



Bruxelles, den 2. december 2022
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

**Interinstitutionel sag:
2022/0195(COD)**

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om naturgenopretning – Orienterende debat

1. Den 22. juni 2022 vedtog Kommissionen et forslag til forordning om naturgenopretning¹. Forslaget skal genoprette europæiske levesteder, som er i dårlig tilstand, og bringe naturen tilbage til alle økosystemer, fra skov- og landbrugsøkosystemer til marine økosystemer, ferskvandsøkosystemer og byøkosystemer. I henhold til dette forslag skal der gælde retligt bindende mål for naturgenopretning i forskellige økosystemer som supplement til eksisterende lovgivning. Målet er, at mindst 20 % af EU's land- og havområder senest i 2030 er omfattet af genopretningsforanstaltninger, og at disse med tiden udvides til senest i 2050 at omfatte alle økosystemer, hvor der er behov for genopretning.
2. Kommissionen forelagde sit lovgivningsforslag og den ledsagende konsekvensanalyse for Miljøgruppen den 7. juli 2022. Miljøgruppen havde substansdrøftelser om forslaget på yderligere ni møder. På grundlag af disse drøftelser og delegationernes bemærkninger udarbejdede formandskabet en første kompromistekst til artikel 1-10² og indkredsede to spørgsmål, der kræver politisk vejledning fra Rådet.

¹. 10607/22 – COM(2022) 304 final.

². 14884/22.

3. Som udgangspunkt for debatten om ovennævnte lovgivningsforslag på den kommende samling i Rådet (miljø) den 20. december 2022 har formandskabet udarbejdet et baggrundspapir med to spørgsmål, jf. bilaget til denne note.
 4. De Faste Repræsentanternes Komité opfordres til at notere sig formandskabets baggrundspapir og spørgsmål og fremsende dem til Rådet med henblik på ovennævnte orienterende debat.
-

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om naturgenopretning

– Note fra formandskabet –

Beskyttelse af naturen har i årtier været et afgørende element i fugledirektivet og habitatdirektivet, som udgør kernen i Den Europæiske Unions naturbeskyttelsespolitik. Evalueringen af dem, som blev offentliggjort i 2016¹, konkluderede, at naturdirektiverne inden for rammerne af en bredere EU-biodiversitetspolitik fortsat er yderst relevante og egnede til formålet, men at fuld opfyldelse af deres mål vil afhænge af, at gennemførelsen af dem forbedres betydeligt.

Ifølge Det Europæiske Miljøagenturs seneste vurdering af naturens tilstand² udviser kun 15 % af de levesteder og ca. 27 % af de arter, der er beskyttet i henhold til EU-lovgivningen, tegn på en god bevaringsstatus, selv om der har været en vis opmuntrende udvikling. En EU-dækkende vurdering af økosystemerne viste, at økosystemernes tilstand i EU generelt er dårlig. På baggrund af de yderligere data og rapporter, som vi har til rådighed, såsom IPBES' globale rapport om biodiversitet og økosystemtjenester (2019)³ eller den sjette vurderingsrapport fra IPCC⁴, er der klar dokumentation for, at **fremskridtene med at standse tabet af biodiversitet har været begrænsede, og at naturen på verdensplan forringes med en hastighed, der er uden fortilfælde i menneskets historie, selv om mangfoldige, selvbærende økosystemer yder mange forskellige bidrag til mennesker, hvilket er afgørende for tilpasning til og modvirkning af klimaændringer.**

¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Resumé af evalueringen af EU's naturlovgivning (fugledirektivet og habitatdirektivet) (SWD (2016) 473 final).

² "State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013-2018", Det Europæiske Miljøagentur, 2020.

³ IPBES (2019): "Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services".

⁴ IPCC (2022): "Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability | Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (ipcc.ch)".

Det er af afgørende vigtighed at fokusere på at beskytte biodiversiteten, og de resultater, der er opnået på dette område, skal videreudvikles og forbedres. Verden og Den Europæiske Union er imidlertid nødt til at **øge indsatsen og gå videre end de beskyttede områder og se på landskab i bredere forstand, hvis vi virkelig ønsker at bringe biodiversiteten på genopretningskurs.**

Bred enighed om presserende behov for handling

På baggrund af den utilfredsstillende situation **vedtog Europa-Kommissionen i 2020 EU's nye biodiversitetsstrategi for 2030** ("strategien") som et af de centrale elementer i den grønne pagt og forpligtede sig til at fremsætte et **forslag om retligt bindende EU-mål for genopretning af naturen** med henblik på at genoprette forringede økosystemer.

I oktober 2020 glædede **Rådet** sig, fuldt bevidst om, at tab af biodiversitet og forringelse af økosystemet og tab af økosystemtjenester udgør en direkte og eksistentiel trussel mod menneskers liv og velfærd, i sine konklusioner⁵ over strategien og anerkendte, at bevarelse, genopretning og bæredygtig udnyttelse af biodiversitet og økosystemer har potentielle direkte og indirekte økonomiske fordele for de fleste sektorer i økonomien, og at alle virksomheder enten direkte eller indirekte er afhængige af naturkapitalaktiver og økosystemtjenester. Det anerkendte også, at vi, selv om der findes retlige rammer, strategier og handlingsplaner på EU-plan og nationalt plan til at beskytte biodiversiteten og naturen og til at genoprette skadede habitater og bestande, er nødt til **at intensivere naturbeskyttelsen og -genopretningen**. I forbindelse med genopretning af økosystemerne **bekræftede Rådet på ny, at der er behov for større ambitioner med hensyn til at genoprette naturen, herunder foranstaltninger til at beskytte og genoprette biodiversiteten uden for de beskyttede områder**. Konklusionerne anerkendte også den vigtige forbindelse mellem tab af biodiversitet og klimaændringer samt deres respektive løsninger.

⁵ Konklusioner "Biodiversitet – behovet for hurtig handling", Rådets konklusioner (11829/20) af 16. oktober 2020.

I sin beslutning fra juni 2021⁶ glædede Europa-Parlamentet sig også over EU's nye biodiversitetsstrategi for 2030 og dens ambitionsniveau og understregede, at målene i strategien skal opfyldes fuldt ud. Med henblik herpå blev der i beslutningen **opfordret til, at der træffes foranstaltninger for at imødegå tab af biodiversitet uden for beskyttede områder**. Der blev udtrykt stor glæde over Kommissionens tilsagn om at udarbejde et lovgivningsforslag om naturgenopretning, herunder fastsættelse af bindende genopretningsmål, og **det blev understreget, at der efter genopretningen ikke bør tillades nogen forringelse af økosystemet**.

Påtage sig udfordringen med at foregå med et godt eksempel

Den 22. juni 2022 vedtog Kommissionen forslaget til forordning om naturgenopretning ("forslaget").

I forslaget til forordning om naturgenopretning fastsættes et overordnet mål, nemlig **at bidrage til den fortsatte, langsigtede og vedvarende genopretning af en mangfoldig og modstandsdygtig natur i alle EU's land- og havområder ved at genoprette økosystemer** og bidrage til at nå EU's mål for modvirkning af klimaændringer og klimatilpasning og opfylde dets internationale forpligtelser.

For at nå dette mål fastsættes der i forslaget **flere bindende genopretningsmål og -forpligtelser for en lang række økosystemer**, og der banes vej for, at en bred række økosystemer i EU, genoprettes og opretholdes inden 2050 med målbare resultater senest i 2030 og 2040. Forslaget understøttes yderligere af en gennemførelsesramme, der skal sikre, at målene omsættes til handling gennem udarbejdelse og gennemførelse af nationale genopretningsplaner.

Forslaget giver også EU mulighed for at udvise globalt lederskab med hensyn til naturbeskyttelse, navnlig med henblik på Biodiversitetskonventionens 15. partskonference, der afholdes i Montreal under det tjekkiske formandskab for EU-Rådet, hvor 196 parter i konventionen, herunder EU og dets medlemsstater, forventes at blive enige om en **global ramme for biodiversitet efter 2020**.

⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 9. juni 2021 om EU's biodiversitetsstrategi for 2030: Naturen skal bringes tilbage i vores liv (2020/2273(INI)).

EU agter at presse på for globale 2030-mål i overensstemmelse med EU-tilsagnene i strategien og for en langt stærkere gennemførelses-, overvågnings- og revisionsproces. I sine konklusioner fra oktober 2022⁷ **understregede Rådet behovet for at medtage et mål om at intensivere indsatsen for en effektiv genopretning af forringede økosystemer i den globale ramme for biodiversitet efter 2020.**

Overvejelser om behovet for en klar fælles ramme for naturgenopretning

Under det tjekkiske formandskab blev forslaget drøftet på ti møder i **Miljøgruppen**, hvor alle medlemsstater gav udtryk for generel støtte til tekstens formål. Delegationerne anerkender, at genopretning af naturen er af afgørende betydning, navnlig på baggrund af det presserende behov for tilpasning til og modvirkning af klimaændringer.

Drøftelserne under ledelse af det tjekkiske formandskab gjorde det muligt at foretage en grundig gennemgang af teksten og gav medlemsstaterne mulighed for at tilkendegive deres holdning til alle artiklerne. De indledende drøftelser viste, at der er en række vigtige udfordringer. Generelt opfordrer medlemsstaterne til, at der fastholdes en **stærk sammenhæng med EU's nuværende miljølovgivningsramme**, og til, at der skabes en mere udtrykkelig forbindelse til denne ramme i specifikke bestemmelser i forslaget. Medlemsstaterne understregede også, at **der kræves fleksibilitet, for at de kan afspejle de særlige nationale karakteristika**. Det blev påpeget, at gennemførelsen vil kræve **betydelige menneskelige såvel som finansielle ressourcer**, som i øjeblikket ikke er til rådighed, eller som skal tilpasses kraftigt. Det stod også klart, at definitioner er meget vigtige for medlemsstaterne, da en effektiv og harmoniseret gennemførelse af teksten kræver **en fælles forståelse af dens bestemmelser**. På gruppeniveau blev der drøftet både horisontale og tekniske spørgsmål, hvoraf nogle blev løst, mens de fleste på grund af forslagets kompleksitet kræver yderligere drøftelse.

⁷ Konventionen om den biologiske mangfoldighed (CBD): 15. møde i partskonferencen (COP15) under CBD, Tiende møde i partskonferencen under CBD, der tjener som møde for parterne i Cartagenaprotokollen om biosikkerhed (COP-MOP10), Fjerde møde i partskonferencen under CBD, der tjener som møde for parterne i Nagoyaprotokollen om adgang og fordeling af fordele (COP-MOP4) (den 7.-19. december 2022 i Montreal, Canada) – Rådets konklusioner (13975/22) af 24. oktober 2022.

På grundlag af drøftelserne og delegationernes bemærkninger udarbejdede formandskabet en **kompromistekst til artikel 1-10**⁸, som blev drøftet på Miljøgruppens møder den 24. november og den 9. december 2022. Mange af elementerne i den reviderede tekst blev mødt med generel tilfredshed og banede vejen for et godt videre forløb, men der viste sig også en række betænkeligheder, som skal håndteres samvittighedsfuldt i fremtidige forhandlinger. Det stod også klart, at det for nogle spørgsmåls vedkommende ville være nyttigt med politiske retningslinjer. Formandskabet har derfor udpeget to emner, der skal behandles på samlingen i Rådet (miljø) den 20. december 2022 med henblik på at udstikke retningslinjer for det fremtidige arbejde i Miljøgruppen. Udgangspunktet for drøftelserne er beskrevet nedenfor.

Samarbejde om at opfylde ambitionen

Det er et vigtigt signal, at mange delegationer ikke har sat spørgsmålstejn ved forslagets overordnede ambitionsniveau. Samtidig viste de tekniske drøftelser, at medlemsstaterne ikke er enige for så vidt angår deres holdning til dette spørgsmål. Nogle af de mål og forpligtelser, der er fastsat i forslaget, navnlig i artikel 4-10, anses af nogle medlemsstater for at være for ambitiøse, hovedsagelig fordi den nuværende institutionelle og finansielle ramme (herunder adgang til menneskelige ressourcer med passende færdigheder og viden) ikke er tilstrækkeligt tilpasset. Desuden vil det ikke være muligt at gennemføre forslaget inden for den foreslåede tidsramme som følge af behovet for tæt samarbejde og koordinerede foranstaltninger på tværs af en række nøglesektorer (f.eks. skovbrug, vandforvaltning, landbrug, vildtforvaltning, fysisk udvikling og planlægning og byudvikling og -planlægning).

Medlemsstaterne påpegede også, at forbedringen af økosystemer eller relaterede indikatorer vil kræve en **længere tidshorisont**, i nogle tilfælde på grund af behovet for at opnå tilstrækkelig videnskabelig viden. Det kan også være vanskeligt at opfylde de foreslåede mål på grund af naturforhold (nemlig klimaændringer, spredning af invasive ikkehjemmehørende arter) eller andre overordnede samfundsmæssige interesser.

⁸ Formandskabets kompromistekst til artikel 1-10 – ST 14884/22.

Det er vigtigt at huske på, at **forslaget er baseret på strategiens mål, der er godkendt af både Rådet og Europa-Parlamentet**, og at tage hensyn til det presserende behov for at genoprette økosystemerne, forbedre deres tilstand og afbøde virkningerne af klimaændringer. På trods af alle medlemsstaternes bestræbelser forringes biodiversiteten yderligere. En sådan forringelse kan vise sig at være uoprettelig og føre til, at økosystemet bryder sammen. Nødvendigheden af hurtigst muligt effektivt at afhjælpe økosystemernes nuværende utilfredsstillende tilstand er en hjørnesten i forslaget. Hvis dets ambitionsniveau sænkes, kan det skabe endnu større **usikkerhed med hensyn til effektiviteten af vores fælles bestræbelser på at forhindre yderligere forringelse af biodiversiteten** og bringe den i fare, da de vedtagne foranstaltninger ikke nødvendigvis vil føre til det ønskede resultat i form af sunde økosystemer og tilknyttede økosystemtjenester.

