



Förordning om restaurering av natur

2021/22:FPM114

Miljödepartementet

2022-08-16

Dokumentbeteckning

COM(2022) 304

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 22 juni 2022 ett meddelande med förslag till ny förordning om restaurering av natur inom EU. Förordningen kopplar till och ska fungera i synergi med andra policyer inom den gröna givnen bland annat i EU:s strategier för biologisk mångfald och klimatanpassning. Förslaget innehåller ett flertal bindande mål och skyldigheter för medlemsstaterna rörande restaurering av olika typer av ekosystem.

Regeringen bedömer att det finns ett ökat behov av en kontinuerlig, långsiktig och uthållig återhämtning av biologisk mångfald och motståndskraftig natur inom unionens land- och havsområden genom restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter för att säkerställa klimatanpassning, nå miljömålen samt för att EU ska kunna leva upp till sina internationella åtaganden kopplade till biologisk mångfald och relaterade globala mål inom Agenda 2030. Ekosystemtjänsterna utgör en viktig grund för samhällsekonomin och välfärden. Genom att restaurera skadade ekosystem stärks deras långsiktiga kapacitet att bidra med ekosystemtjänster som har en avgörande betydelse för människors välbefinnande.

Regeringen ser behov av relevanta och ambitiösa men samtidigt realistiska restaureringsmål på EU-nivå som är relevanta och genomförbara i en svensk kontext. Regeringen anser att det är viktigt med flexibilitet i regleringen för

att göra det möjligt att prioritera kostnadseffektiva restaureringsåtgärder som tar hänsyn till medlemsländers förutsättningar och olika samhällsintressen. Arbetet med att planera och genomföra nödvändiga insatser kommer kräva betydande resurser och det kommer att ta tid att utarbeta den nationella restaureringsplanen och skapa de förutsättningar som krävs för att uppnå målen. Regeringen anser att det kan behövas fördjupade analyser för att ta ställning till om legalt bindande mål är rätt verktyg för att uppnå det grundläggande syftet att restaurera naturen i de delar som går utöver vad som krävs enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Delar av kraven bedöms vara svåra att uppfylla inom föreslagen tid. Andra delar bedöms bli svåra att nå oberoende av tidsaspekten. Regeringen bedömer att vissa mål kan behöva formuleras om. Regeringen är mån om att undvika dubbelreglering samt att förslaget beaktar den samhällsutveckling som ägt rum parallellt med degraderingen av naturen.

Regeringen avser verka för att förslaget inte hindrar en långsiktig ökad och hållbar produktion av livsmedel, fossilfria material och bioenergi från jordbruk-, skogs-, och fiskerinäringar, hållbar utvinning av kritiska metaller och mineral samt byggande av samhällsviktig infrastruktur och bostäder samt uppbyggnad av det svenska totalförsvaret. Arbetet behöver förankras med markägare och respektera deras förutsättningar samt ägande- och brukanderätten.

Regeringen ska i det fortsatta arbetet med förslaget verka för att subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen samt det nationella självbestämmande i skogliga frågor respekteras. Regeringen värnar vidare det kommunala självstyret och det s.k. kommunala planmonopolet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030¹ som antogs den 20 maj 2020 åtog sig kommissionen att innan utgången av 2021 ta fram ett förslag till juridiskt bindande mål för återställande av natur i EU. Att ta fram en ny strategi för biologisk mångfald var ett av kommissionens huvudåtaganden i den Gröna given² som antogs den 1 december 2019. Enligt strategin ska särskilt fokus ligga på ekosystem som har högst potential när det gäller att fånga in och lagra koldioxid samt förhindra och minska effekterna av naturkatastrofer. Samtliga EU:s medlemsländer har ställt sig bakom strategin för biologisk mångfald och dess övergripande mål i och med rådets slutsatser

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>.

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv.

