



SKRIVELSE

2018-12-10

Ärendenr:
NV-05341-18

Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021-2027

14 december 2018

Innehåll

1.	SAMMANFATTNING	3
2.	REGERINGSUPPDRAGET OM PAF I SITT SAMMANHANG	5
2.1	Regeringsuppdraget	5
2.2	Hur regeringsuppdraget utförts	6
2.3	PAF handlar om åtgärdsbehov och EU-medfinansiering för detta	6
2.4	PAF bidrar till EU:s budgetarbete och fondregler	7
2.5	Underlag, avgränsningar och beräkningsexempel	9
2.6	Årliga kostnader för genomförandet av åtgärderna i denna PAF, och en jämförelse med finansieringen hittills	11
3.	KOMMENTARER TILL UTVALDA AVSNITT I PAF	14
3.1	Läsanvisning	14
3.2.	Kommentarer per PAF-avsnitt	15
	D. EU and national financing of the Natura 2000 network during the period 2014 – 2020	15
	E. Priority measures and financing needs for 2021 – 2027	16
	E.1. Horizontal measures and administrative costs related to Natura 2000	16
	E.2 Site-related maintenance and restoration measures, within and beyond Natura 2000	17
	F. Further added values of the prioritized measures	18

1. Sammanfattning

Natura 2000-områdena är EU:s nätverk av skyddad natur som utpekats enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet. Områdena omfattar olika naturtyper och arter - från marina bottenar till t.ex. fjällmiljöer, skogar och gräsmarker. Natura 2000-områdena pekas ut av regeringen och för habitatdirektivet följs detta av beslut av EU-kommissionen. För Natura 2000-områdena ska svenska myndigheter vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats.

Artikel 8 i habitatdirektivet slår fast en procedur där medlemsstaterna ska redovisa till EU-kommissionen vilka prioriterade åtgärder som behövs för

att bevara denna natur, och vilken medfinansiering av EU som de anser behövs. Sådana åtgärder kan behöva vidtas såväl inom som utanför Natura 2000-områden. Redovisningen kallas för ”Prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000” (”Prioritised Action Framework for Natura 2000”). Om tillräcklig medfinansiering från EU ej kan erhållas kan medlemsstaten under vissa förutsättningar skjuta upp bevarandeåtgärden.

Naturvårdsverket har därför haft regeringens uppdrag att till 14 december 2018 ta fram underlag till Sveriges redovisning av prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 (”PAF”) för år 2021–2027, som ska lämnas till EU-kommissionen i januari 2019. Regeringsuppdraget redovisas med dels EU:s mall ifylld, dels denna skrivelse för att underlätta beredningen. Uppdraget har genomförts i samarbete med berörda myndigheter.

Redovisningen visar på ett fortsatt stort behov av åtgärder för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden. Det finns också ett fortsatt stort behov av medfinansiering från EU. Finansiering från såväl EU som nationellt behöver i högre grad nå fram till åtgärder i Natura 2000 den kommande perioden, för att Sveriges åtaganden ska uppfyllas.

EU-kommissionen avser att använda medlemsstaternas PAF-redovisningar som ett av underlagen när detaljerna för t.ex. ESI-fonderna och LIFE-programmet inom MFF 2021–2027 läggs fast våren 2019. Inte minst gräsmarkerna har stora behov av skötsel och restaurering för att bevaras och för att Sverige ska leva upp till sina EU-åtaganden för Natura 2000. I nuläget saknar ca 40 % av gräsmarkerna i Natura 2000 stöd från landsbygdsprogrammet, vilket är ett problem som behöver åtgärdas.

Enligt Naturvårdsverket är det viktigt att till EU poängtera behovet av att EU-medel riktas i högre grad mot åtgärder för Natura 2000 för att EU:s och Sveriges miljöpolitiska mål ska nås. För svensk del skulle vi även kunna börja använda regionalfonden för ändamålet, t.ex. genom att delfinansiera naturnära jobb. Även inom EU-fonder som används för naturvårdssyften finns skäl att se över inriktningen nationellt. Vilka EU-fonder och andra EU-medel som bör användas för vilken åtgärd ska anges i senare versioner av PAF, efter att de slutliga reglerna klarnat.

Sammanställningen av åtgärdsbehovet grundas på bästa tillgängliga kunskap om tillstånd, trender, hot och möjliga bevarandeåtgärder. Till skillnad från förra PAF är alla kostnadssatta åtgärdsbehov i de olika naturtyperna, avsnitt E.2, grundade på faktiska ytor i olika geografiska underlag. Förra PAF omfattade inte heller åtgärder utanför Natura 2000-områdena vilket denna gör.

Det totala finansieringsbehovet för perioden 2021–2027 uppskattas till 812 000 000 euro per år för svensk del (i 2018 års penningvärde), exklusive åtgärder för marina naturtyper och arter som tyvärr inte har kunnat kostnadsberäknats i bifogad version av PAF. Denna siffra inkluderar övergripande Natura 2000-kostnader (planering, kommunikation, forskning, etc.), Natura 2000-specifika åtgärder (restaurering och skötsel uppdelat på naturtyper) och övriga åtgärder för grön infrastruktur av betydelse för dessa

arter och naturtyper. I grön infrastruktur omfattas i detta sammanhang t.ex. skötsel av övriga skyddade områden, skötsel av frivilliga avsättningar inom skogsbruket, skötsel av ängs- och betesmarker utanför Natura 2000 och övriga artspecifika åtgärder för arter som inte direkt kan knytas till en naturtypsgrupp.

På grund av tidsplanen för denna PAF och rapporteringarna angående naturtypers och arters bevarandestatus enligt habitatdirektivets artikel 17 och fågeldirektivets artikel 12 kan PAF inte baseras på färdiga bedömningar från rapporteringarna för 2019. De preliminära bedömningarna för 2019 skiljer sig inte på ett sådant sätt från bedömningarna 2013 att åtgärdsbehoven i nämnvärd grad påverkas. Det kan ändå visa sig att hot eller bevarandeåtgärder behöver prioriteras upp eller ner när den slutliga rapporteringen för 2019 är klar. Detta gäller främst de miljöer, där bristen på kunskap generellt är större, t.ex. i havet.

