



SKRIVELSE

2021-09-23

Ärendenr:

NV-07205-21

Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av "PAF", prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027

(ärende på miljödepartementet: M2018/02907)

Innehåll

1.	BAKGRUND OCH UPPDRAG	3
2.	MYNDIGHETERNAS STÄLLNINGSTAGANDE	5
3.	SAMMANFATTNING	6
4.	UPPDRAGET 2021: BAKGRUND OCH HUR FRÅGORNA HAR HANTERATS	8
4.1	Generella utgångspunkter, kvalitetssäkring och faktagranskning	8
4.2	Motiveringar till åtgärder utanför Natura 2000-områdena	9
4.3	Revidering av bevarandeplaner för Natura 2000-områden	11
4.4	Kompletteringar för sötvattenåtgärder och marina åtgärder	11
4.5	Bedömningar av realism utifrån tid, pengar och kapacitet	13
4.6	Prioritering bland föreslagna åtgärder	14
4.7	Ytterligare information om avgränsningar m.m.	16
5.	KOMMENTARER PER AVSNITT I PAF (UPPDATERINGAR M.M.)	17
A.3	Introduction to the specific PAF of Sweden	17
B.	Summary of priority financing needs for the period 2021–2027	17
C.	Current state of the Natura 2000 network	17
D.	EU and national financing of the Natura 2000 network during 2014–2020	17
E.	Priority measures and financing needs for 2021–2027	17
E.1.	Horizontal measures and administrative costs related to Natura 2000	17
E.2	Site-related maintenance and restoration measures, within and beyond Natura 2000	20
E.2.1	Marine and coastal waters	20
E.2.3	Bogs, mires, fens and other wetlands	20
E.2.4.	Grasslands, E.2.2 Heathlands and shrubs	20
E.2.6	Woodlands and forests	21
E.2.8	Freshwater habitats (rivers and lakes)	21
E.3.1	Species-specific measures and programmes not covered elsewhere	22
E.3.2	Prevention, mitigation or compensation of damage caused by protected species	22
F.	Further added values of the prioritized measures	22
6.	BILAGOR	23

1. Bakgrund och uppdrag

Natura 2000-områdena är EU:s nätverk av skyddad natur som utpekats enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Artikel 8 i art- och 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”, ofta förkortat ”PAF”).

Uppdraget som redovisas här gäller en komplettering och revidering av det förslag till PAF som lämnades 2018 och 2019. Uppdraget, som gavs 20 mars 2021, var som följer:

”Till Naturvårdsverket (NV), kontaktpersoner för PAF-ärendet, samt cc till Skogsstyrelsen (SKS), Statens jordbruksverk (SJV) samt Havs- och vattenmyndigheten (HaV), kontaktpersoner för PAF samt berörda ec.

1. Naturvårdsverket ska i samarbete med SKS, SJV och HaV och med utgångspunkt i de användningsområden för PAF som EU-kommissionen tydliggör i brev till M-dep i dec 2020 (bifogat), avrapportera en kvalitetssäkring och faktagranskning, inklusive eventuella korrigeringar, av den redovisning som lämnades i september 2019 (redovisning bifogad rev datum).
2. Vidare ska en översyn, förtydligande och förklaring göras av föreslagna åtgärder med tillhörande beräkningar för åtgärder utanför Natura 2000-nätverket, så att det tydligt framgår för varje åtgärd hur och varför åtgärden krävs för att uppnå och bibehålla gynnsambevarandestatus för ingående arter och naturtyper inom nätverket samt hur åtgärden bidrar till ett sammanhängande nätverk.
3. Ett tydliggörande ska också göras i PAF vilken eller vilka poster det är som avser löpande uppdatering av bevarandeplaner. Om sådana poster inte finns ska detta samt förklarande text läggas in.
4. Naturvårdsverket ska också inhämta en komplettering från Havs- och vattenmyndigheten av beräkningar (så långt möjligt) för kostnader av åtgärder i hav och kustmiljöer samt sötvatten (som saknades vid den ursprungliga redovisningen i december 2018 och tillika i kompletteringen i september 2019) som också ska bedömas enligt ovan för respektive åtgärd. Dessa beräkningar ska också granskas av andra berörda myndigheter i den omfattning detta är relevant.
5. För samtliga åtgärder, inklusive kompletteringen från HaV, såväl inom N2000 som utanför, ska det finnas en bedömning som anger:
 - hur stor andel av betinget som är rimlig att genomföra givet tidsram för PAF (2021–2027),
 - en realistisk bedömning av tillgången till medel för ändamålet och
 - faktisk kapacitet (se nedan) samt tillgänglig kompetens för utförandet av specifika åtgärder (ex. naturvårdsbränning m.m.).
6. Prioriterade åtgärder som föreslås i redovisningen ska också sorteras in i tre angelägenhetskriterier 1, 2, 3, där 1 är den mest angelägna åtgärden.

Underlag för bedömningen ska vara nationell budget med anslagsramar för 2021 och beslutet om långtidsbudgeten, MFF, med tillhörande relevanta lagförslag där målbeskrivningen för de olika fonderna inom EU:s långtidsbudget ska beaktas. För bedömning av kapacitet som t.ex. rådande frekvens av bete och slätter och befintliga husdjursbesättningar, finns beräkningar i Jordbruksverkets analys samt i Skogsstyrelsens yttrande som redovisades i samband med kompletteringen av PAF september 2019.

Finns det anledning att ändra uppgifter p.g.a. faktafel, eller synpunkter på beräkningsgrunder/metoder måste detta ske i samråd med samtliga myndigheter som berörs av denna komplettering. Om myndigheterna inte kommer överens i detta måste varje myndighet lämna en beskrivning av grunderna för sina ståndpunkter.

Myndigheterna ska senast den 17 september leverera två nya versioner av utkast till PAF med ”spåra ändringar” av vad som har ändrats samt eventuellt bifoga följebrev enligt ovan. Det två versionerna ska dels omfatta själva redovisningen till Kommissionen (eng) och dels en där efterfrågade kompletteringar enligt ovan är inlagda (svenska).”

Efter att arbetet påbörjats hölls avstämningar med RK (miljödepartementet och näringsdepartementet) och då kom vi överens om att i stället för två versioner av PAF kommer en reviderad PAF redovisas (på engelska), och kompletterande information redovisas i separata dokument på svenska. Sista leveransdatum justerades också till 24 september.

2. Myndigheternas ställningstagande

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket har arbetat tillsammans med uppdraget och står gemensamt bakom rapporteringen, efter en granskning av relevanta delar utifrån respektive myndighets ansvarsområde.

Den avgränsning som uppdraget haft till 2021 års budget gör att de redovisade förslagen för flertalet naturtyper och arter inte bedöms vara tillräckliga för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Ytterligare åtgärder behöver genomföras. En långsiktigt stabil finansiering och planering är viktig för ett effektivt genomförande. Våra bedömningar av hur långt föreslagna prioriterade åtgärder räcker mer i detalj finns i E.2- och E.3-avsnittens delar för "Expected results".

