

Maria Forsberg

Ekologiskt funktionella paragrafer vid skydd och restaurering av natur

1 Inledning

Biologisk mångfald är i kris. Det är sen gammalt. Jag syftar då inte på den naturliga evolutionära process där arter genom historien har upphört att existera, utan på den kunskap som mänskligheten besitter sedan decennier om att mänsklig påverkan har påskyndat processen tio till hundratal gånger snabbare.¹ I decennier har strategier för att hejda förlusten av biologisk mångfald antagits, men vid varje målår har slutsatsen dragits att målet inte har kunnat nås.² Fortfarande är biologisk mångfald i kris.³

Sedan decennier finns även rättsakter på plats med syfte att skydda och bevara biologisk mångfald. Inom EU utgör de två naturvårdsdirektiven, fågeldirektivet⁴ (FD) och art- och habitatdirektivet⁵ (AHD), hörnstenarna i EU:s naturvårdsarbete. I Sverige har rättsakterna många gånger

¹ IPBES (2019), Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 1144 pages. ISBN: 978-3-947851-20-1, s. 207.

² Se t.ex. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur, COM(2022) 304 final, (Kommissionen 2022), s. 2 f.

³ IPBES (2019), s. 206 ff.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (kodifierad version).

⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj om bevarande av livsmiljö samt vilda djur och växter.

skapat en infekterad debatt om att vara alltför långtgående,⁶ men utvärderingar visar att arter och livsmiljöer som skyddas under direktiven till övervägande del saknar gynnsam bevarandestatus⁷. Så mycket som 81 % av livsmiljöerna och 63 % av arterna som skyddas under art- och habitatdirektivet har ogynnsam bevarandestatus.⁸ För att möta denna kris har EU inte bara antagit ännu en ny strategi för biologisk mångfald,⁹ utan även föreslagit en förordning om restaurering av natur (nedan restaureringsförordningen, RF).¹⁰ Förslaget och den nya strategin betonar att det inte är tillräckligt med att enbart skydda och bevara den natur som finns kvar.¹¹ För att kunna vända den negativa trenden behöver livsmiljöer även restaureras och i förekommande fall återetableras.

Den här artikeln granskar och diskuterar EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur i ljuset av tidigare rättsutveckling på området. Vilka brister finns i gällande rätt om skydd av natur och kan den nya förordningen läka dessa brister? Förordningen omfattar restaurering av såväl sötvattensekosystem som marina, terrestra och kustnära ekosystem. I fokus för den här artikeln ligger terrestra ekosystem och särskilt etableringen av funktionella ekologiska nätverk i landskapet.¹² Även om exempel kommer att ges från svensk rätt är perspektivet för artikeln främst EU-rättsligt.

⁶ Om debatten, se t.ex. Michanek, G., Darpö, J., Sandström, J., Skogsstyrelsens analys är alltför grund, Altinget, 1 mars 2022, <https://www.altinget.se/artikel/skogsstyrelsens-analys-ar-alltför-grund> (åtkomst 2 januari 2023).

⁷ "Gynnsam bevarandestatus" är det kvalitetsmål som åtgärder under art- och habitatdirektivet ska syfta mot. Begreppet definieras i art. 1.e AHD (livsmiljöer) och art. 1.i AHD (arter).

⁸ EEA Report No 10/2020, State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013–2018, s. 41 och 46.

⁹ Se EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv, COM(2020) 380 final.

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur, COM(2022) 304 final.

¹¹ Jfr även 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)) där behovet av ytterligare bindande lagkrav betonas.

¹² För en bredare analys om styrkor och svagheter med förslaget, se bl.a. Hoek, N. (2022), A critical analysis of the proposed EU regulation on nature restoration: have the problems been resolved?, European Energy and Environmental Law Review, 2022, Vol. 31, No 5, s. 320–333.

2 Bakgrund

Fågeldirektivet antogs redan år 1979 som ett svar på den negativa trend av minskande antal fåglar inom EU. Minskningen identifierades som ett allvarligt hot mot biologisk mångfald och mot det gemensamma arv medlemsstaterna är satta att förvalta.¹³ Som ett led i att genomföra Bernkonventionen¹⁴ kompletterades skyddet av fåglar år 1992 när art- och habitatdirektivet antogs. Genom direktivet skyddas numer även vissa listade livsmiljötyper¹⁵ och djur- och växtarter¹⁶.

Ett effektivt sätt att skydda naturen på är att skydda områden som sådana mot skadlig påverkan genom att inrätta så kallade områdesskydd.¹⁷ Att skydda all natur genom formellt skydd är dock inte görligt samtidigt som vissa naturvärden utanför skyddade områden också behöver skyddas för att kunna nå mål om att bevara biologisk mångfald. Det kan till exempel röra sig om hotade arter som migrerar över stora områden eller som förekommer i mindre populationer spridda i landskapet. Båda naturvårdsdirektiven bygger på dessa två kompletterande bevarandestrategier – skydd och bevarande av områden (Natura 2000-områden) och skydd av arter (artskyddsreglerna).

Trots uppenbara brister med direktiven, såsom att målen om gynnsam bevarandestatus inte nås, ansågs direktiven ”fit for purpose” år 2016.¹⁸ Många av de brister och otydligheter som finns i direktiven har i viss mån läkts genom en omfattande praxisbildning av EU-domstolen rörande såväl Natura 2000-bestämmelserna som artskyddsreglerna. Därtill har EU-kommissionen antagit flera vägledningar om tillämpningen av reglerna. I många fall har reglerna tolkats i en riktning som skapat utrymme för

¹³ Se preambeln till fågeldirektivet.

¹⁴ Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, Bern den 19 september 1979, SÖ 1983:30.

¹⁵ Se bilaga 1 AHD.

¹⁶ Se bilaga 2, 4 a och 4 b AHD.

¹⁷ Se t.ex. 7 kap. miljöbalken (1998:808, MB) där olika typer av formellt områdesskydd regleras såsom naturreservat och nationalparker. Notera dock att dessa områdesskydd ger skydd mot direkt mänsklig påverkan, inte indirekt påverkan genom t.ex. klimatförändringar. Om bristerna med art- habitatdirektivet i detta avseende, se Hoek (2022), s. 322.

