt kunskap om arternas förekomst och behov, är nödvändigt att kontinuerligt bygga upp och underhålla.

I många fall kan förbättrade förutsättningarna för biologisk mångfald stärka ekosystemens resiliens och på så sätt deras förmåga att motstå störningar³⁰. Förslaget till plan innehåller ett stort antal åtgärder som syftar till att stärka biologisk mångfald och bidrar således i stort till att begränsa klimatförändringarnas inverkan på naturen och därigenom stödja anpassningen.

²⁸ Havs- och vattenmyndigheten. 2024. Klimatanpassning för Havs- och vattenmyndigheten – klimat- och sårbarhetsanalys samt handlingsplan.

²⁹ 2023. Naturvårdsverket. Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023.

³⁰ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/95311c9d-f07b-11ec-a534-01aa75ed71a1>

Nationella anpassningsstrategier

Även synergier med nationella anpassningsstrategier eller anpassningsplaner och nationella rapporter om katastrofriskbedömningar ska beskrivas (enligt artikel 15.3 t iii).

Övergripande kan planförslaget anses vara helt i linje med delar av det nationella målet för klimatanpassning. Klimatanpassningen ska enligt regeringen ske samhällsekonomiskt effektivt. Därför är åtgärdsförslag som leder till mer detaljerade underlag, till exempel kartläggningar av organogena marker, användbara även för markägare, kommuner och företag och kan begränsa risken för oavsiktliga konsekvenser.

Naturvårdsverket bedömer i sin handlingsplan för klimatanpassning³¹ att lösningar som tillvaratar och stärker naturens förmåga att hantera olika störningar har en stor potential att öka samhällets motståndskraft mot klimat- och miljöförändringarnas negativa effekter. Genom åtgärdsförslag som syftar till att öka incitamenten för att genomföra naturbaserade lösningar kan resiliens mot både torka och översvämningar öka.

Att stärka förvaltningen av vatten utifrån avrinningsområden ligger i linje med regeringens inriktning om vattenförvaltning i ett förändrat klimat enligt den nationella strategin, och Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för klimatanpassning. Åtgärderna kan också bidra till de planer för hantering av översvämningsrisker som har fastställts i enlighet med översvämningsdirektivet.

För skogens del innebär klimatanpassning att begränsa negativa effekter av klimatförändringar, för att produktionsmål och miljömål i enlighet med skogspolitiken ska kunna nås.³² Flera av åtgärdsförslagen som ökar skogens resiliens kan medverka till regeringens inriktning att anpassa skogen och skogsbruksmetoder för att stå emot klimatrelaterade skador. Dessutom medverkar åtgärdsförslagen om att anpassa skogsbruk i riskområden för ras, skred och erosion, klimatanpassa vattenpassager vid infrastruktur samt åtgärder som främjar våtmarker till regeringens inriktning att stärka beredskapen för vattensäkerhet samt förebygga ras, skred och erosion. Åtgärderna understödjer även inriktningen att hantera klimatrelaterade risker för att skapa en robust transportinfrastruktur.

Gällande byggd miljö anger Boverket³³ att samhällets motståndskraft kan stärkas genom reglerande och vägledande insatser i till exempel fysisk planering. De åtgärder som föreslås avseende inspiration och vägledning kan i viss mån bidra till nationella klimatanpassningsmål inom byggd miljö.

Den nationella säkerhetsstrategin³⁴ pekar ut klimatförändringen som det allvarligaste icke-aktörsdrivna hotet mot Sveriges säkerhet. Även den nationella

³¹ 2023. Naturvårdsverket. Handlingsplan för klimatanpassning.

³² Skogsstyrelsen. 2025. Klimatanpassning av Sveriges skogar 2026–2030. Skogsstyrelsens rapport 2025/09

³³ Boverkets mål och handlingsplan för klimatanpassning. 2021. Diarienummer 5364/2020

³⁴ [Nationell säkerhetsstrategi](#)

risk- och sårbarhetsbedömning³⁵ som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tagit fram lyfter stormar, skyfall, värmebölja och torka samt skogs- och vegetationsbrand som särskilt allvarliga risker på nationell nivå. Åtgärdsförslagen bidrar till anpassning till klimatförändringens konsekvenser, vilket är en del i den nationella säkerhetsstrategins fokus på att skapa ett motstånd- och konkurrenskraftigt samhälle. Åtgärderna kan bland annat kopplas till de behov av försörjningsberedskap som påtalas i strategin genom att stärka livsmedelsförsörjningen och vattenförvaltningen samt minska riskerna vid extrema väderhändelser.

Markförsämringsneutralitet

En del i kapitlet handlar om sidovinster för markförsämringsneutralitet (enligt artikel 15.3 r). Markförsämring kan orsakas av klimatförändringar, men även av exploatering och ett icke-hållbart brukande av jordbruks- och skogsmark.

Flera av de åtgärder som föreslås i planen för naturrestaureringsförordningen gynnar förutsättningarna att uppnå det i markdirektivet angivna målet om en god markhälsa till 2050. På en övergripande nivå kan samverkan mellan myndigheter och insatser i form av rådgivning och stöd leda till en ökad medvetenhet om markens betydelse och begränsa risken för att markens funktioner försämras. Riktade insatser för en ökad biologisk mångfald i jordbruks- och skogsekosystem och återvätning av organogena marker har potential att motverka markförsämring genom minskad föroreningsspridning och utarmning av markens lager av organiskt kol. Återanvändning av förorenade områden eller redan ianspråktaga ytor minskar också behovet av att exploatera naturområden vilket kan bidra till möjligheterna att uppnå markförsämringsneutralitet.

Gemensamma jordbrukspolitiken

Sveriges nationella restaureringsplan med avseende på jordbruksekosystem (förordningens artikel 4 och 11) avser att komplettera och förstärka de interventioner som redan genomförs enligt Sveriges nationella strategiska plan för genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Den nationella restaureringsplanen om åtgärder för att restaurera jordbruksekosystem tar därför avstamp i de behovsanalyser som genomfördes i samband med att Sverige tog fram den nationella strategiska planen inom CAP. Därmed undviks en duplicering eller dubbelfinansiering med redan pågående insatser inom CAP. Dessutom kan Sverige utifrån pågående CAP-åtgärder identifiera luckor i åtgärderna och i den nationella restaureringsplanen föreslå kompletterande eller nya åtgärder som behövs för att ytterligare förstärka arbetet med att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Det finns därför ett tydligt samspel mellan den nationella strategiska planen och den nationella restaureringsplanen med goda möjligheter till synergier mellan åtgärder.

Pågående brukningsmetoder i kombination med interventioner inom CAP bidrar till att behålla ett öppet och varierat landskap till gagn för odlingslandskapets arter.

³⁵ [Nationell risk- och sårbarhetsbedömning \(NRSB\) 2025](#)

Det handlar exempelvis om miljöersättningar för skötsel av ängs- och betesmarker eller stöd till ekologiska odlingsmetoder, med en dokumenterad positiv effekt på biologisk mångfald. Stöd till lantbrukare som anlägger blommande ytor på åkermark gynnar pollinerande insekter och åtgärder som förstärkt rådgivning, skötsel av landskapselement och investeringsstöd för ny teknik, är andra åtgärder som kommer att ytterligare förstärka lantbrukarnas möjligheter att gynna den biologiska mångfalden. Genom att en stor variation av odlingsystem stöds inom den svenska strategiska planen bidrar CAP till att bevara biologisk mångfald inte bara i gräsmarker och andra hävdpräglade miljöer utan även i de åkerdominerade landskapen.

Skogens del i den strategiska planen är begränsad. Betesmarksstödet innefattar skogsbete vilket gynnar skogliga livsmiljötyper. Det finns även stöd för kompetensutveckling inom hållbart skogsbruk såsom kultur- och naturvårdande skötsel och variationsrikt skogsbruk och hänsyn.

Sammanfattning av finansiell information

I det här avsnittet ska det totala finansieringsbehovet för att genomföra den nationella planen anges baserat på ”bästa uppskattningar” av åtgärds kostnader. Det inbegriper engångskostnader och årliga löpande kostnader för övergripande åtgärder och åtgärder per typ av ekosystem för perioden augusti 2024-juni 2032 respektive juli 2032-december 2050. För den senare tidsperioden får ett intervall anges.

Att ange kostnadsuppskattningar specifikt för åtgärder inom ramen för Natura 2000 är frivilligt enligt planformatet, men EU-kommissionen har aviserat³⁶ att de medlemsstater som väljer att ange sådana uppskattningar inte behöver komplettera med en ny prioriterad åtgärdsplan (Prioritised Action Framework, PAF) för Natura 2000-nätverket. I enlighet med artikel 8 i art- och habitatdirektivet ska EU:s medlemsstater återkommande redovisa till EU-kommissionen kostnadsuppskattningar och behov av EU-medfinansiering för att leva upp till direktivets artikel 6.1; detta sker i form av en PAF. Sveriges nuvarande PAF sträcker sig till och med 2027. En aktuell PAF kan vara en förutsättning för att beviljas EU-medfinansiering för kostnader kopplade till Natura 2000.

Kostnadsuppskattningar för de förslag till styrmedel och åtgärder som läggs fram i planen är förknippade med osäkerheter i flera led. Utmaningar vid summering är bland annat att säkerställa likvärdighet i beräkningarna och att undvika dubbelräkning och överlapp för exempelvis nya och pågående åtgärder och åtgärder inom och mellan ekosystemgrupper.

En generell svårighet rör att fördela ut kostnadsuppskattningar över de ekosystemgrupper som efterfrågas i planformatet. Styrmedels- och åtgärdsförslagen matchar inte alltid en sådan kategori helt och hållet eftersom de träffar flera ekosystemgrupper. För att undvika dubbelräkning har kostnaderna

³⁶ KOM. 2025. https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/documentation/20250929-eea_explanatory-notes.pdf

fördelats ut till den grupp som de huvudsakligen bedöms tillhöra. Kostnader för arter ligger inbakade i åtgärder inom flera ekosystemgrupper. Det finns risk att dessa kostnader är underskattade. Kostnader för artövervakning saknas däremot helt då åtgärder för arternas livsmiljöer inte är färdiga.

Det totala finansieringsbehovet inbegriper både kostnader för föreslagna nya eller justerade styrmedel och åtgärder, s.k. tillkommande åtgärder, och befintliga åtgärder. Tillkommande styrmedel och åtgärder svarar mot ytterligare åtgärdsbehov för att nå målen i förordningen. Tillkommande styrmedel och åtgärder är i regel dimensionerade för att förordningens mål ska nå vilket för vissa åtgärdsförslag kan innebära överskattning sett till genomförbarhet i praktiken, särskilt på kortare sikt. Å andra sidan underskattas sannolikt kostnader för de åtgärder som flera av de föreslagna utredningsuppgifterna syftar till att åstadkomma. Anledningen är att kostnader för implementering av utredningarnas resultat inte har räknats med. Uppskattade kostnader för befintliga åtgärder baseras huvudsakligen på relevanta anslag och medel för skydd och skötsel samt befintlig EU-finansiering, genom främst den gemensamma jordbrukspolitiken och Life. Utgångspunkten för att uppskatta befintligt åtgärdsarbete har varit att utgå från medelsanvändningen under 2024 och uppskatta en årlig kostnad. En svårighet rör att uppskatta vilken andel av kostnaderna för befintliga åtgärder som bidrar till Naturrestaureringsförordningens målsättningar.

Summeringen över perioderna 2024–2032 respektive 2032–2050 har genomförts under en rad antaganden som ser delvis olika ut för olika ekosystemgrupper. De totala kostnaderna är känsliga för antaganden eller uppskattningar av kostnader per hektar. Exempelvis antas för flera styrmedel som berättigar ersättning att hela åtgärdsvolymen träffas från första året styrmedlet införs istället för att anta en åtgärdsstakt fram till målåret 2030. En osäkerhet rör att uppskatta vilka administrativa kostnader som uppstår och hur de ska fördelas över åtgärder. För många åtgärder har snittkostnaden för genomförande av åtgärder under perioden 2024–2032 använts för att räkna upp totalkostnaden även för perioden 2032–2050. En sådan förenkling innebär att kostnader efter 2032 är mycket grovt skattade. De speglar t.ex. inte alltid att genomförandetakten behöver vara högre initialt eller behöver öka över tid, och inte heller lär- och samordningsvinster över tid.

Sammanfattning - Totala kostnader

Kostnader för samtliga förslag till styrmedel och åtgärder i myndigheternas förslag till nationell plan för naturrestaurering uppskattas till totalt drygt 20 miljarder kronor årligen till 2032. Nära 9 miljarder kronor av dessa utgörs av kostnader för pågående och planerade åtgärder och motsvarar i stort de uppskattade offentliga medel som årligen går till natur och biologisk mångfald i Sverige³⁷. Det ytterligare behovet av åtgärder och styrmedel uppskattas till cirka 11 miljarder kronor årligen,

³⁷ Uppskattning av offentliga medel för biologisk mångfald rapporteras inom ramen för Konventionen för biologisk mångfald, CBD, och har för 2024 uppskattats till totalt 8,5 miljarder kronor (Naturvårdsverket Dnr. NV-09556-24. Sammanställning av medel för biologisk mångfald år 2024). Uppskattning av kostnader för befintliga åtgärder i detta planförslag har gjorts på delvis annat underlag varför uppskattningen skiljer sig åt.

vilket motsvarar något mer än en dubbling av nuvarande medel. De största kostnaderna härleds till åtgärder för att nå arealmål och andra bestämmelser kopplat till livsmiljötyper i artikel 4 och 5. Årliga kostnader för åtgärder är störst inom jordbruksekosystem (nära 5,4 miljarder kronor), våtmarker (5,4 miljarder kronor) och skogsekosystem (nära 4,8 miljarder kronor). För skogsekosystem innebär uppskattade behov i storleksordningen en dubbling i förhållande till nuvarande årliga utgifter för naturvård och biologisk mångfald. För jordbruksekosystem uppskattas finansieringsbehoven öka med cirka 40 procent jämfört med idag. För våtmarker är finansieringsbehovet för tillkommande åtgärder uppskattat till drygt 10 gånger mer än nuvarande medel. Totala kostnader för åtgärder och styrmedel för limniska och marina miljöer uppskattas till 2 miljarder kronor respektive nära 0,7 miljarder kronor årligen. Kostnadsbehovet uppskattas öka med cirka 20 procent för limniska miljöer, respektive 40 procent för marina miljöer jämfört med befintliga insatser. Åtgärds kostnader inom urbana ekosystem är i sammanhanget marginella (5 miljoner kronor årligen), och baseras på ett fåtal förslag. Kostnader för åtgärdsförslag för pollinatörer uppskattas till 3,2 miljoner kronor per år, vilket i tabellen ingår i redovisningen av kostnader för gräsmarker, skogsekosystem samt urbana miljöer.

Ytterligare förslag om stärkta insatser för naturvård och samverkan läggs fram som ekosystemövergripande insatser (1,4 miljarder kronor årligen). Uppskattade kostnader för övervakning, rapportering och kartläggning (0,4 miljarder kronor årligen) omfattar främst befintliga kostnader och insatser för att bygga upp kompetensen för de ökade kunskapsbehoven som följer av förordningen. Det finns ett stort tillkommande behov av övervakning som inte fullt ut har kostnadsuppskattats.

Tabell 3. Uppskattade finansieringsbehov i genomsnitt per år i SEK för befintliga och tillkommande åtgärder enligt förslag till nationell plan för naturrestaurering

	Uppskattade årliga kostnader i genomsnitt under föreslagen planperiod
A Övergripande åtgärder	
A.1 Övervakning och rapportering	380 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>100 miljoner kr</i>
A.2 Forskning, inbegripet för att fylla kunskapsluckor	170 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>8 miljoner kr</i>
A.3 Övrigt	-
<i>varav tillkommande</i>	-
B Åtgärder per typ av ekosystem	
B.1 Våtmarker (kust och inland)	5 360 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>4 990 miljoner kr</i>
B.2 Gräsmarker	3 120 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>1 070 miljoner kr</i>
B.3 Vattendrag, sjöar, alluviala och strandnära livsmiljöer	1 980 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>330 miljoner kr</i>
B.4 Skog och skogsmarker	4 760 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>2 790 miljoner kr</i>
B.5 Stäpper, hedar och buskmarker	-
<i>varav tillkommande</i>	-
B.6 Klippor, dyner m.fl.	-
<i>varav tillkommande</i>	-
B.7 Åkermark	2 260 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>510 miljoner kr</i>
B.8 Urbana	5 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>5 miljoner kr</i>
B.9 Marina	690 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>190 miljoner kr</i>
B.10 Övriga ekosystem	-
<i>varav tillkommande</i>	-
C Andra åtgärder som inte rör specifika ekosystem	
C.1 Övrigt	1 440 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>1 370 miljoner kr</i>
Totalt	20 160 miljoner kr
<i>varav tillkommande</i>	<i>11 350 miljoner kr</i>

Övervakning, rapportering (A.1) och forskning inbegripet för att fylla kunskapsluckor (A.2)

Redovisade kostnader för övervakning och rapportering innefattar främst kostnader för den befintliga övervakning, kartering och rapportering som idag bedöms gå till

biologisk mångfald. Stora delar bedöms nödvändiga att fortsätta för att förordningens krav om kunskapsuppbyggnad ska nås. Förordningen ställer krav som innebär omfattande behov av utökade kartläggnings- och övervakningsinsatser. Det följer bland annat av kunskapskrav om livsmiljötypers tillstånd, säkerställa att livsmiljötyper inte avsevärt försämras och att åtgärder leder till kontinuerlig förbättring. Omfattande kunskapsbyggnad och utvecklad övervakning och uppföljning krävs även för att mäta och följa upp obligatoriska indikatorer enligt förordningen.