Alla de föreslagna åtgärderna är viktiga för att upprätthålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus (se instruktion i del A.1 i PAF-formatet). Utgångspunkten har även varit att åtgärderna ska vara praktiskt genomförbara under perioden, förutsatt tillgång till EU-medel och nationell finansiering. Om åtgärderna genomförs kommer vi ta viktiga steg mot gynnsam bevarandestatus för dessa arter och naturtyper, och därmed att nå målen för EU:s och Sveriges naturvårdspolitik.

2. Regeringsuppdraget om PAF i sitt sammanhang

2.1 Regeringsuppdraget

I regeringens tillägg till Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2018¹, fick Naturvårdsverket i uppdrag att:

”Underlag till EU:s prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 (PAF)

Naturvårdsverket ska redovisa underlag till EU:s prioriterade åtgärdsplan (”PAF”, Prioritised Action Framework) för Natura 2000 för perioden 2021 - 2027. Redovisningen ska utformas i enlighet med det formulär som EU-kommissionen skickat. Naturvårdsverket ska samverka med berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 1 december 2018.”

Genom mejl från miljö- och energidepartementet den 20 november 2018 fick Naturvårdsverket två veckor ytterligare, och redovisningsdatum blev i stället den 14 december 2018.

¹ M2018/01881/S

2.2 Hur regeringsuppdraget utförts

Regeringsuppdraget har utförts av Naturvårdsverket i samverkan med berörda myndigheter: Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna genom tre utsedda representanter, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Vattenmyndigheterna, Sveriges Geologiska Undersökning och Sveriges Lantbruksuniversitet (genom underlagsmaterial för naturtyper och arter från Artdatabanken). Respektive myndighets medverkan har varit avgränsad till relevanta avsnitt. När det gäller skötseln av frivilliga avsättningar har vi även samverkat med skogsnäringen. Tiden har inte medgett remittering av underlaget.

Uppdraget redovisas med två dokument. Dels Naturvårdsverkets förslag till ifyllt dokument (PAF) att skicka till EU-kommissionen, dels detta dokument med ytterligare information.

Vi hoppas att dessa båda dokument blir ett användbart underlag för Sveriges redovisning av prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 till EU i januari 2019.

2.3 PAF handlar om åtgärdsbehov och EU-medfinansiering för detta

Natura 2000-områdena är EU:s nätverk av skyddad natur. Områdena omfattar olika naturtyper och arter - från marina bottenar till t.ex. fjällmiljöer, skogar och gräsmarker. Natura 2000-områden pekats ut av regeringen och för habitatdirektivet följs detta av beslut av EU-kommissionen. För Natura 2000-områdena ska svenska myndigheter vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. Sådana åtgärder kan behöva vidtas såväl inom som utanför Natura 2000-områden.

Artikel 8 i habitatdirektivet slår fast en procedur där medlemsstaterna ska redovisa till EU-kommissionen vilka prioriterade åtgärder som behövs för att bevara denna natur, och vilken medfinansiering av EU som de anser behövs. Redovisningen kallas för "Prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000" ("Prioritised Action Framework for Natura 2000"). Om tillräcklig medfinansiering från EU ej kan erhållas kan medlemsstaten under vissa förutsättningar skjuta upp bevarandeåtgärden.

Alla de föreslagna åtgärderna i bifogad PAF är viktiga för att upprätthålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus. En utförligare beskrivning av vad PAF är och hur den är tänkt att användas finns i dess avsnitt A1 och A2, som är skrivna av EU-kommissionen.

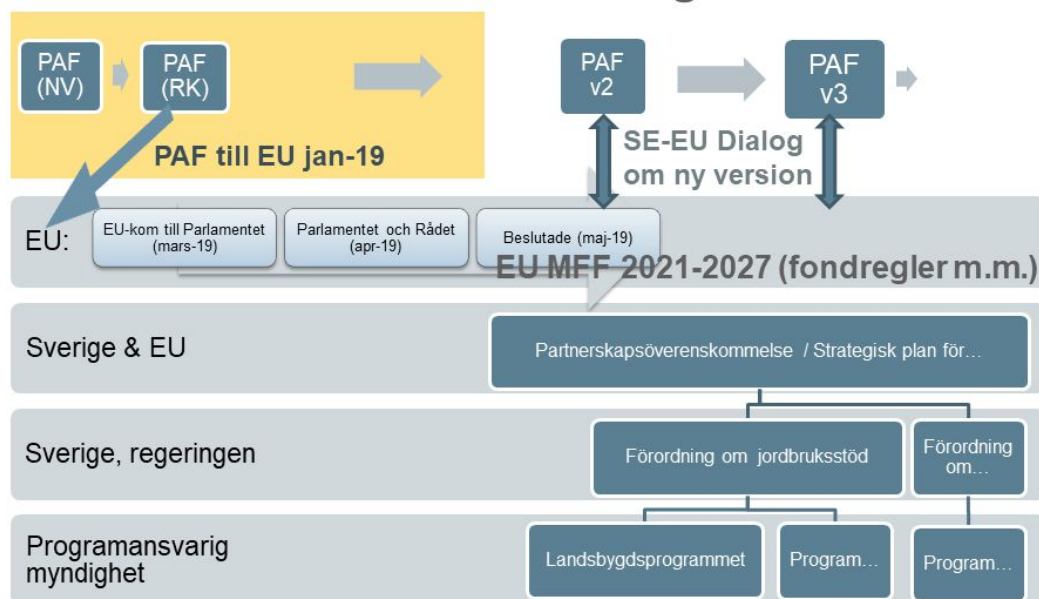
Redovisningen visar på ett fortsatt stort behov av åtgärder för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden. Det finns också ett fortsatt stort behov av medfinansiering från EU. Finansiering från såväl EU som nationellt behöver i högre grad nå fram till åtgärder som bidrar till gynnsam bevarandestatus den kommande perioden, för att de politiska målen ska nås. Om åtgärderna genomförs kommer vi ta viktiga steg mot gynnsam bevarandestatus för dessa arter och naturtyper, och därmed att nå målen för EU:s och Sveriges naturvårdspolitik.