¹⁸ Commission Staff Working Document Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directive), SWD (2016) 472 final.

mänsklig utveckling,¹⁹ men även i linje med att skapa ett funktionellt skydd av arter och livsmiljöer.

3 Krav på ekologisk funktionalitet i gällande rätt

Såväl bestämmelserna om Natura 2000 som artskyddsreglerna utgår från ekologiska kriterier vid tolkning och tillämpning av reglerna. Det är till exempel endast på basis av ornitologiska kriterier som medlemsstaterna får avgöra vilka områden som ska inrättas som Natura 2000-områden under fågeldirektivet.²⁰ Natura 2000-områden ska utses dels för vissa listade fågelarter under fågeldirektivet,²¹ och dels för listade livsmiljöer och djur- och växtarter under art- och habitatdirektivet.²² Även när det gäller att bedöma vilket skydd som områdena ska ges mot skadlig påverkan står områdets så kallade ekologiska integritet i centrum.²³ Om det finns en risk för att en plan eller ett projekt kan påverka ett område på ett betydande sätt, måste projektet enligt artikel 6.3 AHD förprövas.²⁴ Tillstånd kan som huvudregel endast ges om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha någon skadlig inverkan på bevarandemålen.²⁵ Undantag från förbudet att ge tillstånd till verksamheter som kan skada områdets integritet ges i artikel 6.4 AHD. De kumulativa förutsättningar för dispens är att det saknas alternativa lösningar, att projektet behöver genomföras av tving-

¹⁹ Se t.ex. nedan om EU-kommissionens pragmatiska tolkning av artskyddsförbuden i art. 12 AHD i relation till pågående markanvändning såsom jord- och skogsbruk.

²⁰ Se t.ex. C-235/04 Kommissionen mot Spanien, p. 26. Motsvarande gäller vid utseende av Natura 2000-områden under art- och habitatdirektivet, se C-371/98 (*First Corporate Shipping*).

²¹ Se art. 4.1 FD och bilaga 1. Kravet gäller även för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte listas i bilaga 1, under de förutsättningar som anges i art. 4.2 FD.

²² Se art. 3 AHD och bilaga 1 (livsmiljötyper) och bilaga 2 (arter).

²³ Bedömningen sker i ljuset av områdets bevarandemål, se art. 6.3 AHD och Kommissionens tillkännagivande C(2018) 7621 final, Bryssel den 21.11.2018, Förvaltning av Natura 2000-områden – Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG), s. 46 f.

²⁴ Undantag görs för de planer och projekt som hänger samman med skötseln och förvaltningen av området.

²⁵ Se C-127/02 (*Waddenzee*).

ande orsaker som har ett väsentligt samhällsintresse samt att ekologiska kompensationsåtgärder vidtas.

Vad gäller artskyddsreglerna kan först konstateras att artskyddet gäller såväl utanför som inom Natura 2000-områden. Genom artskyddsreglerna är det förbjudet att avsiktligt²⁶ döda, skada eller störa fåglar (artikel 5 FD) och vissa listade arter (artikel 12 AHD). Vid en bokstavstolkning av artskyddsreglerna i fågeldirektivet förefaller det endast vara fåglarna som sådana, deras ägg och deras bon som omfattas av skyddet. Vid en jämförelse med utformningen av artskyddsreglerna i art- och habitatdirektivet stärks den slutsatsen. När art- och habitatdirektivet antogs ansåg lagstiftaren det angeläget att inte bara skydda arten som sådan utan även viktiga livsmiljöer kopplade till arternas reproduktion och fortlevnad. Enligt art. 12.1.d AHD är det därför förbjudet att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser. Skyddet ansågs därtill så centralt för artbevarande att rekvisitet ”avsiktligt” slopades.²⁷ Något motsvarande skydd föreskrivs inte uttryckligen för fåglar i art. 5 FD. Om ett sådant skydd likväl finns återkommer jag till nedan.

Syftet med skyddet av parnings- och rastplatser är att tillgodose områdenas funktion för arterna vad gäller fortplantning och vila. Man brukar tala om områdets ekologiska funktionalitet.²⁸ Redan en gradvis försämring av livsmiljöernas funktion omfattas av förbudet i artikel 12 AHD.²⁹ Just fokus på områdets funktion kan dock även skapa utrymme för mänsklig verksamhet i områden med skyddade arter. Genom en pragmatisk tolkning av reglerna menar EU-kommissionen att förbuden i artikel 12.1.d AHD inte triggas trots att delar av en ”parnings- eller rastplats” påverkas, om åtgärder vidtas för att säkerställa *kontinuerlig eko-*

²⁶ Av EU-domstolens praxis följer att det är tillräckligt med en medveten risk för att avsiktlighetsrekvisitet ska vara uppfyllt, se t.ex. C-103/00 (*Caretta caretta*) och C-221/04 (*spanska uttern*), p. 71. Se vidare om rekvisitet ”avsiktligt” i Darpö, J., och Lindahl, H., Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Om artskydd vid prövning av vindkraftverk – analys del II, JP Miljönet 2015-10-08, och Michanek, G., Artskyddet, politiken och juridiken, i Blomstrand, S., Carlsson, M., Mattson, D., Skarhed, A., Unger, S. (red), Bertil Bengtsson 90 år, Jure 2016, s. 388.

²⁷ Se mål C-98/03 där EU-domstolen bekräftar att lagstiftaren har haft för avsikt att ge dessa livsmiljöer ett starkare skydd.

²⁸ EU-kommissionen (2021), Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, C(2021) 7301 final, 34.