Enligt art- och habitatdirektivets artikel 8 ska den prioriterade åtgärdsplanen, "PAF", uppdateras vartannat år, och dessutom vid behov när nya SAC med enligt direktivet prioriterade naturtyper eller arter pekas ut. Enligt EU-kommissionen får medlemsstaterna revidera sin PAF vid behov. Uppdragen 2018, 2019 och 2021 har haft så korta tidsramar att en extern granskning inte hunnits med. *Vi föreslår att RK redan nu planerar för alternativt ger uppdrag till myndigheterna för att ta fram en process för uppdatering av PAF.* I en sådan process skulle vi t.ex. kunna ge möjlighet för externa att komma med synpunkter.

PAF fyller en viktig funktion och vi hoppas att en första version kan skickas till EU-kommissionen inom kort.

3. Sammanfattning

Natura 2000-områdena är EU:s nätverk av skyddad natur som utpekats enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Områdena omfattar olika naturtyper och arter - från marina bottenar till t.ex. fjällmiljöer, skogar och gräsmarker. För Natura 2000-områdena ska samtliga svenska myndigheter vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats (se förordning om områdesskydd § 16). Den prioriterade åtgärdsplan som detta uppdrag gäller tas fram i enlighet med artikel 8 i art- och habitatdirektivet, i ett EU-gemensamt format, och ska ge en överblick över åtgärdsbehoven.

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.

Den avgränsning som uppdraget haft till 2021 års budget gör att de redovisade förslagen för flertalet naturtyper och arter inte bedöms vara tillräckliga för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Ytterligare åtgärder behöver genomföras. En långsiktigt stabil finansiering och planering är viktig för ett effektivt genomförande. Tillfälligt ändrade resurser riskerar tvärtom att det blir svårare och inte lika effektivt. Våra bedömningar av hur långt föreslagna prioriterade åtgärder räcker mer i detalj finns i E.2- och E.3-avsnittens delar för "Expected results".

De akvatiska naturtyperna, (marina och sötvatten) har till stor del omarbetats. För de marina naturtyper och arter handlar flera prioriterade åtgärder för perioden om kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. Dessa listas och kostnadsätts i avsnitt E.1.4 i PAF. För sötvatten ligger fokus på restaurerande engångsåtgärder för att minska påverkan från främst historisk påverkan och återskapa naturliga funktioner och processer i vattensystemen. Mycket av underlaget för sötvatten bygger på pågående och redan planerade Life-projekt.

De hävdade markerna har stora behov av skötsel och restaurering för att bevaras och för att Sverige ska leva upp till sina EU-åtaganden både när det gäller Natura 2000 och bevarandet av odlingslandskapsrelaterade direktivnaturtyper på nationell nivå. Totalt omfattar de prioriterade åtgärderna i PAF betesdrift eller slåtter på ca 130 000 hektar av de totalt cirka 350 000 hektaren med hävdberoende direktivnaturtyper, vilket är långt ifrån att motsvara de behov som finns för att klara Sveriges åtaganden.

För de öppna våtmarkerna är hydrologisk restaurering fokus i denna PAF. Bakgrunden är att omkring 80 % av våtmarkerna nedanför fjällregionen skadats hydrologiskt de senaste århundradena. Föreslagna åtgärder är främst begränsade av tillgänglig budget. Löpande skötsel av våtmarker förutsätts fortsätta på nuvarande nivå, men skulle behöva öka.

För att undvika fortsatt försämring av skogsnaturtyper behövs formellt och frivilligt skydd i alla tre biogeografiska regioner. Vidare krävs nödvändiga bevarandeåtgärder i form av löpande skötsel och restaurering i boreal och kontinental region för att möta den utbredda påverkan som finns mot naturtyper och arter i dagsläget. Genomförande av vissa åtgärder begränsas kraftigt av nuvarande kapacitet, medan det finns god kapacitet att genomföra andra. Sammantaget så bedöms föreslagna åtgärder utgöra viktigt bidrag till

att minska pågående försämring men totalt sett motsvarar det inte hela behovet av åtgärder för skogsnaturtyper och det finns därmed risk för fortsatt försämring.

Sammanställningen av åtgärdsbehovet i avsnitten för ”*Measures needed to maintain or restore favourable conservation status*” (”Åtgärder som krävs för att bevara eller återställa gynnsam bevarandestatus”) grundas på bästa tillgängliga kunskap om tillstånd, trender, hot och möjliga bevarandeåtgärder. Tillgänglig budget har inte begränsat dessa avsnitt, utan bara påverkat de åtgärder som tas upp under ”*Prioritised measures 2021-2027*”.

För naturtypsgrupperna E.2.2 Hed- och buskmarker, E.2.4 gräsmarker, E.2.6 skogsmarker samt E.2.7 vegetationsfattiga marker bygger de prioriterade åtgärdsarealerna även på ett antagande om jord- och skogsbrukares frivilliga insatser, dessa är inte kostnadsatta i förslaget.

Till skillnad från förslagen till PAF som redovisades 2018 och 2019 är denna version baserad på den slutliga rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet samt artikel 12 i fågeldirektivet. Vår bedömning av status, trender och generellt åtgärdsbehov för naturtyperna har inte förändrats nämnvärt till följd av detta, men däremot har vi 2021 kunnat utgå ifrån rapporterade värden för t.ex. yta naturtyp i vissa kalkyler vilket medfört vissa justeringar. En större skillnad mot förra versionen är att denna version utgått ifrån en begränsad budget för prioriterade åtgärder, närmare bestämt 2021 års statsbudget (se avsnitt 1 ”Bakgrund och uppdrag” för detaljer). Omfattningen av *de prioriterade åtgärderna för 2021–2027* är alltså anpassad för att rymmas inom en årlig budget som motsvarar den som gällde 2021 (inkluderar justeringar t.o.m. juni 2021). Detta har medfört betydande ändringar främst i avsnitten ”*Prioritised measures*” i E.2 och ”*Expected results*” i E.2.

Vi föreslår att Regeringskansliet redan nu planerar för alternativt ger uppdrag till myndigheterna för att ta fram en process för uppdatering av PAF.

4. Uppdraget 2021: Bakgrund och hur frågorna har hanterats

Natura 2000-områdena är EU:s nätverk av skyddad natur som utpekats enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Områdena omfattar olika naturtyper och arter - från marina bottenar till t.ex. fjällmiljöer, skogar och gräsmarker. För Natura 2000-områdena ska samtliga svenska myndigheter vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats (se förordning om områdesskydd § 16). För att uppnå syftet behöver inte bara varje enskild myndighet vidta åtgärder själv, utan det behövs även en överblick och samordning. Här kommer den prioriterade åtgärdsplanen in, som detta uppdrag handlar om.