Da det rent faktisk kan være en udfordring at opfylde primært nogle af de resultatbaserede forpligtelser i forslaget, bør de nationale genopretningsplaner skabe den nødvendige plads til **fleksibilitet på nationalt plan**. De foreslåede mål og forpligtelser gør det generelt muligt at tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne (f.eks. ved at fastsætte tilfredsstillende niveauer for indikatorerne, fastlægge et gunstigt referenceområde for naturtyper eller en tilstrækkelig kvalitet og kvantitet af levesteder og arter) og bygge på de vurderinger af bevaringsstatus, der foretages i henhold til naturdirektiverne. Fuld udnyttelse af denne fleksibilitet kan i lyset af sagens hastende karakter bane vejen frem.

Sikre, at investeringerne betaler sig

I forslaget forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at der **ikke sker en forringelse** af områder, hvori der er opnået en god tilstand, og hvori den tilstrækkelige kvalitet af levestederne for arter er opnået, og områder, hvor naturtyperne forekommer. Denne forpligtelse har til formål at sikre, at der er etableret **effektiv beskyttelse der, hvor naturdirektiverne finder anvendelse med hensyn til forbedring eller opretholdelse af bevaringsstatus**, samt at sikre, at genopretningsforanstaltningerne har langsigtede virkninger, og at **de ressourcer, der er investeret i disse foranstaltninger, ikke mister værdi**.

Det foreslåede koncept er **krævende med hensyn til overvågning og vurdering og i forhold til de omfattende forvaltningsforanstaltninger, der skal iværksættes i alle de områder, hvor naturtyper eller levesteder for arter kræver opretholdelse for at sikre, at de bevarer en god tilstand på lang sigt.** Det er vanskeligt at vurdere omkostningerne ved et strengt krav om, at der ikke må ske forringelser, uden for rammerne af Natura 2000, men de forventes at være betydelige, både med hensyn til gennemførelsen af kravet (håndtering af jordrettigheder og indførelse af det nødvendige administrative og retlige system) og opfyldelsen af det i praksis.

Det står imidlertid klart, at **forpligtelsen har stor relevans for forslaget's anvendelsesområde og indebærer et stort potentiale til grundlæggende at bidrage til naturdirektivernes mål med hensyn til at opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levesteder for arter på nationalt plan.** Tilstanden for disse naturtyper og levesteder vurderes allerede på nationalt plan inden for den nuværende retlige ramme, og indsatsen i forbindelse med anvendelsen af princippet om, at der ikke må ske forringelser, vil derfor afspejle sig positivt på dette område. Dokumentation har vist, at selv om Natura 2000-nettet er et vigtigt redskab, der bidrager til en gunstig bevaringsstatus, er det langt fra tilstrækkeligt til at nå de mål, der er fastsat i strategien.

Forslaget indeholder imidlertid bestemmelser om **mulige undtagelser fra** princippet om, at der ikke må ske forringelser. Formandskabet har i sin kompromistekst også foreslået at **gå fra en resultatbaseret til en indsatsbaseret forpligtelse** med fokus på de foranstaltninger, der skal indføres for at forhindre forringelse. Der blev under drøftelserne også foreslået et alternativ i form af "ingen nettoforringelse". Da mange medlemsstater opfordrer til, at forslaget tilpasses til gældende EU-ret i almindelighed, bør denne vigtige synergi med naturdirektiverne ikke ignoreres. Mulighederne for omformulering eller om nødvendigt præcisering af undtagelsesmulighederne bør derfor være kernen i yderligere drøftelser på teknisk plan.

For at fremme forhandlingerne opfordres ministrene til at udveksle synspunkter om følgende spørgsmål:

1. *På baggrund af enigheden om, at det haster med at tackle den allestedsnærværende biodiversitetskrise, men også for at bidrage til imødegåelse af klimaændringerne og deres indvirkning på samfundet og økonomien, mener du så, at ambitionerne i forslaget og den foreslåede tidsramme er tilstrækkelige til at tackle denne dobbelte udfordring?*
2. *Mener du i betragtning af den overordnede synergi mellem princippet om, at der ikke må ske forringelser, og naturdirektiverne, at det er en passende løsning med henblik på at sikre de langsigtede miljømæssige og socioøkonomiske fordele ved sunde økosystemer og bæredygtighed af investerede ressourcer?*

Taletid: tre minutter pr. medlemsstat