Uppskattade tillkommande kostnader utgörs av förslag på utvecklingsinsatser för karteringar och övervakningsprogram med mera inklusive kostnadsuppskattningar för dessa. Havs- och vattenmyndigheten har dimensionerat kostnaderna för kartläggning av akvatiska livsmiljötyper utifrån att det skulle ta tid att bygga upp tillräckliga resurser med rätt kompetens för att möta det tillkommande behovet, både inom HaV med fler myndigheter och för utförare. Kostnadsuppskattningen är grov och omfattar kostnader för att genomföra fältundersökningar till år 2030 som ger kunskapsuppbyggnad för analysmöjligheter till ändamålsenliga kunskaps- och beslutsunderlag. I tillkommande behov ingår även ekosystemspecifika förslag på utveckling av kartering och övervakning. Förslagen ger en bild av bedömda kostnader - på kortare sikt - och bilden av det ytterligare behov som följer av förordningen är inte komplett och därmed underskattad.

Redovisade kostnader för befintlig övervakning innefattar del av Naturvårdverkets miljöövervakningsanslag (24 % för biologisk mångfald), delar av befintlig miljöövervakning inom Havs- och vattenmyndighetens område, medel för ängs- och betesmarksinventeringen och övervakning av småbiotoper fördelade av Jordbruksverket, samt kostnader för inventering, uppföljning, utvärdering och tillsyn relaterat till biologisk mångfald inom Skogsstyrelsen. I befintliga kostnader ingår även del av anslag för skötsel av värdefull natur 1.3, bland annat för biogeografisk uppföljning, liksom del av Naturvårdsverkets ramanslag i syfte att uppskatta kostnader för personella resurser för övervakning och rapportering på myndigheten. Befintliga kostnader inkluderar delvis olika aktiviteter från myndigheterna, där till exempel tillsyn och utvärdering ingår från Skogsstyrelsen. Även insatser för kartering ingår till del. Uppskattade kostnader för befintlig övervakning är därför överskattad.

Redovisade kostnader avseende forskning inklusive kunskapsuppbyggnad (A.2) omfattar huvudsakligen en uppskattning av *befintliga* forskningsmedel relaterat till biologisk mångfald. Inom jordbruksekosystem lyfts förslag om stärkta forskningsinsatser för naturrestaurering kopplat till livsmedelsförsörjning samt för återvätning och minskad dränering. Det har inte gjorts någon bredare ansats att uppskatta ytterligare behov av forskningsmedel i helhet, för att bidra till att förordningens mål ska nås. Mot bakgrund av de omfattande insatser som behövs inom olika områden och sektorer är det sannolikt att ökade behov finns inom såväl natur- som samhällsvetenskapliga områden. Redovisade kostnader för forskning, A.2 i tabellen, innefattar uppskattade befintliga forskningsmedel som bidrar till förordningens mål. Här ingår Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag (1.5) varav 30% uppskattas relatera till biologisk mångfald, samt del av anslag till Formas för

forskning inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Även ett mindre årligt anslag från MISTRA samt unionsfinansierade forskningsinsatser för naturrelaterad övervakning inom Biodiversa +.

Jordbruk inklusive gräsmarker (B.2), åkermark (B.7), stäpper, hedar och buskmark (B.5), klippor och dyner m.fl (B.6).

Preliminärt skattade kostnader för jordbruksekosystem uppgår till totalt i genomsnitt 5,4 miljarder kronor per år fram till 2032. Uppskattningarna ska ses som en grov bedömning av storleksordningar. Kostnaderna fördelas med ungefär 3,1 miljarder kronor årligen till gräsmarker (B.2) och 2,3 miljarder kronor årligen till åkermark (B.7). Kostnader för hävd av marker som faller inom ekosystemgrupperna stäpper, hedar och buskmark samt klippor och dyner ryms inom framför allt gräsmark. En liten del av kostnaderna som uppskattas för åtgärder inom Marina (B.9) har också effekter på åtgärdsbehovet för klippor och dyner. Det finns också kostnader kopplade till övervakning, rapportering och kunskap som tas upp under A.1 och A.2.

Största delen av kostnaderna, ungefär 70 procent, utgörs av befintliga åtgärder vilket innefattar i första hand medel till biologisk mångfald i den gemensamma jordbrukspolitiken samt medel från Naturvårdsverkets anslag för åtgärder för värdefull natur. Kostnader för befintliga åtgärder baseras på sammanställning av medel till biologisk mångfald under 2024 inom den gemensamma jordbrukspolitiken (SJV 4.3.17-04308/2025) samt andelar av 1:3-anslaget åtgärder för värdefull natur. Endast uppskattade direkta kostnader för biologisk mångfald har räknats med, det vill säga utgiftsområden kopplade till ämnesområdet Ett rikt odlingslandskap, CITES och 50 procent av kostnaderna för ämnesområdet ekologisk produktion. En del av kostnaderna har tilldelats andra ekosystemgrupper och det som bedömts tillhöra jordbruksekosystemet har fördelats lika över åkermark (B.7) och gräsmark (B.2). 1:3-anslaget har fördelats ut över gräsmarker baserat på uppskattade andelar av medelsanvändning under 2024 för skötsel av skyddade områden (inkl. LIFE), restaurering i ängs- och betesmarker, åtgärdsprogram för hotade arter, invasiva främmande arter samt LONA.

Kostnader för tillkommande åtgärder inkluderar att ekonomiskt premiera ett varierat brukande, skötsel av befintliga arealer och tillkommande arealer, investeringsstöd och sociala förutsättningar för att bedriva lantbruk, rådgivning samt insatser för återvätning. Uppskattningen av kostnaderna baseras på skattade minimikostnader för en aktör för att genomföra åtgärder samt myndigheternas förvaltningskostnader med utgångspunkt i hur det är organiserat och finansierat idag. De administrativa kostnaderna utgår ifrån kostnader som finns för att utveckla ett stöd, till exempel inom den gemensamma jordbrukspolitiken, samt efterföljande förvaltningskostnader för stödet. Arealerna som ska nås av föreslagna stöd och ersättningar baseras på målsättningarna i Naturrestaureringsförordningen och fokuserar i första hand på 2030-målsättningarna.

Skog och skogsmarker (B.4)

Totala kostnader för skog och skogsmarker uppskattas till 4,8 miljarder kronor årligen till 2032. Av dessa uppskattas något mindre än hälften, cirka 2 miljarder kronor utgöras av kostnader för befintliga åtgärder. Det uppskattade behovet av tillkommande åtgärder är således något större än befintliga kostnader för åtgärder i skogen. Formellt skydd av skogsmark utgör den absoluta majoriteten av uppskattade kostnader, både för pågående åtgärder och tillkommande behov. Naturvårdande skötselåtgärder utgör en mindre del av totala kostnader, liksom kostnader för förslag kopplat till rådgivning och kunskapshöjning. Kostnader för åtgärdsförslag inom skogsekosystem som rör kartering och övervakning redovisas under A.1.

Våtmarker (B.1)

Kostnader för åtgärder och styrmedel inom våtmarksekosystem har uppskattats till totalt knappt 5,4 miljarder kronor årligen. Befintliga kostnader för insatser inom våtmarksekosystem utgör endast en liten del av detta, cirka 370 miljoner kronor. Det tillkommande behovet av åtgärder är mycket omfattande och härleds till de stora arealbeting för livsmiljötyper som följer av bland annat mål för återetablering och åtgärder för gott tillstånd. Beräkningarna är känsliga för antaganden om åtgärds kostnad där en lägre eller högre enhetskostnad per hektar får stort utfall på totala kostnader. Kostnader för hydrologisk restaurering och återskapande av våtmark utgör den största delen av tillkommande finansieringsbehov. Även kostnader för hävd genom bete och slåtter är stora. Övriga föreslagna åtgärder rör kostnader för utredningsarbete, vägledning och författningsändringar.

Kostnader för redan pågående insatser baseras främst på relevanta delar av anslag för skötsel av värdefull natur (1.3) samt för investeringsstöd i vattenvårdsåtgärder inklusive skötsel fördelade genom den gemensamma jordbrukspolitiken. I sammanställningen ingår inte budgetering av 50 miljoner för återvätning av nedlagd jordbruksmark för 2026, eller de aviserade medlen fram till 2030 för samma ändamål (BP26, UO20 Anslag 1:3).

Vattendrag, sjöar, alluviala och strandnära livsmiljöer (B.3)

Totala kostnader för limniska miljöer uppskattas till knappt 2 miljarder kronor per år. Den största delen av kostnaderna utgörs av befintliga åtgärder varav genomförandet av omprövningar av vattenkraften utgör en stor del. Åtgärder inom gemensamma jordbrukspolitiken som bidrar till minskad övergödning är medräknade i befintliga kostnader. På grund av att många av dessa åtgärder berör fler ekosystem ligger kostnadsuppskattningar även inbakade i pågående åtgärder inom B.1 samt B.2 och B.7.

Tillkommande kostnader för limniska miljöer skattas till totalt 330 miljoner kronor årligen. Kostnaderna utgörs i första hand av åtgärder för att förstärka, justera eller utöka befintliga åtgärder.

Marina ekosystem (B.9)

Totala kostnader för marina ekosystem uppskattas till knappt 700 miljoner kronor per år. De flesta förslagen på åtgärder handlar om att öka omfattningen på befintliga åtgärder, vilket utgör den största delen av de totala uppskattade årliga kostnaderna. Tillkommande kostnader för åtgärder skattas till totalt 190 miljoner kronor årligen.

Åtgärder inom gemensamma jordbrukspolitiken som fördelas genom Havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet med relevans för biologisk mångfald har inkluderats i befintliga åtgärder. Däremot saknas uppskattningar av medel från 1:14-anslaget för marina områdesskydd, den kostnadsuppskattningen ligger istället inom skog (B.4).

Urbana (B.8)

Åtgärds-kostnader för urbana ekosystem har uppskattats till nära 5 miljoner kronor årligen. Förslagen utgörs primärt av olika vägledningsinsatser. Även utredningsförslag samt förslag om insatser för ökat ideellt arbete i syfte att stärka för pollinatörer i urban miljö läggs fram.

Övrigt (C.1)

Under övrigt ingår åtgärder som inte går att härleda till specifika ekosystem eller till grupperna övervakning eller forskning med mer. De flesta åtgärderna beskrivs i kapitel 11 om ekosystemövergripande förslag till åtgärder och styrmedel. Här ingår åtgärder för att stärka befintliga naturvårdsformer och miljömålsarbete, bland annat för förvaltning av skyddad natur, åtgärdsprogram för hotade arter, och invasiva främmande arter. Här finns även uppskattade löpande kostnader kopplat till åtgärds-paket om stärkt nationell samverkan, lärande och kommunikation, liksom utredningskostnader för förslag om utveckling av marknadsbaserade lösningar och finansieringsformer. Personella resurser för biologisk mångfald generellt på Naturvårdsverket ingår här genom del av myndighetens ramanslag. Kostnaderna för dessa åtgärder uppskattas sammantaget till 1,4 miljarder kronor årligen, varav den största delen (cirka 1 miljard kronor) uppskattas för behov av utvecklad och förstärkt förvaltning av skyddad natur.

Beräknat ekonomiskt stöd till berörda parter som påverkas av restaureringsåtgärder eller nya skyldigheter till följd av genomförandet av förordningen

För perioden 2024-2032 respektive 2032-2050 ska ett fritextsvar och numerärt värde anges. För den senare perioden får intervall anges. Mot bakgrund av uppdragets inriktning om miniminivå och att förslag som lämnas inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar för svenska företag, än vad som bedöms nödvändigt, har stöd och ersättningar till berörda varit vägledande i utformning av förslag. Därför uppskattas att en stor del av de totala finansieringsbehoven för genomförande av åtgärder enligt planen behöver utgöras av stöd och ersättningar till berörda. Myndigheterna föreslår att i planformatet ange värde baserat på beräknade totala finansieringsbehov och en schablonbaserad fördelning över aktörer.

Preliminära medel för planerad offentlig finansiering inklusive unionens finansieringsinstrument

Finansieringsbehov för att genomföra åtgärder enligt denna plan är omfattande. Naturvårdsinsatser och restaureringsåtgärder är idag till största del finansierade med offentliga medel. Offentlig finansiering kommer fortsatt att utgöra grunden för att finansiera åtgärder enligt planen både på kortare sikt och i det längre perspektivet till 2050.

Vad gäller EU-finansiering väntas nyttjandet på nationell nivå inom den aktuella långtidsbudgeten fram till 2027, att likna användningen idag, med viss ökning till följd av ett riktat arbete från bland andra Naturvårdsverket. Det innebär en hög grad av nyttjande av medel inom den gemensamma jordbrukspolitiken fonder (Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling), EUs miljö- och klimatfond, LIFE, Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF), samt Horisont Europa (EU:s ramprogram för forskning och innovation) och Biodiversa +. De medel som hittills funnits tillgängliga i LIFE-fonden i delprogrammet Natur och biologisk mångfald har till exempel varit avgörande för att möjliggöra mer omfattande naturvårdsåtgärder i Sverige. Det pågår också omfattande forsknings- och innovationsinsatser inom Biodiversa + som bidrar väsentligt till Sveriges möjlighet att utveckla relevant övervakning för naturrestaurering.

Sedan våren 2025 arbetar Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen också med en ansökan om ett nationellt strategiskt LIFE-projekt (*Strategic Nature Project, SNaP*). Myndigheterna utformar projektet för att ge mesta möjliga förstärkning av Sveriges övergripande kapacitet att genomföra naturrestaureringsförordningen och den prioriterade åtgärdsplanen för Natura 2000-nätverket (*Prioritized Action Framework, PAF*). Projektet planeras pågå i upp till 10 år med en budget upp till 50 miljoner Euro, med 60 procent medfinansiering av EU. Möjligheterna att nyttja EU:s budget till åtgärder för biologisk mångfald och restaurering behöver stärkas i den kommande långtidsbudgeten efter 2027, med tanke på det omfattande behovet och ambitionsnivån i naturrestaureringsförordningen. Sverige behöver ta tillvara de möjligheter för biologisk mångfaldsfinansiering som ges inom kommande fleråriga budgetram inom EU. I dagsläget är sådana möjligheter dock osäkra och tydliggörs först efter att styrningen av kommande långtidsbudget förhandlats färdigt. Avsikten är att fortsatt i stor utsträckning nyttja de möjligheter som ges till medfinansiering från EU:s budget för investeringar i svensk natur.

Preliminära medel för planerad privat finansiering

Utöver den naturvård som genomförs med offentlig finansiering pågår i Sverige ett omfattande arbete och insatser för biologisk mångfald utan statliga medel. Naturvårdsarbete genomförs dagligen av enskilda markägare, företag, ideella aktörer och på uppdrag av filantropiska givare. Exempelvis medborgarforskning spelar också en allt viktigare roll, inte minst genom insamling av data för artbevarande, bekämpning av invasiva främmande arter och andra områden. Medvetenheten om betydelsen av biologisk mångfald ökar även inom exempelvis

näringslivet och det finns många exempel på företag som vidtar frivilliga åtgärder för den biologiska mångfalden. I flera fall bidrar även privata insatser som komplement vid genomförande av åtgärder där offentliga ersättningar inte erbjuder full kostnadstäckning. Det finns vidare exempel på branschgemensamma finansieringsmodeller som syftar till att möjliggöra miljöförbättrande åtgärder, som exempelvis vattenkraftens miljöfond. Olika certifieringssystem som premierar naturvårdande insatser bidrar ytterligare. Det saknas i dagsläget tillräckligt dataunderlag för att uppskatta den sammantagna omfattningen av den privata finansieringen till naturvård, men de utgör mycket viktiga bidrag till naturvårdsarbetet.

Det finns samtidigt både behov av, och möjligheter att mobilisera ytterligare privata medel för att bidra till de stora finansieringsbehoven för biologisk mångfald. Att väsentligen öka de finansiella resurserna från alla källor, inklusive privata, till 2030 är också ett åtgärds mål i det globala Kunming-Montreal ramverket för biologisk mångfald. Den offentliga finansieringen är avgörande både till 2032 och till 2050, men finansieringen kommer att behöva öka från samtliga tillgängliga källor. I utkastet till restaureringsplan föreslås exempelvis stärkt samverkan med relevanta aktörer för att främja utveckling av innovativa finansieringsmekanismer som exempelvis naturkrediter. Andra åtgärdsförslag som skulle kunna mobilisera mer privat finansiering är exempelvis utvecklad tillämpning av ekologisk kompensation.

Fram till 2032 bedöms bidraget från privat finansiering ha potential att öka men fortsatt utgöra en mindre del sett till helheten. Betydelsen över tid är svår att uppskatta då det bland annat beror på vilka vägval och satsningar som görs, både vad gäller politisk styrning nationellt och på EU-nivå, och inom näringslivet i helhet.

I planformatet ska ett uppskattat värde för behov av privat finansiering redovisas fram till 2032 respektive 2050. För det senare får ett intervall anges. Hur stor del av finansieringsbehovet som kan komma från privat finansiering bedömer myndigheterna till stor del bero på politiska beslutade strategier varför uppdraget lämnar till regeringen att ange ett uppskattat värde i planformatet.

Uppgifter om de subventioner som negativt påverkar uppnåendet av målen

Uppgifter om de subventioner som negativt påverkar uppnåendet av målen och fullgörandet av skyldigheterna enligt förordningen beskrivas. Detta görs antingen genom ett fritext-svar eller genom att beskriva subventioner som identifierats genom rapportering enligt Styrningsförordningen³⁸ och i enlighet med det vägledande dokument som utarbetats i enlighet med EU:s miljöhandlingsprogram fram till 2030³⁹. Sverige har i dessa rapporteringar rapporterat att Sverige inte har

³⁸ förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder

³⁹ beslut (EU) 2022/591 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2030

några miljöskadliga subventioner, eller kan bedöma storleken utifrån rekommenderad metod, och vi föreslår att lämna samma information i planen.

Områden som rör övervakning, effektivitetsbedömning och översyn av åtgärderna

Kapitel 5 heter ”Områden som rör övervakning, effektivitetsbedömning och översyn av åtgärderna” och innehåller beskrivningar av övervakningen av livsmiljöernas tillstånd, livsmiljöernas kvalitet för arter, processen för att bedöma restaureringsåtgärdernas effektivitet, en strategi för översyn av åtgärderna samt uppgifter om bestämmelserna för att säkerställa kontinuerliga, långsiktiga och varaktiga effekter av restaureringsåtgärderna (enligt artikel 15.3 p och q).

