



Miljödepartementet

EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) vill tacka för möjligheten att besvara ovan nämnda remiss och vill härmed anföra följande.

LRF stödjer EU:s ambitioner att öka biologisk mångfald och att restaurera natur i Europa. Den biologiska mångfalden är hotad globalt. En förbättring av den biologiska mångfalden behöver ske även i Sverige, som grund för ett lönsamt jord- och skogsbruk. Främjandet av biologisk mångfald är avgörande för att kunna producera mer livsmedel och viktiga råvaror på ett hållbart sätt i framtiden.

Inom de gröna näringarna produceras livsmedel och andra bioråvaror i eller kring en rad olika landskapstyper; ängs- och betesmarker, kulturlämningar och andra element, tätortsnära mark, skogsmark, skyddad mark och odlingsmark. Oavsett vad som produceras, har produktionen påverkan på och är beroende av en biologisk mångfald. Vi vet att biologisk mångfald och produktionskapacitet är nära sammanlänkade och att väl avvägda beslut krävs för en balans mellan effektivt brukande och mångfald av miljöer, arter och brukningsinriktningar.

LRF vill att arbete för att främja biologisk mångfald ska byggas på en flexibilitet. Vilka åtgärder som ger bäst effekt för den biologiska mångfalden beror på lokal miljö, produktionsinriktning och varje gårds unika förutsättningar i övrigt. LRF vill främja en variation av brukningsinriktningar. En mångfald i brukandet ger en mångfald i landskapet. Viljan att satsa på olika grödor, trädslag, brukningsinriktningar och metoder, exempelvis goda växtföljder, förutsätter lönsamhet och trygga, långsiktiga spelregler.

Kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur bygger på de mål som anges i EUs strategi för biologisk mångfald för 2030 men går längre och saknar den förankring i verkligheten som krävs för att den ska kunna accepteras och förankras hos medlemsstaterna och de som påverkas ytterst av förslaget – de areella näringarna.

För att kunna uppnå målen, att restaurera natur och öka biologisk mångfald, måste målen vara realistiska. LRF finner att målen är utformade som visioner. Visioner kan inte vara juridiskt bindande mål eftersom samtliga medlemsstater kommer att misslyckas. De krav som EU ställer i förslaget kan få avsevärda effekter på lokala ekonomier, minska arealen produktiv jord- och skogsbruksmark avsevärt och hindra de areella näringarna från att kunna producera livsmedel och andra samhällsviktiga produkter hållbart. Den biologiska mångfalden måste stärkas och restaurering av ekosystem bör ske, men detta behöver ske på sätt som fungerar i praktiken. Det måste

Postadress

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress

Franzéngatan 1B
Stockholm

Telefon

010-184 40 00

E-post

info@lrf.se

Hemsida

www.lrf.se

möjliggöra lokalt anpassade åtgärder och bygga på underifrånperspektiv, utan att ödelägga medlemsstaternas socioekonomiska struktur.

LRF har initierat en myndighetsdialog för att hitta vägar för att vända trenden och arbeta med samordning lokalt. LRF ser att lantbrukare behöver få inspiration och uppmuntran som motvikt till ökat regelkrångel, inskränkningar i brukandet, kostnadskrävande villkor vid tillsyn- och tillståndsprövning eller omprövning av befintliga tillstånd. Naturvårdsverket har varit aktiva i dialogen och har även stöttat tankarna i sin utvärdering av de fördjupade miljömålen för 2023.

Sverige behöver nyttja annan mark än god jordbruksmark maximalt. Som exempel kan nämnas gräsytor i anslutning till infrastruktur, då dessa kan ge synergieffekter som gynnar jordbruket och samtidigt minimerar behovet av att ta matjord ur produktion. Många av EU kommissionens mål kräver aktiv skötsel och då är Sveriges bönder centrala för måluppfyllelse. Men även antalet bönder har en negativ utveckling, även den kurvan behöver vändas för att Sverige ska kunna göra ytterligare åtaganden.