2.4 PAF bidrar till EU:s budgetarbete och fondregler

Den prioriterade åtgärdsplanen för Natura 2000 är Sveriges redovisning av det totala åtgärdsbehovet för perioden 2021–2027. Redovisningen innehåller även en översikt över finansieringen så som den ser ut 2014–2020, i avsnitt D. Beloppen i avsnitt D och E bör inte jämföras rakt av. Beloppen i D-avsnittet är inte omräknade till nuvarande penningvärde, och växelkursen mellan euro och svenska kronor är delvis olika för olika programåtgärder och beroende på när de utförts. Se respektive avsnitt. Beloppen i E-avsnitten anges i 2018 års penningvärde med kursen 1 svensk krona = 0,1 euro.

Enligt information från EU-kommissionen ska PAF användas som ett av flera underlag för att utforma detaljer kring EU-finansiering som kan nå medlemsstaterna, såsom ESI-fonderna, LIFE-programmet, gårdsstöd till jordbruket o.s.v. I Sverige utgörs ESI-fonderna nu av jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, regionalfonden, havs- och fiskefonden och socialfonden. I PAF ska det finnas en så exakt redogörelse och kostnadsuppskattning som möjligt för åtgärdsbehovet under budgetperioden 2021–2027. Detta gäller både EU-finansierade åtgärder och nationellt finansierade åtgärder. De senare ska vara med som ett underlag för att uppskatta det totala åtgärdsbehovet (se A.2 i PAF-formatet för EU-kommissionens beskrivning).

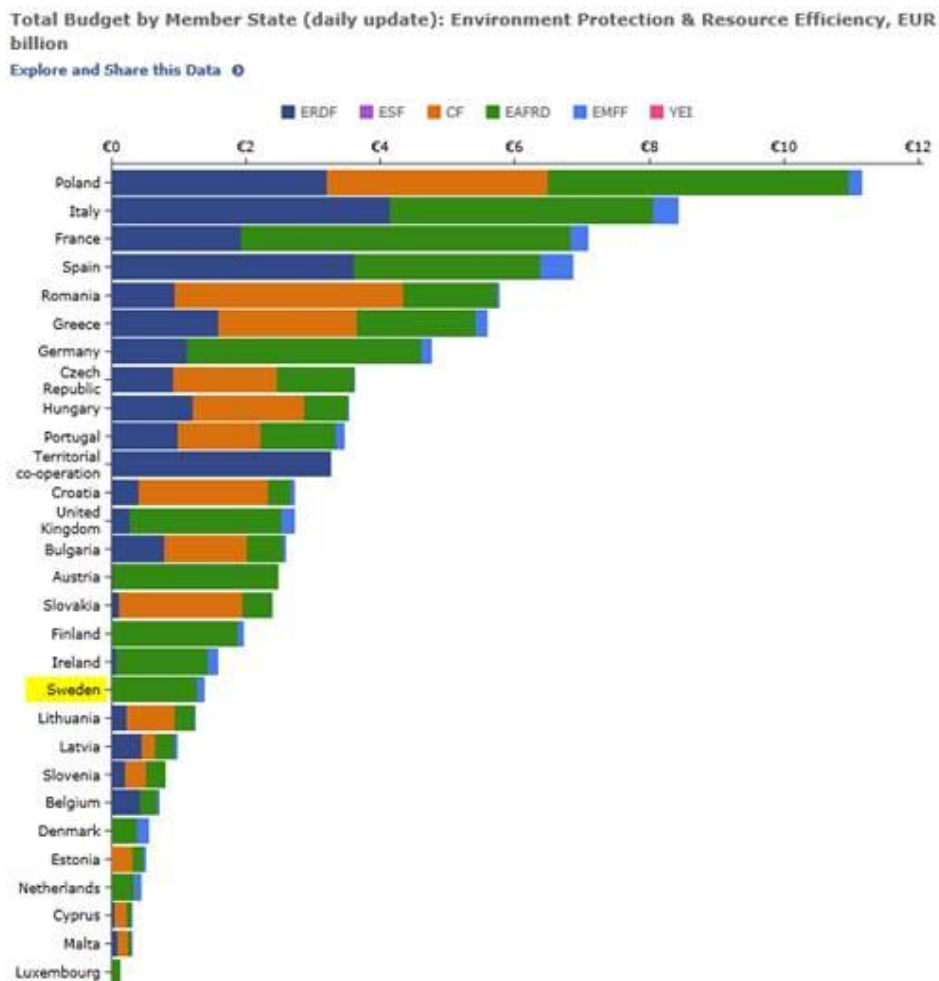
I den version av PAF som lämnas till EU i januari 2019 ska inte åtgärderna ha angivna EU-finansieringskällor ("possible EU co-funding source" i tabellerna i E-avsnittet), enligt instruktionerna från EU-kommissionen. Anledningen är att reglerna då inte är klara än. Naturvårdsverkets uppfattning är att merparten av de listade åtgärderna bör kunna komma ifråga för EU-medfinansiering.



