

SKRIVELSE
2026-02-18

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

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

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. UPPDRAGET	6
1.1 Genomförande av uppdraget	6
1.2 Redovisningens innehåll	8
2. FÖRSLAGET TILL PLAN	10
2.1 Del A – Information om målen	10
2.2 Del B – Nationell strategi för att uppnå restaureringsmålen och fullgöra skyldigheterna	13
2.3 Del C - Åtgärder	16
3. BEDÖMNING AV FÖRSLAGET TILL PLAN	19
3.1 Möjligheten att nå målen	19
3.2 Konsekvenser av förslaget till plan	22
4. FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR	27
4.1 Ansvarsfördelning till följd av uppgifter i förordningen	27
4.2 Förslag till följd av kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring	28
5. OM DET FORTSATTA ARBETET	30

Sammanfattning

Den här redovisningen innehåller myndigheternas *förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar till följd av EU:s förordning om restaurering av natur*.¹ Förslaget innehåller åtgärder som myndigheterna bedömer att Sverige behöver genomföra för att leva upp till de bindande målen i EU:s naturrestaureringsförordning.

Förslaget är ett beslutsunderlag till regeringen i den fortsatta beredningen av det utkast till nationell restaureringsplan som Sverige ska lämna in till EU-kommissionen senast 1 september 2026. Beslut om Sveriges första nationella restaureringsplan fattas som senast 1 september 2027.

Åtgärder för en motståndskraftig natur

Förslaget på plan för att restaurera svensk natur innehåller förslag på åtgärder för att bevara och återskapa viktiga livsmiljöer som annars riskerar att gå förlorade. Åtgärderna ska leda till en varaktig motståndskraftig natur med rik biologisk mångfald. De föreslagna åtgärderna kan grupperas i fysiska åtgärder, utredningsförslag, ersättningar, rådgivning, vägledning, områdesskydd och avsättningar samt regelförändringar.

Ändamålsenliga ersättningar avgörande för frivillighet

Att restaurera stora arealer av svensk natur berör många aktörer som kommuner, näringsliv, organisationer och civilsamhälle. Myndigheternas förslag bygger i hög utsträckning på att aktörer frivilligt bidrar till genomförandet av restaureringsåtgärder. För att det ska fungera behövs ändamålsenliga ersättningsmodeller och andra ekonomiska styrmedel. Även åtgärder som rådgivning, vägledning och samordning är avgörande för att lyckas med en hög grad av frivilliga insatser.

Utredningsuppdrag ger viktiga förutsättningar

Ett antal åtgärder i förslaget handlar om nya utredningsuppdrag. Dessa åtgärder syftar till att öka Sveriges kunskap och kapacitet inom naturrestaurering. Mer kunskap behövs bland annat om tillståndet för våra livsmiljötyper och livsmiljöer för arter, hur de utvecklas över tid och effekter av olika åtgärder. Även Sveriges kapacitet att planera och genomföra åtgärder för naturrestaurering behöver öka när vi skalar upp arbetet med att bevara och återställa svensk natur.

En mix av åtgärder för Sveriges ekosystem

Många av åtgärdsförslagen är specifikt kopplade till de olika ekosystemen och livsmiljötyperna som vi ska bevara och återskapa. Här föreslås en mix av åtgärder som skiljer sig åt för de olika ekosystemen eftersom förordningens mål och de bakomliggande problemen varierar. För skogsekosystemet handlar det till exempel primärt om att bevara och utveckla befintliga värden genom till exempel skydd och

naturvårdande skötsel men även ett anpassat brukande. För jordbruksekosystemet gäller istället att artrika ängs- och betesmarker behöver skötas om kontinuerligt för att inte växa igen. Då krävs åtgärder för att vända trenden med nedläggningen av jordbruk och istället få fler att bruka mark på fler platser i Sverige. För våtmarker finns ett stort behov av hydrologisk restaurering och flera förslag syftar till att hindra ytterligare utdikning eller annan exploatering som riskerar påverka en livsmiljötyp. För pollinatörer behövs exempelvis strategisk samverkan och skötsel av artrika infrastrukturemiljöer. För limniska ekosystem handlar det om att förbättra förutsättningar för ekosystemen på landskapsnivå i hela avrinningsområden. I marina ekosystem är det viktigt att säkerställa att de arealer av livsmiljötyper som finns idag bibehålls och inte riskerar att försämrats eller förloras och för att förbättra tillståndet måste de största belastningarna åtgärdas. För urbana ekosystem behövs mer kunskap, bättre underlag och vägledning för att både bevara och på sikt öka urbana grönytor och trädkrontäckning. Åtgärder kopplade till de olika ekosystemen beskrivs i bilagorna för respektive ekosystem.

Nå målen och värna svenska företags konkurrenskraft

Ett viktigt ingångsvärde i uppdraget med att ta fram förslaget har varit att värna svenska företags konkurrenskraft. Det har gjorts dels genom att inte förslå åtgärder som går längre än vad förordningen kräver, dels genom att nyttja den flexibilitet och de undantag som finns i förordningen, där det har varit lämpligt. Myndigheterna har också beaktat konsekvenser för företagen och deras konkurrenskraft i utformningen av förslag på åtgärder och styrmedel. Målsättningen har varit att ta fram kostnadseffektiva, pricksäkra och genomförbara åtgärder och styrmedel som bidrar till att Sverige når förordningens mål med minsta möjliga konsekvenser för företagen.

Långsiktig investering i robusta samhällsfunktioner

Kostnader för samtliga åtgärdsförslag uppskattas till 20 miljarder kronor årligen till 2032. Det är något mer än en dubbling av nuvarande medel för redan pågående åtgärder (9 miljarder kronor/år). Att genomföra åtgärder för livsmiljötyper som samtidigt säkrar viktiga samhällsfunktioner som tillgång till rent vatten, långsiktig livsmedelsförsörjning, ökad klimatanpassning och attraktiva städer kräver investeringar. Myndigheternas bedömning är att det är mer kostnadseffektivt att göra dessa investeringar nu än att vänta tills livsmiljöer, ekosystem och tjänster de ger samhället går förlorade. Det är dock viktigt att poängtera att angivna kostnader i förslaget är grova kostnadsuppskattningar i ett tidigt skede och inte ett färdigt underlag för kommande budgetarbete.