²⁹ EU-kommissionen (2021), s. 38.

logisk funktion (KEF).³⁰ En verksamhet, t.ex. skogsbruk, som påverkar delar av en parnings- eller rastplats behöver således inte söka dispens från förbudet i enlighet med artikel 16 AHD, om så kallade KEF-åtgärder vidtas som garanterar att områdets funktion för den specifika arten inte försämras. Försiktighetsprincipen är vägledande för prövningen. Det måste råda en ”hög grad av säkerhet att åtgärderna räcker för att undvika skada eller förstörelse”.³¹ För att kunna säkerställa att KEF upprätthålls krävs ett rättsligt ramverk med formella rutiner, såsom ett tillstånds- eller planeringssystem,³² liksom goda kunskaper om områdets ekologi.³³

För att återgå till fåglarna finns som nämnts inget uttryckligt förbud mot att skada fåglars parnings- eller rastplatser i art. 5 FD. Direktivet föreskriver förbud mot att avsiktligt förstöra eller skada fåglarnas bon och ägg (art. 5 b) och att avsiktligt störa fåglarna, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperioder (art. 5 d). Detta har domstolen emellertid tolkat som att artikel 5 FD kräver ”att medlemsstaterna antar ett heltäckande och effektivt regelverk [...] genom att – i likhet med vad som föreskrivs i artikel 12 i [art- och habitatdirektivet] – genomföra konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att ovannämnda förbud respekteras [här artikel 5 b och d FD], vilka främst syftar till att skydda häcknings- och rastplatserna för de fåglar som omfattas av fågeldirektivet”, det vill säga samtliga vilda fågelarter.³⁴

Även vid tolkningen av fågeldirektivet ligger således ekologisk funktionalitet i fokus. Att den svenska implementeringen av naturvårdsdirektivens artskyddsregler nyligen har förändrats och numer återger respektive artikel, artikel 5 FD och artikel 12 AHD, mer bokstavstroget i separata paragrafer,³⁵ innebär således inte ett försämrat skydd för fåglars häck-

³⁰ EU-kommissionen (2021), s. 40.

³¹ EU-kommissionen (2021), s. 40.

³² EU-kommissionen (2021), s. 18 ff. och s. 40. Se vidare Forsberg, M., Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten, *Nordisk Miljörättslig Tidskrift*, 2018:1.

³³ EU-kommissionen (2021), s. 35.

³⁴ C-441/17 (*Białowieża*), p. 252. Se även de förenade målen C-473/19 och C-474/19 (*Skydda Skogen*), p. 35 där EU-domstolen bekräftar tolkningen. Att direktivet omfattar skydd av samtliga vilda fåglar, inte bara de som är listade under direktivet eller är hotade eller sårbara, se art. 1 FD och de förenade målen C-473/19 och C-474/19, p. 45.

³⁵ Jfr 4 och 4 a §§ med den tidigare lydelsen av 4 § i artskyddsförordningen (2007:845). Den tidigare implementeringen av naturvårdsdirektivens artskyddsförbud reglerades i en och samma paragraf och följde då samma lydelse som art. 12 AHD, vilket innebar att lydelsen även inbegrep skydd av fåglars fortplantningsområden och viloplatser.

nings- och rastplatser eftersom den svenska rätten ska tolkas i ljuset av EU-rätten och EU-domstolens praxis.³⁶

4 Brister i gällande rätt

Som beskrivits ovan finns redan långtgående krav på medlemsstaterna att skydda arter och vissa listade livsmiljöer genom de två naturvårdsdirektiven. Att biologisk mångfald likväl befinner sig i kris inom EU beror till viss del på ett otillräckligt genomförande av existerande regelverk,³⁷ men nuvarande regelverk har dock även uppenbara luckor. Ett sådant exempel är skydd av listade livsmiljöer. Till skillnad från listade arter, som både skyddas via reglerna om Natura 2000 och artskyddsreglerna, saknas skydd under art- och habitatdirektivet för listade livsmiljöer *utanför* Natura 2000-områden. För att nå mål om att bevara biologisk mångfald finns ett behov av att åstadkomma funktionella ekologiska nätverk i landskapet, så kallad grön infrastruktur, vilket kräver naturvårdsinsatser även utanför skyddade områden.³⁸ Det finns idag inga krav i naturvårdsdirektiven på att åstadkomma en sådan grön infrastruktur i landskapet. Artikel 10 i art- och habitatdirektivet anger förvisso att medlemsstaterna ska *sträva efter att främja* skötseln och förvaltningen av de ”element i naturen [utanför Natura 2000-områden] som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter”, men det gäller bara i den mån medlemsstaterna anser det nödvändigt.³⁹ Trots den avgörande betydelsen av dessa element, liksom behovet av att skapa konnektivitet mellan skyddade områden, är det idag tillåtet att bruka naturen utanför Natura 2000-områden på ett sådant sätt att den fragmenteras eller helt försvinner.⁴⁰ Detta gäller även de listade livsmiljöer som under art- och habitatdirektivet har identifie-

³⁶ Se förordningsmotiv fm 2022:05 till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), s. 3 f. och SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, del 2, s. 1054.

³⁷ Se t.ex. EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, s. 3 f. och där angivna källor.

³⁸ Se vidare om behovet av konnektivitet och naturvårdsstrategi på landskapsnivå, Michanek, G., Bostedt, G., de Jong, J., Ekvall, H., Forsberg, M., Hof, A., Sjögren, J., Zabel von Felten, A., (2019), Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk, Naturvårdsverkets rapport 6909, s. 17 ff. Se även Riksrevisionen, Skyddet av värdefull skog, rapport RIR 2018:17, s. 6.

³⁹ Art. 10 AHD.

⁴⁰ Undantaget det skydd som ges livsmiljöer inom ramen för artskyddsreglerna, d.v.s. om livsmiljön utgör en rast- eller parningsplats för listade arter eller för fåglar, om dessa skulle komma att störas av att livsmiljön försämras, jfr art. 5 FD och art. 12 AHD.

rats som prioriterade livsmiljötyper, till exempel västlig taiga, och oaktat om livsmiljön har gynnsam bevarandestatus eller inte.

En annan brist med naturvårdsdirektiven är att de inte uttryckligen föreskriver en proaktiv förvaltning av landskapets värden utifrån ett landskapsperspektiv. Av EU-domstolens praxis och kommissionens vägledningar går dock att utläsa att bestämmelserna om artskydd behöver vila på en förebyggande strategi för att reglerna ska kunna implementeras och tillämpas på ett tillfredställande sätt.⁴¹ I Sverige saknas i mångt och mycket en sådan förebyggande strategi liksom beaktande av landskaps-ekologiska förhållanden vid beslutsfattande om skydd och nyttjande av naturresurserna.⁴² Detta resulterar i en ad hoc-tillämpning av artskyddsreglerna där beslutsfattandet styrs av reaktiva processer (till exempel genom en inkommen avverkningsanmälan) snarare än proaktiv förvaltning. Istället för att utvärdera landskapets värden och planera för var brukande respektive bevarande lämpligast bör äga rum, har principen om först till kvarn gjort sig gällande.⁴³ Först när KEF inte längre kan upprätthållas har en åtgärd förbjudits. I praktiken har det inneburit att det inte alltid är de mest optimala och kostnadseffektiva ytorna i landskapet som skyddats för att till exempel åstadkomma konnektivitet.⁴⁴ Tillämpningen kan även upplevas som oförutsebar för markägare och andra aktörer i landskapet.