Figur 1. Figuren visar hur denna PAF för Natura 2000 kommer till användning i EU:s budgetförhandlingar och vilka steg som följer efter inlämnat uppdrag. Naturvårdsverkets förslag bereds på regeringskansliet (visas i rutan högst upp till vänster) och RK lämnar sedan PAF till EU i januari 2019. EU-kommissionen använder denna som ett av flera underlag för utformningen av detaljer i regelverket kring nästa fleråriga EU-budgetprogram (MFF 2021–2027). Programmet inkluderar bl.a. reglerna för ESI-fonderna (investerings- och strukturfonderna – t.ex. jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, regionala utvecklingsfonden och havs- och fiskefonden) och LIFE-programmet. Efter att de nya EU-reglerna beslutats våren 2019, ska Sverige ta fram en "strategisk plan" som EU-kommissionen godkänner, vilken redovisar hur respektive ESI-fond ska genomföras nationellt (jfr partnerskapsöverenskommelsen 2014–2020). Sedan kan förordningar utfärdas och programmen ta fart. Övervakningskommittéerna har då en viktig roll i att säkerställa att målen med finansieringen nås. Miljömålet (mål 2) är ett av de prioriterade i EU, och ska genomsyra beslut på samtliga nivåer. Medlemsländerna ska då ges möjlighet att komplettera PAF med en uppdelning av åtgärdsbehoven på de olika fonderna enligt det nya regelverket (illustrerat som PAF v2 o.s.v. i figuren).

EU betonar att dess politiska mål i hög grad ska bestämma inriktningen på fonderna, och genomsyra beslut på alla nivåer när de används. I mål 2 står det: "Ett grönare och koldioxidsnålare Europa genom ren och rättvis energiomställning, gröna och blå investeringar, den cirkulära ekonomin, klimatanpassning, riskförebyggande och riskhantering". Att gynnsam bevarandestatus för fler arter och naturtyper i habitat- och fågeldirektiven är ett prioriterat mål framgår även av bl.a. EU:s miljöhandlingsprogram och Sveriges nationella miljömål.

Som vi ser det, ger detta möjlighet att föra in finansiering för naturvårdsåtgärder inom Natura 2000, och även för investeringar och arbetsmarknadsåtgärder, i samtliga ESI-fonder. Naturvårdsverket ger gärna inspel i det fortsatta arbetet på olika nivåer för att klargöra Sveriges framtida inriktning i fonderna. Miljö- och energidepartementet har givetvis en central roll i utformningen och driften av fonderna ur detta perspektiv. Inte minst kopplingen till satsningen på naturnära jobb kan ge goda synergieffekter.



Figur 2. Total finansiering (EU+medlemsstaterna) inom temat för miljöskydd osv för EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI). Sverige, Irland, Finland och Österrike utmärker sig genom att ha fokuserat mest på jordbruksfonden (EAFRD). Många andra länder använder även ERDF (regionalfonden) för miljöskyddssyfte.

2.5 Underlag, avgränsningar och beräkningsexempel

Alla de föreslagna åtgärderna är viktiga för att upprätthålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus (enligt instruktion i A.1 i PAF). Utgångspunkten har varit att åtgärderna ska vara praktiskt genomförbara under perioden, förutsatt tillgång till nationell finansiering och EU-medel. Omfattningen av åtgärderna har därför i vissa fall begränsats när ökningarna bedömts nödvändiga, då det tar viss tid för naturvården att öka i omfattning om resurserna ökar. Det behöver t.ex. finnas tillräckligt många kompetenta utförare av åtgärder. Vi har däremot inte gjort avvägningar gentemot andra samhällsintressen. Sådana avvägningar görs i andra sammanhang, exempelvis när EU-regleringarna införs i Sverige (strategisk plan för hanteringen av EU:s nya jordbrukspolitik etc.), i kommande statsbudgetar, och i de olika miljömyndigheternas verksamhetsplanering. Vi har inte heller utrett i vilken utsträckning åtgärderna i PAF skulle kunna prioriteras inom nuvarande myndighetsanslag.

Åtgärder för marin miljö (avsnitt E2.1) har tyvärr inte kunnat kostnadsberäknas i bifogad version av PAF. Med hänsyn till HaVs huvudansvar för detta område har Naturvårdsverket valt att inte göra egna uppskattningar i den levererade versionen. Forskningsbehovet har inte heller varit möjligt att utreda och redovisa fullt ut till denna version, utan endast de mest uppenbara kostnaderna för relevant forskning har tagits med. T.ex. har vi inte uppskattat behovet av medel från MISTRA eller FORMAS.

När åtgärdsbehovet beräknats har vi utgått ifrån kända ytor där naturtyper och arter förekommer, kombinerat med erfarenhetsbaserad kostnadsinformation för respektive åtgärd. De geografiska underlag (GIS-filer) och excel-filer som använts vid beräkningarna av åtgärdsbehov och kostnader, framtagna med stöd av Artdatabanken på SLU och de myndigheter vi samverkat med, finns sparade på Naturvårdsverket.

I denna PAF ingår övergripande Natura 2000-kostnader (planering, kommunikation, forskning, etc.), Natura 2000-specifika åtgärder (restaurering och skötsel uppdelat på naturtyper) och övriga åtgärder för grön infrastruktur av betydelse för dessa arter och naturtyper. I grön infrastruktur omfattas i detta sammanhang t.ex. skötsel av övriga skyddade områden, skötsel av frivilliga avsättningar inom skogsbruket, skötsel av ängs- och betesmarker utanför Natura 2000 och övriga artspecifika åtgärder för arter som inte direkt kan knytas till ett habitat eller ekosystem.

Arbete knutet till exempelvis provningar och dispenser av planer och projekt, fysisk planering etc. omfattas inte av denna PAF.

På grund av tidsplanen för denna PAF och rapporteringarna angående naturtyper och arters bevarandestatus enligt habitatdirektivets artikel 17 och fågeldirektivets artikel 12 kan PAF inte baseras på färdiga bedömningar från rapporteringarna för 2019. De preliminära bedömningarna för 2019 skiljer sig inte på ett sådant sätt från bedömningarna 2013 att åtgärdsbehoven i nämnvärd grad påverkas. Det kan ändå visa sig att hot eller bevarandeåtgärder behöver prioriteras upp eller ner när den slutliga rapporteringen för 2019 är klar. Detta gäller främst de miljöer, där bristen på kunskap generellt är större, t.ex. i havet.