Mer kunskap och kapacitet behövs för att nå målen

För att nå målen i naturrestaureringsförordningen till 2050 behöver pågående naturvårdsarbete effektiviseras och öka i omfattning. I vilken utsträckning de samlade åtgärderna i förslaget kommer att räcka för att vi ska nå målen beror på *om* och *hur* de genomförs och tillämpas.

För att genomförandet ska bli framgångsrikt behöver Sverige mer kunskap och kapacitet att genomföra restaureringsåtgärder. Mer kunskap om tillståndet för våra livsmiljötyper och arter samt möjligheten att följa detta över tid är grunden för att vi ska kunna planera och prioritera träffsäkra åtgärder i rätt ordning över tid, det är därmed grunden för ett kostnadseffektivt genomförande av förordningens krav. En ökad kapacitet för att genomföra och följa fysiska restaureringsåtgärder behövs också om Sverige ska klara av att leva upp till målen i förordningen.

En process i flera steg

Förslaget redovisar vilka åtgärder som behövs för att nå målen till 2030. Tiden bortom 2032 beskrivs mer översiktligt. Förslaget är således ett första steg, och kan betraktas som både förslag till plan och som en strategisk inriktning. Vissa av åtgärderna 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. Många av åtgärderna som ger fysiska resultat i närtid handlar om att skala upp insatser som redan pågår.

Ytterligare analyser för att ta vara på synergier mellan åtgärder

Omfattningen av arbetet har resulterat i att de samlade åtgärdsförslagen inte är helt genomlysta med avseende på eventuella överlapp respektive eventuella konflikter mellan åtgärdsförslag eller mellan åtgärdsförslag och andra samhällsmål. För att planen ska genomföras på ett sätt som är kostnadseffektivt och tar vara på synergier, samt är tydlig med målkonflikter, behöver flera områden i planförslaget analyseras ytterligare på en övergripande nivå.

Ett av dessa områden är att förslaget till nationell restaureringsplan kan medföra risker för Sveriges livsmedelsförsörjning vad gäller markavvattningsfrågorna. Målkonflikterna mellan restaurering av våtmarker, sjöar och vattendrag och markavvattning för jordbrukets behov kräver avvägningar som inte varit möjliga att göra inom ramen för detta regeringsuppdrag. Innan förslagen går vidare till en restaureringsplan behövs ett riktat uppdrag med tydlig politisk styrning om hur vattenfrågor kopplat till jordbruksmark ska hanteras och värderas med hänsyn tagen till alla relevanta samhällsmål inklusive livsmedelsförsörjningen.

1. Uppdraget

I september 2024 fick Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen samt Boverket, och utifrån inhämtad kunskap och synpunkter från länsstyrelserna, utarbeta ett förslag till nationell naturrestaureringsplan enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869 (nedan kallad förordningen). I uppdraget ingår att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen, samt att lämna en konsekvensutredning av förslagen.

I syfte att förslaget till plan och eventuella författningsändringar inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar, i synnerhet för svenska företag, än vad som bedöms nödvändigt ska den flexibilitet som finns i förordningen analyseras och nyttjas till fullo där det är möjligt. För att skydda svenska företags konkurrenskraft i genomförandet av EU-förordningen ska förslaget till plan och eventuella författningsförslag inte gå utöver miniminivån i förordningen.

En beskrivning av uppdragets genomförande delredovisades till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) i november 2024. Boverket har i redovisningarna huvudansvar för förslag kopplat till artikel 8 i förordningen

1.1 Genomförande av uppdraget

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts i projektform, i tät samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Boverket och Naturvårdsverket. Projektet har genomförts med en gemensam projektledning, en gemensam styrgrupp och 13 delprojekt. Sju delprojekt har hanterat de olika sakområdena för biologisk mångfald som finns i förordningen¹. Det övergripande ansvaret och myndigheternas deltagande i delprojekt illustreras i Tabell 1 nedan.

Sex delprojekt har hanterat tvärgående frågor: juridisk analys, konsekvensutredning, miljöbedömning, delaktighet, kommunikation och informationsförsörjning. Samtliga myndigheter har deltagit i dessa delprojekt och Naturvårdsverket har haft drivansvar.

Under hösten 2025 skapades även en myndighetsgemensam arbetsgrupp inom projektet för att diskutera övervakningsfrågor utifrån förordningen.

¹ För artikel 13 har myndigheterna haft ett gemensamt ansvar.

Tabell 1. Myndigheternas deltagande i arbete med de olika artiklarna inom förordningen. Myndigheten med huvudsakligt ansvar för artikeln, är markerad med **X (fet stil)**. Tabellen (eller X:en) säger i övrigt inget om omfattningen av respektive myndighets deltagande).

Artikel eller delprocess	Naturvårds- verket	Havs- och vatten- myndigheten	Skogs- styrelsen	Jordbruks- verket	Boverket
4 Restaurering av land-, kust- och sötvattens ekosystem	X	X	X	X	
5 Restaurering av marina ekosystem		X		X	
8 Restaurering av urbana ekosystem	X		X		X
9 Naturliga konnektiviteten hos vattendrag och naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan		X	X	X	
10 Restaurering av populationer av pollinatörer	X		X	X	
11 Restaurering av Jordbruksekosystem	X		X	X	
12 Restaurering av skogsekosystem	X	X	X		

Länsstyrelsen har deltagit genom delaktighetsprocessen och genom insatser i särskilda frågor.

Förslaget till plan har tagits fram utifrån de ramar om bland annat måluppfyllelse och beaktande av vetenskapliga rön som framgår av artikel 14. Därefter har de samhällsekonomiska konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna analyserats. I enlighet med förordningens krav på transparens i utarbetandet av plan, har förslaget till plan tagits fram i dialog med relevanta externa aktörer, inklusive statliga myndigheter, kommuner, forskare, företag och organisationer.

Om miljökonsekvensbeskrivningen

Myndigheter som upprättar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning om genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 3 § miljöbalken). Eftersom naturrestaureringsförordningen innehåller krav om att medlemsstaterna ska upprätta en nationell naturrestaureringsplan, omfattas denna av de svenska bestämmelserna om strategisk miljöbedömning.

Tidigt i processen gjordes bedömningen att förslaget till plan kan förväntas ge betydande positiv påverkan på biologisk mångfald och kan riskera att ge upphov till betydande negativ påverkan på andra miljöaspekter. Därefter har en strategisk miljöbedömning av naturrestaureringsplanen genomförts och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) har tagits fram som redovisas i bilaga 2.

Miljökonsekvensbeskrivningen beskriver både positiva och negativa miljöeffekter av de åtgärder som finns med i förslaget till nationell restaureringsplan (i denna MKB kallat "planförslaget"). Miljöbedömningen har löpt parallellt med planprocessen, i syfte att integrera miljöaspekter i arbetet med naturrestaureringsplanen, så att en hållbar utveckling främjas.

Om delaktighetsarbetet

En nationell plan för naturrestaurering berör många, inklusive näringsliv, myndigheter, kommuner och civilsamhället. Förordningen ställer dessutom krav på transparens och att involvera en stor mängd av samhällets aktörer och allmänheten i framtagandet och genomförandet. Förslaget har därför tagits fram i dialog med många olika aktörer, i syfte att dessa ska bidra till planens innehåll och samtidigt skapa förutsättningar för att genomföra förordningen.

Dialogen har genomförts i fyra steg där myndigheterna först informerade brett om förordningen, regeringsuppdraget och processen genom informationsfilmer och webinarier. Därefter genomfördes två dialoger, en första dialog i syfte att samla inspel till framtagandet av ett första utkast till plan och en andra för att få inspel på, och vidareutveckla, det första utkastet. Eftersom innehållet är omfattande och intressenterna många har flera riktade dialogmöten hållits. I anslutning till leverans av regeringsuppdraget görs en återkoppling till berörda aktörer om det förslag som lämnas till regeringen. Deltagarna i dialogen har genomgående uttryckt önskemål om att få planen på remiss innan den skickas till EU-kommissionen.

Allmänheten och andra organisationer har haft möjlighet att komma med inspel via webbenkäter. Projektet har även informerat löpande via nyhetsbrev, sociala medier och myndigheternas webbplatser.

Projektet har genomfört en konsultation utifrån 2 § lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Inbjudna organisationer var i enlighet med konsultationsordningen Sametinget, Samerådet och Svenska Samernas Riksförbund (SSR).

Utöver dialoger på nationell nivå har ett antal bilaterala dialoger hållits med Finland och Danmark. Myndigheterna har också deltagit vid möten som initierats av någon medlemsstat eller EU-kommissionen, samt, under instruktion från Regeringskansliet, i möten med expertgrupp och kommitté som finns knutna till arbetet med förordningen från EU-kommissionens sida.

1.2 Redovisningens innehåll

I skrivelsen redovisas regeringsuppdraget om att ta fram ett *förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar till följd av EU:s förordning om restaurering av natur*².

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869, i fortsättningen kallad "förordningen".

Redovisningen innehåller myndigheternas underlag till regeringens fortsatta beredning av det utkast till nationell restaureringsplan som Sverige ska lämna till EU-kommissionen senast 1 september 2026. Beslut om Sveriges första nationella restaureringsplan fattas senast 1 september 2027.

Redovisningen innehåller även de förslag till författningsändringar som myndigheterna bedömer är nödvändiga på kort sikt för att Sverige ska kunna tillämpa och efterleva förordningen. Vi lämnar även författningsförslag för några få av de åtgärder som föreslås ingå i den nationella planen.

Redovisningen består av denna skrivelse samt följande bilagor:

- 1 Förslag till nationell restaureringsplan i EU:s gemensamma format**
- 2 Miljökonsekvensbeskrivning**
 - 2.1 Redogörelse från samråden inom miljöbedömningsprocessen
- 3 Författningsförslag**
- 4 Översikt av förslaget till plan som helhet**, inklusive beskrivning av utgångspunkter i arbetet, tillämpning av undantag, tolkning och tillämpning av kraven om kontinuerlig förbättring och att förhindra avsevärd försämring, planförslaget som helhet och sammanfattande bedömning av förslaget.
- 5 Analys av uppgifter som följer av förordningen** samt konsekvensutredning av lämnade förslag på området.
- 6 Konsekvensutredning av alla åtgärder som ingår i förslaget till plan**
 - 6.1 Övergripande åtgärder (åtgärder som berör flera ekosystem eller möjligheten att genomföra arbetet med den nationella planen).
 - 6.2 Jordbruksekosystem (gräsmarker och andra betespräglade livsmiljötyper inom artikel 4 samt artikel 11).
 - 6.2.1 Bilaga Jordbruksekosystem
 - 6.3 Skogsekosystem (skogliga livsmiljöer inom artikel 4 samt artikel 12).
 - 6.3.1 Bilaga Skogsekosystem
 - 6.4 Sjöar och vattendrag (limniska livsmiljöer och svämplan inom artikel 4 samt artikel 9).
 - 6.5 Marina miljöer (marina livsmiljöer inom artikel 4 samt artikel 5).
 - 6.6 Våtmarker (våtmarkernas livsmiljöer inom artikel 4).
 - 6.7 Övriga land- och kustekosystem (de livsmiljöer inom artikel 4 som inte inkluderats i kapitlen ovan).
 - 6.8 Pollinatörer (artikel 10).
 - 6.9 Arter (åtgärder för de arter som det finns mål för inom artikel 4 och 5).
 - 6.10 Urbana ekosystem (artikel 8).
 - 6.11 Övervakning (artikel 20).

Beslut om denna redovisning har fattats av Naturvårdsverkets generaldirektör Johan Kuylenstierna den 26 februari 2026 (NV-07136-24). Havs- och Vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har beslutat om att ställa sig bakom skrivelsen, som omfattar förslag till nationell restaureringsplan i EU:s gemensamma format, miljökonsekvensbeskrivning, författningsförslag och konsekvensanalys. Respektive myndighet står bakom de

förslag till åtgärder och de underlag som tagits fram inom respektive myndighets ansvarsområde. Boverket står enbart bakom sina förslag till åtgärder.