Artikel 8 i art- och 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”, ofta förkortat ”PAF”). För att få EU-medel för naturvårdsåtgärder inom habitat- och fågeldirektivets områden kan det krävas att åtgärden finns med i PAF. Om tillräcklig medfinansiering från EU ej kan erhållas, trots att den prioriterade åtgärden finns i PAF, kan medlemsstaten under vissa förutsättningar skjuta upp bevarandeåtgärden (se artikel 8 i art- och habitatdirektivet). Att en PAF finns kan även vara ett krav för att medlemsstaten ska kunna få EU-medel i andra sammanhang. I detta avsnitt beskriver vi hur frågorna i uppdraget har hanterats.

4.1 Generella utgångspunkter, kvalitetssäkring och faktagranskning

För revideringen 2021 har vi sett över kostnadsberäkningarna i E-delen av PAF, i syfte att de ska visa på kostnader i 2021 års penningvärde. Vid omräkning av kostnader i svenska kronor till euro i E-delarna har en växelkurs på 10 kr per euro använts. Om Sveriges PAF jämförs med andra medlemsstaters som är inlämnade tidigare kan eventuellt olika penningvärde och växelkurs påverka utfallet, förutom de skillnader som finns i sak mellan länder.

Uppdraget har genomförts i samarbete mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Relevanta delar har stämts av med länsstyrelserna på en hearing 18 juni. Underlag för bedömning av skogsbrukets skötselåtgärder i frivilliga avsättningar har inhämtats dels via det pågående projektet ”En nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skogar som förvaltas med naturvårdsmål”, dels via en direkt förfrågan till de större aktörerna.

SLU Artdatabanken har utgjort ett viktigt stöd i arbetet med faktagranskning och kvalitetssäkring. Till skillnad från de versioner som lämnades 2018 och 2019 har vi i denna kunnat utgå ifrån den färdiga Artikel 17-rapporteringen för art- och

habitatdirektivet som rapporterades under 2019. Faktauppgifter där har varit en viktig grund.

D-delen och F-delen av PAF har lämnats i allt väsentligt oförändrade, då vi bedömer att de är tillräckligt bra i den version som redovisades 2019. D-delen innehåller ju bara en tillbakablick, och arbetet 2021 har fokuserat på förslagen för 2021–2027. Liksom i 2018 och 2019 års version är beloppen i D-delen baserade på något varierande växelkurser mellan euro och kronor, då beslutsdokumentet mellan Sverige och EU för EU-medlen fungerar så (växelkurserna för beräkning ändras vid bestämda tidpunkter).

4.2 Motiveringar till åtgärder utanför Natura 2000-områdena

Uppdragets punkt 2 efterfrågade en motivering för de åtgärder som föreslås utanför Natura 2000-områdena (se rubrik 1, Bakgrund och uppdrag). Här nedan finns en generell förklaring, och i de naturtypsvisa bilagorna finns fördjupad information.

GENERELL BAKGRUND

Att naturvårdspolitikerna generellt inte begränsas till bara skyddade områden har varit klart länge. T.ex. i regeringens skrivelse 2001/02:173 ”En samlad naturvårdspolitik” uttrycks att, citat: *”Som redan framgått av grundsynen i regeringens naturvårdspolitik så ska naturvården omfatta hela landskapet. Endast områdesskydd kommer inte att räcka för att miljö kvalitetsmålen som rör naturvård ska kunna uppnås.”* (se sida 85). Ett annat exempel finns i regeringens proposition 2013/14:141 (”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”) där vikten av att bevarandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna sker på ett integrerat sätt med insatser för skydd, skötsel, brukande och restaurering lyfts. Detta för att kunna nå målen på de sätt som är mest effektiva. Liknande ställningstaganden gäller fortfarande och finns på allt från global nivå (t.ex. konventionen om biologisk mångfald) till lokal (t.ex. i översiktsplaner).

Vad gäller vilka åtgärder som ska ingå i PAF är det främst art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet som är relevanta, men även principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i EU-fördraget¹ är värd att nämna. Principen innebär att unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Formatet för PAF inkluderar åtgärder utanför Natura 2000-områden och är överenskommet mellan alla medlemsstater och EU-kommissionen. EU-kommissionen förväntar sig därför att även åtgärder utanför Natura 2000 ingår i PAF, inom ramen för vad som är relevant enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (se vidare nedan).

Artikel 2 i art- och habitatdirektivet anger det övergripande syftet med direktivet – att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. De övriga artiklarna i direktivet ska tolkas med detta syfte som utgångspunkt. Det gäller bl.a. artikel 3 om bildandet av Natura 2000-nätverket, som ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en

¹ Fördraget om Europeiska unionen. Se <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=sv>

gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde. Kravet på bibehållande innebär alltså ett krav på icke-försämring av naturtypernas och arternas status och förekomst i hela landskapet, dvs. även utanför Natura 2000-nätverket, även om Natura 2000-områdena är tänkta att vara det främsta verktyget för detta. Enligt artikel 3.3 har Sverige ett krav att, i fall då de anser det nödvändigt, sträva efter att göra Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande genom att bibehålla och i förekommande fall utveckla element i den vidare naturen som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter (enligt artikel 10). Här kan tilläggas att även om det inte i naturvårdsdirektiven finns någon måltidpunkt för när det övergripande målet om gynnsam bevarandestatus för utpekade naturtyper och arter ska nås, så innebär EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 att det finns två tidsatta mål som ska uppfyllas på EU-nivå. Det ena är att 2030 ska det inte finnas naturtyper och arter med negativ trend. Det andra är att minst 30 % av de naturtyper och arter som idag har ogynnsam bevarandestatus då ska uppvisa gynnsam status, eller åtminstone en påtagligt förbättrad status. Enligt EU-fördragens skrivningar om lojalt samarbete kan de målen åtminstone indirekt sägas gälla även för Sverige.

Utöver de förpliktelser Sverige har för genomförande av nödvändiga bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden, enligt artikel 6.1 i art- och habitatdirektivet, är Sverige alltså också bundet av våra EU-åtaganden enligt artikel 2 och 3 i art- och habitatdirektivet, när det gäller att bibehålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus. Beroende på hur väl åtgärder inom Natura-nätverket täcker in de behov som finns för att bibehålla eller uppnå gynnsam bevarandestatus för bilaga 1-naturtyper eller bilaga 2-arter, finns även behov av åtgärder i det övriga landskapet om direktivets syfte ska nås. För de Natura 2000-områden som är små och snävt avgränsade är behovet av åtgärder utanför generellt större. I ett europeiskt perspektiv har Sverige en hög andel små Natura 2000-områden i boreal och kontinental region.

Om en åtgärd utanför Natura 2000-områdenas gränser är nödvändig för att bibehålla eller återställa bevarandestatusen för utpekade arter eller naturtyper inom ett specifikt Natura 2000-område är den även motiverad enligt artikel 6.1. Det är dock en bedömning som för de flesta åtgärdstyper, naturtyper och arter bör göras från fall till fall (för varje åtgärd och Natura 2000-område).

När det gäller skydd av arter har Sverige samtidigt en skyldighet, i enlighet med artikel 12 och 13 i art- och habitatdirektivet, att vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i hela landskapet för arter som finns listade i art- och habitatdirektivets bilaga 4. Detta inkluderar att Sverige ska vidta sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär, inklusive konkreta och specifika skyddsåtgärder, som alltså kan behöva göras även utanför Natura 2000².