5.2 Del B: Nationell strategi för att uppnå restaureringsmålen och fullgöra skyldigheterna

Del B utgör den del av restaureringsplanen där medlemsstater detaljerat beskriver vad som ska uppnås för varje livsmiljötyp, hur mycket som ska restaureras, i vilket ekologiskt tillstånd de befinner sig nu, och hur framstegen ska följas upp över tid. Mer specifikt ingår information om vilka arealer av livsmiljötyp som befinner sig i gott respektive inte gott tillstånd, vilka mål som medlemsstaten ska nå för att uppfylla förordningens mål, information om vilka arealer som ska återställas för att nå målen samt vilka indikatorer som ska användas för att följa utvecklingen mot målen. Del B är uppdelat i olika kapitel (6–13) per artikel i förordningen.

Restaurering av land-, kust- och sötvattensekosystem (artikel 4)

I Del B Kapitel 6 ingår information om tillståndet för de livsmiljötyper och arter som omfattas av artikel 4.1, 4.4 och 4.7, och vad man som medlemsstat ska uppnå för att nå artikelns mål om restaurering, återetablering och ökad kunskap. Kapitlet beskriver även medlemsstatens strategier för att undvika avsevärd försämring enligt kraven i artikel 4.11 och 4.12, samt huruvida man avser tillämpa undantagen från artikelns krav enligt 4.2, 4.5 och 4.13.

Strategier för att uppnå förordningens mål

För att uppfylla naturrestaureringsförordningens mål i artikel 4 behöver det pågående naturvårdande arbetet effektiviseras och öka i omfattning, kompletteras med nya åtgärder och nuvarande prioriteringar för arbetet ses över. Med restaurering i förordningen avses inte enbart behovet av återkommande skötsel eller åtgärder för återetablering utan även bevarandeåtgärder är av stor vikt i artikel

4.⁴⁰ När det gäller fysiska restaureringsåtgärder finns det utmaningar, även med ökade resurser, att till 2030 till exempel hinna bygga upp kapacitet av utförare. En ytterligare utmaning är att alla områden med livsmiljötyp och deras tillstånd inte är geografiskt kända, det gäller särskilt utanför skyddade områden. Kompetensen att identifiera livsmiljötyp hos myndigheter och verksamhetsutövare behöver också stärkas. För de livsmiljötyper där mycket av åtgärdsarbetet riktas till mark som ägs av annan än staten är dialogen med markägarna central och den behöver få ta tid.

Till 2030 behöver därför åtgärder för att öka kunskapen om livsmiljötypernas geografiska läge och tillstånd ha hög prioritet inte enbart för att uppfylla förordningens kunskapskrav enligt artikel 4.9 utan även för att möjliggöra genomförandet. Även kunskapsuppbyggnad om arternas förekomst och behov behöver ha hög prioritet. Samtidigt behöver restaurering enligt förordningens definition ske parallellt med kunskapsuppbyggnaden, utifrån dagens kunskap. För de livsmiljötyper där det finns en större areal kända områden inom formellt skyddade områden är en inriktning i förslaget till plan att så långt möjligt till 2030 prioritera restaureringsåtgärderna dit. Men andra frivilliga initiativ bör också välkomnas och underlättas i möjligaste mån, till exempel genom rådgivning och möjligheter till ekonomiska stöd. Samverkan mellan olika myndigheter och aktörer kommer vara centralt för ett lyckat genomförande. För att underlätta och förbereda genomförandet av nödvändiga fysiska restaureringsåtgärder kommande planperioder behöver också åtgärder för att i möjligaste mån undanröja administrativa hinder tas fram till 2030.

Krav om kontinuerlig förbättring och icke försämring och undantag från dessa enligt Artikel 4.13

I avsnitt 4.2 inkluderar en analys av hur Sverige bör säkerställa kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring analys och ställningstagande om huruvida Sverige bör tillämpa undantagen i Artikel 4.13.

Regeringsuppdragets ställningstaganden gällande tillämpning av undantagen i artikel 4.2 och 4.5 finns beskrivet i avsnitt 3.2-3.3.

Nedan följer en kort beskrivning av respektive avsnitt på en övergripande nivå.

Artikel 4.1 mål om att förbättra tillståndet till gott

I Del B anges, i den riktade delen till 2030, den totala arealen för att förbättra tillståndet till gott samlat för alla livsmiljötyper och att alla livsmiljögrupper omfattas (kapitel 6.2.2). I arbetet med förslag till plan har det inte gjorts någon omfördelning av betinget mellan grupper av livsmiljötyper. I bilaga 6.4 om Sjöar och vattendrag finns ett åtgärdsförslag om Stärkt restaurering från källa till hav,

⁴⁰ Artikel 3.3 i förordningen definierar restaurering som "processen att aktivt eller passivt understödja återhämtningen hos ett ekosystem i syfte att förbättra dess struktur och funktioner, med målet att bevara eller öka den biologiska mångfalden och ekosystemsresiliensen genom att förbättra tillståndet till gott för en livsmiljötyp, återetablera en gynnsam referensareal och förbättra området för en livsmiljö för en art till tillräcklig kvalitet och kvantitet i enlighet med artiklarna 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2 och 5.3 samt uppnå målen och fullgöra skyldigheterna enligt artiklarna 8–12, inbegripet att uppnå tillfredsställande nivåer för de indikatorer som avses i artiklarna 8–12."

som anger att en riktad insats på restaurering av stora sjöar kan bidra till en stor åtgärdsareal för en relativt låg kostnad till 2030. Stora åtgärdsarealer finns inom våtmarksekosystemet som bedöms vara svåra att nå genom åtgärder till 2030, men kan påbörjas med administrativa åtgärder. Att enbart rikta åtgärderna till 2030 utifrån var det går att få stor areal till låg kostnad bedöms inte vara lämpligt utifrån förordningens målsättningar. Till exempel är hotbilden mot den biologiska mångfalden stor inom både skogsekosystemet och jordbruksekosystemet.

I art 4.1 sista stycket anges att restaureringsåtgärderna, om det är lämpligt, prioriteras till Natura 2000-områden. Kunskapen om tillståndet inom Natura 2000-områden behöver förbättras för att rikta åtgärderna rätt, men bedömningen är att restaureringsåtgärder i hög grad även behöver ske utanför Natura 2000-områden för att klara åtgärdsålet till 2030.

Bedömningen är att uppgifter från rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet om tillståndet i livsmiljötyperna inte ger hela bilden, bland annat fångas inte hela den ekologiska variationen. Det har dock inte varit tidsmässigt möjligt att ta fram bättre underlag inom ramen för uppdraget utan det får hänskjutas till åtgärden för att bedöma tillståndet enligt artikel 4.9 och kommande revidering av planen. Däremot finns det kompletterande underlag och bedömningar om behovet i arbetet med Sveriges prioriterade åtgärdsprogram (PAF) för Natura 2000-nätverket 2021⁴¹ och i olika bevarande- och skötselstrategier som har använts och vägts in i bedömningen av åtgärdsbehovet.

Artikel 4.4 mål om återetablering av livsmiljötyper

Nedan beskrivs Sveriges nationella mål för återetablering av enskilda livsmiljötyper enligt Bilaga I i Förordningen. Förslag att tillämpa undantag från detta krav framgår i avsnitt 3.3.

För gräsmarker och andra betespräglade livsmiljötyper är referensarealen i förslag till plan, efter överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Jordbruksverket utifrån uppdraget om miniminivå för målsättningar, satt till 4 500 km² (450 000 ha). Det innebär att 1 000 kvadratkilometer behöver återetableras till 2050, varav 300 kvadratkilometer behöver vara inledda till 2030. Återetableringsarealen är framtagen inom ramen för ett regeringsuppdrag om översyn av referensarealer⁴² och utgjorde den lägsta arealnivån utifrån beaktande av teknisk-ekonomisk genomförbarhet och ekologiska behov. En kvalitetssäkring av metodiken för att ta fram referensarealer för hävdberoende gräsmarker har genomförts i ett parallellt regeringsuppdrag.⁴³

De alpina livsmiljötyperna samt kustdyner, ingick inte i det den översyn av referensarealer som gjordes av Jordbruksverket och Naturvårdsverket 2024.

⁴¹ [se-final-paf-22-nov-2021.pdf](#)

⁴² [Redovisning av regeringsuppdrag: Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet \(Ärendenummer: NV-11038-22\)](#)

⁴³ [Rapportering av gynnsam referensareal för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet \(NV-09553-24\)](#)

Ytterligare arealer tillkommer för att uppnå referensarealerna för dessa livsmiljötyper, se Tabell 4.

För de skogliga livsmiljötyperna är referensarealen i förslag till plan genom styrning från regeringen satt till de arealer som Sverige hade vid EU-inträdet 1995. Det innebär att det i förslaget till plan inte anges någon återetableringsareal som följd av artikel 4.4. En översyn av förslag till referensarealer för skogliga livsmiljötyper hanteras i ett parallellt regeringsuppdrag.⁴⁴

För våtmarker finns det mål om att återetablera 187 kvadratkilometer till 2050. De livsmiljötyperna med störst arealmål för återetablering är rikkärr, palsmyrar samt källor och källkärr. Att återetablera palsmyrar anses inte möjligt i och med de pågående klimatförändringarna (se avsnitt 3.3).

För sjöar och vattendrag ska ca 400 km² återetableras för att nå gynnsam referensareal. Större vattendrag (3210) och naturligt näringsrika sjöar (3150) utgör tillsammans tre fjärdedelar av den ytan, varav 30 procent ska göras fram till 2030

Artikel 4.7 mål om arters livsmiljöer

Många åtgärder som föreslås under ekosystem/livsmiljöer, i kombination med befintliga styrmedel som exempelvis skötselanslaget för värdefull natur, åtgärdsanslag i akvatiska miljöer, stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen, miljöersättningar och våtmarksmedel, gynnar även enskilda arter och artgrupper. I vissa fall kan dessa åtgärder vara tillräckliga för att uppnå förordningens mål och krav för arter, men de kan behöva anpassas, utföras med särskild hänsyn eller riktas till särskilda områden, både inom och utanför skyddade områden, för att gynna specifika arter eller artgrupper och deras spridning på ett effektivt sätt. För flera arter är dock inte de föreslagna åtgärderna eller befintliga styrmedel tillräckligt, utan det behövs ytterligare åtgärder för att uppnå förordningens mål och krav. I vilken omfattning är inte färdigutrett ännu.

⁴⁴ Klimat- och näringslivsdepartementet 2024. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Naturvårdsverket. KN2024/02586 m.fl. sid 8 Revidering av skogliga livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet

Bedömning av målnivåer per livsmiljötypgrupp

Tabell 4: Samtliga livsmiljötypers befintliga areal och tillstånd, samt målnivåer gällande kunskap om tillstånd, återetablering och förbättrat tillstånd. Målnivåer för förbättrat tillstånd till 2040 och 2050 beaktar att tillstånd kommer bli känt för ytterligare arealer fram till 2030 och 2040. De arealer vari tillstånd kommer bli känt antas ha samma proportionella fördelning av tillstånd som i de kända arealerna. I de fall tillstånd är okänt i samtlig befintlig areal har andra källor använts för att uppskatta proportionen av gott och inte gott tillstånd. Målnivåer för förbättrat tillstånd beaktar dock inte arealer som kommer återetableras, oavsett areal som återetableras antas målnivån för förbättrat tillstånd vara konstant.

Tabellen visar målnivåer med undantag 4(2) applicerat för ävjestrandsjöar, öppna mossor och kärr, aapamyrar, taiga och skogsbevuxen myr samt undantaget i 4(5) applicerat på större vattendrag, källor och källkärr, kalktuffkällor, palsmyrar och glaciärer.

För de akvatiska livsmiljötyperna (de som i redogörs för i bilaga 6.4-6.5) har målnivåer gällande känt tillstånd räknats annorlunda från övriga livsmiljötyper. För de akvatiska beräknades att varje livsmiljötyps tillstånd ska vara känt i 90% av livsmiljötypens areal till 2030, för övriga livsmiljötyper antogs att tillstånd skulle vara känt till 90% av den samlade arealen för samtliga livsmiljötyper.

			Nuläge			Areal som ska ha känt tillstånd		Areal att återetablera			Areal som ska ha förbättrat tillstånd		
Livsmiljötyp	Kod	Bilaga till skrivelsen	Befintlig areal	Inte gott tillstånd	Okänt tillstånd	2030	2040	2030	2040	2050	2030	2040	2050
Gräsmarker och andra betespräglade miljöer	Alpina kalkgräsmarker	6170 11. Jordbruk	961		96	36	96						
	Alpina silikatgräsmarker	6150 11. Jordbruk	4989		499	186	499						
	Alvar	6280 11. Jordbruk	283	5							1	3	4
	Basiska berghällar	6110 11. Jordbruk	16	4							1	2	4
	Enbuskmarker	5130 11. Jordbruk	42		42	16	42	2	4	7		6	23
	Fuktängar	6410 11. Jordbruk	221	105	1	0,4	1	20	39	65	32	63	95
	Höglänta slätterängar	6520 11. Jordbruk	5	3				1	2	4	1	2	2
	Kalkgräsmarker	6210 11. Jordbruk	194	77	0,4	0,1	0,4	10	19	32	23	46	69
	Karsthällmarker	8240 11. Jordbruk	21	8							2	5	7
	Lövängar	6530 11. Jordbruk	7	4				2	3	5	1	2	3
	Sandstäpp	6120 11. Jordbruk	1	0,4				0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4
	Silikatgräsmarker	6270 11. Jordbruk	1552	813	2	1	2	77	154	257	244	488	733
	Slätterängar i låglandet	6510 11. Jordbruk	11	4				9	18	29	1	2	3
	Stagg-gräsmarker	6230 11. Jordbruk	23		23	8	23	1	2	4		3	11
	Strandängar vid Östersjön	1630 11. Jordbruk	113	23				7	15	25	7	14	21
	Torra hedar	4030 11. Jordbruk	90	75				2	4	7	23	45	68
	Trädklädd betesmark	9070 11. Jordbruk	631	181	14	5	14	159	318	530	54	110	167
Klippor och dyner	Driftvallar	1210 14. Övriga	9		9	3	9					1	4
	Dynvåtmarker	2190 11. Jordbruk	0,8	0,6				0,2	0,3	0,6	0,2	0,4	0,6
	Fördyner	2110 11. Jordbruk	2	0,4							0,1	0,3	0,4
	Glaciärer	8340 14. Övriga	216	216				61	121	202	65	130	194
	Grottor	8310 14. Övriga	1		0,1	0,0	0,1						
	Grå dyner	2130 11. Jordbruk	25	18				5	10	17	5	11	16
	Grässandhedar	2330 11. Jordbruk	24	14	3	1	3	0,0 1	0,0 1	0,0 2	4	9	14

	Hällmarkstorräng	8230	11. Jordbruk	25	17				5	10	16						
	Kalkbranter	8210	14. Övriga	398	40	15	40										
	Kalkrasmarker	8120	14. Övriga	2	0,2	0,1	0,2										
	Risdynen	2140	11. Jordbruk	8	5			2	3	6	1	3	4				
	Rissandhedar	2320	11. Jordbruk	16	6	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	2	4	6			
	Rullstensåsöar i Östersjön	1610	14. Övriga	66	66	25	66					7	30				
	Sandstränder vid Östersjön	1640	14. Övriga	8	1,6							0,5	1,0	1,4			
	Sandvidedynen	2170	11. Jordbruk	0,06	0,02			0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,01	0,01			
	Silikatbranter	8220	14. Övriga	897	90	33	90										
	Silikatrasmarker	8110	14. Övriga	77	8	3	8										
	Skär och små öar i Östersjön	1620	14. Övriga	837	837	312	837					93	377				
	Sten- och grusvallar	1220	14. Övriga	147	30							9	18	27			
	Trädklädda dynen	2180	11. Jordbruk	69	58							17	35	52			
	Vegetationsklädda havsklippor	1230	14. Övriga	310	31							9	19	28			
	Vita dynen	2120	11. Jordbruk	7	2			2	5	8	0,7	1,4	2,2				
Skogar	Fjällbjörkskog	9040	10. Skog	13921	23	636	237	636				7	14	21			
	Landhöjningsskog	9030	10. Skog	170	29	29	11	29				9	19	32			
	Nordlig ädellövskog	9020	10. Skog	131	7	84	31	84				2	5	11			
	Näringsfattig bokskog	9110	10. Skog	105	1	73	27	73				0,2	1	4			
	Näringsfattig ekskog	9190	10. Skog	64	5	29	11	29				1	5	11			
	Näringsrik bokskog	9130	10. Skog	53	3	32	12	32				1	3	7			
	Näringsrik granskog	9050	10. Skog	2000	42	571	213	571				12	28	51			
	Taiga	9010	10. Skog	25431	913	8349	310	834	9	9		244	627	129			
	Åsbarrskog	9060	10. Skog	60	3	54	20	54				1	7	25			
Ädellövskog i branter	9180	10. Skog	21	1	11	4	11				0,2	0,5	0,8				
Stäpper, hedar och	Alpina rishedar	4060	11. Jordbruk	20098	2010	748	201	0									
	Alpina videbuskmarker	4080	11. Jordbruk	1098	110	41	110										
Vattendrag, sjöar, alluviala och strandnära livsmiljöer	Alpina vattendrag	3220	12. Sjöar och vattendrag	384	0,2	192	154	192				0,1	0,2	0,4			
	Högtörtängar	6430	11. Jordbruk	83	13	0,03	0,01	0,03	1	2	3	4	8	12			
	Kransalsjöar	3140	12. Sjöar och vattendrag	619	90	310	248	310	12	23	39	27	97	162			
	Mindre vattendrag	3260	12. Sjöar och vattendrag	1346	511	673	538	673				153	552	920			
	Myrsjöar	3160	12. Sjöar och vattendrag	2063	206	1032	825	103	2			62	223	372			
	Naturligt näringsrika sjöar	3150	12. Sjöar och vattendrag	2035	305	1526	132	152	2	6	40	80	134	91	659	109	8
	Näringsfattiga slättsjöar	3110	12. Sjöar och vattendrag	956	143	478	382	478	22	44	73	43	155	258			
	Näringsrik ekskog	9160	10. Skog	145	1	105	39	105				0	1	2			
	Större vattendrag	3210	12. Sjöar och vattendrag	685	258	342	274	342	42	84	141	77	278	464			
	Svämlövskog	91E0	10. Skog	60	28	12	5	12				9	18	31			
	Svämdellövskog	91F0	10. Skog	8	0,3	8	3	8				0,1	1,5	5,7			
Svämmängar	6450	11. Jordbruk	110	54	42	16	42	6	12	20	16	40	79				

