



Bryssel den 2 december 2022
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0195(COD)**

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur – Riktlinjedebatt

1. Den 22 juni 2022 antog kommissionen ett förslag till förordning om restaurering av natur.¹Syftet med förslaget är att reparera europeiska livsmiljöer som är i dåligt skick och ge naturen större plats i alla ekosystem, från skogs- och jordbruksmarksekosystem till marina ekosystem, sötvattensekosystem och stadsekosystem. Enligt förslaget ska rättsligt bindande mål tillämpas för naturrestaurering i olika ekosystem, som ett komplement till den befintliga lagstiftningen. Målet är att minst 20 % av EU:s land- och havsarealer ska omfattas av naturrestaureringsåtgärder senast 2030 och att dessa åtgärder omsider ska utökas till alla ekosystem som är i behov av restaurering senast 2050.
2. Kommissionen lade fram sitt lagstiftningsförslag och den åtföljande konsekvensbedömningen för arbetsgruppen för miljön den 7 juli 2022. Arbetsgruppen diskuterade förslagets innehåll under ytterligare nio möten. På grundval av dessa diskussioner och synpunkterna från delegationerna utarbetade ordförandeskapet en första kompromisstext för artiklarna 1–10² och identifierade två frågor som kräver politisk vägledning från rådet.

¹ Dok. 10607/22 – COM(2022) 304 final.

² Dok. 14884/22.

3. Som en vägledning till diskussionerna om det ovannämnda lagstiftningsförslaget vid miljørådets kommande möte den 20 december 2022 har ordförandeskapet utarbetat ett bakgrundsdocument och två frågor som bifogas denna not.
 4. Coreper uppmanas att notera ordförandeskapets bakgrundsdocument och frågor och överlämna dem till rådet inför den ovannämnda riktlinjedebatten.
-

**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om
restaurering av natur**

– Not från ordförandeskapet –

Naturskydd har under årtionden varit en viktig del av fågel- och habitatdirektiven (*naturvårdsdirektiven*), som utgör kärnan i EU:s naturvårdspolitik. Vid kontrollen av dessa direktivs ändamålsenlighet, som offentliggjordes 2016³, konstaterade man att de, inom ramen för en bredare EU-politik för biologisk mångfald, fortfarande är mycket relevanta och ändamålsenliga men om deras mål ska kunna uppnås fullt ut måste genomförandet förbättras avsevärt.

Enligt Europeiska miljöbyråns senaste bedömning av tillståndet för naturen⁴ visar endast 15 % av de livsmiljöer och omkring 27 % av de arter som skyddas enligt EU-lagstiftningen tecken på en god bevarandestatus, trots viss uppmuntrande utveckling. En EU-omfattande bedömning av ekosystemen visade att deras tillstånd i EU överlag är ogynnsamt. Mot bakgrund av de ytterligare uppgifter och rapporter som vi har tillgång till, såsom den globala utvärderingsrapporten om biologisk mångfald och ekosystemtjänster från den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (2019)⁵ eller IPCC:s sjätte utvärderingsrapport⁶, är det uppenbart att **framstegen med att stoppa förlusten av biologisk mångfald har varit begränsade och att naturen globalt förstörs i en takt som saknar motstycke i mänsklighetens historia, samtidigt som mångfasetterade, självförsörjande ekosystem ger många bidrag till människor, vilket är avgörande för anpassningen till och begränsningen av klimatförändringarna.**

³ Commission staff working document – Executive summary of the Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) (SWD(2016) 473 final) (inte översatt till svenska).

⁴ State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013–2018, Europeiska miljöbyrån, 2020 (inte översatt till svenska).

⁵ Den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (inte översatt till svenska).

⁶ IPCC (2022): Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (ipcc.ch) (inte översatt till svenska).

Det är mycket viktigt att fokusera på att skydda den biologiska mångfalden, och resultaten på detta område måste vidareutvecklas och finslipas. Världen och EU måste dock **trappa upp och gå längre än skyddade områden och ta itu med landskapet i vidare bemärkelse, om vi verkligen vill se till att den biologiska mångfalden återhämtar sig.**

Bred enighet om det brådskande behovet av åtgärder

Mot bakgrund av den otillfredsställande situationen **antog Europeiska kommissionen EU:s nya strategi för biologisk mångfald 2030 (strategin)** under 2020 som ett av de centrala inslagen i den gröna given och åtog sig att lägga fram ett **förslag om rättsligt bindande mål för naturrestaurering i EU** för att återställa skadade ekosystem.