För fåglarna gäller fågeldirektivet, där bl.a. artikel 2 och 3 tydliggör behovet av åtgärder även utanför Natura 2000. Sverige ska bl.a. vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för naturligt förekommande fågelarter. I artikel 3, punkt 2 b, anges också att vi i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov ska vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och

² Se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-383/09 ("Hamstern i Alsace")

utanför de skyddade områdena. Även fågeldirektivet innehåller en artskyddsdel (artikel 5 m.fl.) vars innebörd liknar art- och habitatdirektivets, se ovan.

Eftersom EU-medfinansiering i många fall kan vara möjlig och lämplig även för åtgärder i landskapet utanför Natura 2000, är det också angeläget att dessa beskrivs i PAF. Annars minskar Sveriges möjligheter att motivera EU-medfinansiering för sådana åtgärder genom olika EU-fonder. Att både åtgärder innanför och utanför Natura 2000-områdenas gränser beskrivs i PAF underlättar också överblicken över de åtgärder som behövs, och därmed möjligheten att gemensamt hitta effektiva lösningar på de åtgärdsbehov som finns.

I EU-kommissionens ”FAQ” om PAF³ anger de som förtydligande att generella landskapsåtgärder som inte gynnar specifika naturtyper och arter inte ska ingå i PAF. Citat: ”Very broad landscape conservation or restoration measures which do not benefit any specific habitat or species covered by the EU Nature Directives fall outside the scope of the PAF. Such measures and their costs should therefore not be considered in the PAF.”

En mer detaljerad bakgrund och analys av behoven av åtgärder utanför Natura 2000-områdena, finns i bilaga 2–4.

4.3 Revidering av bevarandeplaner för Natura 2000-områden

Uppdragets punkt 3 efterfrågade att revidering av bevarandeplaner för Natura 2000-områden tydligt skulle framgå. I den nu redovisade versionen av PAF är detta separata åtgärder i avsnitt E.1.1.

4.4 Kompletteringar för sötvattenåtgärder och marina åtgärder

Uppdragets punkt 4 efterfrågade att Havs- och vattenmyndigheten skulle bistå Naturvårdsverket med kompletteringar för åtgärder rörande sötvatten och marint. I den redovisade versionen är dessa delar reviderade och kompletterade, och de andra myndigheterna (NV, SJV, SKS) har gått igenom de nya delarna utifrån sina ansvarsområden, enligt följande.

I utkast till PAF 2018 var det marina avsnittet E.2.1 minst utvecklat. Det saknades tydlig koppling till vad Sverige rapporterat i artikel 17 och strukturen följde inte de angivna rubrikerna i PAF-formatet på ett logiskt sätt. Inga prioriterade åtgärder angavs. Orsaken var främst brist på tid samt lämpliga underlag 2018. Även det limniska avsnittet E.2.8 saknade tydlig koppling till artikel 17-rapporteringen och det var svårt att följa motiveringarna för vad som prioriterats.

³ Frequently asked questions (FAQs) on the PAF format (EU-kommissionen, dec 2018): <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Frequently%20asked%20questions.docx>

I föreliggande komplettering av PAF har myndigheten därför fokuserat på att i första hand korrigera E.2.1 och E.2.8 utifrån logik, kopplingen till rapporterad status enligt artikel 17 (nu har vi också haft 2019 års rapportering att utgå ifrån) vilka hot och påverkansfaktorer som kvarstår, åtgärdsbehovet och att utifrån detta landa i väl underbyggda åtgärder som prioriteras för perioden. För sötvatten har vi grupperat en del poster och strukit sådant som inte är relevant för PAF. Åtgärder direkt kopplade till omprövning av vattenkraft har lyfts ut från dokumentet med hänvisning att de till fullo ska finansieras av branschen. Breda åtgärder inom vattenförvaltningen t.ex. mot övergödning ingår inte längre som prioriterade åtgärder utan förutsätts hanteras inom genomförandet av vattenförvaltningen.

En stor del av tiden i kompletteringsuppdraget har därefter gått till att kvantifiera och kostnadssätta de åtgärder som föreslås prioriteras för perioden, särskilt för marint som helt saknade åtgärder 2018. Med tanke på att kunskapsunderlaget är fortsatt dåligt har detta inneburit en avsevärd utmaning. Följaktligen handlar flera prioriterade åtgärder för marina naturtyper och arter för perioden om kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. Dessa listas och kostnadssätts i avsnitt E.1.4 i PAF.

På grund av bristande kunskapsläge har inte åtgärdsbehovet (*Measures needed*) kunnat kvantifieras fullt ut varför betinget, hur stor del av åtgärdsbehovet som prioriteras inte har kunnat beräknas.

Med tanke på det omfattande behovet att förbättra statusen för svenska akvatiska bilaga 1-naturtyper och bilaga 2-arter har även andra åtgärder för perioden lagts in i de horisontella avsnitten i PAF. Ett exempel är en satsning på ökad tillsyn av befintliga regler inom akvatiska Natura 2000-områden, både gällande fysisk påverkan och också fiskeregleringar. Dessa satsningar beskrivs och kvantifieras i avsnitt E.1.2 och ska ses som ett komplement till redan pågående arbete på Naturvårdsverket med förslag till nationell tillsynsstrategi.

Slutligen har myndigheten motiverat de prioriteringar som gjorts i PAF utifrån tillgänglig kapacitet och de medel som finns tillgängliga för 2021, i enlighet med instruktionerna från Regeringskansliet, samt föreslagit en angelägenhetsgrad för genomförande (1–3) av respektive åtgärd i avsnitt E.2.1 och E.2.8. Detta presenteras i den naturtypsspecifika bilagan för akvatiska miljöer.

Arbetsmaterialet skickades till Skogsstyrelsen och Jordbruksverket den 8 juni 2021 för att söka samsyn mellan myndigheterna inför en hearing med representanter för länsstyrelserna som hölls den 18 juni 2021. Varken Skogsstyrelsen eller Jordbruksverket framförde några synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens delar. För sötvatten har ytterligare synpunkter inhämtats i särskild dialog med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket, särskilt avseende skyddszoner utefter vattendrag och underhåll av markavvattning som berör direktivarter.

4.5 Bedömningar av realism utifrån tid, pengar och kapacitet

Uppdragets punkt 5 efterfrågade att det för samtliga åtgärder, inklusive kompletteringen från HaV, såväl inom Natura 2000 som utanför, ska finnas en bedömning som anger hur stor andel av betinget som är rimlig att genomföra givet:

- tidsram för PAF (2021–2027),
- en realistisk bedömning av tillgången till medel för ändamålet och,
- faktisk kapacitet (se nedan) samt tillgänglig kompetens för utförandet av specifika åtgärder (ex. naturvårdsbränning m.m.).

Detta redovisas i de naturtypsvisa bilagorna 2, 3 och 4 och den övergripande bilaga 5, samt i vissa fall i kommentarerna till respektive avsnitt av PAF längre ner i detta dokument.

Överlag är det tillgången till medel för åtgärder som oftast är den begränsande faktorn, givet hur årets revideringsuppdrag var utformat. I vissa fall är faktisk kapacitet och tillgänglig kompetens begränsande, åtminstone inledningsvis – det kan ta flera år att utbilda personal, bygga upp organisationer eller etablera logistik för att öka kapaciteten för vissa naturvårdsåtgärder. Tillgången på maskiner och material är normalt inte begränsande.

Det är viktigt att påpeka att kapaciteten att utföra åtgärder påverkas mycket av *långsiktig stabilitet* i finansieringen. Tillfälligt neddragen finansiering kan t.ex. få utförarna av åtgärder att gå i konkurs och inte vilja starta upp igen även om finansieringen återkommer nästa år. Detta har hänt tidigare tyvärr. Kortvarigt ökad finansiering kan också vara svår att använda effektivt. Omvänt kan en stabil, tillräcklig, finansiering öka intresset att utföra åtgärder och göra åtgärdsarbetet enklare och effektivare. Även i de fall där ny personal kan rekryteras kan kapaciteten ta tid att bygga upp igen.

För de hävdberoende markerna som beskrivs i avsnitten E2.2 Hed- och buskmarker, E.24 Gräsmarker samt E2.7 Vegetationsfattiga marker har det varit en särskild utmaning att bedöma vad som är rimligt att genomföra, givet budgetramarna enligt punkt 5. För möjligheterna till finansiering av löpande skötsel av hävdberoende marker finns huvuddelen av de möjliga tillgängliga medlen inom Landsbygdsprogrammet (EAFRD) samt jordbrukets direktstöd (EAGF). Enligt uppdragsbeskrivningen ska vi i PAF-bedömningarna utgå från budgetramarna 2021 för dessa, men när det gäller Landsbygdsprogrammet kan man även diskutera om det egentligen är rimligt att anta att man kan styra om mot ökad finansiering av direktivsnaturtyper under perioden (inom den ramen). Eftersom stödet har en utformning idag som är svår att justera utan konsekvenser för de marker och brukare som har stöd idag, och processen med slutförande av kommande periods landsbygdsprogramupplägg kommit långt, är en möjlig slutsats att det inte finns något omfördelningsutrymme alls för att i högre utsträckning täcka kostnader för direktivsnaturtyper under perioden 2021–2027.

Budgetbegränsningen i detta uppdrag har därför inneburit att även om man rent teoretiskt har ett budgetutrymme i landsbygdsprogrammet för att fördela mer till naturtypsklassade ängs- och betesmarker inom och utanför Natura 2000-områden, så är dessa medel i praktiken redan uppbundna i dagens program. De omfattande förändringar som skulle

behövas är svåra att genomföra inom den angivna PAF-perioden, 2021–2027. I detta förslag till PAF har vi därför valt att redovisa det alternativ som utgår från att det inte finns några omfördelningsmöjligheter jämfört med nuvarande landsbygdsprogram. Det innebär att finansiering från landsbygdsprogrammet finns för ca 120 000 ha med direktivnaturtyper. Alternativet bygger dessutom på att ersättningsnivåerna till brukare inte höjs, vilket i praktiken innebär att brukarna får ännu lägre kostnadskompensation än i dagens landsbygdsprogram. De marker som inte får miljöersättning löper högre risk att förlora sina naturvärden på grund av otillräcklig hävd.

Förslagen inom skyddade områden omfattar viss restaurering, och kompletterande åtgärder som naturvårdsbränning, hamling och bekämpning av expansiva arter. Dessa åtgärder kan bidra till en viss förbättring av statusen för naturtyper och arter inom skyddade områden, men i vilken utsträckning sådana åtgärder faktiskt kan genomföras, kommer att påverkas av om länsstyrelsernas skötselmedel i ännu högre utsträckning än idag kommer att behöva användas för att täcka upp sådana löpande betes- och slätterkostnader som ersättningsnivåerna i landsbygdsprogrammet inte täcker.

Den restaurering som bedöms kunna finansieras genom landsbygdsprogrammet omfattar ca 4 500 ha, en väldigt begränsad areal jämfört med de restaureringsbehov som finns. Dessutom kan restaureringsbehoven antas öka, eftersom det är sannolikt att betydande delar av de marker som inte omfattas av någon medfinansiering av skötseln, riskerar att tas ur hävd under perioden.

Förslaget till PAF innebär att vi i låg utsträckning utnyttjar möjligheterna till EU-medfinansiering av våra direktivåtaganden för hävdade marker. För att Sverige ska kunna komma närmare att nå direktivåtaganden under perioden 2021–2027 behöver därmed mer nationella medel tillföras hävdmarkerna⁴.

4.6 Angelägenhetskriterier för föreslagna åtgärder

Uppdragets punkt 6 efterfrågade att varje prioriterad åtgärd som föreslås i redovisningen ska klassas i någon av tre ”angelägenhetskriterier” 1, 2, 3, där 1 är den mest angelägna åtgärden. Våra bedömningar och grunderna för dessa framgår i bilagorna 2, 3, 4 och 5 samt här nedan. För avsnitt E.1.5, ”Natura 2000-related communication and awareness raising measures, education and visitor access”, finns vår bedömning i avsnitt E.1.5 i kapitel 5 i denna skrivelse (se nedan på sida 19).

Den klassning vi gjort bör överlag ses som en bidragande förklaring till varför en viss omfattning av åtgärden föreslås, och inte som en grund för att skära bort lägre klassade delar. Med de givna förutsättningarna är alla föreslagna åtgärder och deras föreslagna omfattningar prioriterade enligt vår uppfattning.

⁴ Förslaget innebär att det saknas ca 1 miljard för att nå direktivåtaganden för de hävdberonde naturtyperna. Omkring 600 mnkr inom landsbygdsprogrammet används till finansiering av andra ängs- och betesmarker än sådana som motsvarar direktivnaturtyper. Om det beloppet skulle styras till direktivnaturtypshävd, skulle behovet av annan nationell finansiering för att nå våra direktivåtaganden minska.

Horisontella åtgärder, avsnitt E.1, är särskilt svåra att klassa hur angelägna de är per åtgärd. Det horisontella arbetet är ofta en förutsättning för att kunna utföra åtgärderna i avsnitt E.2 och E.3 för naturtyper och arter effektivt. Generellt är behovet av skydd, och av förvaltning av natur i redan skyddade områden, överlag större än vad tillgängliga medel räcker till, och åtgärderna i E.1.1 och E.1.2 bör därför normalt klassas som 1. Övervakning av, och forskning om, naturtyperna kan dras ner ett tag utan att naturtyperna försämras på kort sikt, men den sämre kunskapen kommer göra åtgärdsarbetet ineffektivare särskilt på längre sikt. Därför finns också fastställt i art- och habitatdirektivet att övervakning och rapportering ska göras (artikel 11 och 17), och riktlinjer för hur är framtagna. Det finns också skrivningar i artikel 18 om att forskning ska främjas med hänsyn till direktivets mål och behoven utifrån artikel 11. Förslagen i denna PAF ryms inom 2021 års budget och är motiverade av bindande åtaganden enligt direktiven, vilket förstås även gäller de som föreslås i horisontella avsnittet E.1. Åtgärderna är därmed i sin helhet prioriterade enligt vår bedömning och även övervakning, rapportering och forskning i E.1.3 och E.1.4 bör klassas som 1 överlag, även om nyttan av åtgärderna kommer märkas på olika lång sikt.

