

2026-02-18

Ärendenummer:

NV-07136-24

SKS 2024/3425

SJV 4.3.17-01324/2025

HaV 2024-003726

BV 7132/2024

Bilaga 5

Analys av uppgifter som följer av förordningen

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

Innehåll

1.	ANSVARSFÖRDELNING AV UPPGIFTER SOM FÖLJER AV FÖRORDNINGEN	3
1.1	Inriktning för förslaget till ansvarsfördelning	3
1.2	Inlämning, offentliggörande och revidering av plan	5
1.3	Kartläggning	7
1.4	Övervakning	11
1.5	Rapportering	13
1.6	Informationsförsörjning	15
2.	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG OM ANSVARSFÖRDELNING	18
2.1	Nya bestämmelser i 7 kap. 34-35 §§ miljöbalken	18
2.2	Ansvarsfördelning av uppgifter som följer av förordningen	19
2.3	Fortsatt utredning om ansvarsfördelning av övervakning	19
3.	KONSEKVENsutredning av förslag till FÖRFATTNINGSÄNDRING	21
3.1	Konsekvenser för staten	21
3.2	Konsekvenser för kommuner och regioner	21
3.3	Konsekvenser för företag	21
3.4	Konsekvenser för andra enskilda	22
3.5	Övriga konsekvenser	22
3.6	Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	22

1. Ansvarsfördelning av uppgifter som följer av förordningen

EU-förordningen är direkt tillämplig i Sverige. En EU-förordning får inte införlivas eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte utfärda bestämmelser i sådana frågor som regleras i förordningen. Medlemsstaterna är dock skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att förordningen kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag. I detta sammanhang finns skäl att överväga hur ansvaret för de administrativa och operativa uppgifter som följer av ikraftträdandet av förordningen kan fördelas nationellt. Förordningen innehåller bestämmelser som bland annat ställer krav på kartläggning, revidering och övervakning.

I denna bilaga redogörs i första kapitlet för kraven i förordningen, befintlig nationell reglering avseende olika aktörers ansvar som har betydelse för detta samt ytterligare behov av ansvarsfördelning. Slutligen redogörs för olika alternativa handlingsvägar att reglera ansvaret. I det andra kapitlet redogörs för de förslag som lämnas och kapitel 3 avslutar bilagan med en konsekvensutredning av lämnade författningsförslag.

1.1 Inriktning för förslaget till ansvarsfördelning

Förordningen riktas till medlemsstaterna och ansvaret för att kraven som framgår av förordningen nås ligger därför ytterst hos Sverige som medlemsstat och därmed regeringen. Om ansvaret för genomförandet av förordningen lämnas oreglerat (**Nollalternativet**) ansvarar regeringen för att Sverige lever upp till kraven.

För att åstadkomma en tydligare nationell ansvarsfördelning kan flera lagtekniska lösningar övervägas. En möjlighet för att fördela ansvar och arbetsuppgifter nationellt är att regeringen genom **regeringsuppdrag** överlämnar specifika ansvarsområden och eller arbetsuppgifter till den myndighet som är bäst lämpad att utföra uppgiften. Ett annat sätt att fördela och precisera ansvaret är att ändra **instruktionen** till var och en av de nationella myndigheterna och där fördela de nya uppgifter som följer av förordningen.

Ett tredje sätt är att samla fördelning av ansvar och arbetsuppgifter i en **kompletterande förordning**.¹

¹ Jfr t.ex. förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.

Myndigheterna bedömer att det finns flera fördelar med en kompletterande förordning som innehåller en samlad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan samtliga myndigheter. En författning med samtliga bestämmelser på samma plats innebär tydlighet och minskar risken för att någon del faller bort eller förbises. Vidare behöver framtida ändringar inte leda till följdändringar i flera myndighetsinstruktioner utan regelverket förblir aktuellt i alla delar vid ändringar. I en kompletterande förordning kan även framgå rätt att meddela föreskrifter för de ansvariga myndigheterna i olika hänseenden samt ges stöd för insamling och hantering av information som behövs för att uppfylla kraven i förordningen.

Man kan överväga att reglera ansvaret för flera av uppgifterna som följer av förordning på annat sätt än i en förordning. Vissa av uppgifterna kan hanteras av en eller ett fåtal myndigheter vilket ställer mindre krav på samordning och ett tydligt författningsreglerat ansvar. Vissa skyldigheter gör sig gällande mer sällan, exempelvis revidering av den nationella planen, vilket skulle kunna tala för att exempelvis regeringsuppdrag kan vara en lämplig form. Eftersom ansvaret för den nationella planen är regeringens kan man argumentera för att initiativet för revideringen också bör ligga på regeringen. Det skulle möjligen ge regeringen mer kontroll över processen vad gäller deadlines och myndigheternas roll i arbetet. Den som ska ta ansvar för att initiera revideringen behöver dock följa om åtgärderna är tillräckliga och detta är en tämligen komplex uppgift som normalt läggs på myndigheterna.

Följande ansvarsfördelning föreslås för de olika uppgifter som följer av förordningen, vilka redogörs närmare för i nedanstående avsnitt.

Inlämning, offentliggörande och revidering av plan

Ansvaret för att lämna in planen föreslås ligga på regeringen medan Naturvårdsverket föreslås få ansvar för att lämna in underlag för revidering av planen.