	Ävjestrandsjöar	3130	12. Sjöar och vattendrag	18775	2433	9388	751 0	938 8			649	233 5	389 2	
Våtmarker (kust och inland)	Aapamyrar	7310	16. Våtmarker	28611	1554						414	829	124 3	
	Agkärr	7210	16. Våtmarker	28		28	11	28				2	6	
	Alpina översilningskärr	7240	16. Våtmarker	42		4	2	4						
	Blottade ler- och sandbottnar	1140	13. Marina	227		227	204	227	4	9	15	66	110	
	Estuarier	1130	13. Marina	647		647	582	647	16	31	52	240	400	
	Fukthedar	4010	11. Jordbruk	12	10				0,1	0,2	0,3	3	6	9
	Glasörtstränder	1310	14. Övriga	3	1							0	1	1
	Högmossar	7110	16. Våtmarker	1145	191							57	115	172
	Kalktuffkällor	7220	16. Våtmarker	1,5	0,7				0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	0,7
	Källor och källkärr	7160	16. Våtmarker	78	35	29	11	29	3	6	10	10	21	34
	Laguner	1150	13. Marina	153		133	120	133	6	11	19		24	39
	Lövsumpskog	9080	10. Skog	286	179	57	21	57				54	118	205
	Palsmyrar	7320	16. Våtmarker	126	95				23	46	77	29	57	86
	Rikkärr	7230	16. Våtmarker	2988	239				27	54	91	72	143	215
	Salta strandängar	1330	11. Jordbruk	26	7				3	7	11	2	4	6
	Skadade högmossar	7120	16. Våtmarker	10	10							3	6	9
	Skogsbevuxen myr	91D0	10. Skog	22387	4145	506	188	506				110 7	223 5	340 3
	Smala Östersjövikar	1650	13. Marina	240		240	216	240	5	9	16		65	108
	Terrängtäckande mossar	7130	16. Våtmarker	1										
Öppna mossar och kärr	7140	16. Våtmarker	26671	2112							563	112 6	169 0	
Totalsumma				18641 0	15347	29696	177 78	296 96	570	113 9	189 9	423 4	112 68	184 70

Restaurering av marina ekosystem (artikel 5)

Informationen som ingår i Del B kapitel 7 återfinns i bilaga 6.5 om marina ekosystem. Där ingår information om tillståndet för det livsmiljöer och arter som omfattas av artiklarna 5.1, 5.2 och 5.5 och vad som ska uppnås för att nå artikelns mål om restaurering, återetablering och ökad kunskap. Kapitlet beskriver även strategi för att undvika avsevärd försämring enligt 5.9 och 5.10.

Strategi för att uppnå förordningens mål

Utgångspunkten för att nå restaureringsmålen i artikel 5 för livsmiljötyperna i bilaga II till förordningen är att bygga på och förstärka redan pågående processer inom EU:s miljödirektiv och nationellt. För att nå målen i förordningen är samordningen med genomförandet av både havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen viktig. Arbetet behöver ske från källa till hav och ur ett samlat ekosystemperspektiv. Vad som sker i strandmiljöer och uppströms i vattendrag och sjöar påverkar i högsta grad både kustvattnet och utsjön. Ett stort antal arter, framför allt fiskarter, lever både limniskt och marint under olika perioder av sitt liv (leker/reproducerar sig, växer upp eller övervintrar).

Inom både havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen pågår ett arbete med att uppdatera nu gällande åtgärdsprogram och beslut om dessa ska fattas senast i december 2027. Alla åtgärder inom åtgärdsprogrammet enligt havsmiljöförordningen (ÅPH) som är relevanta i förhållande till målen i förordningen föreslås även i restaureringsplanen.

Exempel på detta är en stark samordning med framtagande och genomförandet av havsmiljödirektivets åtgärdsprogram och att integrera naturrestaureringsförordningens krav i andra delar av havsmiljöförvaltningens processer. Ett utvecklat områdesskydd och utveckling av arbetet med hotade arter både enligt EU-krav och utifrån nationella aspekter föreslås också och det finns sedan tidigare en samordning mellan havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet i dessa frågor genom åtgärder i åtgärdsprogrammet för havsmiljön (ÅPH). Det ingår även i strategin att använda havsplaneringens processer för att nå målen och när det gäller kartläggning och övervakning är målet att uppnå en effektiv samordning för att skapa de gemensamma underlag som behövs för EU:s miljödirektiv och NRF. När det gäller att förhindra avsevärd försämring kan detta nås både genom integrering av NRF i miljöbalken och genom att integrera de specifika kraven i marin miljö i föreskrifterna HVMFS 2012:18.

Artikel 5.1 mål om att förbättra tillståndet till gott

Det totala betinget att förbättra till gott tillstånd till 2030 är knappt 1800 kvadratkilometer. I detta ingår inte grupp 7 (mjuka sediment) som det inte finns specifika krav för till 2030. Eftersom grupp 7 omfattar de största arealerna i marin miljö innebär det att Sverige inte bidrar till det övergripande målet om att åtgärda minst 20 % av havsarealen till 2030. Därför bör åtgärder för att förbättra tillståndet för grupp 7 genomföras till 2030. Åtgärder som kan förbättra tillståndet för alla livsmiljögrupper, inklusive grupp 7, pågår, men det är svårt att bedöma om åtgärderna kommer att ha haft tillräcklig effekt till nästa bedömning, särskilt som effekter av övergödning i stor utsträckning bidrar till att tillståndet inte är gott.

Bedömningen utgår från den bedömning av god miljöstatus för livsmiljöer på bottenarna som rapporterades till EU-kommissionen 2024 och bygger på bedömning av fysisk påverkan och övergödning. Bedömningen är inte helt anpassad till livsmiljötyperna men var den bästa möjligheten med tanke på tiden för uppdraget.

Artikel 5.2 om återetablering av livsmiljötyper

Det totala betinget för grupp 1 till 6 till 2030 är omkring 340 kvadratkilometer. För grupp 7 finns inget krav på återetablering då det till stor del är från den gruppen som areal kommer att tas för att återetablera de livsmiljötyper på mjukbotten som ingår i de andra grupperna. Referensarealerna för grupperna 1, 2 och 3 har i detta skede beräknats utifrån procentsatser som bygger på ett medeltal för hur mycket alla marina livsmiljötyper i som ingår i habitatdirektivet behöver öka. Referensarealerna kan behöva beräknas på nytt när kunskapsunderlaget förbättrats.

Artikel 5.5 om livsmiljöer för arter

Många åtgärder som föreslås för marina ekosystem gynnar arter mer eller mindre, men många av arterna är beroende av flera livsmiljöer eller en mosaik av miljöer

under olika delar av sin livscykel. Det kan till exempel handla om att minska undervattenbuller för att inte störa marina djur under känsliga perioder och i känsliga områden eller att inrätta nya fredningsområden för fiskarter. Åtgärderna kan dock behöva anpassas ytterligare för att göra dem effektivare, men det återstår att utreda.

Kunskapsläget om förekomster av akvatiska livsmiljötyper och deras tillstånd har stora brister, både inom och utanför Natura 2000-områden. Orsaken är att karteringen är resurskrävande och att Sverige har ett stort beting, och i marin miljö försvåras arbetet ytterligare av rådande sekretess på djupdata. Hela arealen är bedömd, men inte utifrån rätt detaljnivå. Därför finns ett stort behov av att förbättra underlaget för bättre bedömning och större träffsäkerhet vad gäller åtgärder i framtiden.

Tabell 5. Målnivåer per livsmiljötyp. Alla siffror ska ses som preliminära. Arealerna för grupp 1 till 6 överlappar med varandra varför de totala siffrorna är något överskattade.

Livsmiljötyp	Befintlig areal	Inte gott tillstånd	Återetablera till 2030	Återetablera till 2040	Återetablera till 2050	Förbättra till 2030	Förbättra till 2040	Förbättra till 2050
Grupp 1 Sjögräsbäddar	1749	986	15,74	31,48	52,47	295,8	591,6	887,4
Grupp 2 Makroalgskogar	4388	1042	39,49	78,98	131,64	312,6	625,2	937,8
Grupp 3 Skalsjurbäddar	5170	2510	46,53	93,06	155,10	753	1506	2259
Grupp 4 Maerl	39 (40-60)	3	0	0	0	0,9	1,8	2,7
Grupp 5 Svampdjur koraller m.m.	4248	1342	0	0	0	402,6	805,2	1207,8
Grupp 6 Hydrotermala öppningar	10 (5-15)	4	0	0	0	1,2	2,4	3,6
Grupp 7 Mjuka sediment	142064	72251	-	-	-	-	24502	36735
Totalsumma	157668	78138	102	204	339	1766	28034	42033

Urbana ekosystem (artikel 8)

I artikel 8 ställs krav på areal urbana grönytor och trädäckning i så kallade urbana ekosystemområden i städer och mindre städer och förorter. I förordningen definieras städer som kommuner där en majoritet av befolkningen bor i tätbebyggda områden. Urvalet görs baserat på Eurostats metod för klassning av kommuner enligt deras urbaniseringsgrad. I Sverige omfattas 151 av totalt 290 kommuner.

Det är upp till medlemsstaterna att bestämma hur urbana ekosystemområden ska avgränsas, med utgångspunkt i förordningens krav. Regeringsuppdragets förslag på avgränsning av urbana ekosystemområden utgörs av urbana kluster, samt övriga områden som ingår i den aktuella tätortsavgränsningen. Bedömningen är att urbana kluster kombinerat med tätortsavgränsning skapar bäst förutsättningar att arbeta med artikel 8. I de utpekade 151 kommunerna finns sammanlagt 214 urbana ekosystemområden.

Fram till och med 2030 ska medlemsstaten enligt artikel 8.1 säkerställa att det inte sker någon nettoförlust av urbana grönytor och trädkröntäckning. Detta innebär att Sverige måste säkerställa att befintlig urban grönyta och trädkröntäckning bevaras eller att den areal av urban grönyta och trädäckning som försvunnit, skapas på annan plats. Sverige föreslås nyttja möjligheten till undantag, som ges i artikel 8.1, fullt ut. Detta innebär att kravet om ingen nettoförlust till 2030 omfattar 30 urbana ekosystemområden i 22 kommuner, i stället för att 151 kommuner omfattas.

En grov uppskattning visar att om utvecklingen fortsätter som tidigare, behöver mer än 400 hektar urbana grönytor återskapas sammanlagt inom dessa urbana ekosystemområden senast 2030. Vad gäller trädäckningen så tyder dataanalysen på att arealen inte minskar under samma period. Uppskattningen är mycket osäker på grund av bristfällig datakvalitet och korta tidsserier tillgängliga för analysen. Copernicus data har använts eftersom det saknas godkänd nationell data.

Förordningen anger att efter 2030 ska grönytor och trädkröntäckning öka till tillfredsställande nivåer. Den tillfredsställande nivån bestäms av medlemsstaten senast 2030 och ska baseras på forskning och vägledning från EU-kommissionen. Grönytor och trädkröntäckningen minskar i flera svenska städer, vilket riskerar medföra att fler urbana ekosystemområden i Sverige framöver inte når upp till de kommande tillfredsställande nivåerna. Det är omöjligt att göra en bedömning av hur stor areal av grönyta och trädkröntäckning som kommer behöva tillskapas efter 2030, eftersom den tillfredsställande nivån är okänd idag.

Restaurering av den naturliga konnektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan (artikel 9)

Del B kapitel 10 beskriver Sveriges bidrag till ett EU-gemensamt mål om 25 000 km fritt strömmande vatten. Denna målnivå för längden fritt strömmande vatten samt den areal hos tillhörande svämplan vars naturliga funktion kan restaureras ska anges fram till 2030 och 2050. En sammanfattning av de åtgärder som planeras för att bibehålla längden fritt strömmande vatten och restaurerade svämplan ska även presenteras. Arbetet utgår från det barriärregister som ska skapas enligt artikel 9.1. Registret ska redovisas i annex VI i planen.

Att sätta en nationell målnivå för fritt strömmande vatten och tillhörande svämplan är mycket utmanande då metodiken är ny och beräkningen förutsätter att alla barriärer som ska ingå är kända i förhand. Så är inte fallet utan endast en mycket liten andel av de barriärer som antas åtgärdas fram till 2030 kan pekats ut redan idag. Då de barriärer som ska åtgärdas ska registreras i bilaga VI har enbart objekt

där förankring med markägare och verksamhetsansvariga är klara använts för analysen. Om den svenska målnivån utgår från idag registrerade åtgärdsobjekt eller en ambitionsnivå för konnektivitetsarbetet vilken bygger på pågående restaureringsarbetet lämnas till den fortsatta beredningen.

De åtgärder som föreslås för barriärer och svämplan är gemensamma för artikel 9 och limniska miljöer för artikel 4.

Mångfald och populationer av pollinatörer (artikel 10)

Del B kapitel 10 i naturrestaureringsplanen beskriver vilka arealer som omfattas av restaureringsåtgärder för att förbättra mångfalden och vända minskningen av populationer av pollinatörer senast 2030. Där ingår även information om vilka arealer som omfattas av åtgärder för att uppnå en ökande trend för populationer av pollinatörer efter 2030.

De totala arealerna till 2030 uppskattas till 500 kvadratkilometer. .

Jordbruksekosystem (artikel 11)

Artikel 11 i förordningen anger att åtgärder ska utföras för att förbättra den biologiska mångfalden i jordbruksekosystem, utöver de områden som anges i artikel 4. Restaureringsåtgärderna ska även beakta klimatförändringar, landsbygdsområdenas sociala och ekonomiska behov samt behovet att säkerställa en hållbar jordbruksproduktion i unionen.

I Del B redogörs för de indikatorer som ingår i jordbruksekosystemet och deras lämplighet när det gäller att visa att den biologiska mångfalden i jordbruksekosystem har förbättrats. Minst två av tre valbara indikatorer måste användas och förslag på vilka dessa är finns i del B. Indikatorn index för vanliga jordbruksfåglar är obligatorisk. För indikatorn om jordbruksfåglar finns angivna ökningar till 2050, medan för de övriga indikatorerna endast anges att en ökning av index ska ske till dess att tillfredsställande nivåer nås. Här föreslår vi att Sverige väljer följande två indikatorer: 1. Index för gräsmarksfjärilar och 2. Andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Skälen till detta är att index för gräsmarksfjärilar följer populationsutvecklingen direkt medan andel jordbruksareal med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald följer förekomsten av viktiga livsmiljöer i form av odlingslandskapets småbiotoper. Närmare beskrivning av detta finns i skrivelsens bilaga 6.2 om Jordbruksekosystem.

I den nationella restaureringsplanens del B ska det ges information om jordbruksekosystemets organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dränerade torvmarker. Vi har skattat att det idag finns ca 140 000 hektar organogen jordbruksmark (organiska jordar som används inom jordbruket) baserat på de skattningar som används inom Sveriges växthusgasinventering. Det ska också anges om det finns en plan för att återvätta dränerade torvmarker som används inom jordbruket till en lägre andel än vad som anges i artikel 11.4.a, b och c. Det ingår som ett förslag att utreda detta närmare.

Avsnittet för den riktade restaureringsplanen för jordbruksekosystem (del B, 11.2) utgörs av två delar. I båda delarna ingår fält som är frivilliga att besvara, till exempel bidrag till restaureringsåtgärder som består i återvätning av torvmark för att minska nettoutsläppen av växthusgaser till 2030, 2040 samt 2050 samt vägledande kartor över potentiella områden som omfattas av restaureringsåtgärder till 2040 samt 2050. Den första delen omfattar preliminär total areal som omfattas av restaureringsåtgärder till 2030 samt vägledande kartor över potentiella områden som omfattas av restaureringsåtgärder. Den andra delen rör preliminär areal som omfattas av restaureringsåtgärder fram till 2040 respektive 2050. För den preliminära totala arealen som omfattas av restaureringsåtgärder kommer vi att ange arean för all jordbruksmark i Sverige för samtliga av dessa målår, eftersom våra åtgärder sammantaget är brett riktade och alla lantbrukare kommer att ha möjlighet att utföra restaureringsåtgärder. För vägledande kartor har vi diskuterat att lägga oss på NUTS3-nivån, vilket motsvarar länsnivå i Sverige.

Den preliminära arealen ska, också anges för återställande av organisk jord som används inom jordbruket, återvätning samt i tillämpliga fall, den areal av organiska jordar som utgörs av dränerade torvmarker som används på annat sätt än för jordbruksändamål och torvbrytning och som kommer att återvätas.

Skogsekosystem (artikel 12)

Artikel 12 anger att åtgärder ska utföras för att förbättra den biologiska mångfalden i skogsekosystem, utöver de områden som anges i artikel 4, och detta ska mätas med ett antal indikatorer.

I Del B redogörs för de indikatorer för skogsekosystem som valts ut och deras lämplighet när det gäller att visa att den biologiska mångfalden i medlemsstatens skogsekosystem har förbättrats. Indikatorn index för vanliga skogsfåglar är obligatorisk.

Därutöver ska anges vilka övriga indikatorer som väljs på nationell nivå för skogsekosystem samt en redogörelse för varje vald indikatorns lämplighet. Det finns möjlighet att ange referensnivåer och tillfredsställande nivå för respektive indikatorer.