Om budgeten dras ner kan komplexa kort- och långsiktiga effekter väntas, som inte låter sig beskrivas bra genom att klassa åtgärderna som 1, 2 eller 3. Personalkostnader i den horisontella delen (E.1) är t.ex. generellt mer angelägna att skydda från kortvariga neddragningar av budget, då förlust av kompetent personal tar längre tid att återhämta sig ifrån än att pausa t.ex. inköp av material. Analyserna som rymts inom detta uppdrag räcker inte till att ge ett enkelt och tydligt underlag för så detaljerad angelägenhetsbedömning av de horisontella åtgärderna. Det kommer variera från fall till fall och över tid vad som är effektivaste sättet att använda begränsade resurser, utifrån hur långsiktig och omfattande budgetförändringen är och förutsättningarna i övrigt.

Vad gäller hävdberoende naturtyper ligger de föreslagna prioriterade åtgärderna för 2021–2027 sammantaget långt ifrån att motsvara de behov som finns för att klara Sveriges åtaganden. Det innebär också att förslagen i underlaget för PAF ligger mycket långt från att presentera tillräckliga prioriterade åtgärder för att bromsa den pågående försämringen av de hävdberoende naturtypernas och arternas status på biogeografisk nivå. Förslaget innebär inte heller att vi kan fullfölja våra åtaganden inom Natura 2000. När det gäller de övergripande målen i EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 kan det redovisade PAF-underlaget med utgångspunkt i Regeringskansliets anvisningar därmed inte bedömas bidra till att nå mål om hejdad försämring av statusen för de hävdberoende naturtyperna eller arterna till 2030. Några förbättringar till 2030 för dessa kan inte heller förväntas. En fortgående försämring från 2021 till 2027 (om förslaget till PAF förblir gällande hela perioden) torde bli för svår att vända från 2027 till 2030.

Med detta som bakgrund bedöms bl.a. löpande hävd normalt höra till den mest angelägna klass 1, se vidare i bilaga 3.

4.7 Ytterligare information om avgränsningar m.m.

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 och 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. Det som beskrivs som ”GI” i PAF är alltså inte helt jämförbart med hur ”GI” används i andra sammanhang.

Arbete knutet till exempelvis prövningar och dispenser av planer och projekt, fysisk planering etc. omfattas inte av denna PAF, då vi bedömt det som så breda åtgärder att de inte passar i PAF (de kan inte då PAF tas fram knytas till naturtypsgrupper eller arter). Det är givetvis ändå viktigt att arbetet fortsätter för att bidra till att uppfylla Sveriges åtaganden.

De åtgärder som sker genom omprövning av vattenkraften inom ramen för den nationella planen har inte tagits med i denna PAF även om de kan knytas till såväl naturtypsgrupper som arter. Detta med hänvisning att de till fullo ska finansieras av branschen.

Även brottsbekämpning och tillsyn är utanför ramen för denna PAF om det inte särskilt anges (t.ex. är arbetstid som läggs på Jordbruksverket, Polisen och Åklagarmyndigheten i CITES-frågor inte medräknad, men vi har tagit med en åtgärd för ökad tillsyn akvatiskt). Vi har inte heller tagit med förslag från artskyddsutredningen⁵, t.ex. förslaget att länsstyrelserna ska ta fram livsmiljöunderlag för arterna. Förslagen bör analyseras och ingå i lämplig omfattning i nästa version av PAF.

⁵ SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

5. Kommentarer per avsnitt i PAF, om uppdateringar m.m.

A.3 INTRODUCTION TO THE SPECIFIC PAF OF SWEDEN

Inledande text i A.3 har uppdaterats 2021 för att bättre återspegla innehåll och avgränsningar i denna version av PAF.

B. SUMMARY OF PRIORITY FINANCING NEEDS FOR THE PERIOD 2021–2027

Summeringarna i B-delen är uppdaterade 2021.

C. CURRENT STATE OF THE NATURA 2000 NETWORK

Siffror har uppdaterats till situationen 1 juni 2021. Kartbilden för Natura 2000 har kompletterats med en separat färg för nationellt skyddade naturreservat och nationalparker, för att visa hur dessa bidrar till den gröna infrastrukturen. Alla nationalparker är även Natura 2000-områden, men vissa naturreservat är det inte.

D. EU AND NATIONAL FINANCING OF THE NATURA 2000 NETWORK DURING THE PERIOD 2014–2020

I D-delen har endast några smärre justeringar gjorts sedan leveransen 2018 och 2019. Den bedöms även nu 2021 redovisa perioden 2014–2020 tillräckligt bra för att ligga till grund för bedömningarna för 2021–2027. I D-delen har omräkningen mellan euro och svenska kronor gjorts utifrån de växelkurser som angetts i de gällande dokumenten för respektive finansiering om inte annat anges. Växelkursen i D-delen varierar därför något och skiljer sig lite från den växelkurs som används i E-delen. Även detta är oförändrat sedan 2019.

E. PRIORITY MEASURES AND FINANCING NEEDS FOR 2021–2027

I E-delen har en växelkurs på 1 euro för 10 svenska kronor använts genomgående, och 2021 års penningvärde har använts. Om inte annat anges har inga principiellt större ändringar gjorts sedan 2018/2019-förslaget. Kostnader har ibland justerats utifrån ny kunskap eller noggrannare beräkningar.

E.1. HORIZONTAL MEASURES AND ADMINISTRATIVE COSTS RELATED TO NATURA 2000

E.1 redovisar övergripande kostnader som inte går att hänföra till någon naturtypsgrupp eller artgrupp. Som regel är dessa ”horisontella” åtgärder en förutsättning för att åtgärder i E.2 och E.3 ska kunna genomföras och riktas effektivt.

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. Det innebär däremot inte att dessa åtgärder alltid är genomförda. Till exempel för vissa marina Natura 2000-områden anges åtgärder i bevarandeplaner som fortfarande diskuteras inom ramen för den EU-gemensamma fiskeripolitiken.

