

## Yttrande över "Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om restaurering av natur"

### Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens ansvarsområden: samhällsplanering, byggande och boende.

Boverket delar ambitionerna och syftet med Europeiska kommissionens "Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om restaurering av natur" COM (2022) 304 final 2022/0195 (COD) men har invändningar på formuleringar, definitioner och praktiskt genomförande av förslagen.

### Boverkets övergripande synpunkter

Boverket delar ambitionerna och syftet med förordningen att bidra till "en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela unionen genom restaurering av ekosystem" (Artikel 1 (a)). Ambitionerna inom Sveriges gränser stämmer överens med plan- och bygglagens (2010:900), PBL, syfte att "främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer". Den biologiska mångfalden är grunden för ekosystemtjänsterna som i sin tur är nödvändiga för att människors livsmiljö blir motståndskraftig och hållbar över tid.

Boverket anser att kommissionens förslag till förordning som omfattar och strävar efter förbättring av i stort sett alla typer av ekosystem är ambitiöst. Det kommer kräva att alla aktörer i samhället tar sitt ansvar och aktivt bidrar till att nå målen.

Boverket anser vidare att förslaget som fokuserar på konkreta mål för att förstärka arbetet för biologisk mångfald är förenligt med tidigare åtaganden bland annat EU:s Strategin för biologisk mångfald för 2030 (COM (2020) 380).

Konkreta mätbara mål kan vara lättare att förhålla sig till i åtgärdsarbetet, inklusive vid kommunal fysisk planläggning. Målen måste dock vara relevanta och anpassade till medlemsstaternas förutsättningar, vilket inte är fallet i denna förordning enligt Boverkets bedömning. Det mål som bedöms ha störst konsekvenser för den byggda miljön, målet för urbana ekosystem, är inte möjligt att nå i Sverige, utifrån föreslagen målformulering och definitionerna.

Boverket ser tydliga brister eller utmaningar i:

- avgränsningen,
- genomförandet,
- uppföljningen och
- tillgången till data.

För att nå syftet med målet och för att städer och mindre städer ska kunna vara jämförbara mellan medlemsstaterna, behöver definitionerna för dessa avgränsas till de faktiska urbana miljöerna.

Boverket bedömer att PBL inte är en lämplig lagstiftning för att säkra genomförandet av förordningen. Förslaget kommer även påverka förutsättningar för bostadsförsörjning i Sverige.

Uppföljningen behöver anpassas efter sådant data som finns.

### Målet för urbana ekosystem

Boverket anser att det är positivt att urbana ekosystem lyfts i arbetet med restaurering av natur. Urbana ekosystem spelar viktig roll i städer och tätorter. De bidrar till bland annat rening av luft, omhändertagande av dagvatten och till positiv effekt på människors hälsa och rekreation. SCB:s analyser av statistiken för tätortsnära grönytor visar att dessa ytor håller på att minska, trots en relativt hög andel grönytor i svenska tätorter. Att förbättra förutsättningar för urbana ekosystem är relevant även i Sverige. Boverket konstaterar dock att målets formulering och definitionerna inte har tagit hänsyn till svenska förhållanden och gör att delar av målet är omöjliga att nå i Sverige.

Målet tar inte heller hänsyn till kvalitet, eller konnektivitet i grönområdena, utan ställer enbart krav på kvantitet.

### Målet om ökning av areal urbana grönområden kan inte nås

Boverket har beräknat att målet om ökningen av urbana grönområden med tre respektive fem procent (punkt 2 i artikel 6) till år 2040 respektive 2050 är omöjlig att uppnå för Sverige, utifrån de i förordningen angivna definitionerna. Den areal som fem procent ökning av urbana grönområden skulle innebära för de utpekade kommunerna ”städer” och ”mindre städer och förorter” överskrider deras sammanlagda yta bebyggd och anlagd mark. Förslaget är omöjligt att genomföra, då det saknas tillräckligt stora exploaterade ytor att förgröna.

### **Fokus på ytor främjar inte syftet**

Boverket anser att målformuleringen i den del som handlar om att öka arealen urbana grönområden inte är förenlig med förordningens syfte att bidra till återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur i Sverige. Kraven fokuserar på kvantitativa mått, däribland ökning av arealen av urbana grönområden, oavsett utgångsläget. Detta innebär att även om totalt sett svenska städer har relativt hög andel grönområden behöver de ändå öka denna andel. Kraven tar inte hänsyn till kvaliteten i områdena eller hur de är lokaliserade i förhållande till varandra (konnektivitet).

Boverket menar att ytorna är viktiga för att det ska kunna finnas biologisk mångfald i städerna, men en ökning av arealen i sig garanterar inte att biologisk mångfald främjas eller att urbana ekosystem kommer må bättre eller bli mer motståndskraftiga. Urbana grönområden i svenska tätorter har varierande kvalitet. Det finns goda möjligheter att förbättra förutsättningar för urbana ekosystem genom att satsa på utveckling av kvaliteter inom och konnektiviteten mellan de redan befintliga områdena.

Boverket menar att målet bör fokusera på att kvaliteten i urbana ekosystem ökar. Ökning i arealen kan vara en, men inte den enda, av kriterierna för att uppnå detta.

### **Svårt att hindra nettoförlust av urbana ekosystem**

I rättsakten har kommissionen bland annat valt att fokusera på restaureringsmål för urbana ekosystem som handlar om ”no-net-loss”, det vill säga ingen nettoförlust, av urbana grönområden och trädäckning i stadsområden fram till 2030. Detta kommer att ställa krav på aktivt arbete med planer och kompensationsåtgärder när sådana områden eller träd går ”förlorade”. Sverige saknar för närvarande tvingande verktyg för kompensation i samband med planering och byggande. Enligt Boverkets erfarenhet tar Sveriges kommuner hänsyn till värdet av urbana grönområden i sin planering.

### **Ökning av urbana grönområden som är integrerade i byggnader**

Artikel 6 punkt 2 b kräver att Sverige säkerställer en nettoökning av urbana grönområden som är integrerade i befintliga och nya byggnader och infrastrukturbyggnader i alla städer och mindre städer och förorter. Boverket tolkar detta som att alla de utpekade 144 kommunerna behöver uppfylla kravet. Artikeln ställer däremot inte några kvantitativa krav på hur stor ökningen behöver vara för att denna del av målet ska kunna anses vara uppnått. Det är alltså svårt att bedöma vilken påverkan denna punkt kan ha på den byggda miljön och den fysiska planeringen. Beroende på vilken typ av grönska som integreras i byggnader kommer den i olika utsträckning bidra till biologisk mångfald.

Det saknas data för att bedöma utvecklingen för grönområden integrerade i byggnader, men enligt Boverkets erfarenhet skapas sådana ytor även i Sverige. Boverket bedömer dock att aktuella grönområden kan endast genomföras i begränsad omfattning i ett svenskt perspektiv.

När gröna fasader, gröna tak eller andra typer av växtlighet integreras i nya eller befintliga byggnader är det särskilt viktigt att uppmärksamma samhällets krav på fuktsäkerhet, brandsäkerhet och hållfasthet. Detta är enklare att åstadkomma i nya byggnader än i befintliga byggnader.

Olika typer av integrerad grönska

Gröna tak – enklare sedumtak är relativt vanligt och den enda grönataklösningen som är förenlig med samhällets krav på brandsäkerhet i taktäckningsmaterial. Sedumtak har en viss betydelse för biologisk mångfald och går även att kombinera med solceller. Mer avancerade gröna tak med ängsmark uppfyller inte kraven på brandsäkerhet, utan kan behöva bevattningslösningar för att bli godkända, vilket skapar risk för fuktskador.

Överbyggda gårdar – underjordiska garage med en grönskande innergård ovanför är vanligt förekommande i nybyggda stadsdelar. Gårdarna kan ha stor betydelse för biologisk mångfald, människors hälsa och välbefinnande och för klimatanpassning. Däremot har dessa grönytor en begränsad livslängd på cirka 30–40 år då bjälklag kan behöva bytas ut. Träd på sådana gårdar kan aldrig bli särskilt stora eller gamla.

Grönska på fasad – är relativt vanligt i nybyggda områden, men har kanske en begränsad effekt på biologisk mångfald. Så kallade kassettväggar som hängs utanpå fasaden med en luftspalt emellan kan ha stor betydelse för framför allt pollinatörer, men också luftrening och har en hälsofrämjande effekt.

**Definitionerna kopplade till urbana ekosystem är problematiska**

Flera definitioner i artikel 3 kopplar till målformuleringen i artikel 6: lokala administrativa enheter eller LAU (10), städer (11), mindre städer och förorter (12), urbana grönområden (13) och trädtäckning i stadsområden (14).

Boverket anser att definitionerna inte är anpassade efter svenska förhållanden och stämmer inte överens med vad som kan anses vara faktiska urbana områden. Definitioner i kombination med målformuleringen i artikel 6 gör att målet om ökning av grönområden är omöjligt att nå i Sverige.

Eftersom definitionerna ska vara bindande är det viktigt att det inte finns oklarheter i vilka områden som avses.

**Städer definieras för brett**

Förordningen definierar städer (11) och mindre städer och förorter (12) som hela kommuner (LAU) (10), enligt EUROSTAT:s metod för klassificering av LAU utifrån urbaniseringsgrad. Boverket anser att detta är problematiskt. Sveriges och andra EU medlemsstaternas administrativa uppdelning skiljer sig väsentligt åt. Svenska lokala administrativa enheter LAU är betydligt större och mer glesbefolkade än de övriga medlemsstaternas (med undantag för Finland, och delvis Danmark). Definitionerna 10–12 innebär att 144 kommuner i Sverige klassas i sin helhet som ”städer” eller ”mindre städer och förorter”. Dessa

städer omfattar all mark inom de utpekade kommunerna, inklusive skogen som i snitt utgör cirka 58 procent av deras yta, och som definieras (13) som urbana grönområden. Sådan avgränsning placerar svenska ”städer” och ”mindre städer och förorter” näst högst (efter Finland) i EU när det gäller andel urbana grönområden. Samtidigt är knappt fyra procent av de utpekade kommunernas mark bebyggd eller anlagd. Som framgått ovan, innebär detta att en ökning av urbana grönområden med fem procent av total areal av dessa kommuner överstiger total areal bebyggd och anlagd mark i dessa kommuner. Det saknas tillräckligt stora ytor för att tillgodose den föreslagna ökningen i artikel 6 punkt 2.

Flera av kommunerna som definieras som ”mindre städer och förorter” har majoriteten av sin befolkning samlad i ett fåtal större tätorter, medan det övriga omlandet kan beskrivas som landsbygd. Diskrepansen mellan definitionen och det aktuella tillståndet i Sverige gör att målets fokus inte ligger på de faktiska urbana miljöerna och urbana ekosystemen. Det innebär även att målformuleringen ställer olika krav på urbana grönområden för olika länder, helt beroende på landets LAU avgränsning.

För att nå syftet med målet och för att städer och mindre städer ska kunna vara jämförbara mellan medlemsstaterna, behöver definitionerna för dessa avgränsas till de faktiska urbana miljöerna.

#### **Urbana grönområden och trädäckning**

Boverket konstaterar att avgränsningen av urbana grönområden och trädäckning i stadsområden i definitioner (13 och 14) pekar ut grönområden inom hela kommuner, vilket inte stämmer överens med de faktiska förhållandena. Som framgår ovan, är stora delar av de utpekade kommunerna glesbebyggda och kan inte anses vara urbana i sin helhet. Urbana grönområden bör kopplas till de faktiska urbana miljöerna.

Definitionen av urbana grönområden och trädäckning hänvisar även till Copernicus data. Det finns flera olika produkter som baserar sig på Copernicus data. Boverket saknar en tydlig hänvisning till vilken datamängd från Copernicus som respektive begrepp ska beräknas utifrån.

De utpekade markanvändningstyperna pekar på Corine land cover. Detta är enligt Boverket problematiskt, då data är för grova för att på rättvisande sätt kunna visa och följa upp förändringar i urbana grönområden.

Boverket saknar dessutom vissa typer av markanvändning i definitionen, bland annat idrotts- och fritidsområden, betesmarker och andra typer av vegetationsbeklädd mark som kan skapa förutsättningar för biologisk mångfald och som förekommer i urbana miljöer.

#### **Utmaningar med bindande definitioner**

Boverket vill understryka att det är viktigt att definitionerna på ett korrekt sätt avspeglar de faktiska förhållandena i Sverige då förordningen ska bli juridiskt

bindande. Detta väcker även frågor kring hur dessa definitioner skulle påverka tolkning av vår befintliga lagstiftning.

Sverige har inte lagstadgad definition av städer sedan 1971 års kommunreform, då nuvarande kommunallag (2017:725) endast behandlar kommuner och regioner. Sveriges administrativa och territoriella indelning avser kommuner och regioner enligt kommunallagen (2017:725) 1 kap. 1§. Begreppet ”stad” finns till exempel i plan- och bygglagen som sammanslagning med andra ord: stadsbilden, stadsmiljön. Att införa en ny definition av ”stad” skulle innebära att lagstiftningen där begreppet ”stad” förekommer skulle behöva ses över.

### Hur förslaget ska genomföras

Enligt EU:s förslag till förordningen blir målen juridiskt bindande. Detta ställer frågor om hur genomförande av sådana krav ska säkerställas och vem som kommer vara ansvarig för genomförandet. Det finns inte idag någon svensk lagstiftning som möjliggör genomförandet av förslaget. Det finns inte heller något utpekade ansvar för någon att genomföra detta.

Den nationella restaureringsplanen enligt förslag i artikel 11 och 12 ska innehålla information om bland annat arealer som ska omfattas av åtgärderna. Det är oklart om detta skulle även innebära geografiskt utpekande av områden. Det är oklart vilken status sådant utpekande skulle ha, och om även det skulle vara bindande. Och i så fall, väcks frågan om hur detta skulle påverka kommunal fysisk planering.

### Förutsättningar i PBL för genomförandet

Plan- och bygglagen är det huvudsakliga styrmedlet för kommunal fysisk planering och byggande i Sverige.

Boverket konstaterar att plan- och bygglagen kan ha en viktig roll på ett övergripande plan i att främja genomförande av förordningen, men är inte ett lämpligt styrmedel för att säkra genomförandet.

Boverkets tidigare bedömning att PBL och detaljplanering är ett trubbigt verktyg för att främja urbana ekosystem är relevant för det aktuella förslaget. Lagen medger till exempel inte att krav kan ställas på kompensation vid detaljplaneläggning. Grönområden och parker är upptagna som allmänna intressen i PBL:s andra kapitel. Planering och byggande ska främja en ändamålsenlig struktur av bland annat grönområden. Grönstrukturen lyfts ofta som en av tre bärande strukturer i kommunernas översiktsplaner och som stöd för detta tar kommunerna fram grönplaner.

### Vikten av strategisk planering för urbana ekosystem

Den strategiska planeringen är mycket viktig för att främja förordningen. Främst bör detta göras genom kommunens översiktsplanering men även genom sådana underlag och planering som kommunen använder vid sidan av PBL:s processer, till exempel så kallade grönplaner. Med sådana verktyg kan

kommunen arbeta strategiskt med förordningens mål, markera områden som är lämpliga för grönområden, vilken mark som behöver undantas från bebyggelse och exploatering och analysera konsekvenser i ett brett perspektiv och på lång sikt.

Översiktsplan är inte juridiskt bindande och kan inte tvinga fram genomförandet.

### **Generellt är detaljplaner inte det mest lämpliga sättet att reglera vegetation**

I detaljplaneprocessen, utifrån bestämmelserna i PBL:s andra kapitel, ska kommunen väga intresset av grönområden mot andra intressen.

I detaljplan kan grönområden bevaras i första hand på allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Där har kommunen full rådighet och dessutom en skyldighet att tillhandahålla den funktion som planen anger, till exempel park, natur mm. Särskilt när ny bebyggelse planeras är detta ett bra sätt att bevara grönområden. Om marken ägs av någon annan än kommunen behöver den dock lösas in för att kunna gå över till kommunal regi, vilket kan vara kostsamt.

På kvartersmark i en detaljplan kan kommunen kräva att enskilda träd skyddas. Det görs genom en egenskapsbestämmelse. Möjligheten är avgränsad till just enstaka träd. Det finns inte någon möjlighet att genom detaljplan kräva att en enskild fastighetsägare bevarar större grönområden, till exempel trädgångar och så vidare. Har vegetationen sådant bevarandevärde förutsätts att kommunen skyddar denna genom att planlägga marken som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap och löser in marken.

### **Skapande av nya grönområden**

När det gäller skapandet av nya grönområden genom detaljplan kan detta bara säkerställas på allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Kommunen kan inte ålägga en privat fastighetsägare att plantera träd med stöd av PBL. Det går inte att reglera grönytefaktor och dylikt i detaljplan. Det finns heller i dagsläget ingen möjlighet att villkora beviljande av bygglov eller startbesked med att vegetation ska planteras (jfr 4 kap. 14 § PBL).

Samtidigt ska noteras att detaljplaner mycket sällan hindrar plantering av vegetation på kvartersmark. Vegetation är planenligt på så gott som alla användningar på kvartersmark. Det innebär till exempel att om plantering (eller bevarande) krävs enligt annan lagstiftning än PBL, så är detaljplanen mycket sällan något hinder för uppfyllandet av ett sådant krav. För att kunna ställa ett sådant krav kan dock behöva göras en avvägning när det gäller befintlig byggrätt, se nedan.

### **Integrering av vegetation i byggnader**

Såsom plan- och bygglagstiftningen är utformad så ställer den inte krav på den som bygger att integrera grönområden vid nybyggnation eller ändring av

befintliga byggnader. Inte heller kan kommunen ställa sådana krav genom detaljplan eller i andra sammanhang med stöd av PBL.

Nuvarande plan- och bygglagstiftning utgör begränsningar vad gäller gröna tak eller annan grönska integrerad i byggnader. Gröna tak kan få begränsad omfattning i ett svenskt perspektiv eftersom det finns stora utmaningar med gröna tak kopplade till samhällets krav på brandsäkerhet, hållfasthet och fukt.

### Förutsättningar för bostadsförsörjning påverkas

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen följer av regler i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och i plan- och bygglagen. Behovet av att bygga nya bostäder i Sverige är stort i tillväxtområden. Nybyggnation sker både genom att nya områden bebyggs i tätorternas randområden (tätortsutbredning) och genom förtätning i den befintliga bebyggelsen. Vid en förtätning av befintlig bebyggelse i städer eller i mindre städer och förorter påverkas sannolikt befintliga urbana grönområden eftersom en del av det ersätts av bostadsbyggnader, med tillhörande infrastruktur. Delar av grönområdet är dock i regel kvar men med förändringar i bland annat trädthet. Naturligtvis är det en stor utmaning att i en sådan situation undvika en nettoförlust av grönområden alternativt trädäckning. Betydelsen av nettoförlusten beror på vilken typ av mark som tas i anspråk för bebyggelse. En gräsmatta som delvis bebyggs och delvis planteras med växtlighet kan medföra ett kvalitativt tillskott, medan en skogsdunge som tas i anspråk kan ha stora värden som är svåra att kompensera för. Boverket anser att denna kvalitativa fråga måste ställas. Förslaget till förordning bortser från denna viktiga fråga. Den föreslagna förordningen saknar möjligheter att göra nationella anpassningar utifrån de förutsättningar och utgångspunkter som Sverige har vad gäller såväl urbana som rurala grönområden i vid mening. Dessutom saknas möjlighet att göra kompensatoriska kvalitativa anpassningar. Regleringen i den föreslagna artikel 6 kommer därför att stå i konflikt med Sveriges behov av att klara bostadsförsörjningen på ett sätt som – för Sveriges del – inte är rimligt.

### Svårigheter med uppföljning

Artikel 17 anger att målet för urbana ekosystem ska följas upp enligt den målformulering och definitioner som angavs i artikel 6 och 3. Uppföljningen ska påbörjas när rättsakten träder i kraft. Uppföljningen ska genomföras vart tredje, och helst varje år.

Boverket bedömer att det finns hinder för att kunna uppfylla den punkten i sin helhet.

Det saknas data på nationell eller på EU nivå för att följa upp grönområden som är integrerade i byggnader.

Vad gäller uppföljning av övriga urbana grönområden och trädäckning så är data på EU nivå (Copernicus data) i Boverkets bedömning för grov för att på ett bra sätt kunna belysa utvecklingen i de urbana områdena. Dessutom tas



EU:s data för urbana grönområden och trädtäckning fram med sexårs intervall, vilket gör det inte möjligt att uppfylla kraven om periodicitet i artikel 17.

Det saknas även etablerad uppföljning av grönytor och grönområden över tid på nationell nivå.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit utredare Agata Bar-Nilsson. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, jurist Karl Ewald, jurist Lars Lennwall, jurist Jörgen Lundqvist och landskapsarkitekt Ulrika Åkerlund deltagit.

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

Agata Bar-Nilsson  
utredare

Kopia till:

[jorgen.sundin@regeringskansliet.se](mailto:jorgen.sundin@regeringskansliet.se)

[petter.troedsson@regeringskansliet.se](mailto:petter.troedsson@regeringskansliet.se)