2. Förslaget till plan

Naturrestaureringsförordningen inför bindande mål som alla medlemsländer ska uppnå. Det övergripande målet är att restaurera minst 20 procent av EU:s land- och havsområden senast 2030 och alla ekosystem som behöver återställas senast 2050. Förordningen omfattar alla ekosystem, såsom skogs- och jordbrukslandskap, limniska och marina miljöer samt urbana ekosystem.

Förordningen beskriver inte i detalj hur målen ska nås. Det är upp till varje medlemsstat att planera och besluta om detta genom att ta fram en nationell restaureringsplan som beskriver hur målen ska nås. I förordningen specificeras den nationella restaureringsplanens innehåll, och formatet för planen är beslutat genom en genomförandeförordning³.

Formatet är indelat i tre delar (A, B och C). I del A beskrivs hur planen har arbetats fram, hur den bidrar till förordningens övergripande mål (artikel 1) och sidovinster inom andra miljöområden, kostnader och finansiering med mera. I del B beskrivs vad målen i förordningens artiklar 4–5 och 8–13 innebär för medlemsstaten. I del C redovisas alla åtgärder som medlemsstaten bedömer behövs för att nå målen i förordningen.

Förslag till plan redovisas i angivet format i bilaga 1.

2.1 Del A – Information om målen

I del A beskrivs bland annat medlemsstatens bidrag till de övergripande mål och målsättningar som finns i naturrestaureringsförordningens artikel 1, tillsammans med information om hur medlemsstaten har beaktat andra politikområden för att hitta synergier, finansiell information samt frågor som rör övervakning och översyn av åtgärderna.

Bidrag till övergripande mål

Sveriges naturrestaureringsplan ska i denna första version innehålla en uppskattning av hur stor areal av land- respektive havsområden som planens åtgärder omfattar 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. Innan arealerna aggregeras behöver de

³ 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

kontrolleras, och det görs lämpligen 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 för dessa ekosystem till 2050.

Synergier med andra samhällsmål

I avsnittet beskrivs sidovinster (synergier) med den nationella planen och samhällsmål om att bland annat begränsa klimatförändringar, nationella anpassningsstrategier och den gemensamma jordbrukspolitiken.

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 koluttaget i ekosystemen vilken är avgörande för att tackla klimatkrisen.

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, användbara även för markägare, kommuner och företag och kan begränsa risken för oavsiktliga konsekvenser.

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.

Finansieringsbehov och kostnadsbedömningar

Arbetet med finansieringsbehov till följd av förordningen har skett i samverkan mellan myndigheterna. Målet har varit att leverera grova kostnadsuppskattningar som bygger på gemensamt framtagna schabloner och nyckeltal. Kostnader för

befintliga och nya åtgärder redovisas tillsammans. Redovisade kostnadsskattningar ska ses som en första bedömning i tidigt skede och är inte ett färdigt underlag för kommande budgetarbete.

Kostnadsuppskattningar för de åtgärdsförslag som läggs fram i planen är förknippade med betydande osäkerheter. Utmaningar är bland annat kostnadssättning av åtgärder, att säkerställa likvärdighet i beräkningarna, och att undvika dubbelräkning.

Kostnader för samtliga åtgärdsförslag 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 Sverige.⁴ Det ytterligare behovet av medel till åtgärder uppskattas till cirka 11 miljarder kronor årligen, 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. Kostnaderna 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 omkring en dubbling jämfört med nuvarande utgifter för naturvård, biologisk mångfald och restaurering. För jordbruksekosystem uppskattas finansieringsbehoven öka med cirka 40 procent jämfört med idag. För våtmarker är finansieringsbehovet för tillkommande åtgärder uppskattat till drygt tio gånger mer än nuvarande medel. Totala kostnader för åtgärder och styrmedel för limniska och marina miljöer uppskattas till 2 miljarder kronor årligen respektive nära 0,7 miljarder. 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 och baseras på ett fåtal förslag. Kostnader för åtgärdsförslag för pollinatörer uppskattas till 3,2 miljoner per år.

Ytterligare förslag om stärkta insatser för naturvård och samverkan läggs fram som ekosystemövergripande insatser (1,4 miljarder kronor per år). 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 kartering och övervakning som inte har kostnadsuppskattats fullt ut. Enligt förordningen ska förslaget till plan även ta upp behovet av åtgärder för arters livsmiljöer, i den mån det behövs utöver de åtgärder

⁴ 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 uppskattningarna skiljer sig åt.

som planeras för livsmiljötyper. Förslag på sådana åtgärder är inte klara och någon kostnadsskattning av dem ingår därför inte nu.

2.2 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 ett kapitel för varje artikel 4–5 och 8–13 i förordningen. I det här avsnittet redogör vi för innehållet på en övergripande nivå. För information om respektive artikel, se bilaga 1 och bilaga 4 avsnitt 6.2 som sammanfattar innehållet i Del B.

Myndigheternas problemanalyser visar att det inte är tillräckligt att enbart fortsätta med befintliga styrmedel och åtgärder för att uppnå förordningens samtliga mål. För flera ekosystem förväntas dessutom tillståndet försämrats i jämförelse med idag om fler åtgärder inte genomförs.

Tillämpning av undantag

Sammanfattningsvis föreslår vi följande tillämpning av undantag:

Artikel 4.2 om sänkt krav för restaurering av områden av mycket vanliga och utbredda livsmiljötyper som inte är i gott tillstånd föreslås tillämpas för livsmiljötyperna ävjestrandsjöar (3130), öppna mossar och kärr (7140), aapamyrar (7310) skogbevuxen myr (91D0) samt västlig taiga (9010). Se vidare i Bilaga 4 avsnitt 3.2.

Artikel 4.5 om sänkt krav för restaurering av areal som behöver återetableras föreslås tillämpas för livsmiljötyperna större vattendrag (3210), glaciärer (8340), palsmyrar (7320), källor och källkärr (7160) samt kalktuffkällor (7220). Se vidare i Bilaga 4 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 försämringskrav 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 Bilaga 4 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 avsnitt 4.2 nedan samt Se i Bilaga 4 avsnitt 4.4.