I sina slutsatser från oktober 2020⁷ välkomnade **rådet** – som var fullt medvetet om att förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystem samt förlusten av ekosystemtjänster utgör konkreta och existentiella hot mot människors liv och välbefinnande – strategin och konstaterade att bevarandet, återställandet och ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden och ekosystemen potentiellt har direkta och indirekta ekonomiska fördelar för de flesta av ekonomins sektorer och att alla företag är beroende av naturkapitaltillgångar och ekosystemtjänster antingen direkt eller indirekt. Rådet konstaterade också att – även om det finns rättsliga ramar, strategier och handlingsplaner på EU-nivå och nationell nivå för att skydda den biologiska mångfalden och naturen samt återställa förstörda habitat och artpopulationer – måste vi **trappa upp skyddet och naturrestaureringen**. När det gäller restaureringen av ekosystem **bekräftade rådet att det behövs en högre ambitionsnivå i fråga om naturrestaurering, inbegripet åtgärder för att skydda och återställa den biologiska mångfalden utanför skyddade områden**. I slutsatserna erkändes också den viktiga kopplingen mellan förlusten av biologisk mångfald och klimatförändringarna liksom lösningarna på dessa båda problem.

⁷ Rådets slutsatser om biologisk mångfald – hög tid att agera av den 16 oktober 2020 (dok. 11829/20).

I sin resolution från juni 2021⁸ välkomnade Europaparlamentet också EU:s nya strategi för biologisk mångfald 2030 och dess ambitionsnivå och betonade att strategins mål måste uppnås fullt ut. För att uppnå detta efterlyste man i resolutionen **åtgärder för att hantera förlust av biologisk mångfald utanför skyddade områden**. Kommissionens åtagande att utarbeta ett lagstiftningsförslag om återställande av natur välkomnades uttryckligen, inbegripet fastställandet av bindande mål för återställande, och det betonades **att det efter återställandet inte bör vara tillåtet med någon ekosystemförstörelse**.

Anta utmaningen att föregå med gott exempel

Den 22 juni 2022 antog kommissionen förslaget till förordning om restaurering av natur (*förslaget*).

I förslaget fastställs ett övergripande mål: **att bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem** och att bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimatanpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden.

För att uppnå detta mål fastställer förslaget **flera bindande mål och skyldigheter i fråga om restaurering av en rad olika ekosystem** och bereder väg för att en bred uppsättning ekosystem i EU ska kunna restaureras och bibehållas senast 2050, med mätbara resultat 2030 och 2040. Förslaget underbyggs av en ram för genomförande för att omsätta målen till handling genom att nationella restaureringsplaner upprättas och genomförs.

Förslaget innebär också att EU kan bli en global föregångare i fråga om naturskydd, inte minst vid den 15:e partskonferensen för konventionen om biologisk mångfald som hålls i Montreal, under det tjeckiska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd, där 196 parter i konventionen, däribland EU och dess medlemsstater, förväntas enas om en **global ram för biologisk mångfald efter 2020**.

⁸ Europaparlamentets resolution av den 9 juni 2021 om EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030: Ge naturen större plats i våra liv (2020/2273(INI)).

EU har för avsikt att verka för globala mål för 2030 i linje med unionens åtaganden som fastställs i strategin och för en mycket starkare genomförande-, övervaknings- och översynsprocess. I sina slutsatser från oktober 2022⁹ **betonade rådet att ett mål om intensifierade insatser för ett effektivt återställande av skadade ekosystem måste ingå i den globala ramen för biologisk mångfald efter 2020.**

Reflektera över behovet av en tydlig gemensam ram för naturrestaurering

Under det tjeckiska ordförandeskapet diskuterades förslaget vid tio möten i **arbetsgruppen för miljön**, och alla medlemsstater uttryckte allmänt stöd för textens mål. Delegationerna är medvetna om att naturrestaurering är av avgörande betydelse, särskilt mot bakgrund av det akuta behovet av att anpassa sig till och begränsa klimatförändringarna.