Kommissionen presenterade förslaget om en förordning den 22 juni 2022.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syfte och mål: Bidra till en kontinuerlig, långsiktig och uthållig återhämtning av biologisk mångfald och motståndskraftig natur genom restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter

Det övergripande syftet med förslaget är att bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologiskt rik och motståndskraftig natur i hela unionens land- och havsområden. Det ska ske genom restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter, vilket framgår av artikel 1. Av artikeln framgår också att förordningen ska skapa ett ramverk inom vilket medlemsstaterna så snart som möjligt ska vidta restaureringsåtgärder som sammantaget senast 2030 ska omfatta minst 20 % av unionens land- och havsområden och senast 2050 alla ekosystem som behöver återställas. Ambitionen bygger på de mål som anges i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 för att säkerställa att Europas biologiska mångfald är på väg mot återhämtning senast 2030 och att alla ekosystem senast 2050 är återställda, motståndskraftiga och tillräckligt skyddade. Det framgår också att återställandet av naturen avsevärt skulle bidra till EU:s mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringarna och till EU:s internationella åtaganden.

Artikel 2 beskriver att förslaget omfattar alla territorier under medlemsstaternas jurisdiktion och artikel 3 innehåller definitioner av begrepp. En del av begreppen med tillhörande definitioner återges i avsnitt 4.2.

1.2.2 Krav på restaurering för att nå målen i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet

Tillvägagångssättet för det ramverk som beskrivs i artikel 1 är att särskilt fokusera på de livsmiljötyper (habitat) som skyddas enligt bilaga 1 i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, (art- och habitatdirektivet), eftersom det finns tillräckliga underlagsdata för att kunna sätta mål för dem. Förslaget anger konkreta och tidsatta krav på genomförande av åtgärder kopplade till art- och

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11829-2020-INIT/en/pdf>.

habitatdirektivet grupperade efter ekosystemtyper (våtmarker, skog, sötvatten etc.). Kraven framgår av artikel 4 och 5 och innebär bindande och kvantifierade mål för återställande/restaurering till 2030, 2040 och 2050. I artikel 4 fastställs mål för återställande av ekosystem på land, kust och i sötvatten, och i artikel 5 fastställs mål för återställande av marina ekosystem (som även omfattar andra marina livsmiljöer än de som omfattas av art- och habitatdirektivet). De bindande målen gäller både att återställa och restaurera miljöer där statusen inte är god och att återskapa livsmiljötyper i de fall arealen är otillräcklig jämfört med referensvärden. Målen omfattar dessutom återställande av arters livsmiljöer, om det finns behov utöver de åtgärder som genomförs i livsmiljötyperna. Eftersom restaureringsarbetet är starkt knutet till att naturmiljöer inte heller ska förlora värden, anges i både artikel 4 och 5 också skyldigheter om att se till att ekosystemens tillstånd inte försämras före eller efter återställandet, med vissa undantag.

1.2.3 Mål för ökad stadsgrönska

I artikel 6 fastställs mål för att säkerställa att det inte sker några nettoförluster av grönområden och att arealen grönområden ökar i städer, mindre städer och förorter. Medlemsstaterna ska säkerställa att den sammanlagda nationella arealen urbana grönområden i städer, mindre städer och förorter ökar med minst 3 % senast 2040 och med minst 5 % senast 2050. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa en trädäckning i stadsområden om minst 10 % i alla städer och i mindre städer och förorter senast 2050 och en nettoökning av urbana grönområden som är integrerade i befintliga och nya byggnader och infrastrukturprojekt i alla städer, mindre städer och förorter.

1.2.4 Mål för restaurering av vattendrag och svämplan

I artikel 7 ställs krav på medlemsstaterna att inventera barriärer i vattendrag samt identifiera och avlägsna de barriärer som behöver avlägsnas för att nå målen i artikel 4. Detta syftar till att bidra till vattendragens naturliga konnektivitet och till målet från EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 om att ha 25 000 km fritt flödande vattendrag totalt inom EU. Kraven syftar också till att bidra till att restaurera vattendragsarealer och svämplan.

1.2.5 Mål för pollinatörer

I artikel 8 fastställs en skyldighet att vända nedgången för populationerna av pollinatörer till 2030 och därefter säkerställa en fortsatt återhämtning tills tillfredsställande nivåer har uppnåtts.

1.2.6 Mål för restaurering av jordbruks- och skogsmark

För att förbättra den biologiska mångfalden i jordbruksekosystem och skogsekosystem fastställs i artiklarna 9 och 10, utöver de arealer som är föremål för restaureringsåtgärder i enlighet med artikel 4.1, 4.2 och 4.3,

skyldigheter för enskilda medlemsstater att uppnå en ökande trend för en uppsättning indikatorer som är särskilt viktiga för den biologiska mångfalden i dessa ekosystem. Det handlar för jordbrukslandskapet om omfattande krav på att återskapa och restaurera våtmarker på odlade torvjordar, öka mängden landskapselement med betydelse för biologisk mångfald och stärka populationerna av fjärilar i gräsmarker. För skogslandskapet föreslås krav kopplade till mängd död ved, andel skogar med olikåldrig struktur och skoglig konnektivitet. För både jordbruksmark och skogsekosystem föreslås krav på ökat kollager samt stärkta populationer av vanliga fågelarter.

1.2.7 Nationella restaureringsplaner

Artiklarna 11 och 12 innehåller krav på medlemsstaterna att utarbeta nationella restaureringsplaner inom två år från ikraftträdandet av förordningen. Artiklarna 13–16 anger hur planerna ska lämnas till kommissionen för bedömning, godkännande och revidering. De nationella restaureringsplanerna har en mycket stor roll i förslaget eftersom de mått och underlag för mål som ska uppnås enligt förordningen ska specificeras i restaureringsplanerna. Planerna ska också beskriva hur målkonflikter ska hanteras och hur, när och var restaureringsarbetet ska genomföras. Medlemsstaterna ska utarbeta sina nationella restaureringsplaner utifrån den bästa och mest aktuella vetenskapliga kunskap som finns tillgänglig. Restaureringsåtgärder ska planeras strategiskt för att så effektivt som möjligt bidra till en återhämtning av natur i hela EU och till begränsning av och anpassning till klimatförändringarna. En process för regelbunden översyn och granskning av de nationella restaureringsplanerna beskrivs också.

1.2.8 Övervakning och rapportering

Artiklarna 17 och 18 innehåller övervaknings- och rapporteringskrav.

1.2.9 Genomförandeakter och delegerade akter samt slutbestämmelser

Artikel 19 innehåller bestämmelser om hur bilagorna till förordningen ska kunna ändras. I artiklarna 20 och 21 anges villkoren för att kommissionen ska kunna anta genomförandeakter och delegerade akter. Artikel 22 anger att en översyn av lagen ska göras till 2035, och reglerar även hur utvärderingen av den ska rapporteras, samt att rapporten kan kompletteras med ett förslag om tillägg av ytterligare restaureringsmål för ekosystem som inte täcks av artikel 4 och 5. Förordningen ska enligt artikel 23 träda i kraft den 20 dagen efter att den offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kraven i förslaget riktar sig direkt mot medlemsstaterna och anger inte hur de bindande målen ska uppnås. Detta lämnar utrymme för medlemsstaterna

att själva avgöra vilka styrmedel som ska användas för att nå målen, vilket i sin tur avgör vilken effekt förslaget kan komma att få på gällande svenska regler. Regeringen bedömer att delar av förslaget kommer att kräva ny eller skärpt nationell lagstiftning. Sådan lagstiftning behöver utformas så att inskränkningar minimeras i bland annat det kommunala självstyret, i det s.k. kommunala planmonopolet och i möjligheterna för enskilda att använda och utveckla sin mark. Förslaget innehåller förbud mot att försämra tillståndet för art- och habitatdirektivets naturtyper även utanför Natura 2000-nätverket, vilket kan medföra behov av nya nationella styrmedel, såväl ekonomiska som juridiska.

Analys av hur förslaget förhåller sig till gällande svenska regler och styrmedel i övrigt och vilka behov av ytterligare åtgärder som förslaget föranleder pågår.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys

Lagstiftningsförslaget bygger på en konsekvensanalys utförd av kommissionen. Enligt denna analys kommer effekten på medlemsstaternas budget att bero på restaurerings- och skötselbehoven och på de prioriteringar som medlemsstaterna gör i sina nationella restaureringsplaner. Finansiering kan komma från statsbudgeten, privata källor, befintliga EU-medel som helt eller delvis är avsatta för restaurering samt genom omfördelning av EU-medel från andra beslutade ändamål i aktuella program eller i samband med att ny EU-budget blir tillgänglig 2028. Taxonomiförordningen förväntas underlätta en ökad användning av privata medel. Resurser kommer också att behövas för att utveckla nationella restaureringsplaner, inklusive samråd och övervakning. *I kommissionens bedömning av nyttor och kostnader för Sverige uppskattas de totala årliga kostnaderna för det svenska genomförandet under perioden 2022–2050 till ca 638 miljoner euro. Kostnaderna motsvarar för Sverige 0,13 % av BNP medan EU-medelvärdet ligger på 0,06 % och Sverige befinner sig därmed bland de länder som har störst beräknat finansieringsbehov sett i andel av BNP. Samtidigt bedömer kommissionen att förslaget kommer att generera avsevärda nyttor. För Sveriges del uppskattas den årliga nyttan till 5 881 miljoner euro.*

Regeringens bedömning

Regeringen konstaterar att viktiga delar av förslagets konsekvenser är beroende av hur den nationella restaureringsplanen utformas. Det gör att det är svårt att i förväg bedöma kostnader och möjligheter för genomförande.

Berörda statliga myndigheter har tagit fram underlag för preliminär bedömning av förslaget konsekvenser.

Regeringen bedömer utifrån myndigheternas preliminära analyser att förslaget kan komma att medföra påverkan på livsmedelsproduktionen och jordbrukets driftsriktning, samt en negativ påverkan på virkesförsörjningen och andra råvaror från jord- och skogsbruket. Regeringen ser brister i kommissionens analys av konsekvenserna för livsmedelsproduktionen och saknar även en analys av målkonflikter mellan olika markanvändning, exempelvis mellan skogsbruk och restaurering av beskogad jordbruksmark. I kommissionens analys saknas en redovisning av vilka konsekvenser en eventuell omfördelning av resurserna inom EU-programmen, i syfte att finansiera lagstiftningens målsättningar, kan medföra för till exempel landsbygdsutveckling, livsmedelsproduktionen och miljömålsarbete.

Förslaget bedöms kräva omfattande arbetsinsatser för många aktörer under lång tid framöver. Betydande resurser behövs för att täcka kostnader för praktiskt genomförande av restaureringsåtgärder, ersättning för ändrad markanvändning, fortlöpande skötsel samt övervakning, uppföljning och rapportering. Detta inkluderar arbete på kommunerna som berörs på flera olika sätt t.ex. genom fysiska planering, bostadsbyggare och som markägare. Kommunerna kommer därför också beröras när det gäller insatser som handlar om uppföljning och rapportering. Det finns delar i förslaget som kan innebära produktionsbortfall och ökade kostnader inom de areella näringarna och som skulle bli kostnadsdrivande för staten. Regeringen bedömer att kommissionens redovisning underskattar kostnaderna för Sveriges genomförande av förslaget. Genomförandet av förslaget bedöms samtidigt generera betydande nyttor som behöver vägas in i en samlad samhällsekonomisk konsekvensanalys, inklusive nyttor för klimatanpassning, långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion, turism, rekreation, friluftsliv och fiske.

Regeringen bedömer att det behövs en fördjupad konsekvensbedömning av lagstiftningens påverkan på livsmedelsproduktionen, försörjningen av kritiska råvaror, den fysiska planeringen, förnybar energiförsörjning inklusive påverkan på vattenkraften samt utbyggnad av elnät. Detta gäller även förutsättningarna för byggande av bostäder och förvaltningen av den bebyggda miljön i stort. Det saknas vidare en analys av förslaget eventuella påverkan på militär övningsverksamhet, som sker både på land och i vatten.

Det behövs även fördjupade analyser av förslaget påverkan på förutsättningarna att öka kolsänkan och klara Sveriges åtaganden enligt LULUCF för att säkerställa att det inte införs en dubbelreglering eller överlappande regelverk på området. Därutöver behöver en eventuell påverkan på tillgänglig skogsråvara analyseras och hur detta i sin tur kan påverka energiproduktion från hållbart producerade biobränslen samt den planerade utbyggnaden av bio-CCS och förutsättningarna att ersätta fossila resurser (substitutionseffekten).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen konstaterar att beslutet om EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 som antogs den 23 oktober 2020, innebär en ökad ambitionsnivå för skyddet av biologisk mångfald och restaurering av natur i unionen. Regeringen bedömer därmed att det finns ett ökat behov av en kontinuerlig, långsiktig och uthållig återhämtning av biologisk mångfald och motståndskraftig natur inom unionens land- och havsområden genom restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter.

Ekosystemtjänsterna utgör en viktig grund för samhällsekonomin och välfärden. Genom att restaurera skadade ekosystem stärks deras långsiktiga kapacitet att bidra med ekosystemtjänster som har en avgörande betydelse för människors välbefinnande. Regeringen anser att intensifierade åtgärder för att återställa natur och restaurera skadade ekosystem är nödvändiga för att säkerställa klimatanpassning, nå miljömålen samt för att EU ska kunna leva upp till sina internationella åtaganden kopplade till biologisk mångfald och relaterade globala mål inom Agenda 2030.

Regeringen bedömer att delar av förslaget innebär betydande utmaningar. I flera fall kan det behövas mer tid än vad som föreslås för att vidta nödvändiga åtgärder. Andra delar bedöms bli svåra att nå oberoende av tidsaspekten. Regeringen kommer därför verka för att utkomsten av kraven blir rimliga för svensk del samtidigt som behoven av restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter möts på EU-nivå och därmed det uppsatta syftet med lagstiftningen. Detta betyder att vissa mål kan behöva formuleras om. Även medlemsstaternas olika förutsättningar och bedömda kostnadsbehov behöver beaktas i utformningen av lagstiftningen.

Regeringen värnar det kommunala självstyret och det s.k. kommunala planmonopolet. Regeringen värnar också det nationella självbestämmandet i skogliga frågor och avser verka för att det slutliga regelverket är förenligt med detta och inte riskerar att kringskära möjligheterna att utforma en kostnadseffektiv nationell politik.

Regeringen anser vidare att livsmedelsstrategins övergripande mål ska nås. Ett konkurrenskraftigt jordbruk är en förutsättning för att kunna nå såväl livsmedelsstrategins som delar av restaureringslagstiftningens mål. Därför är det centralt att begränsa negativa konsekvenser för jordbrukssektorn och tillvarata de möjligheter till ökad hållbar jordbruksproduktion som ökad biologisk mångfald och klimatanpassning kan innebära samt aktivt verka för ökad produktion på annan mark.

Förslaget knyter an till och överlappar delvis befintlig lagstiftning och andra lagstiftningsförslag inom EU. Regeringen anser att det är viktigt att det tydliggörs hur de olika lagstiftningarna förhåller sig till varandra och att dubbelreglering undviks. Regeringen anser exempelvis att reglering av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning ska hanteras i LULUCF-förordningen. Vidare bör restaureringsförordningen inte utformas så att den begränsar medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller val av åtgärder för att nå målen i LULUCF, eller så att den innebär ytterligare reglering av utsläpp och upptag av växthusgaser.

Regeringen anser att det är särskilt viktigt att förslaget utformas på ett sätt så att det möjliggör, och inte försvårar, en ökning av kolsänkan samt ett aktivt och hållbart skogsbruk som kan leverera hållbart producerad biomassa som ersätter fossilbaserade produkter och energi. Regeringen anser vidare att det är viktigt att regelverket utformas så att det inte försvårar byggande av samhällsviktig infrastruktur och bostäder samt utbyggnad eller drift och underhåll av fossilfri energiproduktion och elnät.

Sveriges försvarsförmåga måste öka och upprustningen måste ske i snabbare takt. Detta kommer medföra ett ökat behov av militär övningsverksamhet. Det är därför viktigt att förslaget inte försvårar pågående kapacitetsuppbyggnad inom totalförsvaret.

Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

Restaureringsmål och krav

Regeringen ser behov av relevanta och ambitiösa men samtidigt realistiska restaureringsmål på EU-nivå. Regeringen bedömer att flera av de mål och indikatorer som föreslås i huvudsak är relevanta medan andra är mål och indikatorer har lägre relevans i en svensk kontext. Regeringen anser att det kan behövas fördjupade analyser för att ta ställning till om legalt bindande mål är rätt verktyg för att uppnå det grundläggande syftet att restaurera naturen i de delar som går utöver vad som krävs enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Regeringen ser ett behov av ökad jämförbarhet och gemensamt överenskomna utgångspunkter för att fastställa referensvärden. Detta gäller särskilt arter och naturtyper i jordbruks- och skogslandskapet som pekats ut i art- och habitatdirektivet och som omfattas av kraven i artikel 4.

En stor utmaning som behöver hanteras är att skapa tillräckliga incitament för restaurering och skötsel av hävdberoende naturtyper på privatägd mark. Arbetet behöver förankras med markägare och respektera deras förutsättningar samt ägande- och brukanderätten.

Regeringens avser verka för att förslaget är förenligt med en långsiktig ökad och hållbar produktion av livsmedel, fossilfria material och bioenergi från jordbruk-, skogs-, och fiskerinärningar. Regeringen ser också att en reglering av jordbruket inom restaureringslagstiftningen överlappar med det befintliga

och genomgripande regelverket inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Regeringen bedömer att vidare analyser behövs för att säkerställa att kraven på restaureringen av tidigare utdikade torvmarker inte innebär dubbelreglering eller överlapp med lagstiftningen inom klimatområdet.

Regeringen anser att det är viktigt med flexibilitet i regleringen för att kunna prioritera kostnadseffektiva restaureringsåtgärder som tar hänsyn till medlemsländernas olika förutsättningar och olika samhällsintressen. Det är viktigt att det finns en stor flexibilitet när det gäller hur förordningen ska implementeras t.ex. när det gäller vilka och på vilket sätt olika aktörer berörs samt hur detta ska regleras och finansieras. Regeringen välkomnar därför, i den omfattning förslagen anses relevanta, att medlemsstaterna själva får definiera vad som ska anses vara tillfredsställande tillstånd för de indikatorer som anges i artikel 8–10. Regeringen välkomnar även att medlemsstaterna själva föreslås få besluta om gynnsam referensareal kopplat till artikel 4 och 5, då detta är en central fråga för konsekvenserna av och möjligheterna att uppnå kraven i förslaget. Regeringen anser dock att det är av vikt att den skärpning som föreslås i artikel 4 och 5 när det gäller möjligheterna att tillåta åtgärder utanför Natura 2000-område som kan innebära en försämring av tillståndet för art- och habitatdirektivets naturtyper inte förhindrar eller försvårar för verksamheter och projekt av allmänintresse t.ex. viktiga och nödvändiga infrastrukturprojekt, industrins gröna omställning, byggande av bostäder, totalförsvarsanläggningar och utbyggnad och drift av anläggningar för fossilfri energiproduktion med tillhörande elnät, eller försörjning av kritiska råvaror. Mot bakgrund av regeringens arbete att åstadkomma snabbare och effektivare tillståndsprocesser finns även ett behov av fördjupad analys av vilken påverkan förslagen kan få på tillståndsprocesserna. Vidare behöver det säkerställas att sådana krav inte får orimliga konsekvenser för enskilda markägare och näringsidkare inom jord- och skogsbruket.

Mot bakgrund av att förslaget för Sveriges del i särskilt stor utsträckning berör skogsekosystemet anser regeringen att det är viktigt att kraven på skogsbruk kan anpassas utifrån regionala och lokala förutsättningar. Regeringen anser att det nationella självbestämmandet i skogliga frågor ska värnas inom EU-samarbetet. Därutöver behöver hänsyn tas till respektive medlemsstats övriga förutsättningar och säkerställa att samtliga dimensioner av hållbarhetsbegreppet beaktas.

Regeringen anser att målen för den urbana grönstrukturen i artikel 6 behöver justeras, bland annat för att åtgärder i större utsträckning ska kunna fokuseras till områden där en stärkt grönstruktur ger störst nytta för rekreation, hälsa och klimatanpassning. Ytterligare analyser av förslagens konsekvenser krävs i denna del. Analyser behövs exempelvis rörande förutsättningarna för att öka grönytan i Sverige i förhållande till den pågående och planerade utbyggnadstakten, samt hur skogsarealen skulle påverkas.

Regeringen instämmer i att en nationell restaureringsplan behövs för att säkerställa ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt uppfyllande av förordningens krav. Berörda aktörer behöver få tid att planera ett bra genomförande. Vissa restaureringsåtgärder kan också kräva anmälan eller tillstånd. Det behöver också finnas tillräcklig tid att ta fram kompletterande kunskapsunderlag och anpassa styrmedel på nationell nivå. Förslaget innebär att planen kommer att bli mycket omfattande och resurskrävande att ta fram, samtidigt som den föreslagna tidsfristen för arbetet är mycket kort. Regeringen anser att samverkan och dialog med de många olika aktörer som berörs av den nationella restaureringsplanen, i synnerhet markägare, är centralt för att nå framgång i arbetet. Det är därför viktigt att det finns tillräcklig tid för att skapa samsyn och för att ta fram de nya underlag som kan behövas för att sätta relevanta mål och prioritera insatser. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att tidsfristen för framtagande av nationella restaureringsplaner kan behöva förlängas för att ge medlemsstaterna rimliga förutsättningar.

Rapportering och uppföljning

En majoritet av de indikatorer som förslaget mål är knutna till följs redan upp helt eller delvis inom ramen för den svenska miljöövervakningen och kopplar på ett tydligt sätt till de svenska miljökvalitetsmålen, men för flera livsmiljöer och arter motsvarar inte nuvarande övervakning kraven i förordningen. Regeringen anser att det är viktigt att kraven på dokumentation, övervakning, uppföljning och rapportering inte blir mer omfattande än vad som kan motiveras utifrån förordningens krav på konkret utförande av åtgärder. Regeringen är tveksam till omfattningen av övervakning och rapportering som föreslås samt de befogenheter som avses kunna fastställas via delegerade akter för att fastställa metodval och tröskelvärden.

Genomförandeakter och delegerade akter

Regeringen anser att de befogenheter kommissionen ges att anta eventuella sekundärrättsakter ska utformas så att de blir ändamålsenliga, proportionerliga, fyller sitt syfte och är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Regeringen anser att de substantiella parametrarna bör regleras direkt i förordningen. Regeringen bedömer vidare att det är viktigt att medlemsstaterna får tillräckligt inflytande i de fall förordningen ger kommissionen mandat att anta sekundärrättsakter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2021/22:FPM114

Europaparlamentet och rådet har insisterat på att intensifiera ansträngningarna för att återställa ekosystemen, vilket uttrycks i rådets slutsatser från december 2019 och en resolution från Europaparlamentet i januari 2020. Parlamentets resolution uppmanade kommissionen att "röra sig bort från frivilliga åtaganden och att föreslå en ambitiös och inkluderande strategi som fastställer juridiskt (och följaktligen verkställbara) bindande mål för EU och dess medlemsstater". I sin resolution av den 9 juni 2021 välkomnade Europaparlamentet starkt kommissionens åtagande att utarbeta ett lagstiftningsförslag om naturrestaurering, inklusive bindande restaureringsmål.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till en bred krets som inkluderar berörda statliga myndigheter, kommuner, organisationer och andra aktörer, med en remisstid som löper ut den 30 oktober 2022.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som anger hur artikel 191 i fördraget ska genomföras.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är det motiverat med åtgärder på EU-nivå med hänsyn till omfattningen av förlusten av biologisk mångfald och degraderingen av ekosystem, frågans gränsöverskridande natur, dess påverkan på allmänheten och de ekonomiska risker som är förknippade med denna utveckling. EU-omfattande regler och skyldigheter är nödvändiga för att säkerställa restaurering av biologisk mångfald och ekosystem. Avsaknaden av framsteg med strategin för biologisk mångfald fram till 2020 visar att frivilliga åtaganden från medlemsstaterna inte räcker för att nå EU:s mål för att restaurera ekosystem.

Kommissionen bedömer vidare att det krävs samordnade åtgärder i stor skala för att ta itu med förlusten och förstörelsen av biologisk mångfald och skapa skalfördelar. Som exempel nämns att arbete på EU-nivå är avgörande för att populationerna av pollinatörer ska återhämta sig. Vidare är det nödvändigt med åtgärder på EU-nivå med hänsyn till hur rörliga många landlevande och marina arter är. Att restaurera ett ekosystem hjälper andra angränsande eller berörda/sammanhängande ekosystem och deras biologiska mångfald, eftersom många arter behöver sammanhängande nätverk av ekosystem inom ett stort geografiskt område. Uppföljning visar att tidigare

icke bindande mål för restaurering av natur inte varit tillräckligt för att uppnå EU:s mål om återställande av ekosystem. EU-åtgärder behövs även för att komplettera befintliga rättsliga krav och för att bidra till att EU når sina mål i annan EU-lagstiftning om miljö och klimat.

Kommissionens övergripande bedömning är att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen. Regeringen ser behov av att ytterligare analysera förslagets förenlighet i de delar som går utöver art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Förslaget analyseras för närvarande inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheters underlag, vilket kan komma att resultera i reviderade ställningstaganden när det gäller specifika krav i förordningen. Regeringen bedömer att fördjupade analyser bland annat behövs när det gäller förslagets påverkan på fysisk planering, jordbrukets markanvändning samt skogliga frågor och ska i det fortsatta arbetet med förslaget särskilt verka för att subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen respekteras kopplat till dessa områden.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Medlemsstaternas miljöministrar har getts möjlighet att kommentera förslaget på miljørådet den 28 juni 2022. Behandling av förslaget i WPE har inletts under juli 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

bio-CCS: Avskiljning, infångning och lagring av koldioxid från förnybara källor

Konnektivitet: Kontakt mellan olika livsmiljöer, det vill säga i vilken utsträckning landskapet möjliggör för arter att förflytta sig mellan områden av för dem lämplig typ av habitat

livsmiljö för en art: en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

restaurering/återställande: processen att aktivt eller passivt understödja återhämtningen hos ett ekosystem i riktning mot eller till ett gott tillstånd, en livsmiljötyp till den högsta tillståndsnivå som går att uppnå och till dess gynnsamma referensareal, en livsmiljö för en art till tillräcklig kvalitet och kvantitet, eller arters populationer till tillfredsställande nivåer, som ett sätt att bevara eller öka biologisk mångfald och ekosystemresiliens.

gott tillstånd: ett tillstånd där de viktigaste egenskaperna hos ett ekosystem, dvs. dess fysiska, kemiska, kompositionella, strukturella och funktionella

tillstånd och dess landskaps- och havsmiljöelement, avspeglar den höga nivå av ekologisk integritet, stabilitet och resiliens som är nödvändig för att säkerställa att det bibehålls på lång sikt.

gynnsam referensareal: den totala arealen av en livsmiljötyp i en viss biogeografisk region eller marin region på nationell nivå som anses vara det minimum som krävs för att säkerställa långsiktig livskraft hos livsmiljötypen och dess arter samt samtliga dess signifikanta ekologiska variationer inom dess naturliga intervall, och som består av arealen för livsmiljötypen och, om den arealen inte är tillräcklig, den areal som är nödvändig för att återetablera livsmiljötypen.

städer: i förordningen avses med städer lokala administrativa enheter där minst 50 % av invånarna bor i ett eller flera tätbefolkade centrum, mätt med den urbaniseringsgrad som har fastställts i enlighet med artikel 4b.3 a i förordning (EG) nr 1059/2003.

svämplan: en plan yta vid sidan av ett vattendrag, skapat av vattendraget som översvämmas vid måttliga höglöden

mindre städer och förorter: i förslaget avses med mindre städer och förorter lokala administrativa enheter där mindre än 50 % av invånarna bor i ett tätbefolkat centrum, men minst 50 % av invånarna bor i ett tätbefolkat kluster, mätt med den urbaniseringsgrad som har fastställts i enlighet med artikel 4b.3 a i förordning (EG) nr 1059/2003.

urbana grönområden: alla gröna urbana områden, lövskogar, barrskogar, blandskogar, naturliga gräsmarker, hedmarker, övergångsstadium i skog- och buskmark och områden med sparsam vegetation – som finns i städer, mindre städer och förorter.