

Stockholm den 31 oktober 2022

R-2022/1322

Till Miljödepartementet

M2022/01470

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 30 juni 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur.

Bakgrund

Den 23 juni 2022 presenterade EU-kommissionen ett förslag till ny förordning om restaurering av natur inom EU.¹ Förordningen är avsedd att utgöra en del av EU:s gröna given² och fungera i synergi med andra policyer, bland annat EU:s strategier för biologisk mångfald och klimatanpassning.

Förslaget innehåller ett flertal bindande mål och skyldigheter för medlemsstaterna rörande restaurering av olika typer av ekosystem. Förslaget innehåller krav på att medlemsstaterna tar fram nationella restaureringsplaner vilka ska baseras på den bästa och mest aktuella vetenskapliga tekniken och evidensen tillgänglig. Vidare ska medlemsstaterna lämna in sina respektive restaureringsplaner till kommissionen för

¹ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om restaurering av natur, COM (2022) 304.

² Den gröna given är EU-kommissionens paket med förslag för att anpassa EU:s klimat-, energi-, transport- och skattepolitik så att det går att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Den europeiska gröna given, COM (2019) 640 final.

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv



bedömning och kommentar innan restaureringsplanen kan antas. De nationella restaureringsplanerna ska även vara föremål för regelbunden översyn och granskning.

Senast år 2030 ska 20 procent av EU:s land- och havsarealer omfattas av de föreslagna åtgärderna och år 2050 ska alla ekosystem som är i behov av restaurering omfattas. Fler ekosystem kan läggas till i senare skeden genom uppdatering och ändring av förordningen. Därtill innehåller förslaget förbud mot att försämra tillståndet för art- och habitatdirektivets naturtyper även utanför Natura 2000-nätverket, vilket kan medföra behov av nya juridiska styrmedel.

Sammanfattning

Advokatsamfundet, som anser att EU-kommissionens initiativ i sig är positivt och viktigt för framtida restaurering av vår gemensamma natur, anser emellertid att det i flera delar i förslaget saknas erforderlig tydlighet och förutsägbarhet på en rad punkter i förslaget, vilket påverkar rättssäkerheten för enskilda och företag. Med hänvisning till de väsentliga otydligheter som föreligger i förslaget, vilka främst avser intrång i enskildas grundläggande rättigheter, kan Advokatsamfundet inte ställa sig bakom förslaget i nuvarande utformning.

Att kraven riktas direkt mot medlemsstaterna är förvisso tydligt, men vilka konkreta åtgärder som krävs för att måluppfyllnad ska nås är inte tillräckligt preciserat. Det är därför oklart och svåröverblickbart vilka rättsliga och andra effekter som en direkt tillämplig EU-förordning i nuvarande utformning skulle få.

Synpunkter

Allmänna synpunkter på förslaget

Advokatsamfundet konstaterar att förslaget kommer att få en betydande påverkan för vissa markägare, framförallt inom skogs- och jordbruk, då pågående markanvändning i vissa områden riskerar att avsevärt försvåras. På nationell nivå betyder det bland annat påtagligt minskad produktion inom jord- och skogsbruket. Båda är viktiga för såväl svensk självförsörjning som exportintäkter. Förslaget riskerar även att hämma den nationella energi- och råvaruförsörjningen. Advokatsamfundet vill här betona att genomförandet av förslaget även riskerar att få konkurrensmässiga effekter på jordbruks- och skogssektorn om förslaget bidrar till fördyrade processer, vilket riskerar att slå ut mindre aktörer.



För enskilda, men även nationellt, är det svårt att överblicka vilka konsekvenser förslaget till förordning får, i synnerhet vad gäller kostnaden. Förslaget kommer att innebära stora värdeminskningar för markägare och andra enskilda där mark ska tas i anspråk. Finansiering ska delvis ske av EU, men det är otydligt hur och till vilken grad ersättning kommer att ske. Vidare kommer genomförandet av förslaget kräva tillsättande eller omlokalisering av resurser för vägledning och uppföljning.