Kartläggning

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för att sammanställa information om tillståndet för livsmiljötyper enligt artiklarna 4.9 och 5.7.

Havs och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för att sammanställa information om barriärer enligt artikel 9.1

Övervakning

Regeringen föreslås ge Naturvårdsverket (tillsammans med övriga berörda myndigheter) i uppdrag att utreda vidare hur ansvaret för övervakningen ska regleras.

Rapportering

Ansvaret för att rapportera föreslås ligga på Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter föreslås få i uppgift att bistå med underlag för rapporteringen.

Informationsförsörjning

Myndigheterna lämnar inget förslag om informationsförsörjning specifikt men bedömer att detta bör tillgodoses genom att Naturvårdsverket ges ansvar för att rapportera och initiera revidering av planen, i kombination med att andra myndigheter ges en skyldighet att lämna nödvändiga underlag. Offentliggörande av uppgifter enligt artikel 20.8 kan också komma att bli en viktig del av informationsförsörjningen.

1.2 Inlämning, offentliggörande och revidering av plan

Krav i förordningen

Artikel 16 stadgar att varje medlemsstat ska lämna in ett utkast till den nationella restaureringsplan som avses i artikel 14 och 15 till kommissionen senast den 1 september 2026. Kommissionen ska därefter bedöma utkastet och lämna synpunkter, varefter medlemsstaten har sex månader på sig att färdigställa, offentliggöra och lämna in den nationella restaureringsplanen till kommissionen.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.1 se över och revidera sin nationella restaureringsplan och inkludera kompletterande åtgärder senast den 30 juni 2032 och därefter senast den 30 juni 2042, samt minst en gång vart tionde år därefter. I artikel 19.2 framgår att medlemsstaten ska se över den nationella restaureringsplanen och vid behov revidera planen om den övervakningen som genomförs i enlighet med artikel 20 indikerar att de åtgärder som fastställs i den nationella planen inte kommer vara tillräckliga för att uppnå restaureringsmålen och fullgöra de skyldigheter som fastställs i artikel 4-13.

Problembeskrivning

Befintlig reglering

Det saknas bestämmelser om inlämning, offentliggörande och revidering av restaureringsplan i nuvarande lagstiftning. Det finns heller inget uttryckligt ansvar för myndigheterna att upplysa om sådana brister i de åtgärder som fastställts i restaureringsplanen som uppmärksammas i övervakningen eller för att ta initiativ till eventuell översyn och revidering av planen med anledning av detta.

Bedömning

Ansaret för att lämna in och revidera den nationella restaureringsplanen till kommissionen ligger enligt förordningen på medlemsstaten. Myndigheterna bedömer att det behövs bestämmelser som stadgar vem som ansvarar för denna process för att arbetet ska bli effektivt. Regeringens ansvar bör framgå i lag och Naturvårdsverkets i förordning.

Alternativa sätt att reglera ansvaret

Myndigheterna bedömer att ansvaret för att lämna in planen bör ligga på regeringen medan Naturvårdsverket föreslås få ansvar för att lämna in underlag för revidering av planen.

Eftersom arbetet med naturrestaurering är komplext och omfattar flera myndigheter kan det finnas fördelar med att ansvaret för revidering av planen pekas ut i en förordning. En jämförelse kan göras med hur revidering av den nationella planen för moderna miljövillkor har reglerats i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Även om de bakomliggande EU-rättsakterna skiljer sig åt finns stöd för att regeringen bedömt det som lämpligt att en nationell myndighet ges ansvar i förordning om att lämna förslag till nationell plan.

En alternativ lösning är att ansvaret för framtagande av underlag för revidering lämnas oreglerat. I det fallet får regeringen ta initiativ till översynen och ge i uppdrag till myndigheterna att ta fram förslag inför deadline, eller om det finns indikationer på att planen behöver ses över enligt artikel 19.2.

Om ansvaret hanteras genom regeringsuppdrag är det viktigt att myndigheterna får tillräckligt med tid för att ta fram förslaget. Vid översyn av den nationella planen till följd av artikel 19.2 kan tänkas att brister som identifierats inte nödvändigtvis medför att den nationella planen behöver revideras utan att ett mindre omfattande styrmedel som information och rådgivning skulle anses lämpligare. En ansvarsfördelning för artikel 19.2 skulle, om det anses lämpligt, därmed kunna kombineras med ett ansvar för information och rådgivning.

Eftersom skyldigheterna i artikel 19.2 är direkt kopplade till övervakning bör en kompletterande förordning reglera samma koppling, det vill säga att den eller de myndigheterna som utför övervakningen enligt artikel 20 även ska ges ansvar att uppfylla skyldigheterna i artikel 19.2. Eftersom Naturvårdsverket föreslås få ansvar för att ta fram underlaget för revidering föreslås de andra myndigheterna ansvara för att lämna in de underlag från övervakningen som behövs för att Naturvårdsverket ska kunna lämna det underlag som krävs för att uppfylla artikel 19.2. Om Naturvårdsverket inte får ansvar för att ta fram underlag för revidering kan ett alternativ vara att den eller de myndigheterna som utför övervakning enligt artikel 20 upplyser regeringen om de får indikationer på att de åtgärder som fastställs i den nationella planen inte är tillräckliga för att uppfylla målen. Därefter är det upp till regeringen att agera. Ett annat alternativ på ansvarsfördelning, som ger myndigheterna större ansvar, är att den eller de myndigheterna som utför övervakningen även ska lämna förslag på hur den nationella planen ska revideras till regeringen.