Exempel på beräkning av åtgärdsbehov

Som exempel hur åtgärdsbehoven räknats fram kan nämnas hur åtgärdsbehovet för naturvårdsbränning i Natura 2000-naturtypen taiga (listad i habitatdirektivets annex I, kod 9010) räknats fram och kostnadssatts:

I steg 1 har befintliga GIS-skikt och databaser sammanställts för att visa var Natura 2000-naturtypen taiga, i behov av naturvårdsbränning, är beläget, såväl i Natura 2000-områden som utanför. Arealen är försiktigt framräknad då endast de idag talldominerade markerna räknats medan tidigare brandpräglade marker som idag är grandominerade inte räknats med för denna PAF-period. Dessa kan komma att prioriteras i kommande PAF-

perioder. I Natura 2000-områdena utgör Natura-naturtypskartan (en digital karta som visar naturtyper i Natura 2000-områden och statliga naturreservat) det viktigaste underlaget medan områden utanför Natura 2000-områden som uppfyller habitatkravet för taiga sållats fram via Skogsstyrelsens nyckelbiotopsdatabas och skogsbolagens frivilliga avsättningar. Detta har kompletterats med småskogsbrukets frivilliga avsättningar i gröna skogsbruksplaner från skogsägarföreningarnas databaser och räknats upp med den areal på småskogsbrukets marker som inte finns i dessa databaser. Den totala arealen av Natura 2000-naturtypen taiga, i behov av naturvårdsbränning, är på detta sätt beräknad till totalt 1 130 300 ha. Av detta ligger 468 400 ha i Natura 2000-områden och 661 900 ha utanför.

I steg 2 har kostnaderna för naturvårdsbränning räknats fram genom att titta på erfarenheterna från utförda naturvårdsbränningar, t.ex. inom projektet LIFE Taiga som är delfinansierat av EU. Genomsnittskostnaden för naturvårdsbränning har på detta sätt uppskattats till 1600 euro/ha.

I steg 3a har antagits att naturvårdsbränning i genomsnitt behöver ske vart femtionde år i taiga för att gynnsam bevarandestatus ska nås. Detta måste förstås spridas ut väl över alla år och spridas geografiskt, för att arterna och naturtypen ska uppnå eller bibehålla gynnsam bevarandestatus. I steg 3b har bedömts att hälften av detta är möjligt att bränna utifrån de praktiska förutsättningar som kommer finnas denna PAF-period. Detta innebär att bränning bör och kan utföras på 1 % av arealen varje år.

Det årliga behovet av naturvårdsbränning har på detta sätt beräknats till 11 303 ha (4 684 ha i Natura-områden och 6 619 ha utanför) med en total kostnad på 18 084 120 euro (7 493 900 euro i Natura 2000-områden och 10 590 220 euro utanför).

Dessa geografiska underlag kommer fortsatt att användas i det strategiska arbetet med skyddade områden, för att till exempel göra åtgärdsprioriteringar. Tanken är att underlagen ska vara levande dokument som kontinuerligt kvalitetssäkras och förbättras.

2.6 Årliga kostnader för genomförandet av åtgärderna i denna PAF, och en jämförelse med finansieringen hittills

Kostnaderna för de prioriterade åtgärderna i denna PAF under perioden 2021-2027 (del E) har beräknats till ca *812 miljoner euro per år, exklusive åtgärder för marina miljön*. Av detta är 543 miljoner euro löpande skötselkostnader per år och 269 miljoner euro per år engångsåtgärder. Det kan ibland ta flera år att genomföra en engångsåtgärd men även dessa kostnader anges utslagna per år i PAF-tabellerna. Dessa belopp (i E-delen av PAF) är angivna i 2018 års penningvärde och är omräknade från svenska kronor med kursen 10 kr per euro. I svenska kronor motsvarar det alltså 8,1 miljarder per år under perioden. Merparten av kostnaderna ligger utanför Natura 2000-områdena, t.ex. är cirka 4,7 miljarder kr per år direkta åtgärder utanför Natura 2000 (se avsnitt B punkt 2b i PAF), t.ex. ersättningar inom landsbygdsprogrammet.

Det är svårt att jämföra kostnaderna för de prioriterade åtgärderna 2021-2027 med den finansiering för liknande åtgärder som funnits hittills. Nedan görs ändå försök. I det första alternativet jämförs finansieringen under nuvarande programperiod 2014-2020 (D-delen), med kostnaderna för nästa programperiod (E-delen). Vi har för D1-D5 i PAF tagit fram siffror med hjälp av stödansvarig nationell myndighet. För D6 har vi utgått ifrån siffrorna i ett regeringsuppdrag 2018 om kostnaderna för biologisk mångfald i Sverige (ärende NV-08874-17), och korrigerat för att ta hänsyn till att en del av dessa kostnader är nationell medfinansiering till EU-fonder, och en del är EU-medel som betalats ut av svenska myndigheter (och därmed redan ingår i D1-D5). I andra alternativet jämförs kostnaderna i E med de oredigerade siffrorna från regeringsuppdraget om kostnader för biologisk mångfald. I tredje alternativet ställs de uppskattade kostnaderna i föreslagen PAF i relation till dem i förra PAF, 2014-2020.

Alternativ 1

Som referens till de prioriterade åtgärderna i denna PAF för 2021-2027 (som står i E-delen) redovisas den viktigaste finansieringen inom nuvarande programperiod i D1-D5 år 2014-2020, inklusive åtgärder för marin miljö. Summan av dessa är 386 miljoner euro per år, när nationell och EU-finansiering summerats. I D-delen har en stor del av kostnaden beräknats utifrån att en euro motsvarar 8,39 svenska kronor, för att följa gällande beslut om vilken växelkurs som ska användas för respektive fond och när. E-delen använder växelkurs 1 euro = 10 svenska kronor.

