

Remissyttrande: EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (M2022/01470)

Övergripande kommentarer

Havsmiljöinstitutet lämnar synpunkter på dokumentet *EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (M2022/01470)*. Institutets yttrande fokuserar i första hand på marina aspekter av EU-kommissionens förslag.

Det viktigaste i korthet:

- Institutet ser mycket positivt på kommissionens förslag till förordning om restaurering av livsmiljöer med tydliga mätbara mål, och med bindande krav för medlemsstater, vilket vi bedömer behövs för att stoppa den pågående förlusten av arter och habitat.
- I relation till den mycket allvarliga situation för biodiversiteten inom EU bedömer institutet att kommissionens förslag är rimliga beaktande såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen. Det finns dock ett behov att klargöra betalningsansvaret för restaureringen.
- Den föreslagna förordningen utgör ett viktigt komplement till dagens marina EU-direktiv samt till nationella marina förvaltningsstrategier. Detta genom att presentera tydliga och användbara definitioner av de livsmiljöer som ska förvaltas, samt en genomtänkt struktur och arbetssätt för nationella restaureringsplaner med bindande krav på återhämtning. Sammantaget skulle förslaget utgöra ett mycket effektivt styrmedel.
- För att förordningen ska fungera effektivt behövs en samordning med dagens EU-direktiv samt nationell och regional havsplanering, med gemensamma kartunderlag och bedömningsgrunder, samt att nya miljö kvalitetsnormer införs som är baserade på arealen av opåverkad miljötyp.
- Det är dock viktigt att beakta att restaurering i den marina miljön är underutvecklat, dyrt och långsamt, varför det inte är realistiskt att återskapa de i dagsläget stora förlusterna av marina livsmiljöer med endast aktiv restaurering. Förvaltning behöver i stället först fokusera att stoppa den pågående förlusten av livsmiljöer, samt att genom andra åtgärder förbättra levnadsförhållanden i havet, varefter restaurering kan utgöra en viktig åtgärd, framför allt för att initiera en naturlig återhämtning i kritiska områden med avseende på refugier, grön infrastruktur och konnektivitet.

Ärendet har beretts av Per Moksnes (Havsmiljöinstitutet, Göteborgs universitet), som sammankallande samt Lena Gipperth och Aron Westholm (Juridiska institutionen Göteborgs universitet), Patrik Kraufvelin (SLU Aqua) och Oscar Törnqvist (SGU).

Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp har beslutat i ärendet. Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Linnéuniversitetet.

Kajsa Tönnesson, Föreståndare för Havsmiljöinstitutet

Specifika synpunkter

1. En viktig förordning som behövs

Under senare decennier har det blivit allt mer klart att det pågår en kris för den biologiska mångfalden där arter och livsmiljöer minskar i ökande takt både globalt, inom EU och nationellt. Detta gäller inte minst i den marina miljön där bland annat utsläpp, överfiske och kustexploatering resulterat i kollaps av fiskbestånd, förlust av habitat och arter, samt ekosystem som inte längre fungerar. Dessa problem förväntas också öka till följd av klimatförändringar, speciellt i känsliga innanhav som Östersjön. Det står idag också klart att dagens åtgärder och lagstiftning nationellt och inom EU inte räcker till för att stoppa den pågående förlusten arter och livsmiljöer då Sveriges miljömål eller EU:s mål inom art- och habitadirektivet, vattendirektivet eller havsmiljödirektivet hittills är långt ifrån uppfyllda. Då medlemsstaterna inte på frivillig väg har lyckats uppnå de uppsatta målen är det en rimlig bedömning att tydligare styrmedel behövs.