Det är Advokatsamfundets uppfattning att stor vikt behöver läggas vid att säkerställa att eventuell ny lagstiftning överensstämmer med befintliga regelverk. Detta för att undvika dubbelreglering. En förutsättning för rättssäkerhet och en god måluppfyllnad är att enskilda aktörer kan utläsa innebörden av regelverket. För att uppnå detta behöver dels lagstiftningen vara tydlig och lättförståelig, dels behöver det finnas kompletterande teknisk vägledning i tillämpliga fall.

Advokatsamfundet anser vidare att det saknas tydlighet gällande ramarna för den rättsliga prövningen av de nationella åtgärdsplanerna. Beroende på hur implementeringen av förslaget kan komma att se ut lär det innebära inskränkningar av vissa grundläggande svenska rättsprinciper såsom planmonopolet. Sverige har en starkt förankrad kommunalrätt och en förändring av det kommunala självbestämmandet av detalj- och översiktsplaner skulle medföra ett behov av ny lagstiftning och rättslig vägledning. Vidare är det otydligt om förslaget syftar till att inskränka egendomsrätten. Om så är fallet skulle det innebära en mycket långtgående inskränkning av enskildas rättigheter. Det saknas även resonemang i förslaget om hur ersättning för sådana inskränkningar skulle ske och i vilken omfattning.

Slutligen föreligger det osäkerhet gällande vad som utgör ett tillräckligt intresse eller kränkning av rättighet för att inneha talerätt i mål som rör de nationella restaureringsplanerna. Det är även otydligt om talerätten enbart är tillämplig mellan stat och medborgare eller om den sträcker sig över hela gemenskapen.

Utformningen av ny lagstiftning

Advokatsamfundet anser att det saknas förutsägbarhet i förslaget. Även om det förvisso är tydligt att kraven riktas direkt mot medlemsstaterna, innehåller inte förslaget några konkreta åtgärder för hur måluppfyllnad ska nås. Vilka rättsliga effekter implementeringen av förslaget kommer att få är därför mycket svåröverblickbara. I slutändan kommer det vara upp till varje medlemsstat att avgöra vilka styrmedel som



ska användas för att nå målen, vilket i sin tur riskerar att bidra till ett svårnavigerat regelverk för enskilda aktörer som verkar i eller påverkas av förhållanden i flera länder.

I kontexten av svensk nationell rätt ska det även noteras att förslaget i vissa delar är motstridigt i förhållande till vissa grundläggande svenska rättsprinciper, såsom exempelvis planmonopolet. Den kommunala bestämmanderätten är starkt förankrad och en inskränkning av denna princip kommer att kräva tydlig rättslig reglering och gränsdragning. Advokatsamfundet ser även en risk med att förslaget kan komma att innebära inskränkningar i egendomsrätten, vilket i så fall får anses vara en mycket långtgående inskränkning.

Advokatsamfundet anser att det även finns risk för att genomförandet av förslaget kan komma att innebära viss överlappning med redan existerande lagstiftning. Det är ytterst viktigt för förutsägbarheten att tillräckliga resurser tillsätts för att säkerställa att lagstiftningen harmoniseras för att undvika dubbelreglering. Förslaget kommer att kräva ny eller skärpt nationell lagstiftning. Det är för närvarande många pågående lagändringar och andra lagstiftningsförslag inom EU, varför det är viktigt att det tydliggörs hur de olika lagstiftningarna ska förhålla sig till varandra och att dubbelreglering undviks.

Behov av sakkunnig vägledning

Advokatsamfundet välkomnar tydligare regleringar av det miljö- och klimaträttsliga området, men manar samtidigt till försiktighet gällande allt för omfattande och hastigt genomförda regleringar. För de aktörer som anpassat sin verksamhet utifrån nu gällande lagkrav kommer en omställning till ökade krav på restaurering kräva tydliga sakkunniga vägledningar och ramar.

Vägledning från myndigheter och tekniska specifikationer är många gånger en förutsättning för att kunna utröna hur måluppfyllnad ska nås, vilka åtgärder som ska eller bör vidtas, samt vad som anses vara mest aktuella evidens. Advokatsamfundet vill betona vikten av att det i ett tidigt skede finns tydlig vägledning och stöttning på plats gällande de olika tekniska kraven och indikatorerna för restaureringsåtgärdernas uppfyllnad. Om den typen av vägledning saknas ser Advokatsamfundet en risk med att måluppfyllnad ej uppnås i tid eller till den grad som uppställts i förslaget.