Till summan som erhålls av D1-D5 ska också läggas de nationella satsningarna som står i D6 (som alltså inte medfinansierar EU-satsningar i D1-D5). En uppskattning av de nationella satsningarna för biologisk mångfald är ca 412 miljoner euro per år, vilket bl.a. inkluderar åtgärder för marin miljö, men detta är troligen en överskattning utifrån avgränsningen för denna PAF. Summan av D1-D6 om detta ändå används blir ca 798 miljoner euro per år. Det kan möjligen jämföras i någon mån med summan för 2021-2027 (E-delen) som är ca 812 miljoner euro per år men den summan är exklusive åtgärder för den marina miljön, och i D-delen ingår kostnader för den marina miljön. Vidare skiljer som sagt de använda växelkurserna mellan D och E-delarna.

Alternativ 2

Naturvårdsverket redovisade 20 juni 2018 regeringsuppdrag om centrala myndigheters kostnader för biologisk mångfald år 2017 (ärende NV-08874-17). Redovisningen är ett underlag till Sveriges rapportering om resursmobilisering och utformades i enlighet med FN:s konvention för biologisk mångfald (CBD), (COP beslut XII/III). Naturvårdsverket samarbetade med Havs- och vattenmyndigheten, Statens Jordbruksverk och Skogsstyrelsen. Sammanställningen visade att de ingående myndigheterna använt 7 397 972 tusen kronor för biologisk mångfald år 2017, vilket motsvarar 739 miljoner euro per år vid kurs 1 euro = 10 svenska kronor.

Beräkningarna bedömdes ha en medelhög tillförlitlighet (på skalan hög, medel, låg). Detaljerad beskrivning av metodik och antaganden framgår av underlaget från respektive myndighet, vilket ligger som bilagor till redovisningen juni 2018. För beräkningen av nationella satsningar i D6, relevanta för biologisk mångfald i bredare bemärkelse, har vi i PAF även inkluderat kostnaden för de ca 210 årsarbetskrafter på länsstyrelserna vi bedömer finansieras av länsstyrelsernas ramanslag (se vidare D6), en kostnad motsvarande 210 miljoner euro per år. De belopp som anges för dessa centrala myndigheters kostnader för biologisk mångfald år 2017 bör inte jämföras rakt av mot den behovsberäkning som finns i PAF. Dels är det en redovisning av använda medel, inte en behovsberäkning. Det är vidare bara en redovisning av de centrala myndigheternas kostnader, när PAF redovisar kostnader för åtgärder utan att peka ut vad som bör finansieras av centrala myndigheter. Biologisk mångfald är generellt bredare än vad som omfattas av habitat- och fågeldirektiven i PAF, men överlappet är betydande. Notera att beräkningen för CBD inkluderar både de EU-medel som respektive myndighet hanterar i biologisk mångfald-syfte, t.ex. LIFE-medel för Naturvårdsverket, och den nationella medfinansieringen till EU som redovisas i avsnitt D.1-D.5 i PAF. För Jordbruksverket har i denna redovisning inkluderats endast förgröningsstödet och miljöstöden av EU-medlen, inte gårdsstödet. I PAF ingår även den del av gårdsstödet som kan föras till ängs- och betesmarker.

Alternativ 3

I förra svenska PAF, för 2014-2020, uppskattades finansieringsbehovet till **164 101 642 euro per år**. Denna siffra bör inte jämföras med PAF för 2021-2027 då den är beräknad utifrån helt andra avgränsningar och grunder. Några viktiga skillnader är att PAF för 2014-2020:

- endast räknat åtgärder inom Natura 2000-områdena, inte utanför
- baserar siffror på grova skattningar, inte beräkningar från faktiska ytor och kända åtgärdskostnader per åtgärdad yta
- avgränsningen på flera andra sätt är snävare än i PAF för 2021-2027, bl.a. för vilka åtgärder som ingår och vilken personal på myndigheterna som räknats med som kostnader. T.ex. ingår inte åtgärden kalkning mot försurning i PAF för 2014-2020 (ca 160 miljoner kr per år).

PAF 2021-2027 har därför enligt vår uppfattning hamnat betydligt närmare de faktiska kostnaderna och åtgärdsbehoven. Exempelvis ingår alla åtgärder som krävs för att upprätthålla bevarandestatusen i alla ängs- och betesmarker som är naturtypsklassade i Jordbruksverkets databas TUVA, även utanför Natura 2000-nätverket. De är idag i stor utsträckning finansierade genom EU:s miljöersättningar och jordbrukspolitik.

3. Kommentarer till utvalda avsnitt i PAF

3.1 Läsanvisning

PAF-redovisningen till EU följer EU-kommissionens mall. Mörkblå text är text som kommer från EU-kommissionen och är gemensam för alla medlemsstater. Svart text gäller Sverige specifikt.

PAF-redovisningen har sex kapitel. Från början till slut är det:

- A. Introduktion vad denna PAF är för något (text från EU-kom i A1 och A2), och introduktion skriven av oss till vår svenska PAF i A3.
- B. Sammanfattande tabell över finansieringsbehoven för Natura 2000 i Sverige. Siffrorna är summor från avsnitt E.
- C. Statistik och kartor över Natura 2000-nätverket i Sverige (yttäckning, geografiskt läge per region, etc.) som sätter åtgärdsbehovet i ett sammanhang.
- D. Redovisning av faktisk finansiering av åtgärder i Natura 2000 för perioden 2014–2020, med kommentarer. Faktisk finansiering har kompletterats med extrapolering till hela programperioden (se respektive tabell för vilka siffror som avser vilken period).
- E. Redovisning av prioriterade åtgärdsbehov för perioden 2021–2027, uppdelat på:
 - E1 – generella kostnader, inte specifika för naturtyp/art, t.ex. administration, kunskapsuppbyggnad, information, besöksanordningar i skyddade områden och övervakning.
 - E2 – Åtgärder som går att hänföra till avgränsade naturtypsgrupper och artgrupper. För att förenkla och undvika dubbelredovisning redovisas inte åtgärder för arter separat, utan hopslaget med den naturtypsgrupp som är dess huvudsakliga habitat. Endast de åtgärder för arter som inte går att sortera in i naturtypsgrupperna redovisas separat. Åtgärder behövs i många fall även utanför Natura 2000-områdena för att naturtyps- och artgrupper ska klara sig på sikt och därför listas både åtgärder inom och utom Natura 2000.
 - E3 – kostnader för artspecifika åtgärder som inte hör till någon naturtypsgrupp.

Observera att i hela E-delen är alla kostnader, även engångskostnader som t.ex. områdesskydd och restaureringar, redovisade som årliga kostnader. Om t.ex. en restaurering av 10 hektar kostar 7000 euro totalt för perioden anges 1000 euro per år, oavsett om restaureringen skulle ta ett, fem eller sju år.
- F. Redovisning av de betydande mervärden som föreslagna åtgärder bedöms ge, förutom att bidra till naturvårdsmålen.

3.2. Kommentarer per PAF-avsnitt

D. EU and national financing of the Natura 2000 network during the period 2014 – 2020

I detta avsnitt har vi, efter samråd med EU-kommissionen, redovisat siffror dels för perioden fram till nu (så långt det finns färdiga siffror), dels prognoser för återstående del av programperioden. Respektive stödansvarig myndighet har levererat siffrorna och vilken växelkurs mellan euro och svenska kronor som använts. Vi har inte räknat om några belopp i avsnitt D till nuvarande penningvärde (2018). Dessutom gör de delvis olika valutakurserna som använts för olika programåtgärder, för att följa de gällande beslut som finns för de olika fonderna och de växelkurser som ska användas över tid, att en jämförelse mellan avsnitt D och E inte kan göras rakt av.

D.1 European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

Som framgår av redovisningen i PAF-formatet är det omkring 40 % av ytan gräsmarksnaturtyper inom Natura 2000 som inte omfattas av något stöd från landsbygdsprogrammet (se *NV rapport 6822, Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker, mars 2018*). Detta är ett problem, då naturtyperna och arterna där är beroende av skötsel och ibland även restaurering. Andra finansieringskällor har inte haft möjlighet att täcka denna brist under perioden hittills, även om i synnerhet LIFE-programmet och nationella medel för skötsel av skyddad natur gett bidrag utifrån sina förutsättningar. Vår bedömning är att reglerna på EU-nivå både i nuvarande system, och i EU-kommissionens utkast för 2021–2027, ger möjlighet för Sverige att rikta stöd från ESI-fonderna (EAFRD och ERDF i synnerhet) i betydligt högre grad mot Natura 2000. Natura 2000 innehåller hävdberoende marker med höga naturvärden och stor betydelse för friluftslivet, och Naturvårdsverkets uppfattning är att såväl nationella som EU-resurser i högre grad behöver riktas mot dessa framöver, för att uppfylla politiska mål på såväl nationell som EU-nivå.

D.2 European Regional Development Fund (ERDF) / Cohesion Fund (CF)

Denna fond kan till exempel bli viktig för delfinansiering av naturnära jobb via EU. Nästan alla andra medlemsstater använder ERDF även för natur/miljövård, dock inte Sverige för perioden 2014–2020 enligt gällande partnerskapsöverenskommelse. Vi föreslår att det ses över till nästa.

D.4 LIFE Programme

LIFE-programmet har, i många fall, varit avgörande för omfattande restaureringsinsatser som kan vända negativ utveckling till positiv för

utvalda arter eller naturtyper. LIFE-programmet har finansierat kostnadseffektiva och framgångsrika projekt under perioden och större resurser till detta program, och större utnyttjandegrad från svensk sida, skulle kunna bidra än effektivare till framgångsrika bevarandeinsatser i Sverige. Eftersom det numera inte finns en fast kvot för hur mycket EU-medel som ska gå till Sverige för LIFE-projekt är det viktigt att tillräckliga resurser finns på länsstyrelserna och de nationella miljömyndigheterna för medfinansiering och för att ta fram bra projektansökningar för prioriterade ändamål.

D.5 Other EU funds, including Interreg:

Interreg har använts för naturvårdssatsningar, t.ex. till stöd för åtgärder för fjällräv, men de exakta detaljerna har vi inte kunnat få ut centralt från Tillväxtverket och inte hunnit ta reda på genom kontakter med respektive Interreg-program.

Här har vi även lagt in den del av gårdsstödet (EAGF) som enligt Jordbruksverkets bedömning har använts för att finansiera skötsel av betesmarker och slätterängar.

D.6 Other (mainly national) funding for Natura 2000, green infrastructure and species protection in 2014-2020:

Denna redovisning efterfrågas som en referens och jämförelse med EU-finansiering för samma ändamål.

E. Priority measures and financing needs for 2021 – 2027

I E-delen har en växelkurs på 1 euro för 10 svenska kronor använts genomgående.

E.1. Horizontal measures and administrative costs related to Natura 2000

Övergripande kostnader som inte går att hänföra till någon naturtypsgrupp eller artgrupp.

E.1.1. Site designation and management planning

Här ingår en redovisning av hur långt Sverige har kommit i utpekandeprocessen för Natura 2000, samt när det gäller att definiera områdesvisa bevarandemål och bevarandeåtgärder. Här har vi följt samma modell som Sverige har gjort hittills i kommunikationen med EU-kommissionen vilket innebär att alla områden som har fastställda bevarandeplaner också anses ha fastställda bevarandemål och bevarandeåtgärder.

E.1.2. Site administration and communication with stakeholders

Insatser för att på effektivaste sätt nå målen genom löpande administration och kommunikationsinsatser med markägare och andra rättighetsinnehavare. Här ingår alla personalkostnader på länsstyrelserna, Skogsstyrelsen,

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för områdesskydd, förvaltning av skyddade områden och uppföljning av skyddade områden. Här är även rådgivningsinsatser och informationsinsatser viktiga. Målgrupperna är markägare, skogsägare, lantbrukare, förvaltare och andra intressenter.

E.1.4. Remaining knowledge gaps and research needs

Riktade inventeringar av vissa naturtyper behövs under 2021–2027 för att kunna åstadkomma en kostnadseffektiv förvaltning av såväl Natura 2000-områden, övriga skyddade områden som den gröna infrastrukturen utanför skyddade områden, detta gäller särskilt skogsmarker, vissa gräsmarker, våtmarker, sötvatten och hav. Inventering av nyckelbiotoper tas upp med en kostnad av 20 miljoner kronor per år. Även kostnader för Artdatabanken och Centrum för biologisk mångfald som är relevanta i detta sammanhang tas upp under denna rubrik. Kostnader för all forskning av betydelse för naturvårdsmålen i denna PAF har av tidsskäl inte kunnat uppskattas. T.ex. medel från FORMAS och MISTRA tas inte upp här.

E.1.5. Natura 2000-related communication and awareness raising measures, education and visitor access

Under denna rubrik tas åtgärder riktade mot allmänheten upp, såsom friluftsanordningar, Naturum och informationsinsatser. Det är svårt att beräkna detta behov i förhållande till gynnsam bevarandestatus för arter och naturtyper. Beräkningarna utgör en uppräkningslista av de insatser Sverige gör i dagsläget. Behovet är relativt stort då många nya skyddade områden bildats det senaste decenniet.

E.2 Site-related maintenance and restoration measures, within and beyond Natura 2000

Åtgärder som går att hänföra till avgränsade naturtypsgrupper och artgrupper. Naturtypsgrupperingen ska följa EU:s MAES-system. För att förenkla och undvika dubbelredovisning redovisas inte åtgärder för arter separat, utan hopslaget med den naturtypsgrupp som är dess huvudsakliga habitat. Endast de åtgärder för arter som inte går att sortera in i naturtypsgrupperna redovisas separat.

E.2.1 Marine and coastal waters

De flesta av de prioriterade åtgärderna inom den marina delen har inte kunnat kvantifieras och kostnadsberäknas till denna version av PAF. De är ändå upptagna i PAF som text för att poängtera att det är frågan om åtgärder som är viktiga för att gynnsam bevarandestatus ska kunna uppnås.

E.2.4. Grasslands

Eftersom bevarandestatusen för odlingslandskapets naturtyper inte bara är ogynnsam utan dessutom under försämring, så krävs det inte bara att andelen hävdad areal inom Natura 2000-områden ökar, utan dessutom att hävd återupptas i nyligen övergivna områden som fortfarande har

restaurerbara värden. Detta är också en naturtypsgrupp där medfinansieringsgraden från olika EU-fonder kan vara hög. Jordbruksverket har deltagit i urval och prioriteringar inom denna naturtypsgrupp, och även E.2.2. och E.2.7

E.2.6 Woodlands and forests

Den största kostnaden utgörs av intrångsersättningar och markköp. Behovet av att skydda mer skog motiveras av att de skogliga naturtyperna inte har gynnsam bevarandestatus, och att pågående skogsbruk fortfarande räknas som det största hotet. Kostnaden baseras på antagandet att nuvarande årliga budget för områdesskydd kan ligga kvar på samma nivå som nu även under kommande budgetperiod. När det gäller skötselåtgärder prioriteras främst tre åtgärdstyper: naturvårdsbränning, hydrologisk restaurering och skogsbete.

E.2.8 Freshwater habitats (rivers and lakes)

Åtgärderna har tagits fram från vattenmyndigheternas register VISS, där kostnadsberäknade åtgärdstyper, baserade på utförda åtgärder, finns registrerade. Urval och omfattning av de föreslagna åtgärderna är avstämda med vattenmyndigheterna, och Havs- och Vattenmyndigheten.

En viktig åtgärd för sötvattenmiljöerna är ”miljöanpassade flöden” (anpassning av flödesregim i reglerade vattendrag så att naturliga sväm- och fors-effekter uppnås). Denna åtgärd har positiv effekt på botten, vattnet, strandzonen och angränsande gräsmarker, våtmarker och skogar. Åtgärden är inte kostnadssatt på grund av att det i nuläget inte är klart hur ansvar och finansiering ska fördelas.

F. Further added values of the prioritized measures

Ytterligare värden som är kopplade till Natura 2000-nätverket och andra bevarandeåtgärder tas upp här. Fokus ligger på att beskriva de skyddade områdenas roll i att stärka den biologiska mångfalden, som i sin tur är nödvändig för ekosystemtjänster och samhällsekonomiska nyttor i vidare bemärkelse (landsbygdsutveckling, arbetstillfällen, klimatanpassning o.s.v.). I de fall det är lämpligt finns exempel på monetärt beräknade nyttor av ekosystemtjänster, i andra fall är de beskrivna kvalitativt.

Avsnittet tar också upp utmaningen med att säkra tillräckligt med finansiering för nödvändiga bevarandeåtgärder. Finansieringsmöjligheterna skulle kunna stärkas genom att öka kommunikationen och förståelsen för synergieffekter mellan olika politikområden (landsbygdsutveckling, jordbrukspolitik etc.).

Kostnadseffektiviteten av Natura 2000-nätverket har utvärderats på EU-nivå (mätt som sammanlagda värden genererade genom nätverket samt påverkan på uppfyllandet av bevarandemålen jämfört med den totala kostnaden för nätverket). Slutsatsen är att nätverket innebär ett nettoöverskott till samhället. I Sverige har inga liknande studier utförts. Arbetet för att nå målen med habitat- och fågeldirektiven skulle gynnas av att utvärderas mer

systematiskt, både när det gäller effekten av nätverket på bevarandestatusen för arter och naturtyper och när det gäller kostnadseffektiviteten på åtgärdsnivå. Ett sådant underlag skulle också vara viktigt för att utveckla prioriteringarna av bevarandeåtgärder. Arbete åt detta håll har inletts nationellt.