1.3 Kartläggning

Krav i förordningen

Artikel 4.9 och 5.7 ställer långtgående krav på kartläggning av livsmiljötyper och livsmiljöernas tillstånd. Till 2030 ska medlemsstaterna säkerställa att tillståndet för livsmiljötyperna är känt för 90 % av arealen fördelat över alla livsmiljötyper i bilaga 1. Detta förutsätter att medlemsstaten först behöver veta var livsmiljötyperna är och därefter vilket tillstånd de är i. Till 2040 höjs ribban ytterligare något då medlemsstaterna behöver veta livsmiljötypernas tillstånd på områdesnivå.

I marin miljö (artikel 5) är kraven likartade för livsmiljötyperna i bilaga II, men med en åtskillnad mellan livsmiljötyper i grupp 1-6 och grupp 7. För grupp 1-6 ska 50 % av arealen vara känd till 2030 och för grupp 7 50 % av arealen till 2040. Kunskap om alla områden med livsmiljötyp krävs till 2040 för grupp 1-6 och till 2050 för grupp 7. I skäl 74 till förordningen beskrivs de särskilda utmaningar som kartläggning och övervakning av marin miljö innebär. Mot bakgrund av detta medges att medlemsstaterna använder information om påverkansfaktorer och hot eller annan relevant information som grund för extrapolering vid bedömning av tillståndet i marina miljöer.

Konnektivitet i vattendrag inklusive barriärregister (artikel 9)

Artikel 9.1 sätter krav att Sverige ska inventera och identifiera artificiella barriärer som behöver avlägsnas vilka ska ingå i ett barriärregister som ska levereras som en del av den nationella restaureringsplanen. Vilka hinder som har avlägsnats ska rapporteras vart tredje år och registret ska uppdateras minst vart sjätte år med start 2031.

Befintlig reglering

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är enligt 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om bland annat klimat, mark, biologisk mångfald, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket ska enligt 3 § i instruktionen inom sitt ansvarsområde särskilt samordna uppföljning och utvärdering av generationsmålet och ett antal miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverket har också ansvar för att utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen. Naturvårdsverket ska vidare göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda på ett kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsverket ska i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde. Naturvårdsverket har enligt 2 § i instruktionen också ansvar för att

inom miljömålssystemet bl.a. utvärdera och utveckla arbetet med tillämpade samhällsekonomiska analyser inom miljö- och klimatområdet i samråd med berörda myndigheter och genomföra utvärderingar och analyser av styrmedel och möjligheterna att nå miljömålen etc. Vidare följer av 8 c § i instruktionen att Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år ska redovisa arbetet med naturvård och biologisk mångfald.

Havs- och vattenmyndigheten

Akvatisk miljö (artikel 4)

Enligt myndighetens instruktion 5 § framgår att HaV särskilt ska:

(p 8.) i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde,

(p 9.) ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008.

Varje vattenmyndighet ska enligt 7 kap vattenförvaltningsförordningen se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet finns och genomförs enligt artikel 8 och bilaga V i EU:s ramdirektiv för vatten.

Marin miljö (artikel 5)

Av havsmiljöförordningen 9 § första stycket punkten 1 jämfört med 4 § framgår att en inledande bedömning inom ramen för havsmiljöförvaltningen ska göras av Havs- och vattenmyndigheten. I bedömningen ingår att miljö tillståndet i havsområden ska bedömas vilket innefattar:

1. ekosystemens struktur, funktion och processer,
2. naturliga geomorfologiska, geografiska, biologiska, geologiska och klimatiska faktorer, och
3. fysikaliska, akustiska och kemiska förhållanden som är
 - a) naturliga, eller
 - b) påverkade av mänskliga aktiviteter inom eller utanför det berörda området.

Precisionen i den bedömning som görs inom ramen för havsmiljöförvaltningen motsvarar EUNIS 3. För att precisionen och omfattningen i bedömningen ska motsvara kraven i NRF behöver bedömningen förfinas till EUNIS 4.

Konnektivitet i vattendrag inklusive barriärregister (artikel 9)

Idag har Havs och vattenmyndigheten ingen systematisk informationshantering kopplat till konnektivitet i vattensystem. Myndigheten finansierar en biotopkarteringsdatabas hos länsstyrelsen där ett vandringshindersregister hanteras. Vandringshindersregistret har under 2025 kompletteras av länsstyrelserna med uppgifter som krävs för det barriärregister som ska upprättas enligt naturrestaureringsförordningen. Inom vattenförvaltningen sker en statusklassning utifrån konnektivitet och statusklassning per vattenförekomst hanteras i VISS. Strukturerad information om vilka barriärer som ligger till grund för klassningen saknas dock.

SMHI är enligt förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation– I 3 kap. § 8 informationsansvarig (Inspire) för inlandsytvatten och inlandshydrografi, inklusive dammar, vilket inkluderar dammregister och avrinningsnätverk. SMHIs dammregister innehåller en delmängd av det som krävs av ett barriärregister enligt förordningen.

