



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2025-10-06

Ärendenummer
NV-07136-24

Dialogunderlag: Behov av övergripande författningsförslag och diskussionsfrågor

ARBETSMATERIAL

Inledning

Dialogunderlaget innehåller en översiktlig analys av hittills identifierade behov av övergripande författningsförslag, det vill säga de områden där vi ser att Sverige kan ha behov av att komplettera nationell reglering för att kunna tillämpa NRF i praktiken.

Ansvarsfördelning gällande administrativa och operativa uppgifter

I detta sammanhang finns skäl att överväga hur ansvaret för de administrativa och operativa uppgifter som följer av ikraftträdandet av NRF kan fördelas nationellt.

Myndigheternas instruktioner innehåller redan en fördelning av ansvar. Dessa innebär en nationell ansvarsfördelning för olika delar av miljön och olika uppgifter, exempelvis miljöövervakning, rapportering, fördelning av medel. Tillkommande uppgifter som följer av restaureringsförordningens ikraftträdande kan indelas efter den befintliga ordningen i befintliga instruktioner.

Olika myndigheters ansvarsområden och fördelning av arbetsuppgifter bedöms i nuvarande skrivningar i myndighetsinstruktionerna medföra vissa oklarheter utifrån NRF. Som exempel ges ingen tydlig indelning kring ansvaret för livsmiljötyper som både finns på land och i vatten. För att åstadkomma en tydligare nationell ansvarsfördelning kan flera lagtekniska lösningar övervägas.

Fråga: Utifrån ert perspektiv, hur ser ni på ansvaret för genomförandet av NRF?

Har myndigheterna redan idag något ansvar som kan bli relevant för tillämpningen av NRF?

En möjlighet för att fördela ansvar och arbetsuppgifter nationellt kan vara 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 kan vara att ändra instruktionen till var och en av de nationella myndigheterna och där fördela de nya uppgifter som följer av NRF. Ett tredje sätt kan vara att samla bestämmelser för samtliga nationella myndigheter och andra aktörer i en och samma författning.

En tänkbar fördel med att samla bestämmelser i en och samma författning är en ökad tydlighet och minskad risk 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. Här 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 NRF.

Fråga: Utifrån ert perspektiv, vad ser ni för fördelar och nackdelar med de olika lagtekniska lösningarna?

Reglering av kartläggning och informationsförsörjning

NRF innehåller flertalet bestämmelser som kommer att innebära ökade behov av informationsförsörjning. Det kan bland annat bli aktuellt vid fastställande av de lämpligaste områdena för restaurering enligt art. 4.8 och vid inventering av artificiella hinder enligt art. 9.1. Enligt artikel 4.9 och 5.7 i NRF ställs 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 belägna och därefter vilket tillstånd de är i. Till 2040 höjs ribban ytterligare något då medlemsstaterna behöver veta livsmiljöernas tillstånd på områdesnivå.

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 möjliggöra en effektiv kartläggning kan man även överväga att ge den eller de ansvariga myndigheterna för kartläggning rätt att meddela föreskrifter om hur kartläggningen ska genomföras.

Fråga: Utifrån ert perspektiv, hur ser ni på kravet av kartläggning i NRF?

Går det att uppfylla utan ytterligare reglering?

Uppgiftsskyldighet för vissa aktörer

För att uppfylla kraven på kartläggning i art. 4.9 och art. 5.7 är ett möjligt styrmedel att ålägga vissa aktörer en uppgiftsskyldighet att anmäla livsmiljötyper till de ansvariga myndigheterna. En uppgiftsskyldighet skulle exempelvis kunna omfatta nationella myndigheter och kommuner som i sin verksamhet kommer i kontakt med livsmiljötyper. En uppgiftsskyldighet för barriärer enligt artikel 9 skulle också kunna bli aktuell.

En uppgiftsskyldighet kan utformas på olika sätt, beroende på 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 annan tänkbar avgränsning är att uppgiftsskyldigheten enbart berör de livsmiljötyperna som anses svårast att kartlägga. Ett alternativ till uppgiftsskyldighet är att myndigheterna får ett riktat uppdrag om att inventera livsmiljötyperna i syfte att uppfylla kraven på kartläggning.

Fråga: Vilka tankar har ni kring uppgiftsskyldighet?

Vilka för- och nackdelar ser ni med en eventuell uppgiftsskyldighet?

Övervakning och rapportering av livsmiljötyper

NRF ställer långtgående krav på övervakning och rapportering. Övervakning kan komma att behöva ske i betydligt större utsträckning än idag om Sverige ska leva upp till förordningens krav, särskilt om vi väljer att tillämpa art. 4.13. Hur övervakningen ska genomföras är upp till de enskilda medlemsstaterna att bestämma.