Ytterligare ett tillkortakommande med nuvarande regelverk är att fokus ligger vid skydd och bevarande av redan existerande livsmiljöer, trots att dessa många gånger är för få, för små eller för spridda i landskapet för att kunna säkerställa ett effektivt skydd av biologisk mångfald.⁴⁵

⁴¹ Se t.ex. de förenade målen C-473/19 och C-474/19 (*Skydda Skogen*), p. 77 och EU-kommissionen (2021), s. 20 och s. 40.

⁴² Se vidare Michanek et al. (2019), avsnitt 3.8 och s. 39 ff. Jfr Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets pågående regeringsuppdrag om att ta fram förebyggande strategier och arbetssätt, riktlinjer och vägledningar för artskydd i skogen, regeringsbeslut M2022/00809 av den 13 april 2022. Uppdraget ska rapporteras senast den 30 september 2023.

⁴³ Se Forsberg (2018), s. 86.

⁴⁴ Riksrevisionen (2018), s. 6 och 34 f.

⁴⁵ Om bristen på livsmiljöer i skogen, se Skogsstyrelsen, *Levande skogar – fördjupad utvärdering 2023*, Rapport 2022/12, s. 23.

5 Förslag till förordning om restaurering av natur

Den nu föreslagna förordningen om restaurering av natur är en del av EU:s gröna giv.⁴⁶ Förordningen har som målsättning att bidra till återhämtning av biologisk mångfald, resilient natur och att nå mål om begränsning av, och anpassning till, klimatförändringen.⁴⁷ Genom förordningen föreslås rättsligt bindande mål om att återskapa skadade ekosystem. Kommissionen lyfter särskilt fram behovet av att restaurera ekosystem som har störst potential att fånga in och lagra koldioxid liksom att förebygga och minska effekterna av klimatförändringen.⁴⁸

Restaureringsmålen och restaureringsskyldigheter anges i förordningens kapitel II och en central artikel i sammanhanget är artikel 4. Här anges rättsligt bindande krav på dels restaurering till *gott tillstånd*⁴⁹ av de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I och dels krav på återetablering av dessa livsmiljötyper.⁵⁰ Sådana åtgärder ska senast år 2030 vidtas för minst 30 % av arealen för livsmiljötypen som inte är i gott tillstånd, alternativt den ytterligare areal som krävs för att uppnå gynnsam referensareal⁵¹. Senast år 2040 gäller att motsvarande ska ha uppnåtts på minst 60 % av arealen och senast år 2050 på minst 90 % av arealen. I artikel 4 stipuleras även krav på att kontinuerligt åstadkomma förbättringar av de listade

⁴⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, 55 %-paketet ("Fit for 55"): nå EU:s klimatomål 2030 för klimatneutralitet, COM(2021) 550 final.

⁴⁷ Art. 1 RF.

⁴⁸ Se Arbetsdokument från kommissionens avdelningar sammanfattningar av konsekvensbedömningsrapporten, följedokument till förslag Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur, (SWD)2022 168 final, s. 1.

⁴⁹ *Gott tillstånd* definieras som "ett tillstånd där de viktigaste egenskaperna hos ett ekosystem, dvs. dess fysiska, kemiska, kompositionella, strukturella och funktionella tillstånd och dess landskaps- och havsmiljöelement, avspeglar den höga nivå av ekologisk integritet, stabilitet och resiliens som är nödvändig för att säkerställa att det bibehålls på lång sikt", se art 3(4) RF.

⁵⁰ Se art. 4.1 och 4.2 RF.

⁵¹ Med *gynnsam referensareal* avses "den totala arealen av en livsmiljötyp i en viss biogeografisk region eller marin region på nationell nivå som anses vara det minimum som krävs för att säkerställa långsiktig livskraft hos livsmiljötypen och dess arter samt samtliga dess signifikanta ekologiska variationer inom dess naturliga intervall, och som består av arealen för livsmiljötypen och, om den arealen inte är tillräcklig, den areal som är nödvändig för att återetablera livsmiljötypen", se art. 3(5) RF.

livsmiljötyperna liksom att ett försämringsförbud ska gälla.⁵² I kapitel två finns även specifika restaureringskrav kopplade till särskilda ekosystem, till exempel restaurering av marina ekosystem (artikel 5), urbana ekosystem (artikel 6), jordbruksekosystem (artikel 9) och skogliga ekosystem (artikel 10). Här återfinns även vissa specifika målsättningar och krav kopplade till restaurering av populationer av pollinatörer (artikel 8).

I de nästföljande kapitlen i förordningen finns krav på att anta nationella restaureringsplaner (kapitel III) och övervakning och rapportering (kapitel IV). I det följande kommer några delar av förordningen att belysas och analyseras något djupare.

6 Styrkor och brister med restaureringsförordningen i ljuset av gällande rätt

6.1 Holistiskt perspektiv och samordning

Restaureringsförordningen är ett ambitiöst förslag som förutsätter proaktiv planering från ett landskapsperspektiv liksom en koordinerad förvaltning av olika funktioner och element i landskapet, såsom kolbindning, biologisk mångfald och vattenförvaltning. Med den föreslagna förordningen tas ett mer holistiskt perspektiv på förvaltningen av natur och en styrka med förordningen är att den redan i målsättningen kopplar samman restaurering av natur med förutsättningar för att nå klimatmål. Den uttryckliga kopplingen mellan biologisk mångfald och klimatet har ett signalvärde i sig. En begränsning av klimatförändringen och anpassningen till dess effekter går hand i hand med resilienta ekosystem. Även om dagens omfattande regelmassa på miljöområdet många gånger utgår från ekologiska gränser och adaptiv förvaltning, präglas den också av stuprörslösningar där olika element regleras separat, såsom rättsakter om vatten, skydd av arter och livsmiljöer, klimat, kemikalier, etcetera. Den nu föreslagna förordningen har ambitionen att både komplettera befintliga rättsakter liksom att förbättra samordningen mellan dessa.⁵³ Trots ambitionen finns vissa otydligheter vad gäller vissa konkreta kopplingar och möjliga konflikter mellan förslaget och befintliga rättsakter, något som kommer att uppmärksammas nedan.