Det är därför mycket positivt att kommissionen tagit dessa problem på stort allvar och initierat en förordning som syftar till att återställa förlorade livsmiljöer med tydliga mätbara mål, och med bindande krav för medlemsstater. Generellt ser därför Havsmiljöinstitutet mycket positivt på förordningen då det finns många skäl till att en EU-gemensam reglering behövs:

- Trots omfattande lagstiftning och andra initiativ i syfte att skydda EU:s biologiska mångfald har den fortsatt att minska över tid.
- EU:s tidigare mål om restaurering är långt ifrån uppfyllda då bindande krav saknas.
- EU:s strategi för biologisk mångfald behöver omsättas i direkta åtgärder och den föreslagna förordningen är en viktig del i detta.
- För att kunna uppnå Parisavtalet och målsättningar för biodiversitet räcker det inte med att hindra ytterligare förluster – det finns även behov av restaurering av natur.
- Förordningen kan väsentligt öka möjligheterna att uppnå flera av EU-direktivens mål om ”gynnsam bevarandestatus”, ”god ekologisk status” och ”god miljöstatus”.
- Arter och livsmiljöer känner inte administrativa gränser och det finns behov av ett samlat arbete över nationsgränserna.
- Ett offensivt arbete för att restaurera livsmiljöer är resurskrävande och kräver utveckling av befintliga tekniker och policyverktyg, framför allt i den marina miljön. Det finns tydliga fördelar med att göra detta tillsammans inom EU.

2. Rättsliga aspekter

a. Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Det har anförts att kommissionens förslag inte är förenligt med andra aktörers behov enligt *subsidiaritetsprincipen* och *proportionalitetsprincipen* (Regeringskansliet 2022). I följnoten till förslaget anges att kommissionen beräknar nyttan till ca 1 860 miljarder euro och kostnaderna till ca 154 miljarder euro, vilket indikerar att nyttan med stor marginal överväger kostnaderna. Det är svårt att utan ingående analys av beräkningen avgöra proportionaliteten även om dessa siffror tycks övertygande. Restaurering i den marina miljön medför ofta högre kostnader än på land, men samtidigt är ofta anspråken på områdena från andra aktiviteter och markägare färre än på land, vilket medför lägre anspråk på ersättning. Det är också avgörande för bedömningen inom vilken tidsram som kostnader och nyttor beräknas. Det bör noteras att kostnaderna och nyttorna kommer att tillfalla olika aktörer.

I relation till den mycket allvarliga situation för biodiversiteten inom EU finns det behov av att snabbt vända utvecklingen – ett förhållande som inverkar på både bedömningen av *proportionalitetsprincipens* och *subsidiaritetsprincipens* tillämpning. Havsmiljöinstitutets uppfattning är att de i förslaget framförda övervägandena i förhållande till såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen är rimliga.

b. Behov att klargöra betalningsansvaret

I den föreslagna förordningen anges att ansvaret för att nå målet med restaureringsförordningen ligger på EU och medlemsstaterna, men att restaurering kan finansieras av såväl EU, nationella och privata medel. I EU:s fördrag om unionens funktionssätt (Art. 191) finns principen att det är förorenare som ska betala. Detta är en princip som också kunde omfatta den som direkt eller indirekt påverkat livsmiljöer.

Enligt miljöbalkens 2 kap. 3 § ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 2 kap. 8 § anges även att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar för att dessa avhjälpas tills dess att de har upphört. I 10 kap. anges hur omfattning av detta ansvar ska bedömas.

Restaurering kan således utgöra ett krav i vissa situationer, något som ska finansieras av den som är ansvarig för verksamhet. När det gäller återställning av förorenad mark eller allvarliga miljöskador (10 kap. miljöbalken) har det visat sig svårt att utkräva ansvar i efterhand för att återställa livsmiljöer och det tar dessutom vanligen lång tid.

Att direkt finansiera ansvaret för att vidta försiktighetsmått och åtgärdande av skador snedvrider konkurrens, något EU:s statsstödsregler syftar till att förhindra. Bidrag för att efterleva ställda krav kan också medverka till att verksamhetsutövare blir mindre benägna att följa kraven utan att någon annan finansierar dem. Det finns följaktligen behov av att klargöra vem och hur den restaurering som förordningen kräver, ska finansieras.

3. Viktigt komplement till befintliga marina EU-direktiv och nationella strategier

Den föreslagna förordningen utgör ett viktigt komplement till dagens marina EU-direktiv (art- och habitatdirektivet, vattendirektivet, havsmiljödirektivet) samt till pågående nationella strategier med att samordna förvaltningsarbetet.

a. Tydliga och användarbara definitioner av de livsmiljöer som ska förvaltas

Genom att definiera marina livsmiljötyper som inkluderas i Bilaga II (*Marina ekosystem – livsmiljötyper och grupper av livsmiljötyper som avses i artikel 5.1 och 5.2*) på en detaljerad nivå (t.ex. *Ålgräsängar på lerbottnar i Östersjön*) ger förordningen en tydlighet av vilka livsmiljöer som avses, vilket möjliggör att skatta livsmiljöns areella utbredning (arealer) och dess förändringar över tid. Detta har saknats i Art- och habitatdirektivets grova och svårdefinierade s.k. *naturtyper* (t.ex. *blottade ler- och sandbankar, vikar och sund*) som stämmer dåligt överens med svenska marina miljöer. På samma sätt har det varit svårt att använda havsmiljödirektivets miljötyper (t.ex. *littoral sandbottnar i Atlanten*) på ett praktiskt sätt inom förvaltning då de nivåer som idag används är mycket stora och inkluderar en mängd olika typer livsmiljöer och habitat. Den föreslagna förordningen med Bilaga II ger därför en tydlighet om vilka livsmiljöer som ska förvaltas vilket också stärker arbetet inom nämnda direktiv.

b. Fokus på livsmiljöers arealer ger mätbara förvaltningsmål

Förordningens mål och genomförandeplaner med åtgärder, övervakning och rapportering fokuserar på definierade miljötypers arealer (areella utbredning) som jämförs med historisk utbredning (de senaste

70 åren). I jämförelse med dagens marina EU-direktiv som har relativt svårdefinierade och svårsmåttade mål med komplexa indikatorer ("gynnsam bevarandestatus", "god ekologisk status" respektive "god miljöstatus") utgör den areella utbredningen av väl definierade miljötyper en mycket tydligare variabel som är lättare att mäta och bedöma.

Det saknas idag en nationell kartläggning av marina livsmiljöer i Sverige, vilken är en stor brist som försvårar all marin miljöförvaltning. Det pågår dock en snabb utveckling av metoder där bl.a. fjärranalys, sonar och modellering används för att kartera och övervaka t.ex. utbredning av vegetation längs kusten. Den föreslagna förordningen skulle utgöra ett viktigt incitament att fortsätta denna utveckling, och skulle resultera i produktion av viktiga data på livsmiljöers arealer som också utgör viktiga bedömningsgrunder för de marina EU-direktiven.

c. Stärker pågående utveckling av nationella förvaltningsstrategier av kusten

Förordningens fokus på livsmiljöers arealer och förslag på nationella restaureringsplaner passar väl in i Havs- och vattenmyndighetens pågående utveckling av en ny nationell strategi för åtgärdsarbetet mot fysisk påverkan längs Sveriges kuster. Inom detta arbete tas verktyg fram för att skatta arealen av olika livsmiljöer samt arealen av påverkade och restaurerade områden, vilket skulle ge viktiga underlag för förordningens rapportering av nationella restaureringsplaner. För den nationella strategin skulle den föreslagna förordningen med bindande krav på återhämtning av utpekade livsmiljöer i sin tur utgöra ett mycket viktigt styrmedel för att minska den ökande exploateringen av känsliga och värdefulla kustmiljöer.

4. Behov av ökad kartering och övervakning av livsmiljöers areella utbredning

Kunskapen idag är mycket låg angående utbredning av flertalet av de livsmiljöer och arter i havet som presenteras i bilaga II och III till förordningen (se kommentar 3b ovan). Det blir därför en stor utmaning att rapportera och övervaka alla dessa livsmiljöers areal och ta fram restaureringsplaner för dem. Det skulle behövas omfattande resurser och fortsatt utveckling av nya metoder för att möta dessa behov.

5. Både aktiva och passiva restaureringsåtgärder behövs i marin miljö

I jämförelse med den terrestra miljön är *aktiv* restaurering (t.ex. transplantering av vegetation) under utveckling i den marina miljön och det saknas fortfarande fungerade och testade metoder för de flesta livsmiljöer och habitat. Även för de habitat där det finns fungerade metoder, som t.ex. för ålgräs, är restaurering förenat med relativt stora risker att misslyckas. Vidare är det relativt kostsam och långsam, och endast lämpat för mindre områden (<10 hektar per år). Det är därför inte realistiskt att återskapa marina livsmiljöer vars areal minskat med 1000-tals hektar med endast aktiv restaurering.

För att åstadkomma en varaktig återhämtning av marina arter och habitat behöver förvaltning först fokusera på att stoppa den pågående förlusten av livsmiljöer i havet, framför allt i kustområden där bland annat ökande fysisk påverkan genererar ett konstant minskat livsutrymme för biologisk mångfald. Här kan den föreslagna förordningen med bindande krav på återhämtning bli ett viktigt styrmedel för att t.ex. stoppa exploateringen i kustzonen. Sedan kan det behövas passiva åtgärder (passiv restaurering), t.ex. minskade utsläpp av näringsämnen till havet, som leder till förbättrade tillväxtförhållanden för livsmiljön så att naturlig återhämtning kan ske. Först när dessa steg har tagits kan aktiv restaurering på strategiskt utvalda lokaler som maximerar tillväxt och spridning av livsmiljön vara den mest relevanta åtgärden.

Vi föreslår därför att man i arbetet med restaurering och beräkning av restaurerad yta sammantaget kan tillgodoräkna sig dels (aktiv) restaurering av faktiska miljöer, dels (passiv) restaurering av miljöers förutsättningar, där hänsyn, förbättrad vattenkvalitet, minskade påverkanstryck osv. möjliggör

en naturlig återhämtning. Denna passivt tillgodoräknade yta kan beräknas bland annat med rumslig modellering av förbättrade förhållanden.

6. Nya miljö kvalitetsnormer bör införas i vattendirektivet

Vid sidan av nationellt strategiskt arbete med åtgärder och restaurering hanteras dagligen ärenden som rör marina livsmiljöer av regionala och lokala myndigheter. I miljöbalken stipuleras att vattenverksamheter som hotar arter, livsmiljöer och sammantagen biologisk mångfald måste regleras, och ett viktigt instrument med vilket detta görs är uppföljningen av miljöns tillstånd givet miljö kvalitetsnormer.

Ett stort problem är att det ofta inte går att påvisa att enskilda miljöstörande verksamheter påverkar miljöns tillstånd enligt gällande miljö kvalitetsnormer. Följden blir ”de små beslutens tyranni”, där småskalig kumulativ påverkan orsakar en långsam och gradvis försämring av miljön. Om föreliggande förslag antas bör man anta en miljö kvalitetsnorm som anger hur stor del av havsområdena som får vara negativt påverkad av mänsklig verksamhet. Annars uppstår lätt situationen att nationellt strategiskt arbete går ut på att restaurera miljöer medan en gradvis försämring genom mindre verksamheter som kommuner utövar tillsyn över, tillåts eller inte motverkas.

Vi föreslår därför att det inom vattendirektivet (eller åtminstone i svensk lagstiftning) införs en miljö kvalitetsnorm för varje vattenförekomst där andel eller areal av de i bilagorna II och III uppräknade livsmiljöernas maximala påverkade yta anges, i överensstämmelse med aktuella mål i restaureringsförordningen. Genom denna åtgärd erhålls en nationellt rättsligt bindande princip som gör att alla verksamheter som hotar restaureringsförordningen även omfattas av miljöbalken. Genom detta kan lokala och nationella arbeten gå i tandem.

7. Nationell samordning av kartläggning, statusbedömning och åtgärder

Idag sker processerna för rapportering, handläggning och planering av miljön enligt EU-direktiv (vattendirektivet, havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet) och havsplanering (havsplaneringsdirektivet) ofta i parallella spår. Den strategi för restaurering som är under utveckling inom Åtgärdsplaner för havsmiljön (punkt 29) är ytterligare en process, liksom länsstyrelsernas nationella och regionala strategier för områdesskydd och grön infrastruktur. Det existerar ett stort antal underlag, t.ex. listor över ekosystemkomponenter, påverkanstryck osv. som används på olika sätt av olika aktörer. Denna flora av strategier, projekt och uppföljningar är inte optimal utan leder till dubbelarbete och en osäkerhet om hur miljön egentligen mår och vad som är värt att återställa.

Vi föreslår därför att man på nationell nivå samordnar prioritering, kartläggning och uppföljning av utbredning och tillstånd hos livsmiljöer som sedan kan användas för olika syften, exempelvis inrättande av marina reservat, restaurering eller havsplanering. Grunden till prioritering kan vara de livsmiljöer som räknas upp i förslaget till restaureringsförordning, bilagorna II och III, och denna lista bör alltså användas vid uppföljning och rapportering enligt Havsmiljödirektivet, liksom vid mer lokalt arbete med skydd och hänsyn. Grunden för detta arbete är ett myndighetssamarbete om delad kartläggning av havsmiljön, enligt utpekade prioriterade miljöer, med eventuella tillägg för lokalt viktiga arter och livsmiljöer. De olika rapporteringarna till EU-kommissionen kommer därmed att automatiskt reflektera lokalt arbete som jobbar mot samma mål, mot samma livsmiljöer. Vi föreslår också att uppföljning av effekter restaureringsåtgärder stärks och samordnas på nationell nivå i linje med befintliga rekommendationer från Havsmiljöinstitutet (Havsmiljöinstitutets rapport 2022:8).

8. Koppling till andra politikområden

a. Repower EU

Det är bra att det i den föreslagna förordningstexten görs en hänvisning till *Repower EU* och vikten av att kunna bygga ut förnybara energislag. Det är en stor utmaning för miljölagstiftningen att hantera målen om ökad förnybar energi och bevarandet av biologisk mångfald. Därför är det viktigt att problematiken uppmärksammas genom förordningstexten.

b. Kritiska råvaror

Det saknas koppling till det arbete som pågår inom EU för en förbättrad försörjning av kritiska råvaror. Se till exempel kommissionens meddelande om *”Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet”*. Arbetet med att trygga en försörjning av kritiska råvaror kommer med största sannolikhet innebära en påverkan på biologisk mångfald på såväl land som i vatten. Förslaget till förordningen berör inte dessa frågor, vilket är en brist. Det är viktigt att dessa strategier är koordinerade så att de inte står i vägen för varandra och skapar problem i tillämpningen. I dagsläget ser många i utvinningsindustrin artskyddet och vattenregleringen som två av de största hoten mot en ökad utvinning av kritiska råvaror. Samtidigt har utvinningsindustrin stor påverkan på naturmiljön. Det är viktigt att EU-lagstiftningen på dessa områden synkroniseras för att hantera dessa konflikter på ett tillfredsställande sätt. Så som förordningstexten är utformad i förslaget görs inte detta.

c. Havsplanering och lokal planering

Det är viktigt att de åtgärder som omfattas av förordningen integreras med såväl havsplanering som lokal planering för att säkerställa transparens och förutsebarhet för aktörer i dessa områden. Skrivningar om detta saknas i stort i förordningstexten.

9. Detaljerade kommentarer för specifika avsnitt

a. Viktiga marina kolkällor är missade (sid 1, 3:e paragrafen, sista meningen)

Vegetationsklädda mjukbottnar i havet (t.ex. sjögräsängar, marsträsk och mangroveskogar) har inlagringshastigheter och halter av kol i sedimenten som ofta är 10 gånger högre halterna under skogar på land. Det kunde därför vara motiverat att nämna dessa marina livsmiljöer bland de limniska och terrestra miljöer som nämns som viktiga kolkällor som i första hand bör restaureras.

b. Referens saknas (sid 10, 3e paragrafen).

Här saknas en referens till ”en studie som genomfördes av en grupp externa experter”.

c. Övervakning bör startas innan restaurering (sid 51, punkt 2)

Det står att övervakningen ska inledas först när restaureringsåtgärderna har införts. Övervakning borde dock starta redan innan åtgärderna utförts för att kunna utvärdera dem enligt en BACI-design där prover tas före och efter åtgärderna i det restaurerade området och parallellt i orestaurerade kontrollområden.

d. Fel kod för naturtyp (Bilaga I, sid 1)

Art- och habitatsdirektivets kod för naturtypen *”Ler och sandbottnar som blottas vid lågvatten”* ska vara 1140 (och inte 140 som det står i tabellen).