I Sverige finns det ingen tydlig uppdelning av vilka myndigheter som är ansvariga för övervakning och rapportering för respektive livsmiljötyp. Eventuellt skulle det kunna tolkas in inom myndigheternas redan befintliga befogenheter.

Det kan finnas flera möjliga alternativ till utformning av ansvarsfördelning. Ett kan vara att reglera ansvarsuppdelningen för övervakning och rapportering genom en kompletterande förordning. Ett annat alternativ kan vara uppdelning genom regleringsbrev. Ett tredje alternativ kan vara genom en överenskommelse mellan myndigheter, likt uppdelningen med övervakning och rapportering enligt art- och habitatdirektivet.

Fråga: Vilka fördelar och nackdelar ser ni gällande hur ansvarsfördelning för övervakning och rapportering kan ske?

Översyn och revidering av den nationella planen

Medlemsstaterna ska enligt art. 19 se över och revidera sin nationella restaureringsplan och inkludera kompletterande åtgärder senast den 30 juni 2032. Därefter sker revidering senast den 30 juni 2042, samt minst en gång vart tionde år därefter. Eftersom naturrestaureringsarbetet är komplext och omfattar flera myndigheter och andra aktörer kan det övervägas att ansvaret för revidering av planen pekas ut i en förordning. Å andra sidan är det en ganska sällan återkommande uppgift och skulle därför kunna regleras i regeringsuppdrag.

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 artiklarna 4-13.

Enligt nuvarande reglering finns inget uttryckligt ansvar för myndigheterna att upplysa om sådana brister och ta initiativ till eventuell översyn och revidering av planen. För att naturrestaureringsförordningen ska ges ett effektivt genomslag kan det övervägas att ansvaret för tillämpningen av artikel 19.2 regleras och att en eller flera myndigheter ges ansvar för att uppfylla skyldigheterna i artikel 19.2.

Det kan övervägas att ansvaret för att se över den nationella planen delegeras till myndighet medan ansvaret för att ta initiativ till att revidera den nationella planen ligger kvar på regeringen. Ett sådant beslut är politiskt och regeringen är ytterst ansvarig för den nationella planen. Det skulle kunna tänkas att ansvarsfördelningen för artikel 19.2 regleras på samma sätt som ansvarsfördelningen för övervakningen artikel 20. Det vill säga att om övervakning regleras i en kompletterande förordning så gör även ansvaret för artikel 19.2 det.

Anvisning för myndigheter att vidta åtgärder

Den nationella planen innehåller krav på vilka åtgärder som ska vidtas men ställer inte krav på vilka som ska utföra åtgärderna. Man kan överväga en brygga mellan den nationella planen och myndigheters befogenheter för att förordningen ska ges ett effektivt genomslag.

Till skillnad från kartläggning, övervakning, rapportering, revidering av nationell plan som enbart berör ansvarsfördelning mellan myndigheter är frågan om myndigheters befogenhet att vidta åtgärder mer komplex. Dels är en ansvarsfördelning svår då det kan röra sig om vitt skilda åtgärder, vilket försvårar ansvarsfördelningen. Dels kan vissa av åtgärderna som myndigheterna vidtar även komma att påverka enskilda, vilket ställer högre krav på rättssäkerhet och bemyndiganden.

En arbetshypotes är ett allmänt krav på myndigheterna i likhet med det som gäller för Natura 2000-arbetet enligt 16 § förordningen om områdesskydd kan vara lämpligt.

Enligt 16 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd ska myndigheterna prioritera skyddsarbetet för Natura 2000-områdena. Myndigheterna ska, inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden, vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga för att bevara områdets naturvärden. Vad som är en lämplig bevarandeåtgärd i ett Natura 2000-område beror helt på vilka naturmiljöer och arter som finns i området.

En annan typ av åtgärd är möjligheten att väcka talan om omprövning och återkallelse enligt bestämmelserna i 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken. En sådan reglering inom NRF skulle innebära en anvisning för myndigheternas arbete med restaureringsförordningen. Den skulle dock inte innebära en rättslig grund för beslut mot en enskild, utan behöver kombineras med en annan rättslig grund, exempelvis i miljöbalken.

Fråga: Utifrån ert perspektiv, kan NRF vara tillräcklig rättslig grund för myndigheterna att agera?

Behövs något ytterligare stöd?

Övriga frågor

Är det någon fråga eller perspektiv som ni saknar i underlaget och skulle vilja lyfta?