De diskussioner som leddes av det tjeckiska ordförandeskapet möjliggjorde en detaljerad granskning av texten och gav medlemsstaterna möjlighet att framföra sina synpunkter på alla artiklar. Ett antal viktiga utmaningar framkom vid de inledande diskussionerna. I allmänhet efterlyser medlemsstaterna att man bibehåller en **stark samstämmighet med EU:s nuvarande miljörättsliga ram** och skapar en tydligare koppling till den ramen i specifika bestämmelser i förslaget. Medlemsstaterna betonade också att det **krävs flexibilitet så att de kan återspegla särskilda nationella särdrag**. Det påpekades att genomförandet kommer att kräva **betydande personalresurser och ekonomiska resurser** som för närvarande inte finns tillgängliga eller som måste anpassas avsevärt. Det stod också klart att definitionerna är av stor betydelse för medlemsstaterna, eftersom ett effektivt och harmoniserat genomförande av texten kräver en **samsyn kring bestämmelserna i den**. Både övergripande och tekniska frågor diskuterades på arbetsgruppsnivå. Några av dem löstes men merparten behöver diskuteras ytterligare på grund av förslagets komplexitet.

⁹ Konventionen om biologisk mångfald (mångfaldskonventionen): femtonde mötet i partskonferensen (COP 15) för mångfaldskonventionen, tionde mötet i partskonferensen för mångfaldskonventionen i dess egenskap av möte mellan parterna i Cartagenaprotokollet om biosäkerhet (COP-MOP 10), fjärde mötet i partskonferensen för mångfaldskonventionen i dess egenskap av möte mellan parterna i Nagoyaprotokollet om tillträde samt fördelning av nytta (COP-MOP 4), (Montreal, Kanada, den 7–19 december 2022) – rådets slutsatser av den 24 oktober 2022 (dok. 13975/22).

På grundval av diskussionerna och delegationernas synpunkter utarbetade ordförandeskapet en **kompromisstext om artiklarna 1–10**¹⁰ som diskuterades vid mötena i arbetsgruppen för miljön den 24 november och den 9 december 2022. Många delar av den reviderade texten uppskattades generellt och utgjorde en bra utgångspunkt men samtidigt uppkom ett antal farhågor som måste hanteras samvetsgrant i de framtida förhandlingarna. Det stod också klart att vissa frågor skulle gynnas av politisk vägledning. Ordförandeskapet har därför identifierat två frågor som ska tas upp av miljørådet vid mötet den 20 december 2022 för att ge vägledning för det framtida arbetet i arbetsgruppen för miljön. Utgångspunkten för diskussionerna beskrivs nedan.

Samarbeta för att uppnå ambitionsnivån

Det är en viktig signal att många delegationer inte har ifrågasatt förslagets övergripande ambitionsnivå. Samtidigt visade de tekniska diskussionerna att medlemsstaterna inte är eniga i denna fråga. Några medlemsstater anser att vissa av de mål och skyldigheter som anges i förslaget, särskilt i artiklarna 4–10, är alltför ambitiösa, främst på grund av att den nuvarande institutionella och finansiella ramen (inbegripet personalkapacitet med lämpliga färdigheter och kunskaper) inte är tillräckligt anpassad. Med tanke på behovet av nära samarbete och samordnade åtgärder inom ett antal viktiga sektorer (t.ex. skogsbruk, vattenförvaltning, jordbruk, jaktvård, geografisk utveckling, fysisk planering, stadsutveckling och stadsplanering) skulle det dessutom inte vara möjligt att genomföra förslaget inom den föreslagna tidsramen.

Medlemsstaterna påpekade också att förbättringen av ekosystemen eller de dithörande indikatorerna kommer att kräva ett **längre tidsperspektiv**, i vissa fall på grund av behovet av att få tillräcklig vetenskaplig kunskap. Det kan också vara svårt att uppnå de föreslagna målen på grund av naturbetingade förhållanden (dvs. klimatförändringarna och spridningen av invasiva främmande arter) eller andra övergripande allmänintressen.

¹⁰ Ordförandeskapets kompromisstext till artiklarna 1–10 – dok. ST 14884/22.

Det är viktigt att ha i åtanke att **förslaget bygger på strategins mål, som har godkänts av både rådet och Europaparlamentet**, och att beakta det akuta behovet av att återställa ekosystemen, förbättra deras tillstånd och mildra klimatförändringarnas effekter. Trots alla insatser från medlemsstaternas sida minskar den biologiska mångfalden ytterligare. En sådan minskning kan visa sig vara oåterkallelig och leda till ekosystemkollaps. Behovet av att utan dröjsmål effektivt ta itu med de nuvarande ekosystemens otillfredsställande tillstånd är en hörnsten i förslaget. Minskade ambitioner skulle kunna leda till ännu större **osäkerhet om effektiviteten i våra gemensamma insatser för att förhindra ytterligare minskning av den biologiska mångfalden** och äventyra dem, eftersom antagna åtgärder inte nödvändigtvis skulle leda till önskat resultat i form av sundare ekosystem och dithörande ekosystemtjänster.