Skogsstyrelsen

I Skogsstyrelsens instruktion 2 § anges att Skogsstyrelsen ansvarar för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §. 1 § har en bred formulering: Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Myndighetens lokala förankring är viktig. Vår bedömning är att det kan finnas delar av det som ligger i Skogsstyrelsens nuvarande ansvar som kan användas i för NRF-ändamål, men det är inte tydligt utifrån hur instruktionen är formulerad.

Bedömning

I dagsläget finns visst underlag om livsmiljötyper och dess tillstånd, dock inte tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 4.9 och 5.7.

Inom arbetet med regeringsuppdraget har det konstaterats att det kommer att krävas ett omfattande arbete för att uppfylla kraven på kartläggning och för att effektiv och adaptiv förvaltning, se vidare bilaga 6.11 om Övervakning. Kartläggning kan innebära både insamling och sammanställning av befintlig information och nya inventeringar. Hur kartläggningen ska ske kan variera beroende på vilken livsmiljötyp som ska kartläggas. För att uppfylla kraven på kartläggning till 2030 och 2040 finns behov av att utreda vilka informationsmängder (karteringar) som är aktuella, krav på ajourhållning, upplösning och kvalitet. Kunskapskravet sträcker sig även efter 2040 med en särskild ordning i marin miljö. Dessutom behöver en tydlig ansvarsfördelning till nationella myndigheter, uppdrag och en långsiktig finansiering komma på plats. Flera av de befintliga uppdragen kan också behöva anpassas för att svara mot de nya kraven i förordningen. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för att sammanställa information om tillståndet för livsmiljötyper enligt artiklarna 4.9 och 5.7. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för att sammanställa information om barriärer enligt artikel 9.1

Alternativa sätt att reglera ansvaret

Skulle ingen delegering av ansvar från regeringen till nationella myndigheter ske om kartläggning av livsmiljötyper åligger det regeringen att säkerställa att kraven i artikel 4.9 och 5.7 uppfylls. Risken får anses stor att Sverige inte skulle uppfylla skyldigheten att införa bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag.

Om ansvaret för att kartlägga livsmiljötyperna fördelas på flera olika myndigheter talar det för att ansvarsfördelningen bör regleras i en kompletterande förordning. En anledning till detta är att en kompletterande förordning ger en god översikt och en justering av ansvarsfördelningen skulle vara förhållandevis okomplicerad.

Om ansvaret för kartläggningen istället skulle landa på en eller fåtal myndigheter kan man överväga att reglera ansvarsfördelningen genom myndigheternas regleringsbrev.

Uppgiftsskyldighet

För att uppfylla kraven på kartläggning i artikel 4.9, 5.7 och 9.1 kan det finnas behov av att ålägga vissa aktörer en uppgiftsskyldighet att anmäla livsmiljötyper och artificiella barriärer till de ansvariga myndigheterna. En uppgiftsskyldighet skulle exempelvis kunna omfatta myndigheterna som ansvarar för förordningen, länsstyrelser och tillsynsmyndigheter som i sin verksamhet kommer i kontakt med livsmiljötyper. En uppgiftsskyldighet bedöms också krävas för framtagandet av underlag för revidering av restaureringsplanen och för rapportering. En uppgiftsskyldighet för barriärer enligt artikel 9 bedöms också vara lämplig.

En nackdel med uppgiftsskyldighet är att det kan bli betungande för aktörerna. Med hänsyn till den omfattande uppgiften att uppfylla kraven på kartläggning enligt artikel 4.9 och 5.7 bedöms det dock vara ett effektivt styrmedel för att uppnå målen med kartläggningen. För att uppgiftsskyldigheten ska få genomslag krävs troligen ett gediget arbete att upplysa om uppgiftsskyldigheten och vad den innebär. Å andra sidan är uppgiftsskyldigheten begränsad till när aktören konstaterat att det är en livsmiljötyp och eventuellt vilket tillstånd den är i. Med andra ord kan en aktör inte åläggas att utreda om det berörda området är en livsmiljötyp. En annan nackdel eller utmaning är att hitta ett rapporteringssystem som är effektivt och inte innebär dubbelarbete för uppgiftslämnaren.

En uppgiftsskyldighet kan utformas på olika sätt, beroende hur omfattande den önskas vara. En snäv uppgiftsskyldighet kan vara att endast prövningsmyndigheter omfattas. En bredare uppgiftsskyldighet kan vara att samtliga nationella myndigheter och kommuner omfattas. En ännu bredare uppgiftsskyldighet kan vara att även låta privatpersoner rapportera in livsmiljötyper. En annan tänkbar avgränsning är att uppgiftsskyldigheten enbart berör de livsmiljötyperna som anses svårast att kartlägga.

Myndigheterna bedömer att statliga förvaltningsmyndigheter, tillsynsmyndigheter, kommuner, och länsstyrelserna bör åläggas en skyldighet att lämna underlag till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för att myndigheterna ska

kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen. Eftersom föreskrifter med åligganden som riktar sig mot kommuner ska meddelas i lag föreslås ett bemyndigande i 7 kap. 35 § miljöbalken, se avsnitt 2.1 nedan.

