

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Miljöbyrån, S4

Beslutande
Minister
Christian Wikström

Föredragande
Naturvårdsintendent
David Abrahamsson

Justerat
Omedelbart

Nr 91

COM(2022)304 final Promemoriaförslag till
Europaparlamentets och rådets förordning om
restaurering av natur.

ÅLR 2022/5575

240 S4

241 S4

Europeiska kommissionen har den 22.6.2022 framställt ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur. En promemoria gällande förslaget innehåll, möjliga konsekvenser samt sakbyråernas ställningstagande till detta har föredragits som ett I-ärende till lagtinget, den 11 oktober 2022 men bordlades av minister för ytterligare förankring med sakbyråerna. Den 8 november 2022 begärde grundlagsutskottet ett sakkunnigutlåtande om statsrådets skrivelse U 76/2022 med förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM 2022 304) som skulle inlämnas 9 november 2022 klockan 13:00.

Beslut

Landskapsregeringen beslutar att skicka sitt ställningstagande till förslaget i **bilaga S422E61** som ett informationsärende till lagtinget.

Promemoria om EU-kommissionens förslag

1. Uppgifter om EU-kommissionens förslag

Förslagets namn: Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om restaurering av natur

Förslagets COM-nummer: COM (2022) 304 final

2. Uppgifter om ansvarigt ministerium och ansvarig tjänsteman i riket

Ansvarigt ministerium i riket: Miljöministeriet

Ansvarig tjänsteman i riket: Miljöråd Olli Ojala

3. Uppgifter om ärendets beredning i landskapet Åland

Diarienummer: ÅLR 2022/5575

Ansvarig tjänsteman vid LR: David Abrahamsson

Ansvarig minister vid LR: Christian Wikström

Behandling vid Ålands lagting: Samråd I-ärende (kryssa i)

Datum då promemorian föredragits: 25.11.2022

4. Förslagets huvudsakliga syfte och innehåll

Trots ansträngningar inom EU fortsätter förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem, vilket orsakar skada på människor ekonomi och klimat. I EU:s strategi för biologisk mångfald (COM(2020) 280 final) framförs att enbart skydd av natur inte är tillräckligt för att minska denna förlust utan att även aktiva åtgärder behövs för att förbättra naturens tillstånd. Förslaget till förordning om restaurering av natur kombinerar ett övergripande restaureringsmål för långsiktig återhämtning av naturen i EU:s land- och havsområden med bindande restaureringsmål för specifika livsmiljöer och arter. Dessa åtgärder bör täcka minst 20 % av EU:s land- och havsområden till 2030, och i slutändan alla ekosystem som behöver återställas till 2050.

Förslaget syftar till att komplettera befintliga förordningar gällande naturvård och är därför utformat för att fungera effektivt i synergi med EU:s miljölagstiftning. Förslaget kommer också att bidra till att förbättra samordningen och genomförandet av dessa lagar. Förslagen förordning ämnar komplettera fågel- och habitatdirektiven genom att fastställa tidsfrister för att uppnå målen och ålägga medlemsstaterna att restaurera ekosystem även utanför Natura 2000-nätverket. Ramdirektivet om vatten skall verkställas genom att fastställa ytterligare krav för att restaurera vattendrags kontinuitet och säkerställa goda förhållanden för

svämplan. Ramdirektivet om en marin strategi med kompletteras med särskilda åtgärder och detaljerade mål för specifika marina livsmiljöer som behöver restaureras.

Föreslagen förordning kommer även ha ett nära samband på detaljerad nivå med den gemensamma fiskeripolitiken och kommer i förekommande fall att säkerställa samstämmighet. Förslaget har direkta kopplingar och bidrar till EU:s nya skogsstrategi för 2030 med restaureringsåtgärder som kommer att förbättra skogarnas biologiska mångfald genom särskilda mål och skyldigheter gällande livsmiljöer i skogar.

När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken bygger förslaget på särskilda mål för gräsmarkstyper som omfattas av direktiv 92/43/EEG och mer övergripande i EU:s jordbruksekosystem baserat på bevis på förbättring av en uppsättning indikatorer som ökar den biologiska mångfalden. Förslaget har tydliga kopplingar till EU:s markstrategi eftersom många landbaserade ekosystem är beroende av och samspelar med den underliggande jordmånen. Alla andra markrelaterade mål kommer att integreras i framtida lagstiftning gällande marker. Vidare kommer det föreslagna målet om att vända minskningen av pollinatörer att bidra till att målen uppnås för EU-initiativet för pollinatörer.

Förslagets mål om att öka arealen urbana grönområden kommer direkt att påverka strategin för grön infrastruktur. Politiska åtgärder inom ramen för andra miljöstrategier, såsom handlingsplanen för den cirkulära ekonomin för ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa och handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och mark, kommer att bidra till att minska påfrestningarna på ekosystem genom att minska olika former av föroreningar. Åtgärder såsom rådets rekommendation om lärande för den gröna omställningen och hållbar utveckling (som antogs av rådet den 16 juni 2022) kan bidra till att skapa nödvändiga kunskaper, färdigheter och attityder när det gäller miljömässig hållbarhet, bland annat till stöd för restaurering av natur.

Följande specifika målsättningar presenteras i förslaget:

- Mål baserade på befintlig lagstiftning (för våtmarker, skogar, gräsmarker, floder och sjöar, hed & busk- samt steniga livsmiljöer och sanddyner) – förbättring och återupprättande av biotoper med biologisk mångfald i stor skala, och återskapande av artpopulationer genom att förbättra och utvidga deras livsmiljöer I fråga om pollinerande insekter – vända nedgången av pollinatorpopulationer till 2030, och uppnå en ökande trend för dem, med en metodik för regelbunden övervakning av pollinatörer.
- Gällande skogsekosystem: att uppnå en ökande trend för stående och liggande död ved, varierande åldersstruktur i skogar, sammanhängande skogsområden, överflöd av vanliga skogsfåglar och lagring av organiskt kol.
- I urbana ekosystem – ingen nettoförlust av grönstrukturer till 2030, och en ökning av den totala yta som täcks av gröna områden i stadsmiljö till 2040 och 2050.

- Beträffande jordbrukets ekosystem – ökande förekomst av gräsmarksfjärilar och fåglar i jordbruksmiljö, ökat bindande av organiskt kol i mineraljordar inom åkermarken och högre andel av jordbruksmark med landskapsobjekt med hög mångfald; återställande av dränerade torvmarker under jordbruksbruk
- Marina ekosystem – återställande av marina livsmiljöer som sjögräsbäddar eller sedimentbottnar som ger betydande fördelar, inklusive för att mildra klimatförändringarna, och återställande av livsmiljöerna för ikoniska marina arter som delfiner och tumlare, hajar och sjöfåglar.
- Flodförbindelser – identifiera och ta bort barriärer som förhindrar flödet av ytvatten, så att minst 25 000 km floder återställs till ett fritt rinnande tillstånd senast 2030.

Medlemsländerna förväntas lämna in nationella restaureringsplaner till kommissionen inom två år efter att förordningen träder i kraft, där de presenterar hur de kommer att uppnå målen. Medlemsländerna åläggs också att övervaka och rapportera om sina framsteg. Europeiska miljöbyrån kommer att utarbeta regelbundna tekniska rapporter om framstegen mot målen. Kommissionen kommer i sin tur att rapportera till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av lagen om restaurering av natur. Förslaget till förordning innehåller skrivningar om delegerade föreskrifter och verkställighetsföreskrifter. Striktare målsättningar kan tas fram senare genom ändringar av förordningen. Principen i kommissionens förslag till förordning är att fastställa rättsligt bindande mål, vars förutsättningar för att mäta uppfyllelsen finns.

5. Förslagets förhållande till landskapet

- Åland har enligt 10 p. 18 § självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991) egen behörighet inom frågor rörande natur- och miljövård. Eftersom förslaget ligger på medlemslandsnivå, kommer dock det finska genomförandet påverka det åländska och vice versa. Naturtypernas förekomst behöver utredas och Ålands restaureringsplan bör utarbetas i samarbete med Finland, alternativt bör den ingå som en del i Finlands restaureringsplan. Förslaget härrör sig till flera politiska områden utöver den direkta kopplingen till natur- och miljövård. Jordbruk, skogsbruk, fiskerier och planering berörs även de av konkreta krav.
- Förslaget skulle ha betydande budgetmässiga konsekvenser samtidigt som dess inverkan på den egna lagstiftningen är svår att förutse. Utöver ett ökat skydd av arter och naturtyper, vilket härrör till redan befintliga krav, kommer förordningen leda till behov av restaureringsåtgärder inom många olika livsmiljöer.

6. Förslagets handläggning i riket och EU:s institutioner

Miljöministeriet har skickat sin skrivelse till riksdagen gällande förslaget till restaureringsförordning den 22 september 2022. Grundlagsutskottet har begärt Ålands sakkunnigutlåtande den 8 november 2022 med deadline den 9 november 2022.

7. Subsidiaritetsprincipen

Ålands landskapsregering anser att förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM 2022 304 final) medför en reglering speciellt av nationellt skogsbruk där landskapsregeringen ifrågasätter förenligheten med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anger artikel 192.1 (miljö) i EUF-fördraget som rättslig grund för förordningsförslaget. Skogsbruk hör till medlemsstaternas nationella behörighet och gränsen för vad som ska anses höra till miljöåtgärder eller skogsbruksåtgärder är många gånger oklar. Skogsbruket regleras bäst på nationell nivå där det finns bättre möjligheter att beakta de lokala särförhållandena. Förslaget från EU-kommissionen medför även en detaljreglering av jord- och skogsbruk där landskapsregeringen ifrågasätter om regleringen står i proportion till förslagets mål och syfte

8. Landskapsregeringens ställningstagande till förslaget

Landskapsregeringen konstaterar inledningsvis att förslaget är mycket omfattande och definitionerna av såväl livsmiljöer som godtagbara åtgärder är oklara och det är svårt att uppskatta vilken inverkan förslaget skulle få för den åländska naturen.

Grundtanken med förslaget att begränsa förlusten av biologisk mångfald och att skapa välfungerande ekosystem är både nödvändig och god, men förslaget upplevs överbyråkratiserat, orealistiskt och teoretiskt. Det kan inte anses vara effektivt naturvårdsarbete att sätta enorma resurser på inventeringar, utredningar, planer och rapportering i stället för att direkt lägga resurser på skydd och restaurering av de naturtyper som redan konstaterats vara hotade eller prioriterade. Det är tveksamt att utgå från procentsatser för hur stora arealer som behöver förbättras eller återskapas. Det vore lämpligare att utgå från arters och naturtyper hotstatus och lägga insatserna där de är mest behövliga och där de ger mest nytta inom respektive medlemsland och lokalt. Således efterlyses större handlingsutrymme för de enskilda medlemsländer ifråga om vad som behöver prioriteras. Det skulle även behövas insatser för hotade arter och biotoper på specifika förekomstplatser utöver mera övergripande ekosystemåtgärder.

De naturliga förhållandena, den historiska markanvändningen och markägarförhållandena är mycket olika i medlemsstaterna och dessa måste få ett större eget handlingsutrymme. Kunskaperna om vilka naturtyper som behöver skyddas eller restaureras finns i första hand på nationell nivå och medlemsstaterna måste kunna göra egna prioriteringar för att nå målsättningarna så kostnadseffektivt som möjligt. Våra skogsmarker är varierande och fastigheterna i regel små. Ägarstrukturen kan leda till att en restaureringsåtgärd som

genomförs på en fastighet kan få konsekvenser för en annan fastighetsägare eller för en annan livsmiljö, exempelvis igensättning av ett dikessystem.

Förslaget berör ett stort antal livsmiljöer och medför ett enormt inventeringsbehov eftersom grundläggande data till stor del saknas idag. Inventeringar är oftast en grundförutsättning för beslutsfattandet och är positivt i sak, men tidsplanen är alltför snäv. Det är inte heller rimligt att livsmiljöer med oklar status inte ska anses vara i gott tillstånd. Förslaget leder även till svårigheter att avgränsa och definiera vad som ska anses vara i gott tillstånd eller inte. Kraven på att uppvisa en kontinuerlig förbättring i de restaurerade områdena samt att säkerställa att kvaliteten i de livsmiljöer där gott tillstånd uppnåtts inte försämras kan vara mycket svåra att uppfylla då många faktorer kan inverka och då naturen även är föränderlig i sig.

De juridiskt bindande målsättningarna är inte realistiska att uppnå inom de tidsintervall som anges och kostnaderna för Åland kommer att bli oproportionerligt höga. För finansieringen av själva genomförandet föreslås inga extra medel utan medlemsstaterna får åtminstone initialt bära kostnaden. I förslaget poängteras dock att medel finns i olika europeiska fonder och att även privata finansiärer kan delta i kostnaderna.

Medlemsstaterna ska senast två år efter förordningens ikraftträdande lämna ett utkast till en nationell restaureringsplan till kommissionen. Detta är en alldeles för kort tidsram eftersom planen förutsätter omfattande inventeringsarbete, något som dessutom bara kan göras under en begränsad del av året på våra breddgrader. Att medlemsstaterna ska ta vederbörlig hänsyn till alla synpunkter från kommissionen innan den nationella restaureringsplanen fastställs är inte acceptabelt. Den slutliga bestämmanderätten bör ligga hos medlemsstaterna.

Samarbete med Finland är en nödvändighet genom hela processen. Förutom de restaureringsmål för olika livsmiljöer som anges, ska ett antal indikatorer för biologisk mångfald mätas i skogarna.

Landskapsregeringen har inte resurser eller egen kunskap för att göra dessa inventeringar på egen hand. Ett nära samarbete med rikets forskningsinstitutioner är således helt nödvändigt för att överhuvudtaget klara av uppgifterna samt för att säkerställa synergieffekter och för att säkerställa likvärdiga grunddata på nationell nivå.

En särskild utmaning med tanke på restaurering av de marina livsmiljöerna inom Åland är Ålands insulära läge i Östersjön där även samarbete och samsyn både mellan Finland och Sverige och övriga länder inom Östersjön krävs för att uppnå önskade resultat. Dessutom krävs en samsyn och ett samarbete mellan olika politikområden. Exempelvis fiskodling och storskalig havsbaserad vindkraft behöver beaktas i sammanhanget.

Enligt förslaget ska tillstånd, trender, arter och indikatorer övervakas åtminstone vart tredje år och om möjligt varje år. Rapportering ska ske minst vart tredje år. Dessa tidsintervall är inte rimliga att uppnå. Så täta och omfattande inventeringar hinner inte genomföras, medför orimliga kostnader och kan delvis vara irrelevanta.

I förslaget ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för ändring av bilagorna I-VII. Detta kan inte anses vara acceptabelt eftersom dessa bilagor är centrala för tillämpningen av förordningen och en ensidig ändring från kommissionens sida kan få mycket stora administrativa och ekonomiska konsekvenser för medlemsstaterna.

Jakt och viltvård berörs inte direkt av förslaget men eftersom restaurering av livsmiljöer skulle bidra positivt till många jaktbara arters populationsutveckling skulle förslaget bidra till jaktens långsiktiga hållbarhet.

Som så ofta är fallet med EU rättsakter är det största orosmomentet den administrativa bördan som i princip är omöjlig att klara av för landskapets förvaltning. Ett genomförande av förordningen skulle få stora ekonomiska konsekvenser i form av ökade personalresurser, omfattande inventeringar och ersättningar till markägare.

För att nå målsättningarna måste man finna en balanserad lösning mellan ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Finansieringsfrågan lämnas tämligen öppen i förslaget. Enligt 15 § grundlagen har den privata äganderätten ett starkt skydd. Det kan noteras att på Åland är ca 90 % av marken i privat ägo.

Sammanfattningsvis anser landskapsregeringen att förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM 2022 304) medför en reglering där den administrativa bördan vid verkställighet är orimlig, samt de ekonomiska konsekvenserna för att verkställa förslaget är oproportionerligt stora i förhållande till nyttan.

9. Distribution av landskapsregeringens ställningstagande

Huvudsaklig adressat: Ålands lagting
För kännedom: Landskapsregeringens ministerråd i Bryssel
Enheten för rättsliga och internationella frågor
Lagberedningen