Den största kostnaden för att långsiktigt säkra naturvärdena utgörs av intrångsersättningar och markköp. Merparten av kostnaden gäller skogsmark men då områdesskyddet även omfattar andra naturtyper redovisar vi det här i E.1.1. När det gäller dessa kostnader har vi delat upp kostnaderna i flera poster, eftersom förutsättningarna förändrats för den fjällnära skogen sedan 2018/2019. Praxis har ändrats för när Skogsstyrelsen inte får ge tillstånd till avverkning vilket gett fler avslag på ansökningar (SVL 18 §). Därefter har frågan om markägarens rätt till ersättning prövats och klarlagts. I samband med detta har antal och areal av avverkningsansökningar ökat mångdubbelt. Bevarandet av dessa skogar är ett särskilt ansvar för Sverige ur ett europeiskt perspektiv, eftersom våra fjällskogar hör till det fåtal större sammanhängande skogsområden i Europa som är relativt opåverkade av mänsklig påverkan. Ett skäl till att dessa ersättningar redovisas som en egen kostnadspost är att de områden som ersätts utanför vanliga områdesskyddsprocessen inte utgör ett formellt skydd men samtidigt bidrar till att bibehålla höga naturvärden. Områdesskyddet i boreal och kontinental biogeografisk region är också nödvändigt att upprätthålla på en stadig nivå eftersom områdesskydd förmodligen är den viktigaste åtgärden för att upprätthålla bevarandestatusen i dessa regioner. All finansiering för områdesskydd är hämtad från 2021 års anslag, dels Skogsstyrelsens 1:2-anslag⁶ (ersättning för nekade tillstånd i fjällnära skog, samt ersättning för bildande av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal), och dels Naturvårdsverkets 1:14-anslag (uppskattad uppdelning från våren 2021 på ersättning inom "fjällskogspaketet" och övrig markåtkomst).

Jämfört med 2019 års version finns nu nya åtgärder listade i PAF för inventering av områden med anledning av EU-kommissionens kritik mot bristande utpekande av SPA-områden för fåglar och för inlandssandmarker. Vi har även förtydligat med separata rader för uppdateringar av bevarandeplaner för Natura 2000-områden och för uppdateringar av skötselplaner för naturreservat.

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 bland annat vissa personalkostnader på länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för områdesskydd, förvaltning av skyddade områden och uppföljning av skyddade områden. Här tas även viktiga rådgivningsinsatser och informationsinsatser upp. Målgrupperna är markägare, skogsägare, lantbrukare, förvaltare och andra intressenter. Beloppen har justerats 2021 efter en närmare analys. Länsstyrelsernas förvaltningsanslag är en viktig finansiär av personal men vi har inte bra siffror på detta.

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. Ytterligare kunskap

⁶ Anslag 1:2 ap.2, "Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet", Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skogsstyrelsen (enligt ändringsbeslut 2021-06-23). Se: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21928>

om var skog med höga naturvärden finns tas i denna version av PAF bara upp med en kostnad av 1 miljon kr per år i avsnitt E.1.4, vilket är ett forskningsbidrag från Naturvårdsverket. Viss kunskap på temat samlas även in inom processen för att bilda nya skyddade områden och ingår då i åtgärden för områdesskydd i E.1.1. Den nyckelbiotopsinventering av skog som gjordes tidigare har inte varit möjlig att räkna med, men kunskapsbehovet finns fortfarande. Även kostnader för SLU Artdatabanken och Centrum för biologisk mångfald som är relevanta i detta sammanhang tas upp under denna rubrik, och förutsätts fortsätta på nivån från 2021. Kostnader för all forskning av betydelse för naturvårdsmålen i denna PAF har inte kunnat uppskattas. Till exempel medel från FORMAS och MISTRA tas inte upp här. Forskning med tydlig koppling till art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet är med. Beloppen är avsedda att visa de nivåer som gällde 2021, men analysen har varit översiktlig. Jämfört med versionen 2019 finns nu en ny åtgärd för att bedöma restaureringsbehov, med lågt räknad kostnad, bl.a. med anledning av ett initiativ på temat från EU-kommissionen.

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, leder, naturum och informationsinsatser. Det är svårt att beräkna detta behov i förhållande till gynnsam bevarandestatus för arter och naturtyper. Behovet är relativt stort då många nya skyddade områden bildats det senaste decenniet. Ett ökat antal besökare har också medfört att större satsningar krävs för att hantera ett ökat besöksstryck, samtidigt som det inneburit en ökad potential att nå fler med kunskapshöjande och intresseskapande insatser.

Bedömningarna har gjorts utifrån faktisk erfarenhet av genomförda åtgärder riktade mot besökare, inom ramen för 2021 års budget. Relevanta delar av de överväganden som ligger till grund för bedömningarna har stämts av med länsstyrelserna under en gemensam hearing.

Tillgängliga medel och personella resurser är det som innebär den främsta begränsningen för utförandet av de prioriterade åtgärderna. Kompetensen finns inom de ansvariga organisationerna men det krävs stabilitet i tillgången på pengar för att upprätthålla befintlig kapacitet och för att jobba effektivt över tid.

Förslaget till prioriterade åtgärder utgår ifrån att den tillgängliga budgeten som NV haft för 2021 bibehålls. Ambitionsnivån är ungefär i linje med behovsuppskattningen som gjordes för PAF 2018 med undantag för att kostnader för de statliga lederna i fjällen nu tagits med i beräkningen samt ett något bredare spektrum av kostnader knutna till naturum och nationalparker. De tillkommande åtgärderna fanns alltså även förut i Naturvårdsverkets budget, men var då inte nämnda i PAF. Det medför att totalbeloppet nu är 30 % högre än för PAF 2018. Att åtgärderna nämns i PAF kan ev. möjliggöra viss medfinansiering från EU.

Det nuvarande kunskapsläget gör det svårt att på nationell nivå bedöma den direkta kopplingen mellan besökarrelaterade åtgärder och bevarandestatus för de arter och naturtyper som ingår i Natura 2000-nätverket. Det går därför inte att peka ut specifika åtgärder som mer angelägna eller ange detaljerade kostnader för dessa. Analysen, inklusive en utförligare uppföljning, bör göras på områdesnivå av länsstyrelserna i

genomförandeskedet, inte i PAF. Det är inte räknat med finansiering av några nya naturum under perioden.

Ett resonemang kan dock föras kopplat till att de mest välbesökta områdena utgör de områden där inverkan på naturvärden kan bli som störst om åtgärder uteblir. De välbesökta områdena har ofta en mer utbyggd infrastruktur för besökare och tenderar därmed även att vara de mer kostsamma i det avseendet. I den andra änden av skalan finns de mest otillgängliga och minst välbesökta områdena där mycket lite resurser satsas på åtgärder kopplade till besökare. Underhåll av befintliga anordningar och informationskanaler är mer angeläget än nya investeringar eftersom ett minskat underhåll kan väntas leda till ökad negativ påverkan på naturmiljön. Utifrån det resonemanget utgör de mest angelägna åtgärderna en relativt stor del av de totala kostnaderna medan prioritet 2 och 3 utgör en mindre andel i en fallande skala, exempelvis 50 %, 30 % och 20 %.

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 alla åtgärder för arter separat, utan där så är möjligt är det hopslaget med den naturtypsgrupp som är dess huvudsakliga habitat. Endast de åtgärder för arter som inte går att sortera in i naturtypsgrupperna redovisas separat.

I nulägesavsnitten som inleder varje E.2-del ("Current status"-avsnitten) finns tabeller som listar de naturtyper enligt art- och habitatdirektivets bilaga 1 och arter enligt art- och habitatdirektivets bilaga 2 som bedömts inom avsnittet. Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet omfattar alla arter i alla direktivets bilagor, men det är bara arter som omfattas av bilaga 2 för svensk del som vi måste peka ut Natura 2000-områden för. Natura 2000 ska även pekas ut för fåglar i fågeldirektivets bilaga 1 och flyttfåglar, men då vi inte rapporterar tillstånd och trender för dessa på samma sätt är de inte med i tabellen. Åtgärderna i PAF är dock avsedda att täcka även behoven för fåglarna i Natura 2000.

E.2.1 MARINE AND COASTAL WATERS

Avsnittet är helt reviderat sedan 2018/2019 och innehåller nu kostnadsskattade åtgärder. En närmare beskrivning finns i bilaga 4 Fördjupat underlag avseende sötvatten och marina miljöer.

E.2.3 BOGS, MIRES, FENS AND OTHER WETLANDS

I jämförelse med 2018/2019 så har en större andel av åtgärderna för våtmarkerna flyttats till att utföras inom Natura 2000-områden i stället för utanför. Totala kostnaden har också justerats något för att hela PAF-förslaget ska rymmas inom den budgetbegränsning som uppdraget innehöll 2021. Justeringen beror på att en närmare analys av dataunderlagen visade att åtgärdsbehovet inom Natura 2000 var kraftigt underskattat 2018/2019 till följd av ofullständiga data. Justeringen har stämmts av med länsstyrelserna på en hearing. Mer om åtgärdsförslagen finns i bilaga 5.

E.2.4. GRASSLANDS, E.2.2 HEATHLANDS AND SHRUBS

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. En närmare beskrivning finns i bilagan för gräsmarker.

Kostnader för minkjakt har flyttats till E3. Kostnader för vildsvinsjakt har i huvudsak tagits bort ur kalkylerna då sådan jakt sällan är aktuell att bekosta med EU-medel eller t.ex. skötselmedel eftersom rådigheten över jakten normalt ingår i jakträtten för områdena. Inom skyddade områden har dock 10 % av det beräknade behovet behållits i kalkylerna.

E.2.6 WOODLANDS AND FORESTS

Den största kostnaden för att långsiktigt säkra naturvärdena knutna till skogsmiljöerna utgörs av intrångsersättningar och markköp. Dessa kostnader finns i avsnitt E.1.1 då det handlar om bildande av skyddade områden, och många av dessa består av skyddsvärda arealer från olika naturtypsgrupper. 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 2021 under åren 2021–2027. När det gäller skötselåtgärder prioriteras främst fyra åtgärdstyper: naturvårdsbränning, hydrologisk restaurering, skogsbete och reduktion av oönskade trädslag, men viktiga kompletterande åtgärder ingår också, t.ex. skapande av död ved och veteranisering av träd. I synnerhet omfattningen av skogsbete har begränsats i förslaget för 2021–2027 då pengar och kapacitet begränsas. En närmare beskrivning finns i bilagan för skog.

E.2.8 FRESHWATER HABITATS (RIVERS AND LAKES)

Sötvattenavsnittet är helt reviderat sedan 2019. Flertalet av åtgärderna som var kopplade till möjliga åtgärder inom vattenförvaltningens system VISS är reviderade eller borttagna. De nu prioriterade åtgärderna bygger på en kombination av vattenförvaltningens analyser tillsammans med pågående och slutförda projekt.

Merparten av åtgärderna är engångsrestaureringar för att förbättra habitat och bromsa pågående försämringar. I normalfall förutsätts ingen löpande skötsel i sötvattenshabitat.

Samtliga åtgärder som bedöms genomföras som ett resultat av omprövningen av vattenkraft är utlyfta i denna version av PAF då de till fullo ska hanteras av verksamheten och genom den branschgemensamma fonden som är uppsatt för det syftet.

Många av de prioriterade åtgärderna, t.ex. biotopvård och miljöanpassade flöden (anpassning av flödesregim i reglerade vattendrag så att naturliga sväm- och forseffekter uppnås) har positiv effekt på botten, vattnet, strandzonen och angränsande gräsmarker, våtmarker och skogar. Det finns ett visst överlapp och möjligheter till stora synergieffekter av åtgärder i sötvattensmiljöer och angränsande habitat. En närmare beskrivning finns i bilagan 4 Fördjupat underlag avseende sötvatten och marina miljöer. Jämfört med PAF från 2018 och 2019 är i denna version endast en del av kalkningen medräknad, vilket gjort att de belopp som anges i PAF är mindre. Detta beror på att resten

av kalkningen inte bedömts ha direkt effekt på berörda naturtyper och arter i PAF, och därför inte bör tas med i PAF.

E.3.1 SPECIES-SPECIFIC MEASURES AND PROGRAMMES NOT COVERED ELSEWHERE

Artspecifika åtgärder i E.3.1 har reviderats och kompletterats. Avsikten är att avsnittet ska omfatta alla arter i art och habitatdirektivets bilaga 2 som har ogynnsam bevarandestatus och inte täcks av de naturtypsvisa åtgärderna i E.2-avsnitten, samt fåglar som vi ska peka ut Natura 2000-områden för. Tiden har dock inte medgett en djup analys i alla delar och vid en framtida revidering av PAF kan kompletteringar bli aktuella. Åtgärderna anges i sammanfattad form i linje med EU-kommissionens rekommendationer.

E.3.2 PREVENTION, MITIGATION OR COMPENSATION OF DAMAGE CAUSED BY PROTECTED SPECIES

Kostnader för åtgärder i E.3.2 har granskats översiktligt 2021 och bedöms vara överlag oförändrade sedan 2018. Några siffror har uppdaterats efter noggrann analys, närmare bestämt kostnaderna kopplade till sälar och renar, vilket bara ledde till små justeringar. Då avsnittet bygger på befintlig budget och att befintliga system fortsätter har det bedömts realistiskt utifrån genomförbarhet, finansiering o.s.v. Det kan nämnas att Sametinget i sitt budgetunderlag för 2020–2022 har angett att man anser att ersättningen för rovdjursförekomst till Samebyarna borde öka från 50,4 till 97 miljoner kr. I PAF anges 55,7 miljoner vilket är budgeten för 2021.

F. FURTHER ADDED VALUES OF THE PRIORITIZED MEASURES

F-avsnittet är oförändrat sedan 2018/2019. 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 art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet 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.

6. Bilagor

Bilaga 1. Förslag till Sveriges PAF för Natura 2000 år 2021–2027

Bilaga 2. Fördjupat underlag avseende skogsnaturtyper

Bilaga 3. Fördjupat underlag avseende hävdnaturtyper

Bilaga 4. Fördjupat underlag avseende sötvatten och marina miljöer

Bilaga 5. Fördjupat underlag avseende övriga åtgärder

Bilaga 6. EU-kommissionens vägledning för ifyllnad av PAF-mallen (guidance)

Bilaga 7. EU-kommissionens svar på vanliga frågor om PAF (FAQ)