1.4 Övervakning

Krav i förordningen

Artikel 20 ställer krav på medlemsstaterna att övervaka ett antal parametrar, bland annat tillstånd och trender för livsmiljöer. Det finns också krav på offentliggörande av uppgifter enligt artikel 20.8. Hur övervakningen ska genomföras är upp till de enskilda medlemsstaterna att bestämma. Om Sverige skulle komma att tillämpa undantaget i artikel 4.13 för några livsmiljötyper kommer det att ställas ytterligare krav på övervakning.

Befintlig reglering

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är enligt 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om bland annat klimat, mark, biologisk mångfald, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för bland annat miljöövervakning och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde.

Detta betyder att Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten samordnar större delen av den svenska miljöövervakningen och driver i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten det nationella miljöövervakningsprogrammet. Naturvårdsverket ansvarar för den terrestra miljöövervakningen genom fem av de tio programområdena; Landskap, Fjäll, Skog, Våtmarker och Jordbruksmark. En viktig genomförd komplettering är biogeografisk övervakning för att bättre svara på krav enligt art- och habitatdirektivet.

Enligt 3 § i Naturvårdsverkets instruktion ska Naturvårdsverket också ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar enligt 5 § i myndighetens instruktion för att, tillsammans med Naturvårdsverket för att fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar i marin miljö för att det tas fram övervakningsprogram inom havsmiljöförvaltningen för löpande övervakning av miljötillståndet och att dessa fastställs och genomförs. I genomförandet ska

Havs- och vattenmyndigheten samarbeta med Naturvårdsverket och andra myndigheter, kommuner och organisationer. HaV meddelar föreskrifter och vägleder om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen inom vattenförvaltningen.

Jordbruksverket

Jordbruksverket ansvarar för miljöövervakning av betesmarker och slåtterängar (kvalitetsuppföljning i ängs- och betesmarker) samt småbiotoper. Uppdraget har getts till Jordbruksverket genom myndighetens regleringsbrev.

Ett övervakningsprogram för biologisk mångfald i åkermark har också tagits fram. Under 2025 har Sveriges lantbruksuniversitet, på uppdrag av Jordbruksverket, genomfört en pilotstudie för att testa tillvägagångssättet. Övervakningen syftar bl.a. till att tillgodose behoven av övervakning till följd av det nya markdirektivet och naturrestaureringsförordningen. Även detta uppdrag framgår av myndighetens regleringsbrev.

Bedömning

Befintlig miljöövervakning behöver utvecklas för att uppnå kraven i artikel 20, se bilaga 6.11 om Övervakning. Det gäller framför allt att utveckla befintliga system för att:

- säkerställa att tillräcklig information fås för att följa upp livsmiljötyper och arters livsmiljöer som är föremål för restaureringsåtgärder
- bedöma och sätta nivåer för tillstånd och kvalitet
- samordna arbetet med befintliga och nya metoder för att ta fram heltäckande underlag, med fokus på fjärrdata.

Inom arbetet med regeringsuppdraget har det identifierats att det är fördelaktigt att ansvarsfördelningen för övervakning sker på ett tydligt sätt, bland annat för att dra lärdom av utmaningarna som uppstått till följd av bristande ansvarsfördelning till följd av art- och habitatdirektivet. Ett tydligt reglerat ansvar för övervakningen bedöms också vara viktigt med hänsyn till kraven på legalitet i förvaltningslagen. Det kan bli aktuellt att följa upp både enskilda åtgärder och långsiktiga och kumulativa effekter av flera åtgärder. Enskilda åtgärder kan exempelvis följas upp av den som utför åtgärden, medan de kumulativa effekterna kan behöva följas upp av en samordnande myndighet med en bättre överblick.

Det behöver närmare analyseras vad övervakningsarbetet enligt förordningen innebär och vilka myndigheter som kan åläggas specifika uppgifter innan man kan fördela ansvaret i en förordning, och myndigheterna föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket i uppdrag att utreda vidare hur ansvaret för övervakningen ska regleras, se avsnitt 2.3 nedan.

Alternativa sätt att reglera ansvaret

Det finns flera möjliga alternativa utformningar av ansvarsfördelning. Ett alternativ är att reglera ansvarsuppdeleningen för övervakning genom en kompletterande

förordning. Ett annat alternativ är uppdelning genom regleringsbrev. Ett tredje alternativ är överenskommelse mellan myndigheter, likt uppdelningen med övervakning och rapportering enligt art- och habitatdirektivet. Ett alternativ är också att inte göra någon ansvarsfördelning och därmed lämna det till regeringen att bedöma och vid behov införa en relevant ansvarsfördelning. Hur många myndigheter som blir involverade i övervakningen kan påverka valet av reglering. Om ett flertal myndigheter blir involverade kan det vara fördelaktigt med en kompletterande förordning eftersom det ger en bättre överblick och förutsägbarhet jämfört med exempelvis justeringar i regleringsbrev. Om man bedömer att ansvaret för övervakning kommer att variera mycket fram till 2050 kan det vara mer lämpligt att reglera det i myndigheternas regleringsbrev.