LRFs samlade bedömning är att

- Förslaget har en negativ påverkan på livsmedelsförsörjningen, skogsbruket och förnybar energi, på grund av att mark tas ur produktion eller att produktiviteten sjunker genom olika åtgärder som Sverige åläggs att genomföra.
- I vissa regioner kan konsekvenserna komma att bli stora med drastiskt minskade avverkningsvolym, bristande råvarutillgång till industrin, förändrad markanvändning inom jordbruket, förlorade arbetstillfällen och minskade skatteinkomster.
- Det är påtagligt att Sveriges rapportering av skyddad natur lägger tyngre börda på skogsbruket än nödvändigt och att rapporteringen behöver få en översyn.
- Förslaget på krav om återvätning av organogena jordar är otydligt utöver orimligt.
- Akvatisk restaurering i jordbrukslandskapet samt avlägsnande av barriärer för longitudinell och lateral konnektivitet i vattendrag kan innebära betydande målkonflikt med livsmedelsproduktionen.
- Restaurering av betesmark är något som lantbruket kan och vill bidra till, men att målen är alltför optimistiskt satta och att det kräver långsiktiga spelregler och lönsamhet för att närma sig dem.
- Öka andelen fåglar, gräsmarksfjärilar och pollinatörer i jordbrukslandskapet kräver att åkermark inte exploateras i samma utsträckning som nu.

- LRF delar Jordbruksverkets förslag att landskapselement i betesmark ska omfattas av kravet för att nå upp till tillfredsställande nivåer.
- Förslaget riskerar att pågående markanvändning försvåras och enskildas ägande- och förfoganderätt inskränks.
- Förslaget strider mot EU-rättens allmänna rättsprinciper om subsidiaritet och proportionalitet.
- LRF stödjer förslaget att nationella restaureringsplaner ska tas fram men att de i förordningen formulerats för detaljerat. Förordningen ställer krav på allmänhetens delaktighet och att lokalsamhällets och lokala aktörers behov beaktats, men de bindande kraven för medlemsländerna gör möjligheterna för inflytande från lokalsamhället begränsat.
- LRF är starkt kritiskt till förslaget att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter kring hur förordningen ska genomföras.
- Förslaget saknar de möjligheter till undantag som krävs för att samhällsekonomiskt viktiga funktioner ska kunna bibehållas.
- Förslaget omöjliggör marknadsbaserade lösningar.
- Förslaget krockar med Kommissionens förslag till revidering av IED-direktivet och förordning om avskogning.¹

Restaurering av ekosystem

LRF bedömer att förordningsförslaget har alltför mycket fokus på att återskapa ursprungliga naturtyper istället för att återskapa förstörda ekosystem. Det är angeläget att man globalt och i EU återställer mark som förlorat många av sina viktiga funktioner på grund av exempelvis avskogning, utdikning, föroreningar, erosion, försaltning och ökenspridning. En ansats som inriktar sig på den typen av problem skulle bättre harmonisera med restaureringsmålen i konventionen om biologisk mångfald (CBD) och Agenda 2030. Nuvarande mål innebär istället att stora arealer produktiv mark tas ur bruk vilket försvårar möjligheterna att hantera framtidens utmaningar.

Många av förslagen i artikel 4 är mycket långtgående och är i många fall orealistiska. Utifrån tidigare svensk rapportering bedömer Jordbruksverket att 890 000 hektar

¹ Förslag till revidering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp och Förslag Europaparlamentets och rådets direktiv till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010



betesmark måste återskapas, vilket i sin tur kräver omfattande mängder betesdjur och åkermarker för foderproduktion. Skogsstyrelsen bedömer att insatser måste göras i 2,5 miljoner hektar skog för att den på sikt ska hålla naturtypsklass, vilket i svenska förhållanden vanligtvis innebär att den ska lämnas orörd. Därtill bedöms 900 000 hektar ytterligare behöva undantas från skogsbruk för att naturtypsklassad skog inte ska förlora naturvärden.

Denna typ av mål kan inte ske utan mycket omfattande intrång i äganderätten, vilket LRF anser vara oacceptabelt. Men framförallt skulle det ge förlorade arbetstillfällen, orimliga kostnader och minskade möjligheter att producera nödvändiga och förnybara produkter.

LRF anser att de bindande målen om restaurering av livsmiljöer bör begränsas till att precisera det EU:s biodiversitetsstrategi anger – att 30 % av naturtyperna ska ha gynnsam bevarandestatus eller positiv trend till år 2030. Medlemsstaterna bör själva kunna avgöra var insatser ska genomföras vilket utesluter bestämmelser som innebär att inga lokala försämringar får ske.

Svensk rapportering enligt art- och habitatdirektivets artikel 17

Konsekvenserna av förslaget i Sverige försvåras kraftigt av att Sverige använder andra kriterier än övriga EU vid rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Rapporteringen gör att Sverige får ett större åtagande än andra länder. En fortsatt rapportering på samma sätt skulle med förordningsförslaget få mycket negativa konsekvenser för svenskt skogsbruk, svensk landsbygd och resursförsörjning. LRF anser att Sverige måste rapportera på ett likartat sätt som andra EU-länder för att göra det jämförbart och för att undvika stora negativa konsekvenser.

Restaurering och återvätning av organiska jordar

Det är oklart hur mycket areal som kan komma ifråga för denna skyldighet, men utifrån Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets antaganden, utgår LRF från att det kan röra sig om ca 140 000 ha dränerad åkermark på torvjord som ligger till underlag för åtgärder. Den dikade åkermarken på torvjord kan då som mest vara föremål för restaureringsåtgärder, på 98000 ha. Det råder oklarheter hur texten i förslaget ska tolkas och till vilka delar medlemsländerna kan ersätta betinget av på åkermark med skogsmark.

Sverige förbinder sig till en ny markanvändning på platser med organogena jordar. För att nå de bindande målen kommer mycket enskilt ägd mark behöva användas och på gårdarna kan det finnas annan verksamhet som inte är förenlig med den nya markanvändningen. Vissa produktionsinriktningar inom lantbruket kan komma att bli tvungna att flytta eller avveckla verksamheten. Åtagandet kan därtill bli omfattande i dessa områden då staten behöver säkerställa en skötsel och en positiv utveckling av

marken enligt målen. Det kan komma att innebära inlösen av omfattande arealer mark och skadeståndsanspråk och juridiska processer av kringliggande fastighetsägare som påverkas av ändrade vattennivåer.

Att storskaligt återväta i den omfattning som Kommissionen föreslår ser LRF som helt orealistiskt. Att ta omfattade arealer jordbruksmark ur produktion kommer att stå i konflikt med livsmedelsstrategin. Åtgärden kommer att leda till ökat behov av att importera livsmedel.

De sociala effekterna kan bli betydande vid en storskalig återvätning i jordbruksbygd. Fastighetsägare inom området kan behöva flytta sitt boende och verksamheter. En generellt fuktigare miljö kan leda till en mindre trivsamt boendemiljö. Djurhälsa hos lantbrukets djur kan påverkas negativt, exempelvis problem med stora leverflundran hos betesdjur och kraftig ökning av bitande insekter som mygg och knott.

Återvätning kräver stor lokal anpassning för att åtgärden ska bli effektiv på dränerad åkermark. Det innebär att det är ganska begränsade arealer som kan komma i fråga för att åtgärden ska vara effektiv.² Återvätning av åkermark kan kräva kostsamma åtgärder vid omställning och det krävs en löpande skötsel. LRF anser att återvätning måste bygga på frivillighet. För att återvätning ska ske på dessa marker krävs ersättningsystem för omställning och skötsel.

Restaurering och återskapande av våtmarker

Enligt Naturvårdsverkets konsekvensanalys finns ett beräknat behov av att restaurera och återskapa 428 000 ha våtmark i Sverige till 2050.³ Åtgärdstakten behöva öka med upp till sju gånger jämfört med 2021 årets restaureringssiffror, 2 200 hektar. Naturvårdsverket uppskattar kostanden till 0,5-13 miljarder.

Det framgår inte i Naturvårdsverkets analys hur mycket produktiv jord- och skogsmark som kan komma i fråga för våtmark. Men det framgår att betinget kan stå i konflikt med pågående markanvändning, såsom mat- och skogsproduktionen. Fungerande markavvattning är en grundläggande förutsättning för de areella näringarna. Det kan vara en utmaning att höja grundvattennivån utan att få negativ påverkan på andra verksamheter i ett större geografiskt område. Storskalig våtmarksanläggande kan också ha påverkan på annan verksamhet, såsom infrastruktur och byggnader.

Eftersom staten inte har rådighet på en stor andel av de 428 000 hektaren, förutsätter LRF att äganderätten respekteras vid skapande av våtmarker och att arbetet kommer att vila på frivillig grund.

² Se Jordbruksverkets rapport 2018:30

³ Redovisning av kunskapsunderlag angående förslag till ny EU-rättsakt angående restaurering av natur, NV-06625-22

Restaurering av vattendrag i jordbrukslandskapet

Artikel 4.2, 4.3 och art.7 berör restaurering av vattendrag i jordbrukslandskapet. Akvatisk restaurering i jordbrukslandskapet samt avlägsnande av barriärer för longitudinell och lateral konnektivitet i vattendrag kan innebära betydande målkonflikt med livsmedelsproduktionen.

Havs och vattenmyndigheten (HaV) anger i sin konsekvensanalys att det saknas mycket underlag för att kunna bedöma det totala åtgärdsbehovet.⁴ En indikation ges i vattenförvaltningen där klassificeringen av vattenförekomsterna ger vid handen att 54 000 km vattendrag är signifikant påverkade av hydromorfologi. 21 000 km vattendrag anges ha morfologisk påverkan från jordbruk, samt 2500 sjöar har sänkts för att öka jordbruksarealen. LRF förutsätter att intresseavvägningen görs inom ramen för vattenförvaltningen där möjligheten finns att ta hänsyn till samhällsviktig verksamhet, det ställer dock krav på ett undantag i förordningen om restaurering av natur som inte finns idag. I annat fall kan åtgärdsförslagen få mycket långtgående konsekvenser för svensk livsmedelsförsörjning.

För att livsmedelsproduktionen fortsatt ska kunna fungera så är det helt nödvändigt med lokal anpassning så att markägare kan säkerställa ett underhåll av vattenanläggningarna. Detta är nödvändigt för att restaureringen inte ska få andra negativa effekter på miljön, uteblivet underhåll kan till exempel ge ökade förluster av växtnäring.

Vid bedömningen av borttagande av obsoleta vandringshinder, som anges i artikel 7.1 och 7.2, så behövs en bred diskussion om vilka obsoleta vandringshinder som avses. Exempelvis kan dammar utan koppling till vattenkraft i vissa fall ha andra nyttor som gör dem värdefulla att ha kvar.

Restaurering av ängs och gräs/betesmark

Utifrån artikel 4.1 och 4.2 behöver Sverige restaurera och återställa mycket stora arealer ängs- och betesmark. Enligt Jordbruksverkets uppskattning kan det röra sig om nästan 1,1 miljoner ha som ska restaureras och återställas till 2050. Restaureringstakten ligger idag på ca 1500ha/år. För att nå målet till 2030 behöver takten öka till 47 300 ha/år.

Trenden i Sverige för både antalet betesdjur och antalet lantbrukare är negativ. Det blir ett komplext åtagande för Sverige för det fall staten förbinder sig att återskapa 1,1 miljoner ha ängs och betesmark. Staten har i stor utsträckning inte rådighet över denna markanvändning. Det är inte heller förenligt med ägande- och förfoganderätten

⁴ Fördjupad bedömning av konsekvenserna av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur, Dnr. 02322-2022

att staten skulle få den rådigheten. Samtidigt krävs aktivt brukande och förvaltning av marken för att Sverige ska nå målen.

I många fall är markägare och djurhållare två olika parter som behöver samverka. För att vända den svenska trenden behöver lönsamheten kraftigt förbättras. Staten behöver verka för att markägaren får full kostnadstäckning vid omställning till betesmark. Idag får markägaren själv betala en stor del av denna omställning.

Djurhållarna behöver därtill få långsiktiga spelregler. Det innebär bl.a. attraktiva ersättningsystem för hävdande av biologiska värden och generella regelförenklingar som förenklar djurhållningen och företaget.

Lönsamheten för betesbaserad köttproduktion är också beroende av efterfrågan för lamm- och nötkött. De betande djurens betydelse för den biologiska mångfalden behöver lyftas mer hos konsument. Myndigheterna behöver bidra till att nyansera köttdebatten och kommuner och regioner gå före genom att upphandla biologisk mångfald via matsedeln. Av det nötkött svenska invånare konsumerar utgörs ca 60 % av svenskproducerat. Motsvarande siffra för lamm är ca 35%. Att andelen inte är större är delvis orsakat av bristande konkurrenskraft för svenska producenter. Här behöver alla åtgärder vidtas för att förbättra situationen.

Artikel 4.6 och 4.7 ställer krav på medlemsländerna att upprätthålla naturtypsskyddade betesmarker, de får inte försämrats och hävden måste hållas. Dessa skrivningar kan verka kontraproduktivt för en utveckling av ökad hävd av betesmarker. För markägaren kan det bli en inskränkning av äganderätten om denne inte får ändra markanvändningen i framtiden. Det kan då innebära ökad osäkerhet att ställa om marken om markanvändningen är låst för all framtid. Det kan också skapa osäkerhet hos djurhållaren, vad händer om denna vill sluta med djurhållningen, vem ansvarar då för en fortsatt hävd av den naturtypsskyddade betesmarken?

Att restaurera betesmarker borde vara en av de lägst hängande frukterna för att öka den biologiska mångfalden. Den svenska betesmarken är oerhört artrik och åtgärder på dessa marker bör gynna även andra indikatorer som fåglar, pollinerare och gräsmarksfjärilar. Dessa synergieffekter behöver beaktas så att behovet att ta produktiv åker -och skogsmark hålls till ett minimum. När det gäller Sveriges beting gällande restaurering och återvätning av torvmarker enligt art 9.4 kan det också behövas betesdjur för ett säkerställa en hävd och positiv utveckling av restaurerade gräsmarker på torvjord.

Naturvårdsverket lyfter i sin konsekvensanalys även fram bevarande av vissa gräsmarker som inte motsvarar direktivnaturtyper, men som har betydelse som livsmiljöer för arter, eller för landskapssamband mellan livsmiljöer, t. ex ledningsgator och kring väg/järnväg.⁵ Arealen bedöms vara större än arealen hävdad ängs och betesmark i Sverige. Rådigheten över den marken ägs ofta av kommuner eller statliga verk som Trafikverket. Då dessa marker inte står i konflikt med annan markanvändning,

⁵ Redovisning av kunskapsunderlag angående förslag till ny EU-rättsakt angående restaurering av natur, NV-06625-22

som exempelvis skogs eller matproduktion, borde denna areal nyttjas fullt ut för insatser som gynnar pollinere, fåglar och ängsfjärilar. Det skulle kunna ha positiva effekter på de areella näringarna och kan också minska behovet av att ta produktiv mark ur produktion för att gynna dessa indikatorer.

Vid en summering av arealer utifrån Jordbruksverket och Naturvårdsverkets konsekvensanalyser, bedömer LRF att antalet betesdjur behöver öka med 200 000 - 300 000 djurenheter till år 2050.

Ökning av fåglar, gräsmarksfjärilar och pollinatörer i jordbrukslandskapet

Svenskt lantbruk är beroende av pollinere och är därmed viktiga för ett lönsamt hållbart lantbruk. Tyvärr förefaller det som att Sverige saknar mycket underlagsdata gällande statusen för pollinatörer. Det är här viktigt att ha tillräcklig kunskap för att finna kostnadseffektiva åtgärder. Det sker redan idag en hel del åtgärder för att gynna pollinere och fåglar. Ett exempel är att Lantmännen ger merbetalning för spannmålen om lantbrukaren anlägger lärkrutor i fälten. Ett annat är Greppa Näringens rådgivning för att öka den biologiska mångfalden. Det finns åtgärder att göra i den löpande praktiska verksamheten för att öka kunskapen om vad som kan gynna betingelserna för pollinere. Här behövs ökad kunskap genom tillämpad forskning för att utveckla bruksmetoderna.

Att vända kurvorna för fåglar i jordbrukslandskapet kan vara svårt, eftersom många av de fågelarter som omnämns som indikatorer är flyttfåglar. Deras status påverkas av miljöer kring jordbrukslandskapet i Sverige och miljöerna där de finns under andra tider på året. Utifrån Jordbruksverkets konsekvensanalys innebär åtgärder för att gynna dessa grupper att mycket stora arealer jordbruksmark behöver läggas i träda.⁶ Förutom att det ger negativa effekter på svensk matproduktion, kan det också ifrågasättas om det är moraliskt riktigt, sett till att klimatförändringar kan komma att resultera i minskade jordbruksarealer i andra delar av Europa och världen. Livsmedelsproduktionen i Sverige kommer bli viktigare i ett globalt perspektiv.

En annan viktig åtgärd för att gynna ovan nämnda arter är att minimera byggnation på åkermark. Varje sekund försvinner 24 m² åkermark i EU. I Sverige bebyggs 600 hektar åkermark årligen.

Landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald i jordbruksmark

Artikel 9.2 anger bland annat att andelen landskapselement, utan produktion, ska öka i förhållande till arealen jordbruksmark. Det innebär till exempel ökade krav på att lägga

⁶ Underlag för konsekvensbeskrivning av EU- kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur – fördjupad redovisning, dnr. 4.3.17-13402/2022

åkermark i träda. Marken får inte utnyttjas för produktion inom jordbruket, till exempel till bete, och får inte heller behandlas med gödselmedel eller bekämpningsmedel. Det kommer givetvis påverka livsmedelsproduktionen, även om det är svårt att uppskatta i vilken omfattning. Vilka arealer som bör läggas i träda ska vara upp till den enskilde lantbrukaren att avgöra och kravet kan inte omfatta sådana marker som har hög avkastning.

Jordbruksverket förslår att landskapselement i betesmark ska omfattas av kravet för att nå upp till tillfredsställande nivåer, samt att eftersom ängs- och betesmarker är jordbrukslandskapets mest värdefulla livsmiljöer bör de ingå i beräkningen. Det senare förutsätter att det är tillåtet med produktion på marken. LRF ställer sig bakom de förslagen. Betesmarken utgör idag 15 procent av jordbruksmarken så det skulle bidra avsevärt till Sveriges möjlighet att uppnå kravet för landskapselement.

Flera av de landskapselement som avses omfattas redan av det generella biotopskyddet i nationell lagstiftning. Idag finns det viss möjlighet att få dispens från biotopskyddet för åtgärder som underlättar jordbruket. Trots det försvårar det generella biotopskyddet rationellt brukande av jordbruksmark. Kravet i förordningen gällande landskapselement får inte innebära ytterligare försvårande för livsmedelsproduktionen.

EU:s allmänna rättsprinciper om subsidiaritet och proportionalitet

Kommissionens förslag till förordning ska enligt förordningstexten utgöra en ramlagstiftning. Dess tillämpning och utfall styrs av EU:s primära rätt, det vill säga de grundläggande fördragen. Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen är två allmänna rättsprinciper som också återfinns i artikel 5.3 EU-fördraget.

Subsidiaritetsprincipen styr när EU bör handla och proportionalitetsprincipen hur EU ska handla. Syftet med subsidiaritetsprincipen är att, på de områden där EU inte har exklusiva befogenheter, värna medlemsstaternas möjlighet att fatta beslut och vidta åtgärder. Principen finns för att föra utövandet av EU:s befogenheter till rätt nivå, en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt, i enlighet med den närhetsprincip som dessutom anges i artikel 10.3 i EU-fördraget.

Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och ställer krav på rationalitet och nödvändighet. Flera av bestämmelserna i förordningen är utformade på ett sådant sätt att de vid en tillämpning av dem ger Sverige väldigt få alternativ för att uppnå kraven. Det gäller till exempel kravet på restaurering av ängs- och betesmarker, som dessutom omfattar väldigt stora arealer. Det innebär i praktiken en detaljnivå som går utöver än vad som krävs för att uppnå ändamålet med förordningen och är därför inte i enlighet med proportionalitetsprincipen. LRF anser vidare att kommissionens förslag till förordning saknar rationalitet och inte heller är nödvändiga för att uppnå målen i Biodiversitetsstrategin.

LRF stödjer förslaget att nationella restaureringsplaner ska tas fram. Sådana kan ge goda förutsättningar för framgångsrika restaureringsinsatser utifrån de förutsättningar och behov som finns i respektive land. Så som förslaget formulerats styrs dock utformningen av dessa planer alltför mycket i detalj. Samtidigt omöjliggör andra bestämmelser i förordningen, särskilt artikel 4, nationella anpassningar i genomförandet. Utformningen av restaureringsplaner bör inte kräva godkännande av EU-kommissionen.

LRF är starkt kritiskt till förslaget att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter kring hur förordningen ska genomföras. Det riskerar att försämra möjligheten till nationell anpassning och kan medföra tjänstemannabeslut på EU-nivå med direkt inflytande över villkor i lagstiftningen som bl.a. kan påverka den nationella markanvändningen och begränsa möjligheten till politiska avvägningar nationellt. Det försvårar även möjligheten till dialog med markägare och andra intressenter.⁷

Behovet av undantag

Förslaget till förordning anger endast tre möjligheter till undantag från att uppnå målen utanför Natura 2000-områden. LRF anser att förordningen får stora konsekvenser och kommer att hindra samhällsekonomiskt viktiga verksamheter, utan möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag för exempelvis livsmedelsproduktion och energiproduktion. Vad som utgör samhällsekonomiskt viktiga verksamheter ska ligga inom medlemsstaternas kompetens att bedöma. Som förordningen är utformad och art. 4.8 lyder saknas det utrymme helt.

LRF anser att Kommissionen ska föreslå ett undantag i art. 4.8 i likhet med stadgandet i vattendirektivet, där medlemsstaterna har möjlighet att belägga vattenförekomster med mindre stränga kvalitetskrav.

Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av denna förordning om medlemsstaterna inriktar sig på mindre stränga mål än de skyldigheter som fastställs i punkterna 1,2,3,6 och 7 på arealer där mänsklig verksamhet fyller sådana miljömässiga och samhällsekonomiska behov som inte kan tillgodoses på något annat sätt som skulle vara ett bättre alternativ för miljön utan att medföra oproportionerliga kostnader.

⁷ Se även: En rapport från Centrum för europaforskning https://www.cfe.lu.se/sites/cfe.lu.se/files/2022-09/Delegated%20acts%20for%20web_0.pdf, i vilken alla delegerade akter som antagits sedan år 2010 (totalt 1 254 stycken) gått igenom, visar att i endast 43 procent av fallen har Kommissionen använt sig av ett öppet remissförfarande vid antagande av en delegerad akt. När de delegerade akterna har hanterats i expertgrupper har DG Miljö haft med icke-statliga intressenter som medlem i gruppen eller som observatör i endast ca 30 procent av fallen.

Förslaget omöjliggör marknadsbaserade lösningar

Det finns ett starkt intresse från banker och andra aktörer att köpa biodiversitetskrediter, d.v.s. att markägare med flera ska kunna sälja insatser för biologisk mångfald. Det rör sig i många fall om precis samma typ av åtgärder som EU-kommissionen nu föreslår ska bli lag. Det kommer dock inte finnas något intresse för att köpa åtgärder som ändå måste genomföras enligt lag. Förordningsförslaget skulle därför i många avseenden omöjliggöra en marknadsbaserad modell för biodiversitetskrediter.

Dubbla budskap från Kommissionen – revideringen av IED och förordningen om avskogning

Kommissionen konstaterar i ingressen till förslaget att visionen är att andelen extensivt jordbruk ska öka inom EU. För närvarande ligger även ett förslag från Kommissionen att revidera Industriutsläppsdirektivet (IED) och sänka taket för när djurhållande verksamheter ska anses tillståndspliktiga och därtill även inkludera nötkreatur i regleringen. Förslaget innebär i praktiken att ytterligare tusentals svenska lantbruksföretag blir tillståndspliktiga.

I Sverige lägger en bonde ner sin verksamhet var 8:e timme på grund av bristande lönsamhet och en ständigt ökande administrativ börda. Incitamenten för de mindre djurhållande lantbruken att fortsätta minskar med en ökad regelbörda. I slutänden är det bara de stora lantbruksföretagen som har kraften att söka miljötillstånd och de mindre lägger ner. Den enda möjligheten för ett djurhållande lantbruk att expandera är att ett annat avslutas, eftersom tillgången till areal är den enda möjligheten att öka foderproduktionen.

LRF anser att mångfald inom lantbruket möjliggör biologisk mångfald i naturen och att både små och stora gårdar ska kunna vara lönsamma. Sannolikheten för att det finns betande djur på de marker som behöver återställas minskar radikalt med en koncentration av betesdjur till enbart storskaliga gårdar. De förslag som kommissionen lagt fram i sin revidering av IED talar mot en ökning av antalet mindre jordbruksföretag och motverkar avsikten med förslaget till förordning om återställande av natur.

Utöver förslaget till revision av IED ligger även ett förslag om att omöjliggöra försäljning av nötkött som producerats på marker som avskogats för bete. Det finns en hel del igenväxta marker som kan komma att behöva betas och återställas från skog till betesmark. Den stora potentialen som betesdjur är trots allt nötkreatur. Det blir ett mycket problematiskt läge om det är förbjudet att sälja kött från de djur som hjälpt Sverige att tillgodose kraven från EU att restaurera betesmark.

Med detta vill LRF påtala att Kommissionen inte har någon som helst insikt i vilka konsekvenser de olika förslagen får för de areella näringarna. Kommissionen lägger förslag som motverkar varandra utan att reflektera över hur jord- och skogsbruk fungerar i praktiken och utan en tanke på att det är enskilda människor som har stora



svårigheter att få lönsamhet i sina verksamheter, trots att övriga samhällets överlevnad står i beroende till att de fortsätter producera.

Allmänhetens delaktighet

LRF ställer sig bakom vikten av talerätt. Sverige har länge legat i framkant med en mycket omfattande offentlighetsprincip och generös talerätt. Transparens, möjlighet till prövning och demokrati är viktigt. Det är lika viktigt ur allas perspektiv, inte bara för miljön. Markägare som riskerar att få sin mänskliga rättighet att få förfoga över sin egendom inskränkt, behöver särskilt beaktas.

Sverige är en fungerande demokrati där lagar, förordningar och föreskrifter utreds och olika intressen avvägs i flera steg inför beslut där alla har möjlighet att lämna synpunkter. Organisationer och andra som anser att lagar och tillämpning bör ändras har möjlighet att påverka genom sin demokratiska rätt till opinionsbildning och att rösta i allmänna val.

Idag ser vi tyvärr att talerätten förändrats på ett sätt som påverkar landsbygdsbefolkningen negativt samtidigt som våra demokratiska processer urholkas, till nackdel för alla. Detta riskerar att försvaga viktiga demokratiska institutioner och funktioner samt individens äganderätt och rättssäkerhet. Att talerätt skulle tillerkännas envar som påstår att dennes rättigheter kränks är gränslöst och gagnar i slutändan varken samhället, demokratin eller miljön. Den formuleringen måste begränsas eller tas bort helt.

Det är inte rättssäkert att olika parter deltar i processer och prövningar på ojämlika och oförutsägbara villkor. Att alla ska omfattas av samma fataliteter och förbud mot att ansluta i sena skeden i processer är en rättssäkerhetsfråga som borde vara självklar. I förslaget finns möjligheter till nationella begränsningar, det är bra. Dessa begränsningar måste upprätthållas nationellt av politiker och tjänstemän.

Förutsebarhet är viktigt. Enskilda företagare, framför allt på landsbygden, drabbas idag hårt då till och med Facebookgrupper kan anses kvalificera som miljöorganisationer och utan kostnad kan fördröja helt lagliga verksamheter eller planerade åtgärder. Kvar står den enskilde som kan tvingas vänta i flera år på att få fortsätta med lagliga och samhällsnyttiga verksamheter eller genomföra sånt som redan godkänts av myndigheter. Detta drabbar naturligtvis små verksamhetsutövare allra hårdast. Det är därför inte rimligt att prövningsförfarandena ska vara kostnadsfria. Att de däremot ska vara rättvisa och snabba är självklart i en rättsstat.

Talerätten får inte omformuleras till en de facto vetorätt för envar som hävdar att dess rätt kränks eller att den företräder specifika intressen. Detta sätter demokratiskt beslutade rätts- och samhällsprocesser ur spel och hotar demokratin.

Avslutande ord

Sveriges riksdag fattade ett historiskt beslut för fem år sedan, att fokusera på att öka den svenska livsmedelsproduktionen genom en nationell livsmedelsstrategi.

Livsmedelsstrategin siktar på att den svenska livsmedelskedjan ska vara globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv år 2030. Den svenska livsmedelsproduktionen växer dock inte i nödvändig takt och landets försörjningsförmåga och beredskap måste öka för att bättre hantera yttre kriser.

Kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur inte bara komplicerar möjligheterna till en ökad självförsörjningsgrad. Förslaget i dess nuvarande form kommer att leda till en minskning av Sveriges självförsörjningsgrad.

LRF vet att lantbruket kan och vill bidra med restaurering av betesmark och natur men det måste innebära att den enskilde lantbrukaren kan försörja sig på sitt företagande. De allra flesta som bedriver lantbruk äger också skog. Inställningen att kunna och vilja verka för att öka biologisk mångfald i skogen är densamma. Skogen är det sparkapital och den buffert som kan rädda lantbrukarens verksamhet vid en dålig skörd eller möjliggöra nödvändiga investeringar till ett modernt och effektivt lantbruk men också för att fortsätta på vägen som EU:s klimat- och miljövänligaste jord- och skogsbruk.

Kommissionens förslag till förordning om återskapande av natur saknar dessvärre en förankring i den verklighet som Sveriges jord- och skogsbrukare lever i varje dag. Förslaget ställer jord mot skog, saknar insikt i nordiska förhållanden och därtill lägger Kommissionen fram förslag på andra rättsakter som motverkar syftet med förordningen om restaurering av natur. LRF kan inte annat än att beklaga Kommissionens brist på förmåga att analysera den värld som vi alla andra lever i.

Stockholm 2022-10-28

Malin Wildt-Persson
Enhetschef
Näringspolitisk Analys

Hilda Runsten
Enhetschef
Näringspolitisk Påverkan

Christer Jansson
Sakkunnig för
Näringspolitisk Analys

Helena Andreason
Jurist
Näringspolitisk Analys

Anna Irani
Jurist
Näringspolitisk Analys

I beredningen av detta yttrande har även Gunnar Lindén, Naturvårdspolitisk expert LRF Skogsägarna och Anna Treschow, Rättspolitisk expert LRF Skogsägarna, deltagit.