Eftersom framför allt vissa av de resultatbaserade skyldigheterna i förslaget rent faktiskt kan vara svåra att uppnå bör de nationella restaureringsplanerna ge det utrymme som krävs för **flexibilitet på nationell nivå**. De föreslagna målen och skyldigheterna gör det i allmänhet möjligt att ta hänsyn till särskilda förhållanden i medlemsstaterna (t.ex. genom inrättande av tillfredsställande indikatornivåer, fastställande av gynnsamma referensareal för livsmiljötyper eller tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöer och arter) och bygga vidare på bedömningar av bevarandestatus som gjorts inom ramen för naturvårdsdirektiven. Att fullt ut utnyttja denna flexibilitet kan, mot bakgrund av det brådskande behovet av att agera, bana väg framåt.

Se till att investeringarna lönar sig

I förslaget fastställs en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att de arealer där gott tillstånd har uppnåtts och där den tillräckliga kvaliteten hos livsmiljöerna för arterna har uppnåtts och de arealer där livsmiljötyperna förekommer **inte försämras**. Syftet med en sådan skyldighet är att säkerställa att **det finns ett effektivt skydd när bestämmelserna i naturvårdsdirektiven om förbättring eller bibehållande av bevarandestatusen är tillämpliga**, att restaureringsåtgärderna får långvariga effekter och att **de resurser som investeras i dessa åtgärder inte devalveras**.

Det föreslagna konceptet är **krävande när det gäller övervakning och bedömning samt i fråga om de omfattande förvaltningsåtgärder som skulle behöva införas i alla arealer där livsmiljötyper eller livsmiljöer för arter behöver bibehållas så att deras långsiktiga existens i gott tillstånd säkerställs**. Det är svårt att bedöma kostnaderna för ett krav på icke-försämring utanför Natura 2000 men de förväntas bli betydande, både med avseende på genomförandet av detta krav (hanteringen av markrättigheter och genomförandet av det administrativa och rättsliga system som behövs) och uppfyllandet av det i praktiken.

Det står dock klart att **skyldigheten har stor betydelse för förslagets tillämpningsområde och stor potential att i grunden bidra till naturvårdsdirektivens mål när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för livsmiljötyper och livsmiljöer för arterna i fråga på ett nationellt plan**. Dessa företeelsers tillstånd bedöms redan på nationell nivå inom ramen för det nuvarande regelverket, och därför skulle insatserna i samband med tillämpningen av principen om icke-försämring återspeglas positivt på detta område. Det finns belägg för att Natura 2000-nätverket visserligen är ett viktigt verktyg som bidrar till en gynnsam bevarandestatus men att det långt ifrån är tillräckligt för att uppnå de mål som anges i strategin.

I förslaget föreskrivs dock **möjligheter till undantag från principen om icke-försämring**. Ordförandeskapet har också i sin kompromisstext föreslagit **en övergång från en resultatbaserad till en insatsbaserad skyldighet**, med fokus på åtgärder som ska vidtas för att förhindra försämring. Ett alternativ i form av ”ingen nettoförsämring” har även lagts fram under diskussionerna. Eftersom många medlemsstater efterlyser en anpassning av förslaget till EU:s nuvarande regelverk i allmänhet bör denna viktiga synergi med naturvårdsdirektiven inte ignoreras. En möjlighet till en annan formulering eller, vid behov, ett förtydligande av möjligheterna till undantag bör därför stå i fokus för ytterligare diskussioner på teknisk nivå.

För att påskynda förhandlingarna uppmanas ministrarna att diskutera följande frågor:

1. *Anser ni, med tanke på det konstaterade behovet av att ta itu med den ständiga krisen för den biologiska mångfalden och för att bidra till att hantera klimatförändringarna och deras inverkan på samhället och ekonomin, att förslagets ambitionsnivå och den föreslagna tidsramen är lämpliga för att hantera denna dubbla utmaning?*
2. *Anser ni, med beaktande av den övergripande synergien mellan principen om "icke-försämring" och naturvårdsdirektiven, att det är en lämplig lösning för att säkerställa de långsiktiga miljömässiga och socioekonomiska fördelarna med sunda ekosystem och hållbarhet för de investerade resurserna?*

Talartid: tre minuter per medlemsstat