1.5 Rapportering

Krav i förordningen

Artikel 21 ställer krav på medlemsstaten att senast den 30 juni 2028 och därefter minst vart tredje år elektroniskt rapportera till kommissionen bland annat den areal som är föremål för restaureringsåtgärder som avses i artikel 4–12 och de hinder som avses i artikel 9 som har avlägsnats. Senast den 30 juni 2031, för perioden fram till 2030, och därefter minst vart sjätte år, ska medlemsstaterna elektroniskt rapportera uppgifter om bland annat framstegen med att genomföra den nationella restaureringsplanen, med att genomföra restaureringsåtgärderna och med att uppnå de mål och fullgöra de skyldigheter som fastställs i artikel 4–13. Om Sverige skulle komma att tillämpa undantaget i artikel 4.13 för några livsmiljötyper kommer det att ställas ytterligare krav på rapportering.

Befintlig reglering

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ska enligt 3 § i sin instruktion fördela medel för bland annat internationell rapportering i samråd med Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket ska vidare delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt, vilket följer av 4 § i instruktionen. I det arbetet ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt ansvara för internationell rapportering.

Havs- och vattenmyndigheten

Enligt myndighetens instruktion 4 § ska myndigheten samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Havs- och vattenmyndigheten fullgör även uppgifter vad gäller rapportering som följer av 9 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och enligt 39 § havsmiljöförordningen (2010:1341).

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen ska enligt 6 § i sin instruktion i fråga om sitt miljö- och friluftslivsarbete enligt 2 § första stycket 4, 5 och 7 i samma instruktion rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Jordbruksverket

Enligt Jordbruksverkets instruktion ska myndigheten samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Jordbruksverket ska enligt 19 § i fråga om sitt miljöarbete enligt 4 § 1 och 2 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Enligt 15 § förordningen (1998:915) om miljö hänsyn i jordbruket ska Jordbruksverket även ta fram underlag för rapportering enligt artikel 3.4 och artikel 10 i nitratdirektivet.

Boverket

Boverket ska enligt 7 § 9 i sin instruktion i fråga om sitt miljöarbete enligt 3 § 3 och 8 § 1, efter samråd med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs, rapportera till den myndigheten. I 8 § 1 framgår att myndigheten i fråga om byggd miljö ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering avseende miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska enligt 6 § 3 st i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Bedömning

För att förordningen ska ges ett effektivt genomslag behöver även rapporteringen utvecklas. Hur rapporteringen ska genomföras är upp till de enskilda medlemsstaterna att bestämma. Det finns inte någon tydlig uppdelning om vilka myndigheter som är ansvariga för rapportering för vilka livsmiljötyper. Eventuellt skulle det kunna tolkas in inom myndigheternas redan befintliga befogenheter.

Inom arbetet med regeringsuppdraget har det, liksom med övervakningen, identifierats att det är fördelaktigt att ansvarsfördelningen för rapporteringen sker på ett tydligt sätt, bland annat för att dra lärdom av utmaningarna som blivit till följd av bristande ansvarsfördelning till följd av art- och habitatdirektivet. Att få till en tydlig ansvarsfördelning för rapportering är brådskande. Den behöver senast vara på plats till den första rapporteringen 2028.

Alternativa sätt att reglera ansvaret

Myndigheterna bedömer att det vore lämpligt att reglera ansvarsuppdelningen för rapportering i en förordningsbestämmelse. Myndigheterna föreslår att ansvaret för att rapportera läggs på Naturvårdsverket, och att övriga myndigheter får i uppgift att bistå med underlag för rapporteringen. Vidare föreslås att Naturvårdsverket får i uppgift att tillgängliggöra informationen för allmänheten i enlighet med artikel 21.8 samt att övriga myndigheter får i uppgift att bistå med underlag för rapporteringen. Eftersom rapporteringen sker med en intervall på tre och sex år till skillnad från miljöövervakningen, och troligen involverar färre myndigheter bedöms det vara fördelaktigt med en tydlig reglering i en förordningsbestämmelse, inte minst medtanke på att behovet är brådskande.

En alternativ lösning vore att reglera ansvaret genom myndighetsinstruktioner, regleringsbrev eller genom överenskommelse mellan myndigheter likt uppdelningen med övervakning och rapportering enligt art- och habitatdirektivet. Ett alternativ är också att inte göra någon ansvarsfördelning och därmed lämna det till regeringen att bedöma och vid behov införa en relevant ansvarsfördelning.

1.6 Informationsförsörjning

Krav i förordningen

I naturrestaureringsförordningen finns krav på information som behövs för planering och revidering av plan, genomförande, övervakning, uppföljning och rapportering. Exempel på artiklar som innehåller krav på information som behövs för dessa områden i någon form är artiklarna 4, 5, 9, 10, 11, 12, 20 och 21. Informationsbehoven enligt förordningens krav är komplex, varför dessa inte räknas upp i detalj här.

Befintlig reglering

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är den enda myndighet som idag har ett utpekat ansvar för att samordna informationsförsörjning i sin instruktion. Enligt 3 § i instruktionen ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning samt göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda på ett kostnadseffektivt sätt.

I förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation (INSPIRE) finns vissa krav på uppgiftsskyldighet. Naturvårdsverket har enligt 3 kap. 30 § en skyldighet att tillhandahålla ”nationella inventeringar av våtmarker, naturtyper i och utanför skyddade områden samt naturtyper i särskilt utpekade skyddsvärda områden”. Denna skyldighet omfattar de data Naturvårdsverket har eller tar fram, men innebär inget krav att myndigheten ska ta fram eller uppdatera data. Även lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data bör noteras i detta

sammanhang. Dock har myndigheterna inte tittat närmare på dessa lagstiftningar i dagsläget.

Havs- och vattenmyndigheten

Enligt 5 § i myndighetens instruktion ska Havs- och vattenmyndigheten ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde. Vidare ska myndigheten inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete, samt göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen enligt sin instruktion ansvar i fråga om bland annat:

- Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndighetens lokala förankring är viktig.
- biotopskyddsområden beslutade av Skogsstyrelsen,
- naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart,
- skoglig regionindelning,
- nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden.

Jordbruksverket

Enligt 3 kap. 30 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation har Jordbruksverket visst informationsansvar i fråga om den nationella inventeringen av ängs- och betesmark.

Bedömning

För att kunna möta naturrestaureringsförordningens krav på information som behövs för planering och revidering av planer, genomförande, uppföljning och rapportering, krävs att myndigheterna säkerställer samlad kunskap på ett strukturerat sätt över tid. Detta kräver en tydlig ansvarsfördelning för informationsförsörjning som bör utgå från varje myndighets verksamhetsansvar och uppdrag enligt myndighetsinstruktion och annan lagstiftning.

För att få en nationell helhetsbild och ett samlat underlag för rapportering till EU bedömer myndigheterna att Naturvårdsverket ska ges ansvar för att rapportera och initiera revidering av planen, i kombination med att andra utpekade myndigheter ges en skyldighet att lämna nödvändiga underlag. Därtill ska Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten sammanställa information om tillståndet för livsmiljötyper enligt artiklarna 4.9 och 5.7. Övervakning och offentliggörande av uppgifter enligt artikel 20.8 kan också bli en viktig del av informationsförsörjningen.

För att det ska bli tydligt vilken myndighet som ansvarar för att lämna vilket underlag till Naturvårdsverket behöver ansvarsfördelning utredas vidare utifrån

befintligt verksamhetsansvar och ekosystemstyperna för: Myndigheterna bedömer att detta täcks av förslaget i om utredning av ansvarsfördelning av övervakning (se avsnitt 2.3 nedan) samt åtgärdsförslaget om Övergripande styrning och granskning av förordningens genomförande (se avsnitt 6.1.7 i bilaga 6.1 om Övergripande åtgärder)

- Kunskapsinhämtning (till exempel om tillståndet i ekosystemen)
- Övervakning (inklusive uppföljning av åtgärdernas effekter i förhållande till målen för de olika ekosystemstyperna enligt de olika artiklarna i Naturrestaureringsförordningen).
- Genomförande och uppföljning av åtgärder i den nationella restaureringsplanen
- Möjlighet att föreslå behov av revidering av nationell restaureringsplan baserat på kunskapsinhämtning och övervakning.

Alternativa sätt att reglera ansvaret

Ansvaret kan fördelas på en eller flera myndigheter inom deras respektive ansvarsområde, men för att få en nationell helhetsbild och ett samlat underlag för rapportering till EU föreslås att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ges rätt att samla in och sammanställa information och att tillgängliggöra den enligt bestämmelserna i förordningen.

Man kan också överväga en reglering där varje berörd myndighet för respektive ekosystemtyp får ett tydligt utpekat mandat för, kunskapsinhämtning (t ex om tillståndet i ekosystemen), övervakning (inklusive uppföljning av åtgärdernas effekter i förhållande till målen för de olika ekosystemstyperna enligt de olika artiklarna i förordningen), genomförande och uppföljning av åtgärder i den nationella restaureringsplanen samt möjlighet att föreslå behov av revidering av nationell restaureringsplan baserat på kunskapsinhämtning och övervakning. Det faller då under varje myndighets ansvar och mandat att samla in, lagra, sammanställa, analysera, förvalta och tillgängliggöra den information som myndigheten behöver för att fullgöra sitt uppdrag inom ramen för sitt verksamhetsområde.

2. Författningsförslag om ansvarsfördelning

Förslag till författningsändringar lämnas i bilaga 3.

2.1 Nya bestämmelser i 7 kap. 34-35 §§ miljöbalken

Myndigheterna föreslår en ny bestämmelse i 7 kap. 34 § miljöbalken som stadgar att det ska finnas en nationell plan för naturrestaurering och att regeringen ska besluta planen. Det föreslås också att regeringen ges ett uttryckligt ansvar att till kommissionen lämna in restaureringsplan enligt artiklarna 16, 17.6 och 19 i naturrestaureringsförordningen.

Vidare föreslås ett bemyndigande i 7 kap. 35 § miljöbalken för regeringen att meddela föreskrifter som reglerar kommunernas åligganden enligt naturrestaureringsförordningen.

Motiv

Myndigheterna bedömer att det bör framgå i miljöbalken att det ska finnas en nationell restaureringsplan och att regeringen är ansvarig för att lämna in den till kommissionen. Naturrestaureringsförordningen riktar sig till medlemsstaterna och ansvaret för att Sverige som medlemsstat lever upp till kraven ligger ytterst hos regeringen, men det bedöms ändå lämpligt att uttryckligen reglera att ansvaret för inlämning av planen ligger på regeringen.²

Av 8 kap. 2 § 3 regeringsformen följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Myndigheterna bedömer att den reglering som föreslås framgå av förordningen nedan kräver bemyndigande för de delar som innebär åligganden för kommunerna.

² Jfr 4 kap. 10 § miljöbalken.

2.2 Ansvarsfördelning av uppgifter som följer av förordningen

Myndigheterna föreslår att regeringen beslutar om en förordning som kompletterar naturrestaureringsförordningen och bidrar till dess praktiska tillämpning och effektiva genomslag. Den kompletterande förordningen föreslås innehålla bestämmelser om hur ansvaret ska se ut för att kraven i naturrestaureringsförordningen uppfylls. Detta omfattar framtagande och revidering av den nationella restaureringsplanen, sammanställning av sådan information som avses i artikel 4.9, 5.7 och 9.1 samt rapportering och offentliggörande av uppgifter enligt artikel 21. Förordningen föreslås även reglera uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna.

Motiv

Naturrestaureringsförordningen innehåller bl.a. bestämmelser om kartläggning och revidering av restaureringsplanen. Myndigheterna bedömer det som angeläget att det finns bestämmelser som gör att förordningen kan tillämpas i praktiken och få ett effektivt genomslag. För att öka tydligheten i gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvarsområden och fördelning av arbetsuppgifter bedöms nuvarande skrivningar i myndighetsinstruktionerna medföra vissa oklarheter. Överenskommelser mellan myndigheter bedöms inte heller vara ett tillräckligt verktyg för att uppnå en tydlig ansvarsfördelning. Som exempel finns idag ingen tydlig fördelning kring ansvaret för art- och habitatdirektivets livsmiljötyper och arter som förekommer både på land och i vatten. Myndigheterna bedömer sammantaget att det finns skäl att delegera ansvar från regeringen till de nationella expertmyndigheterna genom en kompletterande förordning som innehåller en samlad ansvars- och uppgiftsfördelning för naturrestaureringsförordningen.

2.3 Fortsatt utredning om ansvarsfördelning av övervakning

Myndigheterna föreslår att regeringen ger Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket i uppdrag att utreda vidare hur ansvaret för övervakningen i enlighet med naturrestaureringsförordningen ska regleras.

Motiv

Genom myndighetens instruktion har Naturvårdsverket ett förvaltningsansvar avseende mark och biologisk mångfald, liksom för miljöövervakningen inom sitt ansvarsområde. I dagens miljöövervakning ingår såväl övervakning av landskap och livsmiljötyper, som arter och genetisk inomartsvariation. Havs- och vattenmyndigheten har dock inte motsvarande tydliga ansvar inom det akvatiska området. I ansvaret ingår att efter samråd med övriga berörda myndigheter och

organisationer ansvara för genomförandet av samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde.

Myndigheterna bedömer att befintlig miljöövervakning behöver utvecklas och breddas för att kraven i naturrestaureringsförordningen ska uppnås. Det behöver närmare analyseras vad övervakningsarbetet enligt förordningen innebär och vilka myndigheter som kan åläggas specifika uppgifter innan man kan fördela ansvaret i en förordning. Det föreslås därför att regeringen ger Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket i uppdrag att utreda vidare hur ansvaret för övervakningen ska regleras.

Tills ansvaret är utrett regleras ansvaret för övervakningen i enlighet med befintliga myndighetsinstruktioner.

3. Konsekvensutredning av förslag till författningsändring

I avsnitt 2 beskrivs de författningsändringar som lämnas för att tydliggöra ansvarsfördelning utifrån uppgifter i förordningen. Författningsändringarna finns i bilaga 3. I detta avsnitt redogör vi för en konsekvensutredning av det lämnade förslaget.

3.1 Konsekvenser för staten

Naturvårdsverket föreslås ansvara för att ta fram underlag för revidering av plan, rapportering och kartläggning enligt artikel 4.9. Havs- och vattenmyndigheten föreslås ansvara för övervakning och kartläggning enligt artikel 5.7 och 9.1. Statliga förvaltningsmyndigheter, tillsynsmyndigheter och länsstyrelserna föreslås åläggas en skyldighet att lämna underlag till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen. Förslaget bedöms innebära ett ökat ansvar för de statliga myndigheter som pekas ut i förordningen vilket kommer att kräva resurser i form av tillkommande kostnader för förvaltning. Mer exakta kostnader, till exempel antal årsarbetskrafter, har inte kunnat utredas i detta regeringsuppdrag. Detta bedöms klara i framtida budgetarbete. För kartläggningen enligt artikel 4.9 och 5.7 tillkommer också kostnader för utveckling av system och övervakning.

3.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner föreslås åläggas en skyldighet att lämna underlag till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen, vilket bedöms kräva vissa resurser i form av kostnader för förvaltningen

3.3 Konsekvenser för företag

Den föreslagna förordningen medför inga direkta skyldigheter för företag, däremot kan dessa påverkas indirekt när myndigheter ska fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.

3.4 Konsekvenser för andra enskilda

Den föreslagna förordningen medför inga direkta skyldigheter för andra enskilda, däremot kan dessa påverkas indirekt när myndigheter ska fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.

3.5 Övriga konsekvenser

Förslaget syftar till att bidra till en effektiv och praktisk tillämning av naturrestaureringsförordningen i Sverige och bedöms inte medföra några övriga konsekvenser.

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

Förslaget syftar till att bidra till en effektiv och praktisk tillämning av naturrestaureringsförordningen i Sverige och bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet.