



Datum

2022-09-30

Vår referens

Erik Molander

Stadsjurist

erik.molander@malmo.se

## **Remiss från Miljödepartementet om EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur MN-2022-9123**

### **Sammanfattning**

EU-kommissionen har presenterat ett förslag till förordning om restaurering av natur. Syftet med förslaget är att återställa skadade ekosystem. Förordningen medför att medlemsstaterna åläggs bindande mål och skyldigheter i syfte att uppnå en successiv förbättring av en rad olika ekosystem. Den enskilda medlemsstaten ska inom viss tid ta fram och offentliggöra en restaureringsplan som ska redovisa planerade åtgärder och tidsplaner. Miljönämnden är positiv till ett regelverk som tvingar medlemsstater att vidta konkreta, miljöförbättrande åtgärder och anser att förslaget är i linje med nationella och lokala miljömål. Miljönämnden ser dock – för det fall förordningen blir en realitet – ett stort behov av samverkan mellan stat och kommun för att restaureringsåtgärderna ska kunna genomföras med tillräcklig hänsyn till såväl kommunala som enskilda intressen.

### **Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-09-30
- Bilaga 1 Kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur
- Bilaga 2 Bilagor till förordningsförslaget

### **Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2022-10-27

### **Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har översänt förslag till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2022-10-27 och lämnas därför omgående efter miljönämndens sammanträde denna dag.

## Bakgrund

EU-kommissionen presenterade den 22 juni 2022 ett förslag till förordning om restaurering av natur. Syftet med förslaget är att återställa skadade ekosystem. Det övergripande målet med förslaget är att ”bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem och att bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimatanpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden.” I förslaget fastställs flera bindande mål för och skyldigheter i fråga om restaurering av en rad olika ekosystem. Åtgärderna bör senast 2030 omfatta minst 20 % av EU:s land- och havsarealer och senast 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering. Genom förslaget ges en ram för att omsätta målen i bland annat EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 till handling genom att nationella restaureringsplaner upprättas och genomförs. Enligt utvärderingen av strategin för biologisk mångfald fram till 2020 har tillämpningen av frivilliga mål varit en orsak till att restaurering av ekosystem har misslyckats, med hänvisning till bristande engagemang och politiska prioriteringar. De frivilliga åtaganden som tidigare beslutats har således inte inneburit ett stopp för förlusten av biologisk mångfald. Förevarande förslag ska därför bana väg för att en bred uppsättning ekosystem i EU ska kunna restaureras och bibehållas senast 2050, med mätbara resultat 2030 och 2040. Eftersom förslaget är i linje med de uppsatta målen och kunskapsläget om klimatförändringarna och då frivilliga åtaganden inte har lett till nödvändiga förbättringar anser kommissionen att förordningen är förenlig med såväl proportionalitets- som subsidiaritetsprincipen.

Direktivet skapar en ram inom vilken medlemsstaterna blir skyldiga att genomföra restaureringsåtgärder. Detta ska ske genom av inrättande av nationella restaureringsplaner som fastställer de restaureringsåtgärder som behövs för att uppfylla ekosystemspecifika mål och skyldigheter.

Förordningen innebär krav på restaurering av:

- terrestra ekosystem, kustnära ekosystem och sötvattensekosystem
- marina ekosystem
- urbana ekosystem
- den naturliga konnektiviteten hos vattendrag och de naturliga funktionerna hos tillhörande svämplan
- populationer av pollinatörer
- jordbruksekosystem
- skogsekosystem

## Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden är övervägande positiv till den föreslagna förordningen. Som anförs i motiveringen är förordningens mål och skyldigheter i hög grad förenliga med befintliga regelverk till främjande av bevarande och restaurering av olika naturtyper, men också väl i linje med de övergripande klimatmålen. Miljönämnden delar kommissionens ståndpunkt att det inte är tillräckligt att invänta frivilliga åtaganden och anser att det i någon utsträckning är nödvändigt att fastställa skyldigheter för medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder.

Målen i förordningen är därtill förenliga med Malmö stads miljömål enligt Miljöprogram Malmö stad 2021-2030. Förordningen kan också på ett betydelsefullt sätt bidra till uppfyllandet av flera av målen. Enligt mål 6 ska utbudet av och tillgången till gröna och blå miljöer öka i Malmö och i

artikel 6 i förordningen uppställs ett bindande mål om 3 % nettoökning av grönområden i städer år 2040 resp. 5 % år 2050, med utgångspunkt från 2021 års nivå. Fler urbana grönområden och annan grönska bidrar till uppnåendet av ökad resiliens mot klimatförändringarnas effekter och ökad biologisk mångfald, i linje med mål 8 och 9. Åtgärder i syfte att förbättra marina ekosystem bidrar vidare till att uppnå ambitionerna i mål 11, ”Fler skyddade havsområden i Malmö och hållbar förvaltning av vatten och hav.”

Förslaget innebär att Sverige och andra medlemsstater sannolikt behöver ta fram kompletterande lagstiftning som på nationell nivå fastställer hur olika åtgärder enligt förordningen ska genomföras. Medlemsstaterna ska även inom viss tid ta fram och fastställa restaureringsplaner av vilka ska framgå hur medlemsstaterna ska uppnå det övergripande och de specifika målen med förordningen. I förordningen ges processen utrymme att ta upp till tre år innan en sådan plan ska ha fastställts. Med hänsyn härtill och med beaktande av medlemsstaternas olika förutsättningar – såväl ekonomiska som ekologiska – framstår 2030 som en möjlig väl optimistisk tidsfrist för att nå förhållandevis ambitiösa resultat. Samtidigt avser förordningen att tvinga fram åtgärder som är brådskande. Miljönämnden är därför i grund och botten positiv till en kortare tidsfrist som i praktiken tvingar medlemsstaterna att omgående sätta den här frågan högre på agendan.

Miljönämnden har ovan konstaterat att förordningen är väl förenlig med stadens miljömål men hade önskat att betydelsen klargörs av mindre grön- och impedimentytor (vägrenar, rondeller eller annan odefinierad växtlighet) som också har stor betydelse för dagvattenhantering, luftrening och temperaturreglering. Huruvida sådan grönska beaktas i Copernicus landövervakningstjänst, som ska tillämpas vid beräkningen, eller hur den annars ska beräknas är inte tillräckligt tydligt. Därtill kan kvalitetshöjande åtgärder i befintliga grönområden i hög grad stärka leveransen av ekosystemtjänster vilket i undantagsfall bör kunna godtas om det framstår som alltför komplext att utvidga befintliga grönområden, t.ex. i större städernas centrumområden. Risken är annars att fokus riktas främst på att skapa större grönytor i städernas utkanter för att uppnå det procentuella målet.

Förordningen innebär att krav ställs på stegvisa åtgärder i syfte att restaurera olika naturtyper inom respektive medlemsstat. Ambitionen är att den gruppering som har gjorts av livsmiljötyperna utifrån det ekosystem som de tillhör ska göra det lättare för medlemsstaterna att välja vilka livsmiljöer som ska återställas först inom gruppen. Enligt förordningen bör fokus vara att vidta de restaureringsåtgärder som behövs för att uppnå de tidsbestämda och kvantifierade arealbaserade målen. Miljönämnden konstaterar att vissa åtgärder är inriktade på aktiv restaurering i syfte att återskapa en viss naturtyp, till exempel våtmarker och betesmarker, medan andra åtgärder handlar om ett ändrat förhållningssätt till vad naturen kan ge. I det senare fallet har företrädare för jordbruks- och skogsindustrin lyft farhågor detaljstyrning och allvarlig negativ påverkan på svenska areella näringar. Miljönämnden delar kommissionens slutsats att såväl jordbruks- som skogsbruksekosystem behöver göras mer hållbara och biologiskt heterogena men att detta måste göras på ett balanserat sätt för att åtgärderna långsiktigt ska få nödvändigt stöd i opinionen.

Malmö stad äger stora arealer jordbruksmark och har i sitt miljöprogram utöver vad som redan sagts även som mål att värna Malmös odlingslandskap och bruka det hållbart (mål 10). Miljönämnden vill trots förordningens goda avsikt lyfta en risk med att alltför långtgående krav kan medföra att arrendatorer anser att jorden inte kan brukas effektivt och att arrenden sägs upp, vilket skulle innebära både ett ekonomiskt bortfall för kommunen och en risk för minskad

livsmedelsproduktion. Det är således angeläget att åtgärder som innebär inskränkningar i brukandet av jorden är välavvägda och har en säkerställd finansiering, vilken kan användas till att stödja jordbrukets nödvändiga omställning.

Miljönämnden ser också ett behov av att strävan efter att uppnå god status i marina miljöer på ett rimligt sätt kan balanseras mot andra samhällsviktiga intressen, såsom hamnverksamhet och annan nödvändig infrastruktur i kuststäder. Miljönämnden noterar att undantag från krav för förbättringsåtgärder kan medges för ett ”projekt av tvingande allmänintresse, för vilket det inte finns några mindre skadliga alternativa lösningar att tillgå” (art. 4.8 c). Miljönämnden anser att det behöver tydliggöras hur det föreslagna regelverket förhåller sig till vattendirektivets krav och möjligheter till undantag enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Miljönämnden vill med hänvisning till ovan lyfta frågor – av betydelse för staden som helhet – understryka vikten av att staten har en tät dialog, även utanför det obligatoriska samrådsförfarandet, med berörda kommuner vid framtagandet av den nationella restaureringsplanen. Detsamma gäller vid utarbetandet av eventuell följdlagstiftning. Som anges i regeringens faktapromemoria om förslaget (2021/22:FPM114) behöver det kommunala självstyret värnas när åtgärdskraven ska konkretiseras, i synnerhet vad gäller åtgärder som har bäring på stadsplaneringen.

Miljönämnden anser avslutningsvis att förslaget behöver konkretiseras i fråga om finansiering. Det kan visserligen hävdas att eftersom medlemsstaterna redan enats om att uppnå de aktuella målen genom frivilliga åtgärder har de också bedömt att det finns möjlighet att finansiera åtgärder. Likväl anser miljönämnden att tvingande åtgärder fordrar tydliga besked om hur resurser ska fördelas mellan medlemsstaterna och vilka medel som dessa i övrigt som kan söka. Miljönämnden vill redan nu påtala att även kommunerna kommer att behöva tilldelas resurser för att på ett meningsfullt sätt kunna såväl bidra till arbetet som att bevaka sina intressen.

#### **Barnkonventionen**

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen på så sätt att insatser för att främja en god livsmiljö är fundamentalt för uppfyllandet av barns rätt till liv och hälsa.

#### **Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Vian Mirza  
Enhetschef  
Enheten för kansli och juridik