Artikel 5.1.d om sänkt krav för areal för grupp 7 Mjuka sediment som inte är i gott tillstånd som ska förbättras till gott tillstånd föreslås tillämpas. 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 4.2 nedan och Bilaga 4 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 Bilaga 4 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 Bilaga 4 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 Bilaga 4 avsnitt 4.6.

Artikel 8.1 om undantag från krav rörande nettoförlust av grönyta och trädkrontäckning i urbana ekosystem kan tillämpas på alla urbana ekosystemområden med tätbefolkade kluster, som har mer än 45 procent grönyta och mer än 10 procent trädkrontäckning. Myndigheterna föreslår 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 markavvattnings 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..

Strategi för att uppfylla krav om kontinuerlig förbättring och att förhindra avsevärd försämring

I förordningen finns bindande krav om en förbättrad biologisk mångfald. I artikel 4 och 5 finns också krav om kontinuerlig förbättring och att förhindra avsevärd försämring för livsmiljötyper och livsmiljöer för arter. Det innebär att för områden som är föremål för restaureringsåtgärder ska medlemsstaten vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att områdena uppvisar en kontinuerlig förbättring. När gott tillstånd och tillräckligt god kvalitet i områdena har uppnåtts, krävs åtgärder som syftar till att säkerställa att områdena inte försämras avsevärt. I områden där restaureringsåtgärder inte är gjorda ska medlemsstaten eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring av områden där livsmiljötyperna förekommer och som är i gott tillstånd eller som krävs för att uppnå målen i artikel 4.17 och 5.14.

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

Myndigheternas överväganden om vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa kontinuerlig förbättring och icke-försämring 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

Strategin för hur Sverige ska leva upp till kraven om kontinuerlig förbättring och att förhindra avsevärd försämring utvecklas i Bilaga 4 avsnitt 4.2.

2.3 Del C - Åtgärder

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. Åtgärderna som redovisas i planen kan vara både befintliga åtgärder som behöver fortsätta och nya åtgärder.

Beaktande av miniminivån

Delprojekten, som har tagit fram förslag på åtgärder för att nå målen i förordningen, har samtidigt haft i uppgift att förslaget till plan och eventuella författningsändringar inte ska gå utöver miniminivån i förordningen. Det finns inga självklara svar på hur detta ska göras och det finns inte ett givet sätt att kombinera åtgärder för att nå miniminivån.

En central utgångspunkt i arbetet med framtagandet av förslaget till plan har varit att beakta miniminivån i förordningen. Det har gjorts på tre sätt, i enlighet med uppdragsbeskrivningen:

- genom att sträva efter att förslaget till plan och ingående åtgärder inte går längre än vad förordningen kräver sett till att nå kravställda målnivåer – hur förslag till plan når kraven i förordningen sammanfattas nedan i avsnitt 3.1.
- att den flexibilitet och de undantag som finns i förordningen nyttjas till fullo där det är möjligt – hur undantagen tillämpas i förslag till plan sammanfattas nedan ovan i avsnitt 2.2.
- genom att särskilt beakta konsekvenser för företag och deras konkurrenskraft i val av och utformning av förslag till åtgärder och styrmedel – hur förslagen påverkar företag och andra aktörer sammanfattas nedan i avsnitt 3.2.

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 föreslagna åtgärder inte görs. Nya åtgärder har utretts för att täcka gapet mellan nollalternativ och de mål som förordningen sätter.

Åtgärder för att nå målen i förordningen

Samtliga åtgärdsförslag vilar på en konsekvensutredning och är framtagna utifrån en problemanalys och avvägning mellan olika kriterier som bygger på måluppfyllnad, konsekvenser och genomförbarhet. En stor andel åtgärdsförslag är förslag på utredningar, 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.

I förslaget till plan ingår cirka 170 nya åtgärdsförslag eller reviderade befintliga åtgärder. Även befintliga åtgärder ingår i förslaget till plan. De befintliga åtgärderna beskriver pågående restaureringsarbete på en mycket övergripande nivå. Det är inte en uppräkning av fysiska åtgärder, utan sammanställningen baseras istället på olika anslag och CAP-medel.

Huvuddelen av de tillkommande åtgärderna kan grupperas i fysiska åtgärder, utredningsförslag, ersättningar, rådgivning, vägledning, områdesskydd och avsättningar och regelförändringar.

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 förslagen till år 2030 utredningsförslag. Det ska dock understrykas att restaureringsåtgärder, inom många områden, kan genomföras och ge goda resultat utifrån den kunskap och kapacitet vi har idag.

Förutom att flera av förslagen är utredningsförslag kännetecknas majoriteten av åtgärdsförslagen av att styrningen baseras på frivillighet, i form av informativa och ekonomiska styrmedel.

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 under andra artiklar. Totalt kan 54 av de andra åtgärdsförslagen i förslaget till plan bidra till att uppnå målen i artikel 10 om pollinatörer.

Åtgärdsbehov per ekosystem

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

För *jordbruket* 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.

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 *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 övergödning- 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.

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.

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.

För gruppen *övriga naturtyper*, så som driftvallar, havsklippor och åsöar i Östersjön, rasmarker, branter, grottor och glaciärer, föreslås inga utökade eller nya åtgärder specifikt. Restaureringsbehoven i dessa områdens bedöms täckas in av redan pågående åtgärder, som strandstädning, och de åtgärder som föreslås för andra ekosystem, till exempel justeringar i jordbruksstöden, ökade insatser mot främmande invasiva arter, en utvecklad och förstärkt förvaltning av skyddad natur, och behov av bättre kartering och övervakning.

För *pollinatörer* krävs omfattande insatser i och mellan ekosystem. Förvaltning av artrika infrastrukturmiljöer och vägkantsskötsel 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.

Urbana ekosystem i Sverige har en hög andel grönyta och trädkrontäckning, jämfört med andra EU-länder. Andelen grönyta i urbana kluster ligger i genomsnitt på cirka 57 procent och andelen trädkrontäckning 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.

3. Bedömning av förslaget till plan

I uppdraget ska en konsekvensutredning av förslaget till plan lämnas. Alla nya åtgärder i förslaget till plan är konsekvensutredda enligt Förordningen om konsekvensutredning (SFS 2024:183). 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.

3.1 Möjligheten att nå målen

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.

I vilken utsträckning de samlade åtgärderna i förslaget till plan kommer att räcka för att Sverige ska uppfylla förordningen beror på om och hur de genomförs och tillämpas. För att genomförandet av den nationella planen ska bli framgångsrikt behöver Sverige mer kunskap och mer kapacitet. Ökad kunskap är en nyckel för att vi ska kunna planera och prioritera träffsäkra och kostnadseffektiva åtgärder, men

kunskapen vi har idag är ändå tillräcklig för att vi ska kunna börja agera nu. Brist på kunskap får alltså inte bli en ursäkt för att inte vidta restaureringsåtgärder. 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. En stärkt kapacitet handlar både om kapacitet att planera och följa arbetet, men också att utföra fysiska åtgärder. Till 2030 satsar vi i stor utsträckning på åtgärder för att öka kunskap och kapacitet så att vi på sikt kan nå målen.

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. För skogsmark är områdesskydd en central åtgärd men verksamheten är starkt begränsad av nuvarande finansiering. Men åtgärder kommer även behövas utanför formella skydd, 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.

Samverkan mellan olika myndigheter och aktörer kommer att 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 ske till 2030.

Flera av åtgärdsförslagen för nya åtgärder är utredningar, vilket gör att processen att få åtgärder och styrmedel på plats fördröjs några år. Å andra sidan förväntas val av styrmedel bli mer välmotiverat med större effekt genom fortsatta utredningar av hur styrmedel utformas på bästa sätt. Upplägget för åtgärder och styrmedel behöver vara långsiktigt, stabilt och förutsägbart för verksamhetsutövare för att ge önskat utfall till minsta samhällskostnad.

Förutom att flera av förslagen är utredningsförslag kännetecknas majoriteten av styrmedelförslagen av att styrningen baseras på frivillighet (informativa och ekonomiska styrmedel), vilket gör det svårt att bedöma hur stor effekten faktiskt kommer att bli. 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, kan skarpare reglering i form av juridiska styrmedel komma att bli nödvändig.

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, att 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.

För att de samlade åtgärderna ska räcka för att Sverige ska nå målen behöver de genomföras och tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Arbetet som har gjorts i och med regeringsuppdraget är ett första steg i Sveriges arbete med förordningen. Förutom beredningen som kvarstår inför beslut om Sveriges slutliga version av en nationell restaureringsplan ska man också komma ihåg att planen ska revideras till 30 juni 2032 (artikel 19). I enlighet med hur förordningen är uppbyggd kommer Sverige att ha möjlighet att justera planen efterhand, när vi under genomförandet kan följa hur det går och vilken effekt som åtgärderna har.

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. Föreslaget till 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.

3.2 Konsekvenser av förslaget till plan

Nedan sammanfattas myndigheternas bedömning av konsekvenser av förslaget till plan för olika aktörer. Mer detaljerad beskrivning finns i Bilaga 4 avsnitt 6.

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.

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

En stor del av förslagen handlar om att regeringen ska ge myndigheterna i uppdrag att utreda en viss fråga, som att exempelvis 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 heller givet inom vilka utgifts- eller politikområden som förslagen införs, vilka myndigheter som berörs och om verksamhetens finansiering omfattar EU-medel eller nationella medel.

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 vägledning.

Utredningar som syftar till att utveckla och ta fram effektiva sätt att komplettera finansieringen från andra källor som privat kapital samt skapa privatekonomiskt värde för livsmiljötyperna kan komma att bidra till att minska den statliga utgiftsbelastningen när de finns på plats. Fram till 2030 kommer det arbetet vara under uppbyggnad och institutioner och strukturer för privat finansiering utförs och planeras av staten men kommer inte hinna etableras fullt ut innan 2030. Till dess är

ersättningar från staten av central betydelse för att minska konsekvenser för svenska företag.

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 eller att delta på digitala träffar, som andra markägare. Flera förslag bidrar till att kommuner får bättre underlag för fysisk planering och förvaltning.

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. Biologisk mångfald bidrar till att stärka ekosystemens resiliens. Förslag som bidrar till att förbättra den biologiska mångfalden gynnar markägare och företag som är beroende av att ekosystemen kan fortsätta leverera produkter och tjänster. Det finns dock målkonflikter och vissa förslag kan även innebära begränsningar för brukande och produktion.

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 i de flesta fall 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

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 effekter⁵ som ökar konkurrenskraften.

Konsekvenser för företags och branschers 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.

Ökad kunskap om gröna värden och lösningar

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. Förslagen förväntas kunna bidra till en ökad efterfrågan på tjänster inom grönplanering och naturbaserade lösningar. Förbättrad kännedom om framtagna verktyg och värderingsmetoder bedöms även kunna

⁵ Dynamiska effekter är förändringar som uppstår över tid när en åtgärd, händelse eller policy påverkar beteenden, incitament eller strukturer i ett system.

stärka marknaden för konsulter i att bistå offentliga och privata aktörer med analysunderlag om det gröna.

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.

Det finns också åtgärder, som naturvårdsbränning, som kan vara i konflikt med rennäringens behov. Planering med landskapsperspektiv kan innebära att konflikten mellan renskötseln, skogsbruk och annan markanvändning minskar eftersom planeringen sker mer övergripande på en större skala. Det skulle innebära att fler planerar 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.

Övriga konsekvenser

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.

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. Restaurering av våtmarker och sötvattens ekosystem kan påverka livsmedelsberedskapen i både positiv och negativ riktning. Här är det viktigt att hitta synergier mellan naturrestaurering, livsmedelsberedskap och klimatanpassning.

Även för marina ekosystem och sötvattens ekosystem 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.

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.

4. Förslag till författningsändringar

I regeringsuppdraget ingår att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen samt att lämna en konsekvensutredning av förslagen.

Naturrestaureringsförordningen är som alla EU-förordningar 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 en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag. Regler i EU-förordningar har direkt effekt endast under förutsättning att de är tillräckligt tydliga, precisa och relevanta för den enskilda tvistande partens situation.

Arbetet med författningsändringar har inriktats på två frågor:

- Ansvarsfördelning till följd av uppgifter i förordningen
- Förslag till följd av kraven om kontinuerlig förbättring och icke-försämring

I vissa fall har även författningsändringar till följd av åtgärdsförslag i den nationella planen utretts. Det gäller åtgärdsförslag för de marina miljöerna och analysen för dessa finns i bilaga 6.5.

4.1 Ansvarsfördelning till följd av uppgifter i förordningen

Med anledning av naturrestaureringsförordningen 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.

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 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.⁶

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.

I Bilaga 5 redogör vi för krav i naturrestaureringsförordningen, som leder till att ansvarsfördelning av olika uppgifter bör tydliggöras. I bilagan redovisas förslagen i sin helhet och konsekvensutredning av dessa. Förslag till författningsändringar lämnas i bilaga 3.

Myndigheterna lämnar författningsförslag som innefattar:

- Nya bestämmelser i 7 kap 34-35 §§ miljöbalken om att regeringen ska besluta planen och lämna in den till kommissionen samt ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som reglerar kommunernas åligganden
- 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 ska uppfyllas

Slutligen lämnar myndigheterna även ett förslag om fortsatt utredning om hur ansvaret för övervakningen enligt naturrestaureringsförordningen ska regleras. 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. Tills ansvaret är utrett regleras ansvaret för övervakningen i enlighet med befintliga myndighetsinstruktioner.

4.2 Förslag 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.

⁶ Jfr t.ex. förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.

I förslaget till nationell restaureringsplan presenteras ett stort antal förslag på åtgärder som syftar till att på frivillig väg förhindra försämring, 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.⁷ 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 utgå ifrån. Myndigheterna drar därför slutsatsen att förordningen behöver kompletteras i detta hänseende för att säkerställa EU-rättens tillämplighet och verkan.

I Bilaga 4 kapitel 4 redogör vi för analysen kring dessa förslag, förslagen i sin helhet och konsekvensutredning av dessa. Förslag till författningsändringar lämnas i bilaga 3.

Myndigheterna lämnar författningsförslag som innefattar:

- En ny regel i ny 2 kap. 6 a § miljöbalken som innebär att hänsynsreglerna och platsvalsregeln ska tillämpas så att kontinuerlig förbättring kan ske och avsevärd försämring förhindras i enlighet med kraven i naturrestaureringsförordningen. 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.
- 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.

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 anmälningsskyldiga 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 anmälningsskyldig verksamhet kan tillsynsmyndigheten förelägga om nödvändiga försiktighetsmått eller förbud.

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.

⁷ 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.

Vad begreppet avsevärd försämring kan innebära för olika livsmiljötyper och livsmiljöer för arter behöver också tydliggöras. 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. Detta kan inledningsvis leda till svårigheter vid tillämpningen av de föreslagna tilläggen i miljöbalken, både för enskilda, myndigheter och domstolar. Slutligen föreslår därför myndigheterna att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket, 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.

5. Om det fortsatta arbetet

Myndigheterna konstaterar att arbetet med att identifiera åtgärder till Sveriges första nationella restaureringsplan befinner sig i ett tidigt skede. Processen framåt är viktig för att fortsätta utveckla och förfina kunskapen om vad som behöver göras, av vem och när. Det ligger därför många utredningsuppdrag som förslag på åtgärder i förslaget till plan. I takt med att kunskapen ökar kommer det utkast till nationell restaureringsplan som lämnas till kommissionen i september 2026 att behöva uppdateras inför slutlig inlämning 2027. Myndigheterna är beredda att stötta regeringen i beredningsarbetet som följer.

I den fortsatta beredningen för att först ta fram Sveriges utkast till nationell restaureringsplan (till 1 september 2026) och senare den slutliga planen (under 2027) behöver regeringen förhålla sig till att det finns begränsningar i myndigheternas kapacitet att införa olika styrmedel såväl som företags och andra aktörers förmåga att anpassa sig till nya krav och tillgodogöra sig nya möjligheter, som i de flesta fall bygger på ett frivilligt intresse från berörda.

Under färdigställandet av Sveriges naturrestaureringsplan är det viktigt att fortsätta dialogen med de aktörer som är berörda, enligt kraven i naturrestaureringsförordningen. Det innebär exempelvis att samisk konsultation behöver fortsätta. I det fortsatta genomförandet av planens alla åtgärder behöver även arbetet med att involvera samhällsaktörer på lokal och regionalnivå göras på ett aktivt sätt.

Myndigheterna bedömer att åren mellan 2027-2032 blir viktiga för genomförandet. Vid en uppdatering av planen 2032 kommer Sverige, liksom övriga medlemsstater, veta mer om hur vi ska arbeta med att prioritera åtgärdsarbetet utifrån effekter i naturen och kostnader.

Målför 2030 är väldigt snart och vi konstaterar att olika ekosystem har olika potential att nå målen till dess. För att aktörer ska ha möjlighet att budgetera, planera och genomföra prioriterade åtgärder i enlighet med miniminivån behövs

ofta mer tid än tre år. Med sikte på målen 2030 är strategin att satsa på lågt hängande frukter, som att skruva upp befintliga åtgärder som redan är igång och finansierade. Det är också strategiskt att säkerställa att försämring inte sker som gör det svårare att nå målen på längre sikt.

Förordningen är omfattande och berör i princip hela Sveriges natur, vilket speglas i de redovisade bilagorna. Sammantaget är effekterna av och synergier mellan olika åtgärder svåra att överblicka. Åtgärdsförslagen som presenteras i förslaget till plan är ett första steg, och kan betraktas som både förslag till plan och som en strategisk inriktning.

Omfattningen av arbetet har resulterat i att de samlade åtgärdsförslagen inte är helt genomlysta med avseende på eventuella överlapp respektive eventuella konflikter mellan åtgärdsförslag eller mellan åtgärdsförslag och andra samhällsmål. Det gäller såväl åtgärdernas genomförande och omfattning som relaterade kostnadsuppskattningar. För att planen ska genomföras på ett sätt som är kostnadseffektivt och tar vara på synergier och är tydlig med målkonflikter behöver planförslaget ytterligare analyseras på en övergripande nivå.

Det finns samband och konsekvenser mellan olika artiklar och över tid där bristande måluppfyllnad för en artikel ställer högre krav på en annan, eller bristande måluppfyllnad till 2030 riskerar att leda till större kostnader senare. Som exempel är behovet av åtgärder för arter ofta avhängigt tillståndet hos livsmiljötyperna i de olika ekosystemen och hur snabbt och effektivt dessa restaureras. Ett sådant fall är skogen som saknar åtgärder för återetablering av skogliga livsmiljötyper vilket förväntas öka behovet av att återetablera livsmiljöer för arter där arealen livsmiljötyp är av stor vikt.

Inom ramen för det fortsatta arbetet skulle det vara bra att utveckla marknadsanalyser för strategiska branscher och industrier, inklusive företagens värdekedjor. Analyserna ska fungera som viktiga underlag när åtgärder och styrmedel tas fram eller ändras så att konsekvenser för företag och företags konkurrenskraft bättre reflekteras. Framtagandet av marknadsanalyser kan med fördel integreras i pågående uppdrag som 'Samverkan med näringslivet'.

Åtgärdernas sammanvägda effekt på livsmedelsförsörjning

Myndigheterna bedömer att det förslag till nationell restaureringsplan som nu är i slutskedet inför överlämnande till regeringen, sammantaget kan innebära risker för Sveriges livsmedelsförsörjning vad gäller markavvattningsfrågorna. Myndigheterna bedömer därför att den sammanvägda effekten på livsmedelsförsörjningen och eventuellt andra relevanta samhällsmål behöver utredas och värderas ytterligare innan förslagen blir del av Sveriges restaureringsplan.

Målkonflikterna mellan naturrestaurering och livsmedelsförsörjning kräver avvägningar i de aktuella frågorna som inte varit möjliga att göra inom ramen för detta regeringsuppdrag. Myndigheterna anser att det inte räcker att belysa målkonflikten mellan markavvattning och återvätning kopplat till enskilda förslag.

Därför behövs en samlad analys på en övergripande nivå så att målen i förordningens enskilda artiklar kan balanseras mot förordningens syfte att trygga livsmedelsförsörjningen. Där har Jordbruksverket som expertmyndighet en viktig roll att bedöma vilken effekt olika åtgärder får på livsmedelsförsörjningen.

Innan förslagen går vidare till en restaureringsplan bedömer vi att det behövs ett riktat uppdrag med tydlig politisk styrning om hur vattenfrågorna ska hanteras och värderas med hänsyn tagen till alla relevanta samhällsmål inklusive livsmedelsförsörjningen.

De sista detaljerna i EU:s planformat

Myndigheterna redovisar i Bilaga 1 förslaget till plan i EU:s gemensamma format. I arbetet med regeringsuppdraget har utgångspunkten varit att fylla i alla obligatoriska fält. Frivilliga fält har fyllts i, i den mån vi ser att de ger ett mervärde.

I tre frågor innehåller förslaget till plan inte uppgifter för de obligatoriska fälten:

- I del A av planformatet (avsnitt 3) ska Utbredning av land- och havsområden som omfattas av restaureringsåtgärder senast 2030 redovisas som arealer (km²) för land- respektive havsområden. I arbetet med förslaget till plan har myndigheterna haft en ansats att bedöma vilken areal som åtgärderna omfattar, utifrån bästa tillgängliga underlag. Eftersom flera åtgärder kan riktas mot samma område finns en risk för dubbelräkning. Innan arealerna aggregeras behöver de kontrolleras, och det görs lämpligen när det är avgjort vilka åtgärder som ska ingå i den plan som levereras till EU.
- Myndigheterna avser att föra dialog med Regeringskansliet om hur det fortsätta arbetet ska bedrivas för att ta fram åtgärder till Sveriges naturrestaureringsplan som är både konsekvensutredda och miljöbedömda.
- 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. Detta ska redovisas i bilaga IV i planformatet.

I del A finns frivilliga uppgifter om kostnader att genomföra restaureringsåtgärder inom ramen för Natura 2000. Myndigheterna anser att Sverige borde fylla i dessa frivilliga fält innan Sveriges plan fastställs⁸.

Fortsättning på miljöbedömningsprocessen

När underlagen som redovisas här bereds vidare för att ett utkast till nationell restaureringsplan ska kunna lämnas till EU, behöver beredningen följa miljöbedömningsprocessen. Om förslaget till nationell plan revideras behöver även

⁸ Prioritized Action Framework eller Prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000.

miljökonsekvensbeskrivningen revideras, så att den speglar planen och visar på de miljöeffekter som kan uppstå till följd av planen. Är dessa revideringar omfattande ska miljökonsekvensbeskrivningen göras tillgänglig för synpunkter på nytt.

När planen beslutas ska även miljökonsekvensbeskrivningen slutföras. I beslutet, eller i en särskild sammanställning som bifogas planen, redovisas hur miljöaspekterna har integrerats i planen. Där framgår även hur hänsyn tagits till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter, samt skälen för att anta aktuella åtgärder istället för de alternativ som övervägts.

När en plan eller ett program som omfattas av kravet på en strategisk miljöbedömning har antagits, ska den beslutande myndigheten informera om beslutet och göra underlaget och redovisningen tillgängligt. Den ska också skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför.

Förslag till författningsändringar och fortsatt arbete

I redovisningen av regeringsuppdraget lämnar myndigheterna förslag på författningsändringar, både för ansvarsfördelning av uppgifter till följd av förordningen och för att underlätta för Sverige att efterleva kraven om kontinuerlig förbättring och att förhindra avsevärd försämring.

För en tydliggjord ansvarsfördelning föreslår myndigheterna bland annat en förordning som kompletterar naturrestaureringsförordningen med bestämmelser om hur ansvaret ska se ut för att kraven i naturrestaureringsförordningen ska uppfyllas. Ansvarsfördelningen för övervakning enligt förordningen behöver utredas vidare. 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.