Basnivån eller referensnivån har vi tolkat ska sättas till nivån augusti 2024. För data från riksskogstaxeringen innebär det att data från år 2024 kommer utgöra basnivå. Det saknas däremot vägledning från EU-kommissionen om hur tillfredsställande nivåer ska sättas för varje skoglig indikator. Den vägledningen kommer sannolikt inte att komma innan Sverige ska lämna in sin plan i september 2026. EU-kommissionen anger i *explanatory notes* till planformatet att vägledning kan komma men det är inte säkert and den kommer ("if and when the commission establishes a guiding framework"). Det är frivilligt att ange tillfredsställande nivå i planformatet. Vi kan alltså ange en nivå även fast vi saknar vägledning men vi har landat i att avvakta med att ange tillfredsställande nivå för att utnyttja flexibiliteten med förordningen. En variant vore att utgå från historiska data och exempelvis ange ett målvärde för varje indikator som motsvarar att sikta mot nivån respektive indikator hade när Sverige gick med i EU 1995. Det är ett tillvägagångssätt som

liknar tillvägagångssättet med att sätta referensnivån till 1995 för de skogliga livsmiljötyperna som Sverige gjorde i senaste artikel-17 rapporteringen. Vi har föreslagit det tillvägagångssättet som exempel i vår skrivelse men undvikit att lägga in det i planformatet som ska skickas in till EU för att inte låsa oss på en nivå som kanske blir missvisande när EU kommer med sin vägledning. Vi anger bara värden för den obligatoriska fågelindikatorn och sex av de sju valbara indikatorerna. Vi har föreslagit att välja bort indikatorn lager av organiskt kol. Motivering till det går att läsa i bilaga 6.3 om skogsekosystemet.

Riktad restaureringsplan, 12.2

Denna del är uppdelad i två delar. Den ena omfattar preliminär total areal som omfattas av restaurering för att uppnå mål till 2030 samt vägledande kartor över potentiella områden som omfattas av restaureringsåtgärder. Den andra delen omfattar preliminär total areal som omfattas av restaureringsåtgärder för att uppnå mål till 2050. Preliminär total areal till 2040 är en frivillig uppgift. Vägledande kartor är också en frivillig uppgift här.

När det gäller preliminär total area kommer vi att ange ytarean för all skogsmark i Sverige eftersom våra åtgärder har en bred ansats och alla markägare kan potentiellt vara mottagare av rådgivningspaketen. För vägledande kartor har vi diskuterat att lägga oss på NUTS3-nivån, vilket motsvarar länsnivå i Sverige, och utifrån det beskriva vilka geodata som finns att tillgå likt tillvägagångssättet i artikel 4 skog. Ett undantag till att ange länsnivå skulle vara att ange värdetrakter för skog för åtgärder kopplade till den obligatoriska fågelindikatorn (framförallt rör det sig om rådgivningsåtgärder för landskapsplanering). Om det går att styra restaureringsåtgärder för vissa fågelarter till att utföras i närheten av skogliga värdetrakter som vetenskapligt visar på en koppling till de arter i den obligatoriska fågelindikatorn som minskar skulle det vara mer kostnadseffektivt och pricksäkert jämfört med att ange länsnivå. Nivån på dessa kartmaterial över skogliga värdetrakter utgör polygoner men vi bedömer att de inte går inte ner i skala på enskilda markägares mark och bedöms inte påverka markägare mer negativt än att ange länsnivå som skalnivå. Rådgivningsförslaget om planering på landskapsnivå är dessutom frivilligt.

Plantering av ytterligare tre miljarder träd (artikel 13)

I det här kapitlet ska uppskattning av antalet ytterligare träd som ska planteras genom restaureringsåtgärder enligt artiklarna 4 och 8–12 lämnas samt i fritext beskriva en strategi för att säkerställa att planteringen av ytterligare träd:

- i. uppnås med full respekt för ekologiska principer,
- ii. syftar till att öka den ekologiska konnektiviteten och
- iii. baseras på hållbar beskogning, återbeskogning och trädplantering samt en ökning av urban grönyta.

Majoriteten av de åtgärder som ingår i planförslaget är av mer administrativ karaktär, såsom att ta fram vägledningar, rådgivning och genomföra utredningar. Till exempel föreslår myndigheterna att ta fram vägledning om vägledning och uppföljning av urbana ekosystemområden, vilket kan resultera i nyplantering av

träd, och i skogsekosystemen kan det framledes bli aktuellt med återetablering av skog. I dagsläget är det dock alltför osäkert för att det ska vara möjligt att förutspå antalet träd som kommer planteras som ett resultat av förslaget till plan. Det enda åtgärdsförslag där nyplantering av träd tydligt ingår är *Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap* (se bilaga 6.2 om Jordbruksekosystem), vilket myndigheterna bedömer kommer resultera i nyplantering av cirka 1000 träd till år 2030. En grov bedömning är att det kommer att planteras 50 träd i urbana områden i varje svensk kommun fram till 2030, det vill säga totalt 14 500 träd.

5.3 Del C: Åtgärder för att nå målen i förordningen

I del C sammanställs information om alla åtgärder i den nationella planen. Nedan sammanställning av åtgärder i förslaget till plan är i huvudsak hämtat från Bilaga 2 Miljökonsekvensbeskrivning. Befintliga åtgärder som behöver fortsätter på samma vis som nu är inte med i sammanställningen. För beskrivning av åtgärderna, se bilaga 1 eller respektive ekosystems konsekvensutredning i bilaga 6.

Övergripande åtgärder

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Utveckla och förstärk förvaltning av skyddad natur		Ny åtgärd
Utred mer flexibelt skydd samt ersättningsformer för öppen mark, vattenmiljöer och livsmiljöer under succession		Ny åtgärd
Utvecklad tillämpning av ekologisk kompensation		Ny åtgärd
Utred marknadslösningar som skapar lönsamhet i att bevara och utveckla naturvärden		Ny åtgärd
Stärkt samverkan för utveckling av kompletterande finansieringsmekanismer		Ny åtgärd
Ökat nyttjande av offentlig upphandling som styrmedel för biologisk mångfald		Ny åtgärd
Samverka på nationell nivå kring biologisk mångfald och ekosystemtjänster		Ny åtgärd
Utveckla åtgärdssamordning för att facilitera åtgärder för biologisk mångfald och ekosystemtjänster på regional och lokal nivå		Ny åtgärd
Tillför medel till ordinarie LONA	Pågår	Justerad/ökad omfattning
Åtgärdsförslag för stärkt samverkan kring informationsförsörjning som stödjer genomförande		Ny åtgärd
Miljömålsuppföljningen synkroniseras med förordningens rapportering	Pågår	Justering

Jordbruksekosystem

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Bromsa nedläggningen av jordbruk	Pågår delvis	Justering
Beakta naturrestaureringsförordningen i pågående arbete med generationsskifte i lantbruket		Ny åtgärd
Inför ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar som håller betesdjur inom svenskt lantbruk		Ny åtgärd
Säkerställ vetenskapligt baserad nationell inventering av tillståndet i livsmiljötyper i gruppen Gräsmarker och andra betespräglade miljöer	Pågår	Ökad omfattning
Utred hur nationella planerings- och uppföljningsunderlag kan förbättras med avseende på restaureringspotential och -behov	Pågår	Ökad omfattning
Standardisera arbetet med regionala värde-trakter i odlingslandskapet för att förstärka regionala handlingsplaner för grön infrastruktur	Pågår	Justering
Förstärk forskning om naturrestaurering i kombination med livsmedelsproduktion, affärsmodeller och diversifiering av inkomst	Pågår delvis	Ökad omfattning
Genomför en översyn av generellt biotopskydd utifrån nyskapade biotoper		Ny åtgärd
Daglig tillsyn och virtuella stängsel – undersöka hur digitala verktyg kan möjliggöra tillsyn		Ny åtgärd
Stimulera skötsel av befintliga småbiotoper		Ny åtgärd
Förläng och förstärk satsningen på nya blommande ytor och andra småbiotoper i slättlandskap	Pågår	Ökad omfattning
Premiera små och svårbrukade fält i slättbygd		Ny åtgärd
Senarelagd vallskörd och anpassad vallskötsel för att gynna markhäckande fåglar och pollinerande insekter		Ny åtgärd
Ängsvallar och igenväxande artrika åkrar		Ny åtgärd
Öka arealen träda som gynnar odlingslandskapets arter som är beroende av relativt ostörda livsmiljöer		Ny åtgärd
Öka andelen ekologisk produktion i slättbygden	Pågår delvis	Justering
Inför ett nationellt mål för andelen ekologiskt brukad jordbruksmark		Ny åtgärd
Öka förekomsten av pollinatörs- och mångfaldsvänlig växtodling		Ny åtgärd
Odlingsåtgärder som syftar till att förbättra markhälsan		Ny åtgärd
Satsning på ny teknik som gynnar biologisk mångfald		Ny åtgärd
Nationell satsning på växtskyddsmetoder och att avancera användningen av integrerat växtskydd (IPM)		Ny åtgärd
Genomför en översyn av stöden för restaurering, anläggning och skötsel av våtmarker	Pågår delvis	Justering
Inför ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning		Ny åtgärd
Förenkla regler kring restaurering och anläggning av våtmark	Pågår	Justering
Kartlägg organogena marker från nationell till lokal nivå	Pågår	Ökad omfattning
Stärk forskning och uppföljning av återvätning och alternativa åtgärder på dränerad organogen jordbruksmark	Pågår	Ökad omfattning

Utvidga Skogsstyrelsens återvätningsuppdrag och vid behov införa ett nytt stöd för att återvåta dränerad organogen jordbruksmark	Pågår delvis	Justering
Utred förutsättningarna att införa ett stöd för att passivt återvåta dränerad organogen jordbruksmark	Pågår delvis	Justering
Justera ersättningsnivån för skötsel av betesmarker och slätterängar	Pågår	Ökad omfattning
Förenkla skötselvillkoren i ersättning betesmarker och slätterängar	Pågår	Justering
Utveckla och utöka komplement/åtgärder för betesmarker och slätterängar	Pågår	Ökad omfattning
Utvärdera incitamenten att nyttja betesfria år för att hävda större arealer	Pågår	Ökad omfattning
Utvidga definitionen på markklassen skogsbete så att fler marker ger rätt till ersättning	Pågår	Justering
Ersättningar som stimulerar fler betande djur	Pågår delvis	Justering
Investeringsstöd för betande djur och slätterängar		Ny åtgärd
Justera kompensationsstödet	Pågår	Justering
Utred möjligheten att ersätta inskränkningar i Natura 2000		Ny åtgärd
Kompetensutveckling och rådgivning kring jordbruksekosystemen	Pågår	Justering
Förstärk och anpassa det nationella programmet för statligt stöd till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker för att gynna art- och livsmiljöanpassad restaurering och skötsel	Pågår	Justering
Utred hur förutsättningarna för fortsatt hävd i alpina miljöer kan stärkas		Ny åtgärd

Skogsekosystem

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Kunskapshöjning om skogliga livsmiljötyper, skogliga livsmiljöer för arter samt skogliga indikatorer		Ny åtgärd
Ta fram översättningsnyckel till livsmiljötyp		Ny åtgärd
Kartlägg skogliga livsmiljötyper och deras tillstånd samt skötselbehov		Ny åtgärd
Justera markinventeringen och Riksskogstaxeringens fältinventering	Pågår	Justering
Formellt skydd av skogliga livsmiljötyper och skogliga livsmiljöer för arter	Pågår	Ökad omfattning
Tillsyn av skogsbruksåtgärder som påverkar livsmiljötyper	Pågår	Ökad omfattning
Justera regelverket för särskilda biotopskydd på skogsmark		Ny åtgärd
Restaurera brandpräglade skogar	Pågår	Ökad omfattning
Restaurera sumpskogar	Pågår	Ökad omfattning
Restaurera svämskogar	Pågår	Ökad omfattning
Restaurera betespräglade skogar	Pågår	Ökad omfattning
Restaurera lövskogar där intern dynamik inte räcker för att nå eller bibehålla gott tillstånd	Pågår	Ökad omfattning
Rådgivning för att bevara och skapa död ved av hög kvalitet		Ny åtgärd
Avskaffad återbeskogningsplikt på skogsmark i en övergångszon om 15 meter mellan jordbruksmark och skog		Ny åtgärd

Använd nationell fågelindikator i stället för EU:s		Ny åtgärd
Välj bort indikatorn lager av organiskt kol i skogsekosystem		Ny åtgärd
Utred dataunderlag för indikatorn skoglig konnektivitet		Ny åtgärd
Betala ut ekonomisk ersättning till privatpersoner som enligt standardrutt i Svensk fågeltaxering rapporterar inventeringsdata till obligatorisk fågelindikator		Ny åtgärd
Rådgivning om anpassat skogsbruk		Ny åtgärd
Skoglig landskapsplanering: planeringsverktyg och samverkan		Ny åtgärd
Utred vilka skogar som kan bidra till indikatorn olikåldrig skog		Ny åtgärd
Utred anpassningar av skogsbruk i områden känsliga för ras och skred		Ny åtgärd

Sjöar och vattendrag

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Utökat och funktionellt områdesskydd	Pågår	Effektivisera/ förstärka med finansiering
Stärkt restaurering från källa till hav	Pågår (RU 2026)	Förstärkas och utökas med finansiering
Åtgärda barriärer och övriga dammar	Pågår	Förstärkning, mer finansiering
Genomföra omprövningar av vattenkraften enligt den nationella planen för moderna miljövillkor (NAP)	Pågår	Justerering (marginell, politisk styrning viktig)
Svämplan -återkoppla, återställ funktioner, minska exploatering och hållbara vattenuttag	Pågår	Förstärkning, mer finansiering
Miljö- och klimatanpassa vatten-passager i vägnätet	Pågår	Förstärkning, utökning
Nationell plan för avveckling av obsoleta mark-avvattningsanläggningar och kompensatoriska åtgärder	Pågår. Relaterar också till anläggning av våtmarker.	Nya utredningar föreslås i planen – utökning
Anpassa övergödningsarbetet till naturrestaurerings-förordningens krav	Pågår	Effektivisera/ justera
Anpassa kalkning för livsmiljötyper och arters livsmiljö	Pågår	Effektivisera/ förstärka
Integrera naturrestaureringen i avrinningsområdesvis planering och åtgärdsarbete	Pågår	Förstärkas och utökas
Utveckla akvatiska naturbaserade lösningar	Pågår	Förstärkas väsentligt
Kartläggningsinsatser av livsmiljötyper till 2030 och 2040		Ny åtgärd
Nationell kunskapsuppbyggnad för sjöar och vattendrag		Ny åtgärd
Stärka och utveckla arbetet med de akvatiska åtgärdsprogrammen för hotade arter och naturtyper (ÅGP)	Pågår	Justerad åtgärd
Stärka och utveckla arbetet mot akvatiska invasiva främmande arter	Pågår	Justerad åtgärd

Marina ekosystem

Åtgärd	Nollalternativ	Planalternativ
Förstärkt åtgärdsgenomförande med stöd av åtgärdsprogrammet för havsmiljön (APH): Förbättra förutsättningarna för olika arter och funktionella grupper av fisk i kustvatten	Pågår	Ökad omfattning
APH Förbättra och återställa sjögräsbäddar (ålgräs och andra rotade undervattensväxter):	Pågår	Ökad omfattning
APH Förbättra och återställa makroalgsskogar samt mussel- och ostronbankar	Pågår	Ökad omfattning
APH Minska fysisk påverkan på bottenarna	Pågår	Ökad omfattning
APH Förbättrat skydd av arter och livsmiljötyper:	Pågår	Ökad omfattning
APH Minska övergödningens effekter genom att minska tillförseln av näringsämnen.	Pågår	Ökad omfattning
APH Minska tillförseln av farliga ämnen.	Pågår	Ökad omfattning
APH Hindra etablering och spridning av främmande arter.	Pågår	Ökad omfattning
APH Minska nivåer av och spridning av undervattensbuller.	Pågår	Ökad omfattning
APH Minska tillförseln av och mängden skräp.	Pågår	Ökad omfattning
Integrera naturrestaureringsförfordning i havsmiljöförvaltningens processer Utreda anpassning av havsmiljöförordningen Anpassa havsmiljöföreskrifterna Vägledningsarbete		Ny åtgärd
Komplettera och utveckla områdesskydd inklusive biotopskydd Öka takten och förbättra kvaliteten Översyn av skötsel-och bevarandeplaner Djur-och växtskyddsområden - salskyddsområden Översyn av marint biotopskydd	Pågår	Ökad omfattning
Möjligheter att reglera fiske Förslag till författningsändring av 20 § Fiskelagen Överenskommelse med andra medlemsländer om gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder som krävs enligt naturrestaurerings-förordningen		Ny åtgärd
Stärka arbetet med att återetablera marina livsmiljötyper Återetablering av marina livsmiljötyper genom aktiva åtgärder	Pågår	Ökad omfattning
Utvidgning av miljöskyddsområde till ekonomisk zon		Ny åtgärd

Integrering av naturrestaureringsförfordningen i havsplanering		Ny åtgärd
Resurser för kartläggning, övervakning och kunskapsuppbyggnad av arter och livsmiljötyper Nationell plan för kontinuerlig uppbyggnad av rumslik kunskap om den marina miljön Förtydliga lag om skydd för geografisk information Genomför plan för uppbyggnad av kunskap om den marina miljön	Pågår	Ökad omfattning

Våtmarker

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Åtgärder för värdefull natur - Särskilda satsningar på våtmarker - Lokala naturvårdssatsningen (LONA våtmark), - Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA), - Skötselmedel för skyddade områden, - Åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP)	Pågår	Ökad omfattning
EU:s LIFE-fonder	Pågår	Ökad omfattning
Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)	Pågår	Ökad omfattning
NOKÅS	Pågår	Ökad omfattning
Ersättning enligt förordning (2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald	Pågår	Ökad omfattning
Strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken	Pågår	Ökad omfattning
Förstärkt och riktat bidragssystem för återetablering och restaurering av våtmarker		Ny åtgärd
Förstärkt och utvecklat riktat bidragssystem för hävd av våtmarker		Ny åtgärd
Skydda källor i skogslandskapet genom stärkt rådgivning, information och kunskapshöjande insatser till skogliga aktörer om källor och källmiljöer i skogsmark		Ny åtgärd
Utred anmälningsplikt vid viss dikesrensning och förbättra tillsynen vid dikesrensning		Ny åtgärd
Utred förutsättningarna för allmän samrådsplikt för skogsbilvägar		Ny åtgärd
Utred ändring av markavvattningsdefinitionen eller inför ny hushållningsbestämmelse för begränsad exploatering av våtmarker		Ny åtgärd
Begränsa möjligheten att få ett nytt eller förlängt tillstånd till torvtäkt		Ny åtgärd

Pollinatörer

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Områdesskydd enligt Miljöbalken	Pågår	Ökad omfattning
Fridlysning mm. enligt Artskyddsförordningen	Pågår	Ökad omfattning
Justera regelverket för särskilda biotopskydd på skogsmark:		Delvis ny åtgärd
Stöd inom den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken för:	Pågår	Ökad omfattning

Samarbete för att skapa nya blommande ytor och andra småbiotoper på åkermark	Pågår	Ökad omfattning
De gemensamma vattenvårdsåtgärderna i odlingslandskapet. I detta stöd ingår bland annat anläggning och restaurering av våtmarker och dammar.	Pågår	Ökad omfattning
Miljöersättningar som bland annat bidrar till fortsatt hävd av ängs- och betesmarker.	Pågår	Ökad omfattning
Rådgivningsinsatser, såsom den kompetensutveckling om skötsel av ängs- och betesmarker som Jordbruksverket samordnar. Länsstyrelsen och dess upphandlade organisationer utför också kompetensutveckling till lantbrukare genom rådgivning, kurser och information.	Pågår	Ökad omfattning
Nationellt stöd för restaurering av ängs- och betesmarker	Pågår	Ökad omfattning
LONA – Lokala naturvårdssatsningen, bidrag för att stimulera kommuners och ideella föreningars långsiktiga naturvårdsengagemang.	Pågår	Ökad omfattning
Stöd i havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet för att förbättra den akvatiska mångfalden och gynna vattenlevande organismers livsmiljöer	Pågår	Ökad omfattning
Nationellt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås).	Pågår	Ökad omfattning
Nationell strategi för formellt skydd av skog	Pågår	Ökad omfattning
Förvaltning av skyddade områden.	Pågår	Ökad omfattning
Artbevarande åtgärder inom Åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP).	Pågår	Ökad omfattning
Bidrag till våtmarksåtgärder för skyddade områden och Åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP).	Pågår	Ökad omfattning
Bekämpning av invasiva främmande arter	Pågår	Ökad omfattning
Restaurering av öppna småbiotoper och glesa brukade skogar där livsmiljöer för pollinatörer finns	Pågår delvis	Ny åtgärd
Utred, utveckla och inför en riskbedömning av honungsbiobdling		Ny åtgärd
Bekämpning av invasiva främmande arter	Pågår	Ökad omfattning
Utveckla strategisk samverkan inom förvaltning av artrika infrastrukturmiljöer och utred rapportering som OECM	Pågår delvis	Ny åtgärd
Inför incitament för pollinatorsvänlig vägkantsskötsel		Ny åtgärd
Avskaffa återbeskogningsplikt på skogsmark i en övergångszon om 15 meter mellan jordbruksmark och skog		Ny åtgärd
Utred avgifter och skatter för växtskyddsmedel som är skadliga för pollinatörer		Ny åtgärd
Utred slopad återbeskogningsplikt på skogsmark för vilda pollinatörer		Ny åtgärd

Miljöövervakning av växtskyddsmedelsexponering för pollinatörer		Ny åtgärd
Öka mängden födo- och boplatseresurser för pollinatörer i urbana ekosystem genom anpassad och riktad skötsel av livsmiljöer	Pågår delvis	Ny åtgärd

Urbana ekosystem

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Vägledning för att stärka urbana ekosystem i fysisk planering inklusive vägledning om gröna verktyg		Ny åtgärd
Kunskapspaket om gröna värden och gröna lösningar		Ny åtgärd
Vägledning till kommunerna om möjligheter att differentiera VA-taxan för att premiera grönytor		Ny åtgärd
Ta fram förslag till uppföljningssystem för grönytor och trädkröntäckning		Ny åtgärd

Övervakning

Åtgärd	Nollalternativ	Planförslag
Nationella geografiska underlag och utveckling av nationell övervakning enligt restaureringsförordningen		Ny åtgärd

6. Konsekvensutredning av förslaget till plan - Sammanfattande bedömning

I det här kapitlet gör vi en sammanfattande bedömning av förslaget till plan. Alla nya åtgärder i förslaget till plan är konsekvensutredda enligt Förordningen om konsekvensutredning. Befintliga åtgärder som också är en del av att nå förordningens mål är en del av nollalternativet. Konsekvensutredning av alla åtgärder återges i bilaga 6.

6.1 Övergripande problembeskrivning

Vad händer om inget ytterligare görs

Förordningen, med krav på att ta fram en plan för genomförandet, är framtagen för att hejda den förlust av biologisk mångfald och nedbrytningen av ekosystem som fortsätter i snabb takt i EU, och i Sverige⁴⁵.

För Sverige görs bedömningen att nollalternativet, det vill säga om vi fortsätter med enbart de styrmedel och åtgärder vi har idag, inte är tillräckligt för att uppnå förordningens mål för samtliga ekosystem. För flera men inte alla ekosystem förväntas dessutom tillståndet försämrats i jämförelse med idag (se sammanställning i Tabell 6). EU:s och Sveriges ekosystembedömning⁴⁶ har visat att de flesta livsmiljötyper som anges i bilaga I till art- och habitatdirektivet och vattenförekomster enligt ramdirektivet för vatten inte har gynnsam bevarandestatus idag.

45 The European environment — state and outlook 2020 (EEA), The State of Nature in the EU report (COM/2020/635 final) and the EU Ecosystem Assessment, 2021.
<https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025>

46 The European environment — state and outlook 2020 (EEA), The State of Nature in the EU report (COM/2020/635 final) and the EU Ecosystem Assessment, 2021.
<https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025>

Tabell 6. Sammanställning av miljökonsekvensbedömningens beskrivning av nollalternativet, beskrivningen av hur det nuvarande tillståndet för livsmiljöerna förväntas utvecklas om inte restaureringsplanen genomförs, för ekosystemen.

Ekosystem	Nollalternativ- framskrivet nuläge
Limniska ekosystem (sjöar och vattendrag)	Sammantaget bedöms att målen som rör limniska ekosystem inte uppnås i och med nollalternativet, varken till år 2030 eller därefter. Det pågående åtgärdsarbetet bedöms dock medföra vissa förbättringar jämfört med nuläget.
Marina ekosystem	Nollalternativet förväntas innebära en fortsatt försämring av biologisk mångfald och ekosystemresiliens med negativa konsekvenser för de marina ekosystemen och deras förmåga att långsiktigt förse samhället med ekosystemtjänster.
Jordbruks ekosystemen	Nollalternativet bedöms innebära att de pågående åtgärder som genomförs kommer att ge positiva effekter, men att dessa åtgärder är otillräckliga för att stoppa arealförluster av viktiga livsmiljötyper. Till exempel kommer arealer och förekomst av betesmarker och småbiotoper i odlingslandskapet inte att öka, utan endast bibehållas eller långsamt minska. Miljömålet <i>Ett rikt odlingslandskap</i> bedöms exempelvis inte kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder ⁴⁷ .
Skogs ekosystemen	Sammantaget bedöms att förordningens krav och målsättningar som rör skogsekosystemen inte uppnås enligt nollalternativet varken till år 2030 eller därefter, med befintliga åtgärder och styrmedel på motsvarande nivå som idag. Vi bedömer att Nollalternativet kommer medföra förbättringar jämfört med nuläget, men inte i tillräckligt hög grad för att nå förordningens krav och mål.
Våtmarker	Sammantaget bedöms nollalternativet inte räcka för att klara Förordningens krav och mål, även om nollalternativet bedöms innebära förbättringar jämfört med nuläget åtminstone fram till 2030.
Urbana ekosystem	Sammantaget bedöms att målsättningarna i Urbana ekosystem inte uppnås med nollalternativet, varken till år 2030 eller därefter. Nollalternativet kommer sannolikt medföra en försämring jämfört med nuläget, men det är svårt att uppskatta hur stor den försämringen blir.
Pollinatörer	Pollinatörsamhällenas artsammansättning kommer att påverkas i nollalternativet, där flera specialiserade, spridningsbegränsade pollinatörer påverkas negativt och vissa generalister positivt. Överlag bidrar klimatförändringarna tillsammans med andra påverkansfaktorer, såsom habitatförlust och pesticidanvändning, till att förändra artsammansättningen av pollinatörer mot att gynna generalister som klarar av en snabb anpassning och påverka specialarter negativt.

Flera av de drivkrafter och påfrestningar som påverkar den biologiska mångfalden hanteras till viss del genom åtgärder inom ramen för strategin för biologisk mångfald till 2030, fågel- och habitatdirektiven, ramdirektivet för marin strategi, ramdirektivet för vatten samt förordningen om invasiva främmande arter. Dessa fungerar tillsammans med andra initiativ inom den europeiska gröna given för att förbättra förutsättningarna att nå målen i förordningen. Vår bedömning är att de kommer att bidra positivt till restaurering, men kommer inte vara tillräckliga för att uppnå konkreta och verifierbara restaureringsmål⁴⁸.

⁴⁷ Sverige miljömål – Ett rikt odlingslandskap

⁴⁸ The European environment — state and outlook 2020 (EEA), The State of Nature in the EU report (COM/2020/635 final) and the EU Ecosystem Assessment, 2021.
<https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025>

Ekosystemens försämrade tillstånd och förlusten av biologisk mångfald får konsekvenser för samhället genom förlusten av viktiga ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster stödjer ekonomisk verksamhet och människors försörjning samt är viktiga för vår livsmedelsproduktion, livsmedelskvalitet samt vår beredskap. Ekosystemens förmåga att göra samhället i stort motståndskraftigt är en annan viktig samhällsnytta. Försämrade ekosystem har sämre förmåga att mildra och anpassa sig till klimatförändringar, vilket innebär att människor och natur kommer att drabbas hårdare av exempelvis värmeböljor, torka, skogsbränder, översvämningar och andra katastrofer om ekosystemens tillstånd fortsätter att försämras. Den biologiska mångfalden hos mikroorganismer, växter och djur ger dessutom fördelar för biologisk, medicinsk och farmakologisk forskning. Förlust av biologisk mångfald skulle begränsa möjligheterna att upptäcka nya behandlingar för många sjukdomar och hälsoproblem.

Världsekonometiskt forum har identifierat förlusten av biologisk mångfald som den tredje mest akuta globala risken under det kommande decenniet, efter misslyckad klimatpolitik och extrema väderhändelser⁴⁹. Ekosystemens försämrade tillstånd påverkar särskilt jordbrukare, skogsbrukare, markägare, fiskare, vattensektorn och livsmedelssektorn, försäkringsbranschen (på grund av ökade katastrofrisker), finanssektorn (investeringar beroende av biologisk mångfald) samt turismsektorn.

OECD uppskattar att världen förlorade mellan 3,5 och 18,5 biljoner euro per år i ekosystemtjänster mellan 1997 och 2011 till följd av förändrad markanvändning, samt mellan 5,5 och 10,5 biljoner euro per år till följd av markförstöring.⁵⁰ Jordförlust kostar europeiska länder och jordbrukare cirka 1,25 miljarder euro per år enbart i förlorad jordbruksproduktivitet.⁵¹

Därtill uppgår kostnaderna för bristfälligt förvaltning av haven – såsom överfiske, näringsföroreningar och invasiva marina arter som sprids via fartygs ballastvatten – till minst 169 miljarder euro per år.⁵² Bevarande av biologisk mångfald och restaurering av naturen kan undvika många av dessa kostnader. Hela samhället gynnas när ekosystemens hälsa förbättras. Till exempel kan bevarande av marina fiskbestånd öka den årliga vinsten för fiskerinäringen med över 49 miljarder euro, medan skydd av kustnära våtmarker kan spara försäkringsbranschen cirka 50 miljarder euro årligen genom minskade översvämningsskador.⁵³

⁴⁹ World Economic Forum: The Global Risks Report 2022.

⁵⁰ *Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action*, report prepared by the OECD for the French G7 Presidency and the G7 Environment Ministers' Meeting, 5-6 May 2019.

⁵¹ Panagos et al., *Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union*, 2018.

⁵² UNDP and GEF (2012), *Catalysing Ocean Finance Volume I Transforming Markets to Restore and Protect the Global Ocean* United Nations Development Programme, <http://www.thegef.org> (accessed on 29 March 2019).

⁵³ Barbier et al. (2018), How to pay for saving biodiversity. (see BDS2030 chapter 1)

Bedömningar visar att betydande insatser krävs för ekosystemens återhämtning, så att de kan leverera fördelar till samhället men att alternativet att inget göra är avsevärt dyrare.^{54 55}

Vad orsakar problemet?

Förordningen svarar på en analys som visade att framstegen mot restaurering varit otillräckliga och att det finns ett betydande och specifikt problem som måste åtgärdas – den otillräckliga restaureringen av försämrade ekosystem till följd av brister i politik och lagstiftning⁵⁶. Förordningen omfattar alla ekosystem, såsom skogar och jordbruksekosystem samt urbana ekosystem, som inte omfattats i tidigare lagstiftning om restaurering.

Enligt rapporten om naturens tillstånd, EU:s ekosystembedömning,⁵⁷ IPBES-rapporten⁵⁸ och FU 23⁵⁹ beskrivs att de främsta drivkrafterna bakom förlusten av biologisk mångfald och skador på ekosystem är förändringar i mark- och vatten och användning, överutnyttjande av naturresurser, klimatförändringar, föroreningar och invasiva främmande arter.

De främsta bristerna i den bakomliggande politiken som föranledde beslutet att ta fram förordningen är enligt förordningens konsekvensutredning⁶⁰:

1. *Dålig effekt av frivilliga mål.* I EU:s strategi för biologisk mångfald sattes år 2011 ett mål om att återställa minst 15 % av degraderade ekosystem till år 2020. Detta mål har inte uppnåtts. I utvärderingen konstaterades att en av orsakerna var att målen var frivilliga snarare än juridiskt bindande.
2. *Brister i befintlig lagstiftning.* Utvärderingen av EU:s strategi för biologisk mångfald och de lagstiftningar som ingår i strategin har visat på genomförandeproblem.
3. *Avsaknad av ett heltäckande och samordnat angreppssätt.* Ekosystem utgör grunden för stora delar av vår försörjning, men det saknas ett politiskt angreppssätt för att hantera ekosystemen på ett heltäckande sätt. Ekosystem behandlas separat i olika lagstiftningar, vilket har lett till utmaningar i att samordna genomförandet.

54 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT (2022) Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration {COM(2022) 304 final} - {SEC(2022) 256 final} - {SWD(2022) 168 final}

55 Dasgupta review....

56 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT (2022) Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration {COM(2022) 304 final} - {SEC(2022) 256 final} - {SWD(2022) 168 final}

57 <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/main-report>

58 Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. ISBN 978-91-620-6917-9

59 <https://www.naturvardsverket.se/4acbba/contentassets/4cc2fc8142e44bbf92d6d830d5dcb741/underlagrapport-fas-1-skogslandskapet.pdf>

60 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration {COM(2022) 304 final} - {SEC(2022) 256 final} - {SWD(2022) 168 final}

I problembeskrivningarna för de olika ekosystemen (bilaga 6) nämns flera aktuella hinder för ett lyckat genomförande; brist på naturvårdande skötsel, otillräckliga avsättningar av mark i kombination med avsaknad av ersättning eller fungerande marknader. Det saknas tillräckliga incitament att förändra och anpassa brukandet i förhållande till naturrestaureeringens krav.

6.2 Sammanfattande beskrivning av nya förslag till åtgärder och styrmedel i planförslaget

Totalt har 174 förslag på åtgärder tagits fram i syfte att genomföra förordningen. 24 förslag för Skogsekosystemen, 45 förslag för Jordbruksekosystemen, 39 förslag för Sjöar och vattendrag, 25 förslag för marina ekosystem, 4 förslag för urbana områden, 11 förslag för våtmarker, 9 förslag för pollinatörer, 1 förslag för övervakning och 16 generella eller översiktliga förslag

Under arbetets gång har flera hundra förslag övervägts och en prioritering har skett allt eftersom under myndigheternas beredning av förslaget och efter dialog med externa aktörer.

Huvuddelen av förslagen kan grupperas i utredningsförslag, ersättningar/bidrag, rådgivning, vägledning, områdesskydd och avsättningar och regelförändringar.

Ibland har vissa förslag varit enkla att skruva på för att också ha stor effekt för ett annat mål. Så är fallet för pollinatörer där flera förslag inom jordbruksekosystemet utan större kostnader kunnat anpassas för att också gynna pollinatörer. För att uppnå målet att hejda den negativa trenden för vilda pollinatörer till 2030 och sedan vända trenden föreslås nio nya åtgärder, men dessa räcker inte i sig för att nå målen, utan behöver kompletteras med åtgärder som föreslås i andra artiklar i utredningen. Totalt kan 60 av de andra förslagen i utredningen bidra till att uppnå målen i artikel 10 om pollinatörer.

I det längre perspektivet är bedömningen att det vanligtvis är mer kostnadseffektivt att investera i de naturvärden som finns idag jämfört med att återskapa förlorade värden. Det är särskilt viktigt i system som tar lång tid att bygga upp som till exempel skogen som kan ta flera hundra år att återställa. Vissa naturtyper är inte heller möjliga att restaurera, där förlusten blir oåterkallelig, som till exempel källor och då är starkare styrmedel motiverade.

