Handläggare
Mugdim Islamovic

m.remissvar@regeringskansliet.se
jorgen.sundin@regeringskansliet.se

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 30 juni 2022 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande:

Övergripande synpunkter

SGU anser att det är viktigt att arbeta med kontinuerlig, långsiktig och uthållig återhämtning av biologisk mångfald och motståndskraftig natur genom restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter. Det är mot den bakgrunden bra med ambitiösa, men realistiska, mål avseende restaurering. Vi kan dock konstatera att Sverige, tillsammans med Finland, har helt andra geologiska förutsättningar än merparten av de övriga medlemsstaterna, vilket bland annat innebär att det här går att utvinna metaller och mineral, även flera av de som av EU pekats ut som kritiska. Sverige är en gruvnation med anor, och det finns potential att öka utvinningen för att i större utsträckning trygga vår råvaruförsörjning där vi idag är helt beroende av länder utanför EU, framförallt Kina. Den föreslagna förordningen innebär en mycket stor inskränkning i Sveriges möjligheter att själv besluta om markanvändning och kommer att påverka möjligheterna att trygga försörjningen av såväl kritiska metaller och mineral som de basmetaller som vårt samhälle är helt beroende av. För det fall man önskar fastställa EU-gemensamma mål bör dessa dels beakta behoven av råvaruförsörjning, dels regleras på direktivsnivå så att anpassningar till medlemsstaternas förutsättningar kan göras.

Vidare tycker SGU att varje beslut om restaurering av europeiska naturområden behöver föregås av en noggrann utredning inte bara avseende naturvärden, naturmiljö och biologisk mångfald, utan även avseende vilken påverkan och konsekvenser som det kan medföra avseende utvinning av naturresurser. Ett ensidigt fokus på europeiska naturvärden riskerar att påverka globala naturvärden negativt och som en följd av detta även påskynda pågående klimatförändringar.
För att möjliggöra en omställning av vårt samhälle krävs tillgång på en rad kritiska metaller och mineral. Även om återvinning och återbruk av metaller och mineral ökar, medför en ökande befolkningstillväxt samt utveckling av nya produkter att behovet av primära metaller och mineral ökar. Utvecklingen vi ser idag tyder på att behovet av primära resurser kommer att öka och kommer inom en överskådlig tid vara helt avgörande för möjligheten både till en grön omställning och ett hållbart samhälle. SGU vill understryka att handeln med metaller och mineral är global och den europeiska marknaden liksom de europeiska naturmiljöerna måste därför ses i ett globalt sammanhang. Den senare tidens instabilitet i världen och pandemi har på ett mycket påtagligt vis visat på sårbarheten avseende handel med råvaror.

När det gäller marin miljö tycker SGU att både aktiv och passiv restaurering/åtgärder behövs. I jämförelse med den terrestra miljön är *aktiv* restaurering fortfarande under utveckling och det saknas fortfarande fungerade och testade metoder för de flesta livsmiljöer och habitat.
För att åstadkomma en varaktig återhämtning av marina habitat behöver förvaltning först fokusera på att stoppa den pågående förlusten av livsmiljöer i havet, framför allt i kustområden där bland annat ökande fysisk påverkan generar ett minskat livsutrymme för biologisk mångfald. Här kan den föreslagna förordningen med bindande krav på återhämtning bli ett viktigt styrmedel för en hållbar exploateringen i kustzonen. Sedan kan det behövas passiva åtgärder (passiv restaurering), t.ex. minskade utsläpp av näringsämnen till havet, som leder till förbättrade tillväxtförhållanden för livsmiljön så att naturlig återhämtning kan ske. Först när dessa steg har tagits kan aktiv restaurering på strategiskt utvalda lokaler som maximerar tillväxt och spridning av livsmiljön vara den mest relevanta åtgärden. SGU föreslår därför att man i arbetet med restaurering och beräkning av restaurerad yta sammantaget kan tillgodoräkna sig dels (aktiv) restaurering av faktiska miljöer, dels (passiv) restaurering av miljöers förutsättningar, där hänsyn, förbättrad vattenkvalitet, minskade påverkanstryck osv. möjliggör en naturlig återhämtning. Denna passivt tillgodoräknade yta kan beräknas bland annat med rumslig modellering av förbättrade förhållanden.

SGU tycker också att det finns behov av en nationell samordning av kartläggning, statusbedömning och åtgärder. Idag sker processerna för rapportering, handläggning och planering av miljön enligt EU-direktiv (Vattendirektivet, Havsmiljödirektivet, Art- och habitatdirektivet) och havsplanering (Havsplaneringsdirektivet) ofta i parallella spår. Den strategi för restaurering som är under utveckling inom Åtgärdsplaner för havsmiljön (punkt 29) är ytterligare en process, liksom länsstyrelsernas nationella och regionala strategier för områdesskydd och grön infrastruktur. Det existerar ett stort antal underlag, t.ex. listor över ekosystemkomponenter, påverkanstryck osv. som används på olika sätt av olika aktörer. Denna flora av strategier, projekt och uppföljningar är inte optimal utan leder till dubbelarbete och en osäkerhet om hur miljön egentligen mår och vad som är värt att återställa. SGU föreslår därför att man på nationell nivå samordnar prioritering, kartläggning och uppföljning av utbredning och tillstånd hos livsmiljöer som sedan kan används för olika syften, exempelvis inrättande av marint skyddade områden, restaurering eller havsplanering. Grunden till prioritering kan vara de livsmiljöer som räknas upp i förslaget till restaureringsförordning, bilagorna II och III, och denna lista bör alltså användas vid uppföljning och rapportering enligt Havsmiljödirektivet, liksom vid mer lokalt arbete med skydd och hänsyn.

När det gäller grundvattenfrågor anser SGU att det är mycket angeläget att grundvattenfrågan får en naturlig plats i det svenska restaureringsarbetet. Grundvattnet rinner ut i vattendrag, sjöar och källor där det ger särskilda livsbetingelser i kontaktzonen mellan grund- och ytvatten. Ett förorenat grundvatten påverkar således dessa ekosystem negativt. Den direkta kopplingen mellan ramdirektivet för vatten och art- och habitatdirektivet förtydligas också i EU-domstolens dom i mål C-559/19 mot Spanien. Ärendet gäller grundvattenförekomster i området Doñana som har ett högt uttagstryck pga. bevattning och turism, samt våtmarksområden som är beroende av grundvattnet. Våtmarksområdena är klassade som skyddade livsmiljöer enligt art- och habitatdirektivet.

Spanien dömdes för att inte ha vidtagit tillräckligt med åtgärder för att förhindra skada på grundvattenberoende ekosystem i Natura 2000-områden utifrån både reglerna i vattendirektivet och art- och habitatdirektivet. Domen tyder på att samma kravnivå ska gälla för bedömning enligt båda direktiven.
Med beaktande av ovan anser SGU att ett uteslutande av grundvattenaspekter leder till ett bristfälligt genomförande av föreslagna restaureringsinsatser.

Specifika synpunkter

Synpunkter på Artikel 4

I förslaget om restaurering av terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattensekosystem *(Artikel 4)* föreslås målet att 90% av arealen för olika livsmiljöer *som inte är i gott tillstånd*, skall restaureras senast 2050. 30% av arealen skall vara restaurerad 2030, och 60% av arealen 2040. Kvantifiering av arealer (med *gott* eller *inte gott tillstånd*) skall definieras i de nationella restaureringsplanerna (*Artikel 12*) och med hjälp av habitatsdirektivet. Vad vi kan se framgår det inte av förslaget om utdikad torvmark som används för jordbruksmark omfattas även av detta mål. Om så är fallet uppstår ett visst överlapp area-mässigt mellan de ytor som omfattas av målen i artikel 4 och 9 respektive.

I den föreslagna förordningens bilaga 1, *Land-, kust- och sötvattenekosystem – Livsmiljötyper och grupper av livsmiljötyper som avses i artikel 4.1 och 4.2,* finns flera exempel på livsmiljötyper (naturtyper) som är grundvattenberoende och för vilka det finns en rak koppling mellan bevarandestatus och grundvattnets kemi eller kvantitet. Av den anledningen skulle SGU gärna se att det i underlaget framgick att så är fallet. Några exempel ges nedan där kopplingen till grundvatten borde anges.

> s. *9* (KOM förslag {SWD(2022) 168 final})
> *Kontrollen av ändamålsenligheten hos ramdirektivet om vatten visade att svårigheterna med genomförandet delvis beror på att vattenförekomstens status påverkas av diffusa föroreningar från de omkringliggande livsmiljöerna. Ramdirektivet om vatten ålägger inte nödvändigtvis medlemsstaterna att avlägsna barriärer som kan störa den naturliga konnektiviteten i ett vattendrags-/sjösystem. Många landbaserade ekosystem och flera livsmiljöer och arter som skyddas av fågel- och habitatdirektiven är emellertid direkt beroende av akvatiska ekosystem som är i ett så gott som naturligt tillstånd. Detta förslag kompletterar ramdirektivet om vatten genom att upprätta restaureringsmål och andra särskilda krav för vattendrag och svämplan* (SGUs understrykning). *Kravet på icke-försämring i det här förslaget motsvarar dessutom direktivets befintliga krav på att åtgärder ska vidtas för att förhindra försämring av statusen hos alla vattenförekomster.*

SGU anser att förslaget kompletterar ramdirektivet för vatten genom att upprätta restaureringsmål och andra särskilda krav för grundvattenberoende ekosystem. Det är mycket viktigt att det i genomförandet blir ett integrerat arbetssätt mellan områden ekosystem, ytvatten och grundvatten.

> Beaktandesats (60) *För att säkerställa synergier mellan de olika åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas för att skydda, bevara och restaurera natur i unionen bör medlemsstaterna ta hänsyn till följande när de utarbetar sina nationella restaureringsplaner: De bevarandeåtgärder som har fastställts för Natura 2000-områden och de prioriterade åtgärdsplaner som har upprättats i enlighet med direktiven 92/43/EEG och 2009/147/EG. Åtgärder för att uppnå god ekologisk och kemisk status* (SGUs understrykning) *hos vattenförekomster som ingår i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som har utarbetats i enlighet med direktiv 2000/60/EG.*

I beaktandesats 60 saknas en referens till att även kvantitativ status hos vattenförekomster ska beaktas när nationella restaureringsplaner upprättas. I studier som gjorts för genomförandet av ramdirektivet för vatten finns resultat som visar att många av naturtyperna inom Natura 2000 är känsliga för ändringar av vattenbalanser och grundvattennivåer (som kopplar till kvantitativ status).

I punkt 6-8 finns regleras förbud mot försämring. Detta gäller även utanför Natura 2000-områden, även om det i detta fall regleras under vilka förutsättningar en försämring eller utebliven förbättring av naturmiljön ändå kan tillåtas. Dessa undantag är mycket snävt formulerade och är mycket striktare än t.ex. undantagen i ramdirektivet för vatten. De föreslagna förbuden mot försämring riskerar att omöjliggöra utvinningsindustri i Sverige och medföra en ökad utomeuropeisk import av naturresurser. Detta medför i sig ökade transporter och därigenom en ökad miljöpåverkan. Risken finns också att man flyttar miljöproblemen till känsliga naturmiljöer med en mer tillåtande regim. Förbudet utanför Natura 2000 områden är i sig är olämpligt, men att man för det fall ett förbud ändå kvarstår bör utvidga möjligheterna till undantag.

Synpunkter på Artikel 9

När det gäller förslaget om restaurering av jordbruksekosystem (*Artikel 9*) är det relativt omfattande arealer jordbruksmark som kommer att påverkas i Sverige. Enligt förslaget i förordningen skall 70% av all utdikad torvmark som används till jordbruk (och/eller torvbrytning) restaureras fram till 2050. Av denna procentandel får 20% av arealen utgöras av organiska jordar som används på annat sätt än för torvbrytning/jordbruk. Målbilden motsvarar dock en betydande areal i ett torv-rikt land som Sverige, där jordbruk i stor utsträckning bedrivs på utdikad torvmark. Cirka 8% av jordbruksmarken i Sverige består av organogen jord, dvs torv eller gyttjejordar (Berglund m.fl. 2009). I förslaget till förordning tycks det inte finnas någon proportionalitet mellan kravet på restaurerad areal och den andel av landets jordbruksmark som utgörs av utdikade organiska jordar. Detta är av relevans då återvätning av jordbruksmark leder till minskade arealer för livsmedelsförsörjning. I nuvarande geopolitiska läge kan det ju finnas en ökad vilja att stärka självförsörjningen nationellt, åtminstone i vissa länder. Visserligen är det just åkermark som läcker mest koldioxid till atmosfären av den befintliga dikade marken (Hjerpe m.fl. 2014). Men det bör också poängteras att det finns stora arealer utdikad mark som inte används för livsmedelsförsörjning, som skulle kunna återvätas i första hand, och även den ge en mycket god effekt med avseende på utsläppsminskningar, tex näringsrik utdikad skogsmark (Eriksson & Drott, 2021).

Vi har dock här endast bedömt klimateffekten, och alltså inte bedömt effekten på biologisk mångfald och hur den kan variera för restaurering av olika marktyper.
I många fall är det fullt möjligt att områden som används för torvbrytning återställs till våtmark. Aktiva torvtäkter har dock ett tidsbestämt tillstånd och det är därför inte möjligt att återställa sådana områden så länge tillståndet gäller. Restaurering till våtmark är dock många gånger ett lämpligt alternativ efter det att tillståndet upphört. I Sverige finns dessutom många platser där torv tidigare utvunnits men som aldrig efterbehandlats.

Synpunkter på Artikel 11

I Artikel 11 Utarbetande av nationella restaureringsplaner punkt 7 står:

> *7. När medlemsstaterna utarbetar sina nationella restaureringsplaner ska de beakta följande:*
> *(a) De bevarandeåtgärder som har inrättats för Natura 2000-områden i enlighet med direktiv 92/43/EEG.*
> *(b) Prioriterade åtgärdsplaner som har inrättats i enlighet med direktiv 92/43/EEG.*
> *(c) Åtgärder för att uppnå god ekologisk och kemisk status* (SGU:s understrykning) *hos vattenförekomster som ingår i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som har utarbetats i enlighet med direktiv 2000/60/EG.*

Artikel 11, p 7c behöver, enligt SGU:s mening, lyda ”Åtgärder för att uppnå god ekologisk, kemisk och kvantitativ status hos vattenförekomster som ingår i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som har utarbetats i enlighet med direktiv 2000/60/EG.”

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anneli Wirtén

I den slutliga handläggningen av ärendet har även tf. bergmästare Helena Kjellsson, statsgeologer Jenny McCarthy, Elin Norström, Lena Lundqvist, Oscar Törnqvist samt utredaren Peter Åkerhammar deltagit. Enhetschef Mugdim Islamovic har varit föredragande.

Anneli Wirtén

Mugdim Islamovic