⁵² Se art. 4.6 och 4.7 RE.

⁵³ Se Kommissionen (2022), s. 4.

6.2 Livsmiljöer, konnektivitet och strukturer i landskapet

Det centrala bidraget med förordningen är att den kompletterar existerande regelverk genom att livsmiljöer inte bara ska skyddas och bevaras utan vid behov även restaureras och återetableras. Vad gäller den ovan beskrivna bristen i gällande rätt rörande skydd av livsmiljöer utanför Natura 2000-områden utgör förordningen en tydlig förstärkning. Listade livsmiljöer ska såväl restaureras till gott tillstånd (artikel 4.1 RF) som återetableras i landskapet för att uppnå gynnsam referensareal (artikel 4.2 RF). Därutöver gäller att medlemsstaterna både ska säkerställa att de arealer där livsmiljötyperna redan förekommer *inte försämrats* (artikel 4.7 RF)⁵⁴ och att de livsmiljötyper som är föremål för restaureringsåtgärder uppvisar en kontinuerlig *förbättring* av tillståndet tills ett gott tillstånd uppnås (artikel 4.6 RF). Att de kvalitativa och kvantitativa kraven därtill ställs upp med angivande av tidsfrister ska heller inte underskattas när det gäller att styra mot uppsatta mål om att hejda förlusten av biologisk mångfald.⁵⁵ En brist med förordningen är dock att förordningen inte ställer upp bindande mål om förbättrad konnektivitet i samband med restaureringsåtgärder.⁵⁶ När restaureringsåtgärder vidtas i enlighet med de krav som ställs i artikel 4.1 och 4.2 RF ska medlemsstaterna endast ”*ta hänsyn till behovet av konnektivitet*” mellan livsmiljötyperna.⁵⁷

En annan begränsning med förordningen är att flera av de krav som ställs på skydd och restaurering endast kopplar till de livsmiljöer som listas i förordningens bilagor.⁵⁸ Kommissionen har förvisso befogenhet att vid behov ändra i bilagorna, men enligt förslaget ska den befogenheten bara gälla i 5 år från den dag förordningen träder ikraft.⁵⁹ Även andra element i landskapet kan dock vara av central betydelse för biologisk mångfald och som med nuvarande utformning av förslaget tenderar att

⁵⁴ Jfr försämringsförbudet i art. 4.1 a.i ramvattendirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, och EU-domstolens skarpa skrivningar om försämringsförbudet i C-461-713 (*Weserdomen*).

⁵⁵ Se Kommissionen (2022), s. 8 och vidare Hoek (2022), s. 327 f.

⁵⁶ Se vidare Hoek (2022), s. 332 och nedan om skoglig konnektivitet som indikator i skogliga ekosystem.

⁵⁷ Se art. 4.5 RF (min kursivering).

⁵⁸ Det gäller t.ex. de krav som ställs i art. 4.1, 4.2 och 4.7 RF vilka endast tillämpas i relation till de livsmiljöer som listas i bilaga I.

⁵⁹ Se art. 19 respektive art. 20.2 RF och Hoek (2022), s. 331 vad gäller kritik mot denna begränsning.

komma i skymundan. Ett sådant exempel är urbana blå miljöer, det vill säga dammar och andra vattenmiljöer inom städer. Förordningen ställer krav på restaurering av urbana ekosystem, men här är det särskilt de gröna miljöerna som ligger i fokus.⁶⁰ Mot bakgrund av den stora vikt de blå miljöerna fyller även i urbana områden, inte minst för pollinatörer, skulle dessa miljöer ha kunnat uppmärksammas särskilt i förordningen.⁶¹ Att vända minskningen av populationer av pollinatörer är en mycket angelägen målsättning, varför förordningen också ställer särskilda krav på restaurering av populationer av pollinatörer, men krav på särskilda strukturer i landskapet för att främja pollinatörer ställs inte upp.⁶²

Utöver kraven på restaurering av listade livsmiljöer enligt artikel 4 RF finns, som nämnts ovan, även särskilda krav på restaurering av särskilt utpekade ekosystem. Enligt artikel 10.1 RF ska medlemsstaterna, med koppling till skogliga ekosystem, även ”genomföra de restaureringsåtgärder som behövs för att förbättra den biologiska mångfalden i skogsekosystem.” Utöver detta generella krav ställs i artikel 10.2 RF mer konkreta

⁶⁰ Se art. 6 RF. Urbana grönområden definieras som ”alla gröna urbana områden, lövskogar, barrskogar, blandskogar, naturliga gräsmarker, hedmarker, övergångsstadium i skog- och buskmark och områden med sparsam vegetation – som finns i städer, mindre städer och förorter beräknat på grundval av uppgifter från Copernicus landmiljöövervakningstjänst som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/696”, se art. 3(13) RF. Dammar synes på vissa ställen inordnas under urbana grönområden, jfr bilaga 7, p. 29, men lyfts inte särskilt. Urbana blå miljöer hänvisas inte till i förordningen och definieras därför heller inte. Jfr mål 12 i den nya strategin för biologisk mångfald under konventionen om biologisk mångfald där såväl ”green and blue spaces” i urbana miljöer lyfts, se Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4, 19 december 2022.

⁶¹ Williams, P., Whitfield, M., Biggs, J., Bray, S., (2004), Comparative biodiversity of rivers, streams, ditches and ponds in an agricultural landscape in Southern England, *Biological Conservation* 115, 329–341, Biggs, J., von Fumetti, S., Kelly-Quinn, M., (2017), The importance of small waterbodies for biodiversity and ecosystem services: implications for policy makers, *Hydrobiologia* 793, 3–39; Downing, J.A., Prairie, Y.T., Cole, J., Duarte, C. M., (2006), The global abundance and size distribution of lakes, ponds, and impoundments, *Limnology and Oceanography Methods* 51, 2388–2397, Williams, P., Whitfield, M., Biggs, J., Bray, S., (2004), Comparative biodiversity of rivers, streams, ditches and ponds in an agricultural landscape in Southern England, *Biological Conservation* 115, 329–341.

⁶² Se art. 8 RF. Här skulle t.ex. krav kunna ställas på en ökande trend av bryn, äldre träd med håligheter, död ved och småvatten såsom dammar. Detta kan jämföras med motsvarande reglering i artikel 10.2 RF rörande restaurering av skogsekosystem där dylika indikatorer räknas upp.

krav på medlemsstaterna att uppnå en ökande trend av olika uppräknade indikatorer i skogsekosystemet. Detta är i grunden en förstärkning, men vad gäller de valda indikatorerna och formuleringen av dessa finns dock viss risk för kontraproduktiva resultat.⁶³ I förordningen listas exempelvis en ökande trend av andel skogar med "olikåldrig struktur" vilket inte nödvändigtvis kommer att innebära att antalet *äldre* träd kommer att öka,⁶⁴ något som är särskilt viktigt för biologisk mångfald. Indikatorerna pekar även på en ökande trend av "skoglig konnektivitet" men utan att samtidigt ställa kvalitativa krav. Även unga, monotona produktionsskogar kan falla under begreppet "skoglig konnektivitet" trots att dessa i förekommande fall kan fungera som en barriär för spridning av arter. Inte heller kopplas indikatorn om ökning av mängden död ved till viss kvalitet. Även andra indikatorer som inte listas skulle kunna övervägas, såsom indikatorer för ett heterogent skogsekosystem vad gäller olikartade trädslag liksom skyddszoner mot vatten. Skyddszoner mot vattendrag kan skapa naturliga och värdefulla spridningskorridorer i landskapet.⁶⁵ Även om formuleringen av indikatorerna skulle kunna förtydligas utgör förslaget ett viktigt komplement till existerande rättsakter och kan skapa incitament till att utveckla mer naturnära bruksmetoder,⁶⁶ något som ligger i linje med EU:s nya skogsstrategi och svenska miljömål.⁶⁷

⁶³ Artikel 10.2 RF ska dock även läsas tillsammans med bilaga VI RF.

⁶⁴ Jfr dock här förslagen i bilaga VII på sådana restaureringsåtgärder som medlemsstaterna enligt art. 11.8 RF ska använda när de utarbetar restaureringsplaner. I p. 10 bilaga VII anges exemplet att öka ekologiska element i skogen, t.ex. "stora, gamla och döende träd (habitatträd)".

⁶⁵ Se t.ex. Forsberg, M., Larsson, A., En ny svensk skogsmodell – Förslag till rättsliga förstärkningar för att nå miljö- och skogspolitiska mål, Working Paper 2015:3, Uppsala Faculty of Law, s. 44.

⁶⁶ Jfr bilaga VII p. 13 RF där ett exempel på restaureringsåtgärd att använda vid upprätande av restaureringsplan enligt art. 11 RF anges vara att använda metoder för "naturnära" och "hyggesfritt skogsbruk". Kraven på indikatorer i art. 10.2 RF kan även jämföras med den naturvårdshänsyn som regleras under 30 § skogsvårdslagen (1979:429) som dock inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

⁶⁷ Se Ny EU-skogsstrategi för 2030, Com(2021) 572 final och utvärderingen av svenska miljömål, t.ex. Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av miljömålet Levande skogar, Rapport 2022/12, s. 20.

6.3 Restaureringsplaner, kunskap och förankring

Ett annat centralt bidrag med förordningen är etableringen av restaureringsplaner.⁶⁸ Enligt artikel 11.1 RF ska medlemsstaterna ”utarbeta nationella restaureringsplaner och genomföra den förberedande övervakning och forskning som behövs för att identifiera de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att uppfylla de mål och skyldigheter som fastställs i artiklarna 4–10, med beaktande av aktuell vetenskaplig evidens.” Planerna har potential att utgöra ett viktigt bidrag till att åtgärda nuvarande brist på proaktiv förvaltning och bristande hänsyn till landskapsekologiska förhållanden vid beslutsfattande.⁶⁹ Även om förslaget med restaureringsplaner är ett välkommet inslag i förvaltningen av natur finns vissa utmaningar med förslaget, såsom att få restaureringsplanerna på plats redan till år 2025 och inom den snäva tidsramen hinna förankra planerna hos berörda aktörer.

Det är utan tvekan så att den allvarliga situation vi befinner oss i kräver brådskande åtgärder. Det är inte tillräckligt att endast bevara existerande naturvärden. Vi behöver även restaurera och återetablera livsmiljöer, strukturer och funktioner i landskapet, inte minst för att ekosystem ska kunna tackla konsekvenserna av och stävja klimatförändringen. Samtidigt krävs dock både tid och kunskap för att kunna identifiera, överväga och konsekvensbedöma hur och var i landskapet sådana åtgärder bör vidtas.⁷⁰ Att restaurera och återetablera en livsmiljötyp kan till exempel komma att ske på bekostnad av det (nya) naturtillstånd som råder där med därtill kopplade arter. I förekommande fall kan åtgärderna rent av komma i konflikt med andra regelverk, såsom artskyddsreglerna i naturvårdsdirektiven.⁷¹ Innan en restaureringsplan tas fram behöver kunskapsunderlaget breddas och fördjupas för att identifiera och värdera befintliga livsmiljöer och strukturer i landskapet, behovet av restaurering liksom arealer för återetablering. En utmaning med att ta fram restaurerings-

⁶⁸ Se kap. III RF.

⁶⁹ Om hur en dylik proaktiv förvaltningsmodell skulle kunna utvecklas, se Michanek et al. (2019) och SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, avsnitt 11.8 om livsmiljöunderlag.

⁷⁰ Jfr art. 11.1 RF. Vidare om behovet av kunskap vid planering av landskapet, se Michanek et al. (2019), s. 49 f.

⁷¹ Hur sådana potentiella konflikter ska lösas uppmärksammas inte tydligt i förordningen, något som utvecklas nedan.

planer är bristen på tillräcklig kunskap.⁷² Ett incitament för medlemsstaterna att påskynda kartläggningen av landskapets värden genom till exempel inventering,⁷³ är dock kraven på restaurering av livsmiljöer till *gott tillstånd* enligt artikel 4.1 RF. Enligt artikel 4.4 RF leder nämligen otillräcklig kunskap om livsmiljöernas tillstånd till att det inte bedöms vara i gott tillstånd.

I samband med att medlemsstaterna antar restaureringsplanerna ska de även sträva efter att ”optimera ekosystemens ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner samt deras bidrag till hållbar utveckling”.⁷⁴ Därtill ska de identifiera synergier med klimatarbetet och säkerställa en öppen och inkluderande samrådsprocess där allmänheten i ett tidigt skede får effektiva möjligheter att delta i framtagandet av planerna.⁷⁵ Den tid som medlemsstaterna ges för att ta fram ett första utkast till restaureringsplan är mot den bakgrunden snävt tilltagen och mindre realistisk. Tiden är förvisso knapp att till år 2030 nå mål om biologisk mångfald och att stävja klimatförändringarna, i det arbetet får restaureringsplaner närmast betraktas som en förutsättning för att nå dit, men för att skapa goda förutsättningar för en väl genomtänkt planering och för att nå avsett resultat är det även av central vikt att utrymme ges för att förankra arbetet hos berörda aktörer.⁷⁶

Mot bakgrund av det stora privata markägandet i Sverige är det sannolikt att många markägare kommer att påverkas av förordningens genomförande. För att optimera både naturvårdsinsatser och nyttjande av naturens resurser krävs planering och samarbete över ägargränser.⁷⁷ Som kommissionen påpekar i sitt förslag krävs samordnade åtgärder i stor skala

⁷² I sammanhanget kan nämnas att regeringen har gett Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. Uppdraget ska delredovisas 30 juni 2023, men slutredovisas först 30 juni 2027, se regeringsbeslut N2022/01391, Uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.

⁷³ Krav på att kartlägga och övervaka landskapets värden finns redan i flera rättsakter och konventioner, se t.ex. art. 11 AHD och art.6 i europeiska landskapskonventionen.

⁷⁴ Se art. 11.9 RF.

⁷⁵ Se art. 11.5 och 11.11. RF.

⁷⁶ Om vissa markägarorganisationers invändningar mot förslaget, bl.a. rörande avsaknaden av ett bottom-up-perspektiv, se Halleux, V, EU nature restoration regulation. Setting binding targets for healthy ecosystems, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS_BRI\(2022\)738183_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS_BRI(2022)738183_EN.pdf) (åtkomst 2 januari 2023), s. 10.

⁷⁷ Se vidare Michanek et al. (2019), avsnitt 5.

för att adressera förlusten av biologisk mångfald.⁷⁸ Idag saknas uttryckliga krav på proaktiv förvaltning av arter och livsmiljöer ur ett landskapsperspektiv, men som beskrivits ovan följer det av EU-domstolens praxis och kommissionens vägledning att en förebyggande strategi behövs för att implementera kraven under naturvårdsdirektiven. En restaureringsplan bör därför, som i viss utsträckning även framgår av artikel 11.7 RF, samordnas med de krav som följer av naturvårdsdirektiven. Ett sådant krav är att övervaka bevarandestatusen hos livsmiljöer och arter liksom att regelbundet rapportera genomförandet av de åtgärder som vidtagits till följd av kraven i art- och habitatdirektivet.⁷⁹ Även under restaureringsförordningen ställs krav på övervakning av bland annat tillståndet för livsmiljötyperna.⁸⁰ Här bör systemen och cyklerna för övervakning kunna samordnas för att sedan kunna ligga till grund för den översyn av de nationella restaureringsplanerna som ska äga rum vart tionde år.⁸¹ En synbar brist med förslaget till förordning är att övervakningen enligt artikel 17.2 RF ska inledas först när restaureringsåtgärder har införts. Rimligen bör övervakning påbörjas redan innan sådana restaureringsåtgärder vidtagits för att kunna dokumentera och jämföra trender och förändringar.

6.4 Genomföranderegler

Restaureringsplanerna utgör ett viktigt genomförandeinstrument. Även om förslaget med restaureringsplaner konkretiserar mål och åtgärder som behöver genomföras för att nå syftet med förordningen, kommer planerna att behöva kompletteras med förprövning av vissa åtgärder och verksamheter på nationell nivå. För att medlemsstaterna ska kunna *säkerställa* att en försämring inte sker av livsmiljötyperna i bilaga I,⁸² kommer bedömningar att behöva göras i varje enskilt fall. Att en bedömning ska ske från fall till fall när en förbjuden försämring kan förväntas utanför Natura 2000-områden anges särskilt i artikel 4.8 RF. I artikeln anges när undantag får ske från förbudet mot försämring i artikel 4.7 RF och från kravet på kontinuerlig förbättring i art. 4.6 RF.

⁷⁸ Kommissionen (2022), s. 7.

⁷⁹ Se art. 11 respektive art. 17 AHD.

⁸⁰ Se art. 17.1 RF.

⁸¹ Se art. 15 RF.

⁸² Se art. 4.7 RF.

Vad gäller projekt som får undantas från försämringsförbudet och kravet på kontinuerlig förbättring *utanför* Natura 2000-områden kan det noteras att det bara rör sig om projekt av tvingande allmänintresse som saknar mindre skadliga alternativ.⁸³ Formuleringen får förmodas erbjuda ett starkare skydd än motsvarande skydd för arter under naturvårdsdirektiven. Med andra ord kommer listade livsmiljöer, som idag saknar skydd utanför Natura 2000-områden, att ges ett starkare skydd än arter. Rättsakterna kan tänkas vara parallellt tillämpliga i många situationer. Vid en jämförelse av dispensgrunderna under de olika rättsakterna ser vi att fler giltiga skäl för ett projekt erbjuds under art- och habitatdirektivet än under restaureringsförordningen.⁸⁴ Till exempel är en giltig grund för dispens att undvika allvarlig skada på skog.⁸⁵ En sådan dispensgrundande åtgärd kan vara att avverka skog för att förhindra fortsatt angrepp av granbarkborre. I svensk rätt finns idag tvingande regler om uttag av virke vid granbarkborreangrepp.⁸⁶ Beroende på hur rekvisitet ”projekt av tvingande allmänintresse” kommer att tolkas, kan en konsekvens av den nya förordningen bli att dispens för en sådan avverkning kan ges från art- och habitatdirektivet men inte från restaureringsförordningen. Detta kan komma att leda till problematiska konsekvenser, inte minst då skadeangrepp kan tänkas öka till följd av ett varmare klimat.

Det finns även vissa otydligheter kring hur restaureringsförordningen förhåller sig till reglerna om Natura 2000 i art- och habitatdirektivet. Artikel 4.9 c RF anger förutsättningarna för undantag från försämringsförbudet och kravet på kontinuerlig förbättring för planer och projekt *inom* Natura 2000-områden. Enligt artikeln får endast projekt som har godkänts i enlighet med artikel 6.4 AHD undantas från skyldigheterna som följer av artikel 4.6 och 4.7 RF. Konstruktionen förefaller förutsätta att det endast är projekt med så omfattande påverkan på områdets ekolo-

⁸³ Se art. 4.8(c) RF. Förutom att undanta enskilda projekt från kraven i 4.6 och 4.7 RF, kan medlemsstaterna motivera avsteg från skyldigheterna som följer av art. 4.6 och 4.7 RF med hänvisning till (a) force majeure och (b) oundvikliga livsmiljöförändringar som orsakas direkt av klimatförändringar.

⁸⁴ Utöver ett giltigt skäl för projektet är förutsättningarna för dispens att projektet inte innebär att upprätthållande av gynnsam bevarandestatus försvåras eller att lämpliga alternativa lösningar finns att tillgå.

⁸⁵ Se art. 16.1.b AHD.

⁸⁶ Se 7 § växtskyddslagen (2022:725) och vidare Helmius, L., Bland granar och granar – Om skadestånd vid granbarkborreangrepp i skog, Nordisk Miljörättslig Tidskrift, 2022:1, s. 25–43.

giska integritet att de i enlighet med huvudregeln i artikel 6.3 AHD inte skulle ha getts tillstånd, men som uppfyller kraven på undantagen i artikel 6.4 AHD, som kan ges undantag under restaureringsförordningen.⁸⁷ Ett frågetecken i sammanhanget rör skötselåtgärder kopplade till Natura 2000-områden. Som beskrivits ovan är dessa undantagna från krav på bedömning under artikel 6.3 AHD och således tillåtna (och behövliga) under art- och habitatdirektivet.⁸⁸ Inom Natura 2000-områden kan flera olika livsmiljötyper de facto förekomma, men alla utgör inte nödvändigtvis områdets skyddsobjekt. Skötseln av områdets skyddsobjekt kan komma att ske på bekostnad av andra livsmiljötyper som inte faller under det aktuella områdets bevarandemål, men väl under artikel 4.6 och 4.7 RF. Under art- och habitatdirektivet finns således en lösning på hur skyddet för olika livsmiljötyper ska prioriteras i relation till varandra, vilket synes saknas under restaureringsförordningen.

Avslutningsvis ska uppmärksammas att även om försämringsförbudet i artikel 4.7 RF utgör ett viktigt komplement till det skydd av livsmiljöer som ges i art- och habitatdirektivet, kommer det samtidigt att medföra konsekvenser för de aktörer som brukar berörd areal. Livsmiljöerna kan i förekommande fall motsvara betydande arealer och kravet på icke-försämring kan komma att göra intrång i pågående markanvändning i den utsträckning att ersättningsrätt aktualiseras för markägaren.⁸⁹ Att medlemsstaterna även ska *säkerställa* att arealerna inte försämrats kan också tänkas utmana nuvarande system med frivilliga avsättningar inom skogsbruket. En frivillig avsättning är just frivillig och ingen garanti för att området kommer att bevaras utan försämring.

7 Avslutande kommentarer

Förlusten av biologisk mångfald och degraderingen av ekosystem är idag alarmerande och behöver adresseras skyndsamt med ambitiösa och kraftfulla åtgärder. Mot bakgrund av allvaret i situationen har kommissionen bedömt det som nödvändigt att på gemenskapsnivå anta nya, bindande regler om restaurering av ekosystem. Den bedömningen delas inte av den svenska riksdagen, som beslutat att lämna ett motiverat yttrande till

⁸⁷ Artikel 6.4 AHD är bara tillämplig om ett projekt nekas tillstånd enligt artikel 6.3 AHD.

⁸⁸ Jfr art. 6.1 AHD om krav på nödvändiga åtgärder såsom skötselplan.

⁸⁹ Jfr 2 kap. 15 § 2 st. regeringsformen.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen mot förslaget om en ny förordning. Riksdagen menar att förordningen strider mot subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.⁹⁰ Anledningen anges vara att förordningen utgör en detaljreglering av jord- och skogsbruk som inte står i proportion till förslagets mål och syfte och att nationellt skogsbruk bäst regleras på nationell nivå.

I sammanhanget är det på sin plats att erinra om de årliga utvärderingarna av Sveriges miljömål, däribland Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv, som återkommande visar att Sverige inte når mål om att bevara biologisk mångfald med nu beslutade eller planerade styrmedel.⁹¹ Som kommissionen betonar så visar avsaknaden av framsteg med att nå de senaste strategierna för biologisk mångfald att frivilliga åtaganden inte är tillräckliga för att nå mål om att restaurera ekosystemen.⁹² Mot bakgrund av den trängande och allvarliga situation mänskligheten befinner sig i är den svenska defensiva hållningen olycklig.⁹³ För att besvara den initiala frågan i denna artikel – om den nya förordningen kan läka brister i gällande rätt – är svaret på flera punkter jakande. Restaureringsförordningen bygger vidare på EU-domstolens och EU-kommissionens ambition om att utveckla regelverket med ekologiskt funktionella paragrafer.

⁹⁰ MJU32, Kritik mot EU-förslag om regler för återhämtning av naturområden.

⁹¹ För den senaste miljömålsutvärderingen, se Naturvårdsverket, Miljömål. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2022 – Med fokus på statliga insatser, Rapport 7033, mars 2022. För miljömålen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv bedöms trenden vara negativ, se s. 3.

⁹² Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur, COM/2002/304 final, s. 7. Se även 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)) där behovet av ytterligare bindande lagkrav betonas.

⁹³ Jfr Guillaume, C., Sweden threatens European biodiversity, *Science*, vol. 378, nr 6618.