Restaureringsplanen utvärderas efter 2030 inför planrevidering 2032 för att avgöra om införda/beslutade styrmedel räcker eller om det behöver införas ytterligare och andra styrmedel. I konsekvensutredningen redovisas även alternativa förslag som utretts och kan användas vid eventuellt behov av att förbättra eller komplettera planen vid nästa revidering.

Typer av åtgärder och styrmedel som föreslås för att Sverige ska nå förordningens mål

Samtliga förslag vilar på en konsekvensutredning och är framtagna utifrån en problemanalys. Urvalet av åtgärder till planförslaget har gjorts genom en avvägning mellan olika kriterier som bygger på måluppfyllnad, konsekvenser och genomförbarhet. En stor andel förslag är utredningsförslag, varav de flesta har tidshorisonten 2030 och handlar om att ta fram specifika åtgärder för att Sverige ska nå förordningens mål till 2040 och 2050.

Flera förslag handlar om att skapa incitament i form av ersättningar, stöd och bidrag i syfte att aktörer ska genomföra åtgärder för att förbättra tillståndet för olika livsmiljötyper. Ersättning kan vara ett lämpligt styrmedel när åtgärden annars inte är lönsam för aktören att genomföra. Vanligtvis föreslås ett stöd som utgör en kostnadsersättning för själva åtgärden. I de fall samhället i stort gynnas av åtgärden kan resursfördelningen i samhället förbättras om aktören istället får ersättning för det faktiska samhällsvärdet av åtgärden, så att incitamenten att investera i naturen och i biologisk mångfald stärks och den omställning som krävs för att uppnå förordningen kan ske. Det är viktigt att särskilja mellan när ersättning ska utgå och när förorenaren betalar principen bör tillämpas. Den senare i situationer där aktören bör betala för den påverkan eller skada på naturen hen orsakar. Sammantaget är få av förslagen i planen baserade på att förorenaren betalar.

Förslag som syftar till att korrigera faktum att vissa naturvärden saknar privat- eller företagsekonomiskt värde samtidigt som de har ett samhällsvärde genom att göra det lönsamt för den enskilde att investera i naturen (naturkrediter, habitatbanking, ekologisk kompensation, grön upphandling) finns i bilaga 6.1. Där finns också förslag med syfte att erbjuda en större bredd av finansieringslösningar så att inte bara staten ska stå för finansieringskostnaderna. Dessa är utredningsförslag och kommer inte vara tillämpbara direkt i tid.

I flera av ekosystemen föreligger det som nationalekonomer brukar benämna som informationsmisslyckanden där staten har anledning att korrigera. Myndigheterna har därför tagit fram flera förslag om kunskapsinhämtning, inventering, kartläggning och övervakning. De här förslagen är viktiga i den mix av styrmedel och åtgärder som föreslås och en förutsättning för att övriga åtgärdsförslag ska fungera effektivt, vara rättssäkra, och möjliggöra för markägaren att fatta egna och rätt beslut för sin fastighet. Den här typen av åtgärder är också viktiga för att Sverige ska nå Förordningens krav om att alla livsmiljöer och deras tillstånd ska vara kartlagda till 2040. Tillräcklig information och kunskap om hinder och drivkrafter bakom centrala aktörers val och beslut och effekten av olika styrmedel för marknaden och för konkurrenskraften är också väsentlig för staten i arbetet med att ta fram en styrmedelsmix.

För att underlätta markägarens och verksamhetsutövarens beslut och val och rikta deras aktiviteter i önskvärd riktning är samrådsförslag framtagna. Förslagen ser olika ut men syftar alla till att fånga upp aktiviteter som kan påverka naturmiljön negativt och rikta aktiviteter så de bidrar till att uppfylla förordningen. Det här är ett sätt att underlätta för markägare och verksamhetsutövare att göra rätt men ökar

samtidigt den administrativa bördan för aktören och kräver utökade resurser för myndigheter som Skogsstyrelsen, Jordbruksverket men framför allt alla länsstyrelser.

Det är viktigt att nya och ändrade styrmedel som tas vidare så långt som möjligt kan följas med digital teknik, även om det kan krävas investeringar och utvecklingsarbete för att få den digitala tekniken på plats kopplat till ett särskilt förslag.

Att på olika sätt skruva på befintliga styrmedel är ofta ett kostnadseffektivt sätt att stärka effekten av ett styrmedel. Det kan handla om att ta bort eller lägga till ett undantag, att stärka tillsynen eller andra stödjande delar av styrmedlet, höja eller sänka en skatt eller ersättning, ibland kan det till och med vara bättre att helt ta bort ett styrmedel. Myndigheterna föreslår den typen av justeringar av befintliga åtgärder inom de flesta ekosystemen.

Åtgärdsförslag för att nå målen för enskilda ekosystem

Den mix av åtgärder som föreslås för de olika ekosystemen skiljer sig åt eftersom förordningens målsättningar och de bakomliggande problemen ser olika ut.

I *skogsekosystemet* handlar det primärt om att säkerställa att befintliga värden bibehålls, bevaras och utvecklas. Vid restaurering och återskapande av strukturer och funktioner i skogen tar det i många fall mycket lång tid innan man ser effekter i naturen, och värden som har försvunnit helt kan mycket sällan återskapas. När det gäller arter som gått förlorade är det inte säkert att de återkommer i ett återskapat område. Flera av förslagen handlar därför om att stärka upp och/eller justera det pågående arbetet med att säkerställa befintliga värden. För att nå målen behövs dessutom mer varierade bruksformer och ett landskapsperspektiv, samt ökad kunskap om livsmiljötypernas tillstånd och läge i landskapet. En stor andel av åtgärdsförslagen för skogen handlar om att höja kunskapen och ta fram information riktad till markägare och andra verksamma inom skogsbruket.

För *jordbruken* å andra sidan är utmaningen att naturvärden behöver kontinuerlig hävd och att fler aktörer behöver vidta åtgärder och bruka marken på fler platser i landet. Därför finns förslag riktade mot att bromsa nedläggningen av jordbruksmark i hela landet. En stor andel av förslagen handlar om nya eller ändrade ersättningar inklusive att införa ett statligt subventionerat avbytarsystem till djurgårdar, för att göra jordbrukarlivet mer attraktivt.

Eftersom den största påverkansfaktorn för *våtmarker* är förändrad hydrologi finns ett stort behov av hydrologisk restaurering. Utmaningarna ligger i det arealmässigt omfattande restaureringsbehovet och att våtmarker ofta är omgivna av produktiv skogs- eller jordbruksmark. Flera förslag syftar till att hindra ytterligare utdikning eller annan exploatering, speciellt om en livsmiljötyp riskerar att påverkas.

I *marina ekosystem* är det viktigt att säkerställa att de arealer av livsmiljötyper som finns idag bibehålls och inte riskerar att försämrats eller förloras. För att förbättra livsmiljötyper till gott tillstånd måste de för svenska marina vatten största belastningarna åtgärdas. Det handlar till exempel om att minska tillförseln av

näringsämnen och att minska fysisk påverkan. Detta leder förhoppningsvis också till att förlorade arealer av livsmiljötyper återetableras och att livsmiljöer för arter förbättras. Utöver detta behövs ett utökat områdesskydd samt aktiva åtgärder för att återetablera livsmiljötyper. En samordning med åtgärdsprogrammet för havsmiljön (ÅPH) som för närvarande innehåller 46 åtgärder och vars syfte är att följa miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön är viktigt. En uppdatering av detta ska beslutas 2027.

För *sjöar och vattendrag* handlar det primärt om att återetablera förlorade strukturer och funktioner på vattensystemnivå. Det innebär att utveckla det fysiska åtgärdsarbetet särskilt i rensade vattendrag och rikta restaureringsinsatser för att ta till vara effekterna av omprövningar av verksamheter. Pågående verksamhet såsom övergödnings- och kalkningsverksamheten behöver även anpassas till behoven i förordningen. Åtgärder i vattenekosystem måste planeras och genomföras utifrån avrinningsområden för att ge bästa effekt för målen i naturrestaureringsförordningen och för att anpassas till andra samhällsbehov. Detta förutsätter en ekosystembaserad förvaltning, avrinningsvis åtgärdssamordning, nationella kunskapsunderlag och väl utvecklad dialog med intressenter. Detta återspeglas i åtgärdsförslagen.

Urbana ekosystem i Sverige har en hög andel grönyta och trädkröntäckning, jämfört med andra EU-länder. Andelen grönyta i urbana kluster ligger i genomsnitt på cirka 57 procent och andelen trädkröntäckning ligger på 23 procent, även om det finns stora regionala och lokala skillnader. De åtgärdsförslag som läggs i planen handlar om vägledning, utbildning samt system för förbättrad uppföljning.

För *pollinatörer* krävs omfattande insatser i och mellan ekosystem. Förvaltning av artrika infrastrukturemiljöer och väggkantsskötsel är centralt men även utökad miljöövervakning av växtskyddsmedelsexponering. Det behövs även framtagande av nya åtgärdsprogram för hotade pollinatörer. Brynmiljöer är ett viktigt ekosystemövergripande åtgärdsförslag som berör pollinatörer och återfinns under skogsekosystemets åtgärdsförslag.

Sammanlagda effekten av alla förslag

Myndigheterna har tagit fram ett förslag till nationell restaureringsplan med åtgärder som tar sikte på att Sverige ska nå förordningens mål. Förslagen som presenteras här är ett första steg, och kan betraktas som både förslag till plan och som en strategisk inriktning

Förslaget till plan innehåller en mix av åtgärder för respektive ekosystem i syfte att nå förordningens mål. Möjligheten att nå förordningens mål varierar för de olika ekosystemen. Sammantaget bedömer vi att för att uppfylla naturrestaureringsförordningens mål behöver det pågående arbetet med att bevara och stärka den biologiska mångfalden och förbättra ekosystemen effektiviseras och öka i omfattning i jämförelse med idag.

Samtantaget är effekterna av, och synergier mellan, olika åtgärder svåra att överblicka och kommer bero på hur planen implementeras. Myndigheternas

samlade åtgärdsförslag kommer, om de genomförs, att förbättra tillståndet i alla ekosystem och skapa förutsättningar för att vi på sikt når förordningens mål.

För att uppnå målen behöver Sveriges pågående naturvårdande arbete effektiviseras och nuvarande prioriteringar ses över. Det naturvårdande arbetet behöver öka i omfattning men också kompletteras med nya åtgärder.

Ökad kunskap om livsmiljötyper och livsmiljöer för arter kommer vara en förutsättning för att Sverige ska kunna planera och prioritera hur de åtgärder som ingår i planen ska genomföras på ett framgångsrikt och kostnadseffektivt sätt. Säkerställande av känt tillstånd för livsmiljötyperna är dessutom ett uttryckligt krav i artikel 4 och 5. Likaså är ökad kapacitet att utföra restaureringsarbete en förutsättning för planens genomförande. För att Sverige ska kunna bygga upp kunskap och kapacitet som ger förutsättningar att nå förordningens långsiktiga mål till 2040 och 2050 är en stor del av de förslagen till år 2030 utredningsförslag. Detta gör att implementeringsprocessen fördröjs några år, men å andra sidan förväntas val av åtgärder och styrmedel vara välmotiverat med större effekt och mindre negativa konsekvenser. Det ska dock understrykas att restaureringsåtgärder, inom många områden, kan genomföras och ge goda resultat utifrån den kunskap och kapacitet vi har idag.

För att ha goda möjligheter att nå målen bedömer vi att åtgärder inom formellt skyddade områden generellt ska prioriteras, särskilt under de närmaste åren men även därefter, för att säkerställa att tillståndet i dessa områden inte försämras. Men åtgärder kommer även behövas utanför, så frivilliga initiativ bör också underlättas, till exempel genom rådgivning och möjligheter till ekonomiska stöd. Särskilt för limniska och marina ekosystem behövs åtgärder även utanför skyddade områden, bland annat för att det formella skyddet inte är tillräckligt omfattande och för att storskalig påverkan från till exempel övergödning behöver åtgärdas för att nå målen. Även t.ex. hävdad gräsmark behöver ofta åtgärder utanför skyddade områden.

En annan framgångsfaktor för planens genomförande är att finansieringslösningar och finansiering för åtgärder är långsiktigt, stabilt och förutsägbart för att ge önskat utfall till minsta samhällskostnad. Detta gäller alla aktörer som bidrar till genomförandet, såväl verksamhetsutövare och företag som myndigheter och organisationer.

Förutom att flera av förslagen är utredningsförslag kännetecknas majoriteten av åtgärdsförslagen av att styrningen baseras på frivillighet, i form av informativa och ekonomiska styrmedel. Beroende på utfallet av dessa åtgärder kommer planen kunna justeras i framtida revideringar för att säkerställa att vi når målen på sikt. Om det visar sig att Sverige inte når tillräckligt långt med de åtgärder myndigheterna föreslår till 2030 kan skarpare reglering i form av juridiska styrmedel komma att bli nödvändig.

På grund av brister i kunskap och kapacitet ser Sverige utmaningar att klara hela arealmålet om att restaurera areal till gott tillstånd till 2030 med fysiska åtgärder. Stora åtgärdsarealer finns bland annat inom våtmarksekosystemet. Där kan arbete med administrativa åtgärder och dialog med markägare påbörjas fram till år 2030

och därefter kan arbetet med fysiska restaureringsåtgärder ta vid, med sikte på förordningens långsiktiga mål till 2040 och 2050. Stora åtgärdsarealer finns även för stora sjöar som eventuellt kan bidra till att den totala åtgärdsarealen inom artikel 4 ändå uppnås till 2030.

Ett viktigt syfte med planen är att resiliensen för livsmedelsproduktionen på lång sikt stärks. Ett av de fyra huvudsyftena med planen är att förbättra livsmedelstryggheten. Föreslagen plan kan påverka livsmedelstryggheten i både positiv och negativ riktning. Den ekologiska resiliensen ökar samtidigt som viktiga markavvattningsmöjligheter för livsmedelsproduktion kan försämrats.

Mål som är svåra att nå

För vissa livsmiljötyper bedömer vi att det kommer att vara utmanande att nå målen till 2030. För skogsbevuxen myr, ävjestrandsjöar, aapamyrar och öppna mossar och kärr ligger utmaningen i att det handlar om mycket stora arealer som ska restaureras. Vi behöver bygga upp kapacitet för att utföra fysiska åtgärder men också utreda påverkan på kringliggande mark för att avgöra om restaureringsåtgärderna är lämpliga. För källor ligger svårigheterna i att det är många små objekt som är svåra att restaurera och att vi har låg kunskap om var de finns.

I jordbruksekosystemet är det generellt sett en utmaning att nå målen för hävdade gräsmarker eftersom Sverige har en brist på lantbruk, lantbrukare och betesdjur och det kommer ta tid och kräva mycket kapacitet att bygga upp. Det är särskilt utmanande i skogs- och mellanbygd där nedläggningen av lantbruk fortgår. Redan idag finns de flesta verktygen för att öka andelen hävdade gräsmarker på plats och i många fall handlar det om justeringar.

För sjöar och vattendrag är det generellt en utmaning att nå arealmålen då dominansen av sjöareal blir mycket stor. Dagens vattenvård har ett fokus på rinnande vatten där nyttjandevärden ofta vägs in i prioriteringen. För att nå arealmålen måste åtgärdsarbete i sjöar och då särskilt ävjestrandsjöar prioriteras upp.

Vad gäller palsmyrar och glaciärer, vars försämring orsakas av klimatförändringar, har vi begränsad rådighet att lösa de bakomliggande problemen genom nationella åtgärder. I dessa fall bedömer myndigheterna att förordningens arealmål inte kommer gå att nå, och att det är bättre att bromsa utvecklingen genom Sveriges klimatarbete än att föreslå åtgärder i Naturrestaureringsplanen.

I marina ekosystem påverkar effekter av övergödning i stort sett alla marina livsmiljötyper i en stor del av Sveriges marina vatten. Vi vet också att även om tillförseln av näringsämnen till havet minskar så är återhämtningstiden lång. Därför kan målen både om gott tillstånd och om att återetablera livsmiljötyper vara svåra att nå.

I nuläget når förslaget till plan inte målen för arternas livsmiljöer. Myndigheterna har påbörjat arbetet med att ta fram förslag på åtgärder, med hjälp av experter från flera länsstyrelser. Det har dock inte varit möjligt att göra en komplett analys av

hur långt åtgärder för livsmiljöer i förslaget till plan även kan täcka berörda arters behov av livsmiljöer.

Havs- och vattenmyndigheten har i dagsläget inte förutsättningar att leverera det sammanställda underlaget för ett svenskt barriärregister i enlighet med artikel 9.1 då informationssäkerhetsklassning inte är genomförd och samstämmigheten mot vattenförvaltningens föreslagna åtgärder behöver utredas. Havs- och vattenmyndigheten kan dock leverera ett underlag för register i god tid innan 1 september 2026.

6.3 Sammanfattade konsekvenser av planförslaget

Här sammanfattas konsekvenserna av planförslaget som helhet.

Konsekvenser för staten

Uppskattade finansieringsbehov för att nå förordningens mål innebär i storleksordningen en fördubbling jämfört med nuvarande medel för biologisk mångfald. Offentliga utgifter för naturrestaurering bedöms behöva stärkas betydligt i och med genomförande av förordningen. En stor andel av kostnaderna består av utbetalningar av ersättningar för skötsel, restaureringsåtgärder eller utebliven intäkt för markägare. En mindre utgift för staten men som finns i ett flertal förslag är utbildning och rådgivning till markägare. Förslagen som rör samråd och rådgivning kommer kräva resurser hos statliga myndigheter och länsstyrelser, i form av arbetskraft, fortbildning och framtagande av kunskapsmaterial och vägledningar.

En stor del av förslagen handlar om att regeringen ska ge myndigheterna i uppdrag att utreda en viss fråga. Det finns en stor osäkerhet i de beräknade kostnaderna för dessa uppdrag. Många utredningsförslag handlar om att ta fram förslag på styrmedel. Kostnaden för att utforma och genomföra dessa är svår att bestämma innan utredningen är slutförd. I flera fall är det inte givet inom vilka utgifts- eller politikområden som förslagen införs. Därtill också vilka myndigheter som berörs och om verksamhetens finansiering omfattar EU-medel eller nationella medel vilket bedöms påverka kostnadsbilden.

Förbättrad övervakning är en stor post för staten som är nödvändig initial investering för att flera av förslagen ska kunna fungera effektivt. Det är också ett krav i förordningen.

I nästan alla fall föreslås regeringsuppdragen ske innan 2030. Ofta handlar det om att säkerställa att mer välutredda förslag på styrmedel och effektiva former för genomförande kan tas fram. Dessa kommer troligen inte få genomslag förrän efter 2030 men vissa kan börja implementeras eller fattas beslut om strax innan.

Utredningar som syftar till att utveckla och ta fram effektiva sätt att komplettera finansieringen från andra källor som privat kapital och från EU-budgeten samt skapa privatekonomiskt värde för livsmiljötyperna kan komma att bidra till att minska utgiftsbördan när de finns på plats. Fram till 2030 kommer det arbetet vara

under uppbyggande och institutioner och strukturer för privat finansiering utförs och planeras av staten men kommer inte hinna etableras helt ut innan 2030. Till dess är ersättningar från staten av central betydelse för att minska konsekvenser för svenska företag.

Även efter 2030 kommer staten fortsatt ha en viktig roll för erhållandet av privatfinansiering i att kvalitetsgranska, övervaka och bygga upp och underhålla strukturer. Flera förslag förväntas dock också resultera i fortsatta utgifter och behov av anslagshöjningar för staten.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Konsekvenser för kommuner och regioner är i huvudsak som markägare. Det kan exempelvis finnas kommunägd skog som utgör skoglig livsmiljötyp, våtmarker, parkmark eller gräsmarker. Generellt bör kommuner få samma möjlighet till kostnadsfri rådgivning i fält och eller delta på digitala träffar som andra markägare och gynnas av en översättningsnyckel vid prioriteringar inom naturvårdsarbetet. Flera förslag bidrar till att kommuner kan planera sin markanvändning på ett mer ändamålsenligt sätt i till exempel översiktsplaner och detaljplaner. Kommuner och regioner kan indirekt dra nytta av förbättrad uppföljning och data inom exempelvis fysisk planering, klimatanpassning och vattenförvaltning, då detta kan underlätta deras arbete och minska behovet av egen datainsamling. Det finns dock förslag som kan innebära ökade krav på samråd för kommuner.

Förslagen bidrar till att bibehålla öppna landskap med möjligheter till rekreation och friluftsliv. Vissa förslag kan innebära fler arbetstillfällen på landsbygden och en möjlighet att kombinera olika säsongsberoende entreprenader inom naturvård.

Konsekvenser för företagen

Generellt bidrar förslagen till ökad ekologisk resiliens på lång sikt. Det vill säga ekosystemens förmåga att motstå, hantera och återhämta sig efter störningar. Förslag som bidrar till att förbättra den ekologiska resiliensen gynnar markägare, företag, hushåll och myndigheter som är beroende av att ekosystemen kan fortsätta leverera produkter och tjänster. Skogsekosystem kan exempelvis med ökad variation i skogar bidra till ökad resiliens, genom att skogar blir mer motståndskraftiga mot torka, skogsbränder och skadegörare. Vilket innebär positiva ekonomiska effekter för skogsägare. För vattendrag och sjöar föreslås åtgärder som främjar mer naturliga vattendragsprocesser, som förväntas ge ökad motståndskraft mot både torka och översvämningar till nytta för hela samhället. I havet kan åtgärderna om ett stärkt områdesskydd bidra till att fiskstammarna återhämtar sig och därmed en ökad resiliens som möjliggör ett lönsamt fiske i framtiden.

Flera av förslagen avseende urbana ekosystem handlar om framtagande av kunskapspaket och vägledning för att underlätta och stärka grönplaneringen inom ramen för den fysiska planeringen. Dessa förslag innebär inga direkta kostnadsmässiga konsekvenser för företagen, däremot potentiella nyttoeffekter

genom att en ökad tydlighet i planeringen bedöms underlätta både för bygg- och fastighetsföretag och för konsulter.

Att företagen får ökad kunskap om gröna värden och verktyg kan antas leda till att sådana lösningar kommer väljas i större utsträckning framöver, särskilt om gröna lösningar också får en positiv påverkan på fastighetsvärden. Gröna lösningar kan även innebära minskade kostnader för företagen genom att fastigheter står bättre rustade för klimatförändringar. Förslagen förväntas därför kunna bidra till en ökad efterfrågan på tjänster inom grönplanering och naturbaserade lösningar. Förbättrad kännedom om framtagna verktyg och värderingsmetoder bedöms även kunna stärka marknaden för konsulter i att bistå offentliga och privata aktörer med analysunderlag om det gröna.

Konsekvenser för brukandet

Förslagen innebär i vissa fall att brukandet försvåras, medan de i andra fall innebär förbättrade möjligheter för produktionen. Vissa förslag innebär en ökning eller ett bevarande av bruksbar mark. Till exempel föreslås arealen gräsmarker av livsmiljötyp öka med 100 000 ha till år 2050, vilka kommer att kräva fler betande djur och företag som håller dessa djur. Andra förslag kan innebära att arealen bruksbar jord- och skogsmark minskar. Till exempel kommer åtgärder som behövs för att nå förordningens mål för våtmarker och akvatiska ekosystem, men som behöver genomföras i jordbrukslandskapet, få konsekvenser för jordbruket. Det handlar om åtgärder för att motverka övergödning och åtgärder för att återskapa mer naturliga vattennivåer och vattenflöden. Negativa effekter av ökad andel våta miljöer i odlingslandskapet kan uppstå både inom och utanför de områden som restaureras. Begränsningar för brukandet av skogsmark till fördel för tillräcklig biologisk mångfald kan ha negativa ekonomiska effekter för skogsägaren. Ersättning till skogsägare om pågående markanvändning avsevärt försvåras är en central del för att säkerställa måluppfyllelse av förordningen och för att minska konsekvenser för skogsägare.

Administrativa kostnader och regelförenkling

Flera av förslagen riktar sig till markägare och handlar om att förändra ersättningar eller införa nya, utöka samrådsplikten eller skärpa hänsynskrav. Dessa förändringar ökar den administrativa bördan för markägare speciellt på kort sikt när markägare behöver sätta sig in i nya regelverk, villkor eller nya administrativa system. På längre sikt bör de administrativa kostnaderna minska men troligen inte försvinna. Förslag om åtgärdssamordning och rådgivning syftar till att underlätta för just åtgärdsplanering och ansökan om ersättningar. Detta bör leda till minskade osäkerheter, möjlighet att fatta mer informerade beslut och förenklad administration.

Samtidigt finns det vissa förslag som syftar till just förenkling av villkor eller regler. På övergripande nivå finns förslag om att det ska finnas 'en väg in' för en markägare, som behöver utvecklas ytterligare och breddas till att innefatta alla myndigheter.

Konkurrenskraften

Det är viktigt att förstå påverkan på konkurrenskraften med utgångspunkt i den mix av styrmedel som finns på plats och som nu föreslås, hur dessa är utformade samt i vilken institutionell kontext de planeras implementeras. Styrmedelsmixen har stor betydelse för hur företagens faktiska produktion påverkas på lång och kort sikt.

Flera av åtgärdsförslagen kan innebära viss omfördelning av medel riktade mot produktionsdrivande åtgärder till medel som ersätter ett brukande som bidrar till att främja och stärka biologisk mångfald. Det kommer på kort sikt kunna påverka vissa jordbruksföretag, men på längre sikt medföra en ökad långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion. Det är viktigt att nya ersättningar är frivilliga, till exempel att införa träda eller andra åtgärder som begränsar produktionen av livsmedel på åkermark. Då kan de aktörer med lägst omställningskostnad inleda åtgärdsarbetet vilket är kostnadseffektivt för samhället. Samtidigt som träda av åkermark kan sänka produktionen hos enskilda företag, kan åtgärden ge större möjligheter till miljöersättning och alternativa inkomstkällor på åkermark. Detta kan innebära en diversifiering och ökad motståndskraft för växtodlare under perioder med låga spannmålspriser och därmed bidra till att marken behålls i brukbart skick, vilket ger en stärkt beredskap.

Förändrad bruksareal och begränsningar i produktionen kan, men behöver inte, ha negativa konsekvenser för konkurrenskraft, inte om det simulerar utveckling av nya lösningar, metoder och teknik eller om det leder till utveckling av nya marknader och värdekedjor. Då kan det leda till dynamiska effekter⁶¹ som ökar konkurrenskraften.

Konsekvenser för företags och branschens konkurrenskraft behöver analyseras per marknad vilket har varit svårt att hinna med fullt ut under uppdragets korta beredningstid. Vid utredning av nya styrmedel bör styrmedel som skapar dynamiska effekter i form av teknisk utveckling och innovation eftersträvas. Det gynnar konkurrenskraften och bidrar till omställningen som behövs för att nå målen.

Konsekvenser för rennäringen

De alpina livsmiljötypernas goda status är beroende av fortsatt renbete, det vill säga livskraftig rennäring, och därför behöver renbetet ges förutsättningar att fortsätta.

Renskötseln gynnas i huvudsak av naturvårdsinsatser. Förslag om formellt skydd av skog bedöms huvudsakligen ge positiva effekter för rennäringen. Vid bildande av formellt skydd sker en avvägning i varje enskilt ärende om det är möjligt och vilken skyddsform, som med beaktande av renskötselrätten är mest ändamålsenlig.

Landskapsplanering kan innebära att konflikten mellan renskötseln, skogsbruk och annan markinventering minskar eftersom planeringen sker mer övergripande på en

⁶¹ Dynamiska effekter är förändringar som uppstår över tid när en åtgärd, händelse eller policy påverkar beteenden, incitament eller strukturer i ett system.

större skala. Det skulle innebära att fler planerade efter samma landskapsskala som renskötseln planerar sin verksamhet utifrån. Förslaget kan innebära att fler avverkningar planeras för att bibehålla en kontinuitet av mark- och hänglavar över tid i landskapet renbetesområden.

Naturvårdsbränning kan vara i konflikt med rennäringens behov.

Övriga konsekvenser

Utifrån artikel 14.9 i restaureringsförordningen ska sidoeffekter i form av 'begränsning av klimatförändringar', 'anpassning till klimatförändringar', 'markförsämringsneutralitet' och 'förebyggande av katastrofer' redovisas i planen. Dessa konsekvenser av förslagen redovisas därför i avsnitt 5.1 samt i Bilaga 2 Miljökonsekvensbeskrivning.

Andra miljöeffekter

Det kan ske en utträngningseffekt där genomförandet av planen kan påverka möjligheten att använda statliga resurser för att nå andra målsättningarna i arbetet med biologisk mångfald och de svenska miljömålen utanför naturrestaureringsförordningen. Exempelvis kan pågående arbete med nationellt hotade arter prioriteras ner till förmån för mindre hotade arter som är listade i artdirektivet.

Naturvårdsbränning kan även ha lokala och tillfälliga negativa miljöeffekter på ex. luftkvalitet, biologisk mångfald, vattenkvalitet, klimatpåverkan och kulturmiljöer. Dock bedöms de positiva och långsiktiga effekterna på landskapsnivå för flera miljöeffekter som övervägande positiva. Naturvårdsbränning på rätt ställe kan i vissa fall minska risken för okontrollerade bränder men ger samtidigt upphov till utsläpp av växthusgaser. En del av de åtgärderna som föreslås påverkar vissa kulturhistoriska anläggningar och miljöer negativt. Det rör sig särskilt om de åtgärder som innebär att flottningsleder tas bort, att dammar avvecklas och olika åtgärder vidtas vid befintliga vattenkraftverk. I viss mån kan även återvätning av jordbruksmark komma att få negativa effekter för kulturmiljöer.

Livsmedelsproduktion

Flera av åtgärdsförslagen bidrar till en ökad långsiktig livsmedelsproduktion. Detta gäller på land, i sötvatten och i havet. Åtgärdsförslagen som syftar till att stimulera och underlätta för företag med betande djur gynnar också produktionen, liksom förslag om en satsning på ny teknik som gynnar biologisk mångfald, till exempel via virtuella stängsel. Åtgärder som förbättrar tillståndet eller återetablerar livsmiljöer i sjöar vattendrag, kust och hav, innebär också förbättrade förutsättningar för livsmedelsproduktion från dessa till exempel i form av fisk och skaldjur.

På kort sikt kan vissa av åtgärdsförslagen påverka produktionen av livsmedel negativt. Ett exempel är åtgärdsförslaget om att införa frivillig träda av produktiv jordbruksmark, vilket kan begränsa livsmedelsproduktionen om anslutningen blir hög. Dessa åtgärdsförslag förutsätter att livsmedelsproduktionen kan öka på annat sätt, exempelvis genom effektivisering, nyodling och ökad livsmedelsproduktion i

norra Sverige. Eftersom åtgärderna är frivilliga och bygger på att lantbrukaren får ekonomisk ersättning kan de också fungera som en beredskapsåtgärd, eftersom marken hålls i brukbart skick och lätt kan ställas om till livsmedelsproduktion vid behov.

Åtgärder för att uppnå förordningens mål för våtmarker och akvatiska ekosystem behöver genomföras i jordbrukslandskapet. En del av dessa åtgärder inverkar negativt på livsmedelsproduktionen på både kort och lång sikt. I jordbrukslandskapet gäller detta framför allt åtgärder mot markavvattning. Mer än hälften av all jordbruksmark i Sverige är beroende av en fungerande markavvattning och vattenavledning. Diken och andra markavvattningsanläggningar behöver därför finnas kvar och underhållas för att bibehålla sin funktion. Produktiviteten i svenskt jordbruk är redan idag nedsatt på grund av eftersatt underhåll. Situationen antas förvärras av pågående klimatförändringar och på sikt kan markavvattningen behöva öka för att bibehålla markens brukningsvärde. Åtgärder som leder till sämre dräneringsförhållanden för jordbruket och försvårar underhåll av markavvattningsanläggningar motverkar därför förordningens mål att förbättra livsmedelstryggheten. De samlade konsekvenserna av dessa åtgärder har inte analyserats tillräckligt inom ramen för regeringsuppdraget och behöver utredas noggrant innan de genomförs.

för regeringsuppdraget och behöver utredas noggrant innan de genomförs.

Beredskap

Restaurering av jordbruksekosystem har en positiv inverkan på livsmedelsproduktiviteten på lång sikt. Ett resilient jordbruksekosystem bidrar till att stärka jordbrukets motståndskraft mot klimatförändringar och miljörisker samt säkerställa en trygg och säker livsmedelsförsörjning och arbetstillfällen.

Restaurering kan ses som en försäkring som möjliggör att stärka livsmedelssystemens förmåga att säkra livsmedelsförsörjning vid krig och kris. En bibehållen geografisk spridning av livskraftiga lantbruksföretag förbättrar robustheten och säkerhet i livsmedelsproduktionen, vilket i sin tur förbättrar landets beredskap.

Även för marina ekosystem och sötvattenekosystem kommer åtgärderna att bidra till en ökad resiliens och till ett förbättrat tillstånd i livsmiljötyperna. Detta bör på sikt innebära förbättrade förutsättningar för fiske i sötvatten och såväl kustnära som i utsjön i marina ekosystem, vilket bidrar till livsmedelsförsörjning.

En förbättrad jordhälsa är positivt för arbetet med en starkt beredskap då friska jordar är mer motståndskraftiga mot extremväder, så som torka och kraftiga regn. Att bevara och öka jordhälsan stärker markens långsiktiga förmåga att producera mat.

Ökad produktion av ekologiska produkter kan påverka livsmedelsförsörjningen negativt eftersom avkastningen normalt sätt är lägre. Samtidigt kan ekologisk odling utgöra en viktig beredskapsåtgärd vid samhällskriser då den inte i samma omfattning som konventionell odling är beroende av externa insatsmedel som kan vara svåra att få tillgång till vid en omfattande samhällskris.

Ökad kunskap kan bidra till att negativa konsekvenser för livsmedelsproduktion, infrastruktur och beredskap kan minimeras. Exempelvis kan prioritering av återvätnings möjliggöra att åtgärder genomförs där klimatnyttan är störst och där biologisk mångfald gynnas, utan att ha stor negativ påverkan på andra samhällsintressen som livsmedelsproduktion.

Förslag som på kort sikt innebär minskad livsmedelsproduktion t.ex. vad gäller jordbruksmark i träda kan på kort sikt få negativa konsekvenser för livsmedelsförsörjningen och beredskapen. Samtidigt kan utökade möjligheter till miljöersättning och alternativa inkomstkällor på åkermark innebära en diversifiering och ökad motståndskraft för växtodlare under perioder med låga spannmålspriser och därmed bidra till att marken behålls i brukbart skick, vilket ger en stärkt beredskap.

Flera av åtgärdsförslagen som ökar skogens resiliens kan medverka till regeringens inriktning att anpassa skogen och skogsbruksmetoder för att stå emot klimatrelaterade skador. Dessutom medverkar åtgärdsförslagen om att anpassa skogsbruk i riskområden för ras, skred och erosion, klimatanpassa vattenpassager vid infrastruktur samt åtgärder som främjar våtmarker till regeringens inriktning att stärka beredskapen för vattensäkerhet samt förebygga ras, skred och erosion. Åtgärderna understödjer även inriktningen att hantera klimatrelaterade risker för att skapa en robust transportinfrastruktur.

Fler grönytor och trädkröntäckning i urbana miljöer ger ökad resiliens mot skyfall och minskad risk för översvämningar. Ökad infiltration bidrar till grundvattenbildning och minskar behovet av dagvattenhantering och belastningen på reningsverk. Grönska i urbana miljöer minskar också den urbana värmeeffekten, som kan utgöra en hälsorisk under värmeböljor.

6.4 Bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslagen förväntas inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.