Det bör även tilläggas att det saknas en tydlig distinktion avseende hur avvägningar mellan tekniska framsteg och naturtillstånd ska göras. Det krävs därför förtydligande gällande om det finns vissa natur- eller arttyper vilka kommer att prioriteras över andra. I förslaget nämns att det framför allt är de ekosystem som har störst potential för att fånga in och lagra koldioxid samt förebygga och minska effekterna av naturkatastrofer som ska prioriteras. I det fall det finns likvärdiga naturvärden behöver det finnas tydlig vägledning för hur prioriteringen mellan olika alternativ ska göras.

Det saknas även klarhet i hur förslaget ska förhålla sig till art- och habitatdirektivet och andra befintliga bestämmelser på området. I skälen till förslaget anges att lagstiftningarna bör komplettera varandra och fungera i synergi, i syfte att uppnå det övergripande målet att restaurera ekosystem i unionens land- och havsområden. Det är dessvärre emellertid otydligt hur detta ska göras och om förändringar kommer att krävas för befintliga skyddsdirektiv.³

Medlemsländernas nationella lagstiftning och åtaganden ser olika ut varför Advokatsamfundet efterfrågar förtydligade av hur dessa nationella diskrepanser ska hanteras vid utvärderingen av restaureringsåtgärder i de delar som går utöver vad som krävs enligt skyddsdirektiven.

Nationell påverkan

Eftersom förslaget får effekter på stora landarealer, ser Advokatsamfundet en risk i att energi- och råvaruförsörjningen i Sverige kommer att påverkas. Sverige har utbredd vind- och vattenkraft samt en lång tradition av malm- och mineralbrytning. Därtill kommer jord- och skogsbruk samt fiskerinäringen. Samtliga dessa områden riskerar att påverkas av förslaget. Det saknas riktlinjer gällande hur påverkan på dessa områden ska viktas mot varandra. Om dessa aspekter inte övervägs inom ramen för den fortsatta förhandlingsprocessen avseende nu liggande förslag, anser Advokatsamfundet att det föreligger risk för att lönsamma näringar inte i samma grad omfattas av restaureringsåtgärder som icke-lönsamma näringar. Denna avvägning behöver göras på såväl nationell som EU-nivå.

³ Förslag till Bryssel den 22.6.2022 COM (2022) 304 final 2022/0195 (COD) EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om restaurering av natur. På s. 4 anges vilka direktiv och bestämmelser förslaget avser att komplettera, däribland fågel- och habitatdirektiven.



Enligt Advokatsamfundet är förslaget och syftet med detsamma till viss del motstridigt i förhållande till andra viktiga samhällsintressen. Det saknas bl.a. en analys av hur avvägning mot dessa större allmänna intressen ska göras, exempelvis vad gäller investeringar i förnybar energi från sol, vind och vatten eller möjligheten att binda koldioxid med produktionsskog. Restaurering av skogsmiljöer innebär att mindre koldioxid kan bindas då en produktionsskog binder mer koldioxid än en urskog.

Påverkan för enskilda aktörer

Konsekvenserna av förslaget bedöms för enskilda vara mycket svåröverblickbara. Det behöver tydliggöras hur kraven på restaurering förhåller sig till redan meddelade tillstånd med tillhörande villkor och åtaganden om återställande av natur.

Förslaget riskerar att få långtgående effekter i förhållande till framtida och pågående markanvändning vilka avsevärt skulle försvåras, särskilt för jord- och skogsbruk. En reglering som innebär ett allt för olönsamt jordbruk kan i praktiken innebära att verksamhetsutövare väljer att avveckla verksamheten om de i praktiken inte kan bruka och utveckla sin mark. Eventuell värdeminskning på jord- och skogsbruksfastigheter kan komma att bli väsentliga beroende på hur förslaget implementeras. Att ersättningsfrågan för detta fall inte är reglerad är en stor brist i förslaget.

Gällande artikel 4 och 5, oförmåga att uppnå skyldigheter

I artiklarna 4 och 5 i förordningsförslaget anges att det faktum att vissa skyldigheter inte uppnås, kan motiveras utifrån att det föreligger force majeure alternativt oundvikliga livsmiljöförändringar orsakade av klimatförändringar. Det är för Advokatsamfundet oklart hur denna bedömning ska göras. För det fall återställande av områden vilka skadats av klimatförändringar ändå krävs, behövs det vägledning för när det är proportionerligt att kräva återställande och till vilken grad. Att överlåta denna fråga helt till nationell praxis anser Advokatsamfundet inte vara lämpligt, eftersom det skulle riskera ta lång tid samt bidra till osäkerhet i väntan på vägledande avgörande. Detta skulle i sin tur hämma möjligheten till måluppfyllnad. Vidare finns det en risk att rättstillämpningen, i avsaknad av EU-gemensam vägledning, kommer att tolka frågan olika.



Gällande artikel 14, bedömning av restaureringsplan

Det anges i artikel 14 att kommissionen ska lämna synpunkter till medlemsstaterna gällande utkastet till nationell restaureringsplan. Dessa synpunkter ska medlemsstaterna ta hänsyn till. Advokatsamfundet saknar förtydligande gällande vad detta kräver av medlemsstaterna och vad följderna blir om så inte görs.

Att restaurering av 20 procent ska ha skett till år 2030 får anses utgöra en hög ambitionsnivå med beaktande av den snäva tidsramen. Vidare framgår det av förslaget att medlemsstaterna förväntas färdigställa, offentliggöra och till kommissionen lämna in den nationella restaureringsplanen inom sex månader från dagen för mottagandet av kommissionens synpunkter. Förslaget ställer långtgående krav på medlemsstaterna och takten i det omställningsarbete som förväntas följa.

Advokatsamfundet ställer sig frågande till om måluppfyllnad inom den angivna tidsperioden är möjlig utan att omfattande resurser tillsätts för att säkerställa att utformningen av lagstiftning blir enhetlig och tydlig. Advokatsamfundet vill även påtala att det är av stor vikt att utveckling och stöttning i andra frågor inte blir eftersatta. Särskilt med tanke på de många lagförändringar och förslag till förändringar som är aktuella.

Gällande artikel 16, tillgången till rättslig prövning

I artikel 16 anges att medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt ska se till att de medlemmar av den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse, eller, som hävdar att en rättighet kränks, har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av de nationella restaureringsplanerna och de behöriga myndigheternas eventuella underlåtelse att agera prövad i domstol. Vad som utgör ett tillräckligt intresse eller kränkning, ska enligt förslaget fastställas av medlemsstaterna.

Det finns enligt Advokatsamfundet en risk för att vad som utgör tillräckligt intresse eller kränkning kommer tolkas olika i medlemsstaterna. Det är vidare oklart huruvida talerätten är nationellt knuten och endast kan tillämpas mellan medborgare och stat i det berörda medlemslandet eller om även medborgare i andra medlemsländer omfattas av talerätten. För verksamhetsutövare och enskilda vilka är verksamma i, eller beroende av, förhållanden i flera länder utgör detta en oklarhet och osäkerhet. Vidare saknas det tydlighet i fråga om talerätten har en tidsmässig gräns eller inte samt hur



bevisbördan ska placeras. Slutligen saknas reglering av ansvarsfördelning i det fall rättslig prövning påkallas för punkter i den nationella åtgärdsplanen som tillkommit efter kommentar från kommissionen.

Sammantaget konstaterar Advokatsamfundet att det är av största vikt att skapa en tydlig reglering som har förutsättningar att på ett rättssäkert sätt stärka möjligheterna att restaurera naturen och bevara ekologiska system och funktioner både nationellt och inom EU. Såsom förordningsförslaget i sin nuvarande lydelse är utformat, anser dock Advokatsamfundet att bristerna i förutsägbarheten och därmed rättssäkerheten, framförallt i förhållande till enskildas, företags och organisationers rättigheter, liksom den rättsliga prövningen, är alltför stora för att kunna ställa sig bakom förslaget.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander