

Avdelning, handläggare, tfn, e-post

Tillväxtavdelningen

Marianne Dahlbäck 0660–88372

marianne.dahlback@ornskoldsvik.se

Datum
2022-09-01

Ert datum

Beteckning
Kst/2022:657Er beteckning
M2022/01470

/Miljödepartementet/

Yttrande, remiss angående EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (M2022/01470)

Örnsköldsviks kommun har tagit del av Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om restaurering av natur.

Generella synpunkter på förslag till förordning

Kommunen anser att det generellt sett är positivt med förslaget syfte, att skapa ett regelverk som leder till att större ansträngning görs för att restaurera naturmiljöer och de ekosystemtjänster som samhället är beroende av. Utöver att restaurera ekosystem bör arbetet för biologisk mångfald också förstärkas genom att samtliga medlemsstater inför krav på ex. fysisk planering utifrån en ekosystemansats.

Det förslag som presenteras kommer att bli svårt att implementera i Sverige på grund av att 92/43/EEG, idag 30 år sedan införandet, fortfarande inte är fullt ut tillämpat i vårt land. Det direktivet ligger till grund för den förordning som nu föreslås. Dessutom ställer förordningen krav på miljöövervakning som vi inte kommer i närheten av med de resurser som finns idag. Förordningen har inte heller någon lösning för att skapa resurser för arbetet samt behovet av såväl kompetens som personalresurser i medlemsländerna.

Uppdrag som idag är kommunens och som riskerar att påverkas av förslaget är det kommunala självstyret över dess mark- och vattenanvändning, tillsyn, prövning, naturskyddsfrågor, utveckling av besöksnäring och övrigt näringsliv mm.

Kommunen anser att detta ärende borde ha kompletterats med en åtminstone övergripande redovisning av Miljödepartementets syn på hur implementering av förslaget skulle kunna se ut, hur det ska kunna finansieras, organiseras och samordnas. Detta skulle ha gett en form av övergripande konsekvensanalys, vilken via denna remiss skulle delgetts kommunen och därmed getts möjlighet till någon form av dialog. En konsekvensanalys för genomförandet i Sverige är avgörande för hur berörda aktörer kan ta till sig förslaget. Om avsaknaden av denna redovisning orsakades av tidsbrist kunde remissen med fördel ha haft en beskrivning av

Postadress

Kommunledningsförvaltningen
SE-891 88 Örnsköldsvik
Org.nr 212000-2445
www.ornskoldsvik.se

Besöksadress

Järnvägsgatan 6
Förvaltningens e-postadress
kommunledning@ornskoldsvik.se

Telefon

0660-880 00 vx

Postgiro

12 58 90-4

Bankgiro

188-4774

om departementet avser en kommande process och dialog kring förslaget eller inte. Finansiering och ansvar för arbetet med restaurering av natur behöver tydliggöras så någon form av fortsatt dialog och reflektion över förslagets genomförande och därmed en konsekvensbedömning anser kommunen bör utarbetas i dialog med alla berörda myndigheter – även på lokal nivå.

Motivering

1 Bakgrund till förslaget

Huvudsyftet med förslaget är EU:s strategi för biologisk mångfald 2020 inte kunde sätta stop för förlusten av biologisk mångfald, att IPCC trycker på behovet av att förstärka biologisk mångfald och med kolinlagring som viktig aspekt samt att EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 har fastställda mål om ytterligare skydd av natur i EU. Därför föreslår kommissionen rättsligt bindande mål om att återställa skadade ekosystem i EU.

För att kunna stärka läget för biologisk mångfald anser kommunen att det även behöver ske andra korrigeringar kring lagstiftning och styrning inom fortgående samhällsutveckling. Hur detta ska korrigeras redovisar inte förslaget. Kommunen tolkar det som att detta överlämnas till respektive medlemsstat. Ett exempel är den ganska nytillkomna havsplaneringen, vilken har en tydlig utgångspunkt i en ekosystemansats, vilket ska styra planeringen och placera verksamheter där de gör minst skada på ekosystemen och var naturen klarar av det. PBL har inte någon nämnvärd eller tydlig styrning mot fysisk planering utifrån en ekosystemansats, vilket är en svaghet med avseende på ekologisk hållbarhet och biologisk mångfald. PBL belyser ex. vikten av ett robust samhälle ur ett klimatanpassningsperspektiv eller energieffektivitet och behov av elektrifiering mm men inget om var/hur vi – ur ekologiskt perspektiv – helst bör placera olika verksamheter i vår urbanisering för att bibehålla möjligheten att ha en biologisk mångfald.

2 Rättslig grund, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Kommunen ställer sig bakom argumentet att biologisk mångfald och förstörelse av ekosystemen är gränsöverskridande och därmed kräver ett gränsöverskridande arbetssätt. Att ekologisk hållbarhet – där biologisk

Avdelning, handläggare, tfn, e-post

Tillväxtavdelningen

Marianne Dahlbäck 0660–88372

marianne.dahlback@ornskoldsvik.se

Datum

2022-09-01

Ert datum

Beteckning

Kst/2022:657

Er beteckning

M2022/01470

mångfald är en grundläggande utgångspunkt – är den plattform som såväl social som ekonomisk hållbarhet är helt beroende utav, ställer sig kommunen också bakom. Att förslaget syftar till att komplettera befintlig miljöpolitik, framför allt på EU-nivå och anges vara utformat för att fungera effektivt i synergi med EU lagstiftning – med hänvisning till en rad direktiv och förordningar - anser kommunen är en ganska snäv avgränsning på utmaningen om biologisk mångfald.

Skadade ekosystem och förlust av biologisk mångfald är resultatet av en lång rad faktorer under väldigt många år med överutnyttjande av naturresurser, bristande miljölagstiftning, bristande samverkan internationellt och för dåligt integrerad parallell lagstiftning, i förmodligen samtliga länder. Utarmningen av ekosystem och därmed biologisk mångfald sker dagligen via otaliga olika processer. Dessa processer är helt fristående från att restaurera ekosystem i syfte att stärka biologisk mångfald. Restaurering är viktigt men rimligtvis behöver vi alla också stärka hänsynstagandet av befintliga ekosystem – oavsett status och typ. Annars kommer även de att gå förlorade eller fortsätta att minska i kvalitet.

Kommissionens förslag anger att målen uppnås bäst genom en förordning i stället för ett direktiv. Anledningen anges vara att en förordning inte behöver omvandlas till nationell rätt och att konkreta åtgärder kan komma i gång snabbare. Kommunen tolkar dock förslaget som att en förordning – med såväl konkreta mål, rättsliga krav och metoder är det som kommissionen anser ger bästa styrningen.

Förslaget anges vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Kommunen saknar en analys av hur förslaget slår på respektive medlemsstats möjlighet att uppfylla målen då förslaget inte bara utgår från idag skyddade områden utan från behov av en viss areal livsmiljöer av olika typer för att ge långsiktigt livskraftiga populationer. Detta slår på geografiska områden som idag – i vissa fall - inte är inventerade eller skyddade men som kommer att påverkas av föreslaget mål- och åtgärdsarbete. Tyvärr har inte kommissionen i förslaget inte heller kunnat redovisa hur förslaget kommer att slå på respektive medlemsstat – ur ett eventuellt lagstiftningsmässigt perspektiv men också ur ett resursmässigt perspektiv.

Kommunen delar bilden av behovet av förstärkning av biologisk mångfald och att tiden är knapp. För ett långsiktigt och framgångsrikt arbete behöver en genomarbetad och förankrad konsekvensanalys följa med förslaget.

Postadress

Kommunledningsförvaltningen
SE-891 88 Örnsköldsvik
Org.nr 212000-2445
www.ornskoldsvik.se

Besöksadress

Järnvägsgatan 6
Förvaltningens e-postadress
kommunledning@ornskoldsvik.se

Telefon

0660-880 00 vx

Postgiro

12 58 90-4

Bankgiro

188-4774

Annars förloras trovärdighet i arbetet, vilket varken EU eller medlemsstaterna har råd med.

3 Resultat av efterhandsutvärderingar, samråd med berörda parter och konsekvensbedömningar

Orsaken till att strategin för biologisk mångfald har misslyckats till restaurering av ekosystemen anges vara att det saknades rättsliga mål i stället för frivilliga mål. Detta skapade brist på engagemang och politiska hinder vilket inte var fördelaktigt heller för tilldelning av finansiering och andra resurser.

Trots juridiskt bindande åtgärder i vattenförvaltningen så har inte heller det arbetet fått bra genomslag då det saknas finansiering av såväl åtgärder som personella resurser. Detta har konstaterats av en lång rad svenska aktörer under ganska många år, tyvärr. Kommunen lyfter åter igen fram vattenförvaltningen som ett mycket strategiskt och viktigt arbete men där grundförutsättningarna som långsiktig budget, tydlighet kring roller och likriktad lagstiftning inte finns på plats idag för ett framgångsrikt åtgärdsarbete. En viktig aspekt inför detta förslag.

Kommissionen redovisar själv också på svårigheter med att genomföra ramdirektivet för vatten då ramdirektivet inte är synkroniserat med ex. art- och habitatdirektivet. Den bilden delar kommunen då det är otydligt kring tolkningar nu när Sverige också går igenom en lång omprövningsprocess av vattenkraften (NAP) utifrån vattenförvaltningens krav på moderna miljödomar. Hur art- och habitatdirektivet förhåller sig i jämförelse med vattendirektivet och produktion av vattenkraftsel när nya moderna miljödomar ska beslutas ska bli intressant att följa.

Avsnittet konsekvensbedömning anger att medlemsstaterna inom ramen för sina nationella restaureringsplaner ska inkludera allmänhetens delaktighet och ange hur lokalsamhällens behov och berörda parter behov ska beaktas. Detta är en stor förväntan att få redovisat men kommunen är positiv till detta krav på redovisning då många aktörer kommer att bli påverkade av restaureringsarbetet. Kommunen anser att ansvaret för allmänhetens delaktighet måste ligga centralt men att kommunen bör särskilt ges delaktighet i såväl process som dialog. Speciellt viktigt är hur arbetet med restaureringen ska samordnas, samplaneras och drivas ur ett ekosystemperspektiv i förhållande till kommunala frågor och självstyre,

vilket behöver tydliggöras i samråd med kommunerna. Ekosystemen har inga administrativa gränser men det har Sveriges kommuner.

4 Budgetkonsekvenser

Det kommunen skulle finna intressant är vilken total budget som finns på EU nivå för restaurering av biologisk mångfald, över vilken tidsperiod, på vilket fördelaktigt och bekvämt sätt detta skulle kunna överföras, fördelas och därmed stötta medlemsstaternas restaureringsarbete – ända ned till lokal nivå. Tyvärr finns ingen analys eller resonemang över huvud taget redovisat för konsekvenserna utanför kommissionen, vilket fråntar förslaget en tyngd som förslaget borde ha. Se kommunens synpunkter under ”Finansieringsöversikt för rättsakt – rubriken 1.4.2 samt 3 om beräknade budgetkonsekvenser.

Förslag till förordning om restaurering av natur

Punkt 18; Förbättrad övervakning och rapportering av utsläpp och upptag av växthusgaser från mark – oavsett om den är skyddad eller inte – bör utvecklas från nationell till såväl regional som lokal nivå. Idag finns inte dessa utsläpp och upptag i siffror för lokal nivå men kommunerna förväntas argumentera för en förstärkt grön infrastruktur. Även upptag och utsläpp i akvatiska och marina miljöer behöver beräknas och visualiseras på lokal nivå mellan olika livsmiljötyper för att åskådliggöra dessa miljöers värde och därmed hänsynsbehov. Dessa LULUCF siffror på lokal nivå ska också göras tillgängliga på ett användbart sätt kopplat till geografisk information.

Punkt 44; Kommunen saknar i beskrivningen en koppling i begreppet urbana grönområden till begreppet grön infrastruktur i akvatiska och marina miljöer. Dessa kan mycket väl ligga i anslutning till urban miljö och samtidigt vara viktiga för såväl ekosystemtjänster som upptag.

Artikel 4 och 5 Restaurering av terrestra, kustnära, sötvatten och marina ekosystem

Brister i svensk implementering av Art- och Habitatdirektivet kommer sannolikt att orsaka brister även i implementeringen av Förordningen om restaurering av natur. Artikel 4 utgår ifrån att arealer av livsmiljötyper ska återställas. Enligt art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) ska livsmiljötyper klassificerats för hela landet och ett urval av dessa typer ges särskild bevarandestatus enligt nätverket Natura2000. Sverige har endast klassat

livsmiljötyper i de områden som getts bevarandestatus enligt Natura2000, och övrig mark endast klassificerats enligt nationellt marktäckedata för skog, åkermark, och bebyggelse. Natura2000-områden utsågs utifrån vilka områden som ansågs ha höga naturvärden – inte utifrån deras andel av total livsmiljötyp som direktivet förutsatte. Eftersom Sverige inte har någon information om vilka livsmiljötyper som finns, förutom där Natura2000-område etablerats, kan vi inte uppskatta hur stor areal som påverkas av riktlinjen 30 % för varje livsmiljötyp. Med all sannolikhet orsakar bristen på underlag en omöjlighet att uppfylla målet.

Artikel 4 punkt 2 säger att livsmiljötyper ska återetableras till 100 % senast 2050. Eftersom en stor areal av kommunens livsmiljötyper utgörs av skog, och skog tar hundratals år på sig att utvecklas, är det omöjligt att återetablera vissa livsmiljötyper inom den tidsperioden. Däremot är det möjligt att ha en fastlagd plan för återetablering som beskriver hur områden ska förvaltas så att en återetablering till slut kommer att uppnås, samt att verkställandet av en sådan plan har påbörjats. Andra livsmiljöer har bättre förutsättningar för återställning på kort tid, men det saknas ett hänsynstagande kring hur lång tid man kan förvänta sig för olika livsmiljöers återhämtningstid.

Artikel 4 punkterna 6 och 10 säger att livsmiljötyper ska uppnå gott tillstånd. Gott tillstånd definieras i Artikel 3, men det saknas en tydlig och mätbar beskrivning av vilket referensförhållande som ska gälla för återställningar och vad som utgör gott tillstånd. Vattendirektivet, som är ett av underlagen för den förordning som remissen handlar om, nämner att underlag för referensförhållanden ska inkludera historiska och paleologiska data, dvs från förhistorisk tid som vi antingen får fram genom de tidigaste beskrivningarna som finns i texter eller genom exempelvis pollenanalyser från lämningar i torvlager. En liknande beskrivning av referensförhållanden borde finnas med i förordningen.

Att arealer där tillståndet för livsmiljötyper är okänt ska anses inte vara i gott tillstånd gör att medlemsstaterna kommer tvingas till inventering. Brist på inventering och kunskapsunderlag ska inte vara kommunerna till last. Ansvar för nödvändiga inventeringar av livsmiljöerna måste därför initieras och finansieras av nationella instanser och med nationella eller EU-medel. Annars riskerar enskilda kommuner med mycket stora geografiska ytor att drabbas på ett oproportionerligt sätt.

Artikel 6 Restaurering av urbana ekosystem

Grundsytet med förslaget är positivt då en grön infrastruktur är viktig ur många olika perspektiv – inte enbart för biologisk mångfald. Förslaget är dock otydligt kring vad exakt som avses i punkt 1 och 2 när det gäller definition av städer, mindre städer och förorter. Detta behöver specificeras för att kunna skönja vilka konsekvenserna blir. Sverige har administrativa gränser på kommunnivå.

Det vore bättre att beskriva stadsområden utifrån befolkningstäthet per hektar, och dela in landet i hektarstora rutor som enkelt kan sammanställas. Ett sådant rutnät kan också jämföras med den rapportering som görs genom rutnät för Art- och Habitatdirektivet.

Ett annat referensmått skulle kunna vara andelen hårdgjorda ytor, som kan mätas av Copernicus satellitdata i likhet med mängden trädäckning. Förhållandet mellan trädäckning och hårdgjorda ytor ger ett bra mått även nära industrier och liknande urbana verksamheter där befolkningstätheten är låg.

Artikel 10 Restaurering av skogsekosystem

Punkt 2 beskriver återställning av skogarnas döda ved, åldersstruktur, storleksvariation, konnektivitet, fåglar, och kol lagring. Här saknas ett mått på artvariation. Svenska skogar är generellt sett planteringar av ett enda trädslag. Denna homogenitet är problematisk både vad gäller biologisk mångfald, sjukdomar, brand, och liknande skador på skogen som riskerar att slå onaturligt hårt. När klimatförändringar och mänsklig påverkan utsätter skogarna för större och större press kommer ett heterogent landskap bli allt viktigare för att stå emot trycket.

Planteringar av enskilda arter som bildar skog ger stor påverkan på vattenmiljö och markvegetation. Fram till ca 1700-talet var skogsmark i Örnsköldsviks kommun nästan uteslutande lövskog, med i huvudsak gråal eller klibbal. Al lever i symbios med kvävebindande bakterier och kvävebindningen är en motsats till den försurning som alltid uppstår kring växter men särskilt kring mänskliga planteringar. För att öka produktionen har därefter barrskog planterats i sådan utsträckning att lövskog knappast förekommer utan i bästa fall blandskog. Barrskogen försurar miljön mer än lövskog i tillägg till att den inte agerar som en kvävebindare, vilket gör det svårt eller omöjligt att återställa Moälvens Natura2000-område eftersom

både flodpärlmussla och lax (som är bevarandearter i området) kräver högt pH i vattnet. En återställning av vattenmiljön kräver därför en återställning av skogsmarken. För att återställa barrskog till lövskog förutsätts att den befintliga skogen avverkas, och att lövträd som al, björk, och sälg tillåts växa upp i stället.

En del av den barrskog som finns i Örnsköldsviks kommun har trots dess artificiella introduktion hunnit växa under hundratals år och har därför idag höga naturvärden. På grund av att många svampar, insekter, och fåglar blivit sällsynta till följd av bristen på äldre skog kan det därför vara önskvärt att skydda den introducerade skogen i stället för att återställa den till ursprunglig livsmiljötyp. Sådana delar av skogslandskapet som idag har fått relativt höga naturvärden står därför i konflikt till återställandet av vattenmiljön. Förordningen saknar en tydlighet kring hur sådana avvägningar ska göras när återställning av olika områden står i konflikt med varandra.

Artikel 11 Utarbetande av nationella restaureringsplaner

Då framtida restaureringsarbete kommer att påverka mark- och vattenanvändning kommer behovet av redovisning, i form av bra planeringsunderlag att uppstå för Sveriges kommuner. Genom medlemsstaternas föreslagna ansvar för övervakning, forskning samt redovisning av aktuella områden kring mål och åtgärdsarbetet i kart format, bör detta synkroniseras med ett uppdrag att även bistå kommunerna med goda kunskaps- och därmed planeringsunderlag med tillhörande vägledning inför processen med fysisk planering, tillsyn och prövning.

Artikel 12 Innehåll i de nationella restaureringsplanerna

Beskrivningen på innehåll av de nationella restaureringsplanerna är helt och hållet inriktad på enskilda restaureringar av enskilda livsmiljöer. Ingen livsmiljö existerar avskilt utan påverkan från omgivningen. Särskilt akvatiska miljöer påverkas i hög grad av omgivningen, och påverkar sedan i sin tur omgivande livsmiljöer. Därför bör en del av planeringen bestå av att beskriva hur restaureringar bedöms påverka omgivande områden, respektive hur omgivande områden bedöms påverka möjligheten att återställa livsmiljöer. Eventuellt täcks det av punkt (i) i Artikel 12, men behöver i så fall förtydligas.

Det är positivt att arealerna som ska restaureras ska komma med geografiskt kodade kartor för tydlighet och lätthet i överförande av information.

Artikel 14 Bedömning av de nationella restaureringsplanerna

Att kommissionen ska lämna synpunkter på inlämnade restaureringsplaner inom 6 månader känns rimligt. Att sedan medlemsstaterna ska hinna med att både införliva kommissionens synpunkter, ha samråd med berörda aktörer - i enlighet med andan om öppenhet och dialog - införliva synpunkter och sedan lämna in planen till kommissionen inom 6 månader känns lite optimistiskt. Detta om berörda aktörer som ex. kommuner, med en politisk styrning med bestämda datum för nämndssammanträden där yttranden beslutas, ska ges en realistisk remisstid på cirka 3 månader.

Artikel 15 Översyn av nationella restaureringsplaner

Punkt 1 i artikel 15 säger att en översyn ska göras av restaureringsplanerna vart tionde år. Det vore bättre att synkronisera denna översyn med vattenförvaltningen, som uppdateras vart sjätte år.

Artikel 16 Tillgång till rättslig prövning

Kommunen ser positivt på punkt 1 och 2 då förslaget oundvikligen kommer att påverka ex. mark- och vattenanvändningen, vilket skulle kunna begränsa markägarens nyttjande. Frågan om ersättningsansvaret för detta behöver tidigt analyseras och redovisas då detta kommer att påverka en rad olika aktörer på alla nivåer.

Artikel 18 Rapportering

Rapporteringen av indata till de nationella restaureringsplanerna riskerar att bli ett tungt administrativt arbete för kommunerna. Fördelningen av ansvar, medel och uppgifter fördelas jämbördigt mellan kommun, region och stat så att kommunerna inte får ta ett oproportionerligt stort ansvar.

Artikel 20 Utövande av delegering

Punkt 2; Att låta delegeringen av befogenhet att anta delegerade akter fortlöpa genom att via ”tyst medgivande” förlängas med perioder av samma längd, såvida inte EU parlamentet eller rådet motsätter sig detta, känns inte aktivt i en sådan viktig och komplex fråga som berör samtliga medlems-

stater. Utvärdering bör göras i samband med den rapport som kommissionen ska utarbeta inför utgången av perioden på fem år. Utvärderingen bör också ske i samverkan med medlemsstaterna för att kunna identifiera behov av revidering eller utveckling av arbetet.

Finansieringsöversikt för rättsakt

1.4.2 Verkan eller resultat som förväntas

Här anges att förslaget påverkar offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå genom att de förväntas vara delaktiga i kartläggning och bedömning av ekosystem, deras tjänster samt planering, finansiering, genomförande och övervakning av restaureringsprogram. Genom detta förslag kan kommunen överhuvudtaget inte bedöma vilka konsekvenserna blir på lokal nivå då Sverige på nationell nivå inte på något sätt har redovisat hur man avser att arbetet inom Sverige ska gå till väga och därmed vilka konsekvenserna kommer att bli. Att förslaget kommer att påverka kommunen är otvivelaktigt men frågan är hur och hur mycket. Då finansieringsfrågan också är oklar idag, är kommunen allvarligt oroad över att en det finns en betydande risk att kostnader oproportionerligt fallet på landets kommuner.

3 Beräknade budgetkonsekvenser av förslaget eller initiativet

Om kommissionen gör bedömningen att förslaget påverkar på alla nivåer från EU till nationell ned till lokal nivå (se 1.4.2 ovan) bör också rimligtvis den ingående konsekvensbedömningen belysa detta faktum. Det gör den definitivt inte. Att förslaget anges påverka på alla nivåer stärker kommunen i sin åsikt om att det behövs en nationell dialog kring hur detta arbete ska kunna genomföras och resurs sättas. Även om det finns budget för arbete med biologisk mångfald på EU nivå så behövs en långsiktig samplanering - för såväl personella resurser, kompetenser och budget - finnas mellan alla nivåer i landet. Var ska ex. medfinansieringsmedel tas, ansökningar göras, samordning av arbete och aktörer ske, budget för personella resurser och kompetenser tas mm?

Örnsköldsviks kommun

Per Nylén
Kommunstyrelsens ordförande