

## Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen  
Miljöbyrån, S4

Beslutande

Minister  
Alfons Röblom

Föredragande

Naturvårdsintendent  
Maija Häggblom

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

### Nr 56

Kommentarer till Europeiska kommissionen angående utkast till regler och vägledning i anknytning till EU:s strategi för biologisk mångfald 2030

ÅLR 2020/9811

161 S4

#### Bakgrund

Europeiska kommissionens miljödirektorat har inkommit med utkast till vissa regelverk och vägledning i fråga om arbete med naturskydd i anknytning till EU:s strategi för biologisk mångfald 2030. Kommissionen emotser kommentarer senast 15.12.2020. I beredningen har deltagit tjänstemän från miljöbyrån och näringsavdelningen men i förlängningen berörs flera av landskapsregeringens enheter.

#### Beslut

Beslöts att ge utlåtande enligt följande:

Landskapsregeringen har tagit del av utkast till regelverk för förverkligandet av EU:s strategi för biologisk mångfald och önskar kommentera enligt följande.

#### Inledning

Strategin utgör en central del av den europeiska gröna given och syftar till att bevara och säkerställa återhämtningen av biologisk mångfald inom Europeiska unionen. Avsikten är att utvidga nätverket av skyddade områden och att utarbeta en plan för återställande av naturen.

Målsättningen för naturskyddet är bl a. att till 2030 rättsligt skydda minst 30 % av landytan och minst 30 % av havsområdet inom EU. Minst en tredjedel av dessa områden, inklusive alla återstående urskogar och naturskogar, ska vara strikt skyddade. För alla skyddade områden ska tydliga bevarandemål, förvaltningsåtgärder och övervakningssystem finnas.

Varje medlemsstat har ansvar för att utse dessa skyddsområden, trots att målet avser EU som helhet. Medlemsstaterna ska till slutet av 2023 visa betydande framsteg och kommissionen kommer senast 2024 att utvärdera om målen för 2030 är på väg att uppfyllas eller om det krävs strängare regler, inklusive EU-lagstiftning i frågan.

Målsättningen för återställande av naturen är bl a att under 2021 lägga fram rättsligt bindande EU-mål för att restaurera förstörda ekosystem, speciellt de med högst potential att fånga in och lagra koldioxid. Vidare ska medlemsstaterna före 2030 säkerställa att det inte sker någon försämring i bevarandetrender och status för skyddade arter och livsmiljöer samt säkerställa att minst 30 % av de arter och livsmiljöer som idag inte uppvisar gynnsam bevarandestatus kommer upp i den kategorin eller uppvisar en starkt positiv utveckling.

### **Naturvård**

En avsevärd del av det arbete som EU-strategin om biologisk mångfald påför medlemsländer berör naturligt naturvårdens område. Krav ställs på en avsevärd ökning av både strikt skyddade områden och övrigt skyddade områden med en tämligen snäv tidtabell. Även om det finns inventeringsdata från både terrestra och marina områden och en pågående process finns för utvecklande av Natura 2000-nätverket inom Åland, ter sig kraven att inom den uppsatta tidtabellen uppnå de arealmässiga målsättningarna orimliga. Målet med 10 % strikt skyddade områden finns i sig redan uppsatt för Ålands del för det praktiska genomförandet av Ålands Utvecklings- och hållbarhetsagenda men med år 2030 som slutmål. Livsmiljöer som kustnära våtmarker, torvmarker, gräsmarker och ålgräsängar finns bland dem som prioriteras, Dessutom arbetar man aktivt för att förbättra skyddet för hotade arter utifrån UICN:s Red List.

Vad gäller kraven för strikt skydd är det naturligt att sådana verksamheter som gruvdrift som har stor negativ inverkan på sina omgivningar inte ska tillåtas inom strikt skyddade område. Däremot kan reglerad jakt och fiske i måttlig omfattning även tjäna naturskyddet. Dessa behandlas närmare längre fram i detta utlåtande. Däremot bör det definieras bättre, hurdan turism som skulle kunna tillåtas inom strikt skyddade områden, så att trycket på dem inte skulle i verkligheten bli ohållbart då även den naturinriktade turismen idag ofta tjänar starka kommersiella syften. Likaså behöver utvecklingen av andra omfattande kommersiella verksamheten ske utanför dessa strikt skyddade områden.

Att alla skyddade områden ska ha tydliga bevarandemål kan anses rimligt.

En noggrannare betraktelse av baslinjen behöver göras på Landskapsnivå. Det kommer krävas stora resurser samt tydliga riktlinjer för att utforma en robust och tydlig rapportering av alla habitat och arter innan 2030. Det är viktigt att all ytterligare rapportering koordineras med existerande rapportering för att inte leda till merarbete. Generellt är det dock bra att arter som bedöms som hotade eller är upptagna i EU:s direktiv ska prioriteras.

### **Skogsbruk**

Under 2021 kommer kommissionen även att lägga fram en ny skogsstrategi för EU i linje med ambitionerna om biologisk mångfald och klimatneutralitet där skogarna bör öka i omfattning, få bättre kvalitet och stärkt motståndskraft. Samtidigt konstaterar man att skogen har en viktig roll för att generera material, produkter och tjänster, vilket är centralt för den cirkulära bioekonomin. Andelen förvaltningsplaner ska omfatta all offentligt förvaltd skog, men även öka bland de privatägda. Kommissionen kommer att utarbeta riktlinjer för beskogning och återbeskogning som främjar biologisk mångfald och metoder för

naturnära skogsbruk.

Under 2021 kommer kommissionen även att utarbeta en vägledning om nya hållbarhetskriterier för skogsbiomassa för energiändamål.

Landskapsregeringen delar uppfattningen att en rik biologisk mångfald är oerhört viktig och direkt livsavgörande för mänsklighetens fortsatta existens och det är således nödvändigt att vidta åtgärder samt att ha en klar gemensam strategi för hur detta ska gå till.

Landskapsregeringen konstaterar dock att strategin helt fokuserar på skydd och missar därmed flera andra hållbarhetsmål. En hållbar utveckling bygger, förutom på ekologisk, även på ekonomisk och social hållbarhet och angreppssättet i strategin måste vara ett hållbart nyttjande av naturresurserna där man samtidigt bevarar och utvecklar en rik biodiversitet. Att kategoriskt fokusera på skydd riskerar att undergräva övriga målsättningar för ett hållbart Europa, exempelvis en växande bioekonomi och klimatfrämjande åtgärder som byggande i trä, optimal CO<sub>2</sub> bindning eller utvecklandet av biobränslen.

I utkastet till ”Technical Notes” med kriterier för områden som ska hysa strikt skydd jämföras skogsbruk, jakt och fiske oväntat med gruvdrift och det visar att man inte förstått innebörden av förnyelsebara naturresurser. Landskapsregeringen vill poängtera att både jakt och fiske kan bedrivas hållbart även inom skyddade områden. Landskapsregeringen konstaterar vidare att det bl.a. saknas internationella vedertagna definitioner för gammelskogar och naturskogar, vilket gör det svårt att bedöma strategins konsekvenser.

Att ställa upp procentuella målsättningar för arealer som ska skyddas och att hota med vidare åtgärder om inte målsättningarna uppfylls inom en mycket kort tidsram är en olycklig väg att gå. Förutsättningarna är så olika i EU:s medlemsländer när det t ex gäller tillgång och nyttjande av naturresurser, markägarstruktur samt ekonomiska- och sociala faktorer att det fortsättningsvis krävs en större flexibilitet och nationella anpassningar för att uppnå de gemensamma målsättningarna. Att utveckla och bevara den biologiska mångfalden är och bör vara prioriterat men hur skyddsbestämmelser definieras och hur användning av naturresurser utformas behöver avgöras på lokal nivå, med beaktande av målsättningarna för bevarande, återskapande och skydd av naturens mångfald samt de behov som finns för uppnåendet av klimatmålen. Man bör även komma ihåg att en stor del av den biodiversitet som finns idag har skapats eller upprätthålls av mänsklig aktivitet och ett anpassat skogsbruk kan i vissa fall vara bättre än ett strikt skydd. En lönsamhet i skogsbruket gör även att privata markägare har en större vilja att bevara områden som är viktiga för den biologiska mångfalden.

Landskapsregeringen stöder arbetet med en ny skogsstrategi för EU och betonar betydelsen av livs- och motståndskraftiga skogsekosystem som fortsättningsvis ska generera material, produkter och tjänster för den cirkulära bioekonomin och som bygger vidare på ett hållbart nyttjande av skogarna. Landskapsregeringen vill dock framhålla vikten av att skogspolitiken är och fortsättningsvis ska vara medlemsstaternas nationella behörighet.

## **Jakt**

Kommissionen anser att jakt inte är förenligt med målsättningen för områden med ”strikt skydd” och gör en jämförelse med andra aktiviteter som till exempel gruvdrift. Det är ett mycket anmärkningsvärt ställningstagande eftersom lagligt reglerad jakt handlar om ett hållbart nyttjande av en förnyelsebar naturresurs vilket på inget sätt ska jämföras med ett oåterkalleligt ingrepp i naturen som gruvdrift. Det har tidigare inte ansetts finnas något generellt hinder mot att tillåta jakt inom fredade områden och att dessa frågor avgörs bäst på lokal nivå. Konventionen om biologisk mångfald stadgar inte heller något övergripande förbud som skulle utesluta hållbart nyttjande av naturresurser i fredade områden. Naturligtvis kan det finnas olika omständigheter som gör att jakt på ett eller annat sätt minimeras i fredade områden, vilket även redan är fallet i många av de befintliga naturskyddsområdena, men att föreslå ett kategoriskt förbud mot jakt på minst 10 % av arealen är att betrakta som ett oskäligt angrepp mot en förnuftig användning av en naturresurs.

Laglig jakt är mycket sällan oförenligt med ett områdes bevarandemål. I själva verket kan jakt bidra till att öka ett skyddat områdes biologiska och sociala värden och är ofta ett viktigt förvaltningsverktyg för att bevara och utveckla ett områdes naturvärden. Enligt IUCN:s policy om hållbart nyttjande av vilda levande resurser, kan hållbart nyttjande fortlöpande tillgodose mänskliga behov samtidigt som det bidrar till bevarande av biologisk mångfald. Hållbart nyttjande anges också som ett viktigt verktyg i bevarandearbete eftersom de sociala och ekonomiska nyttor som erhålls ger människor incitament att bevara dessa värden. Det kan inte nog understrykas vikten av att reflektera över detta. Kommissionen är inne på en linje som i stor utsträckning försöker utestänga människan från naturen, när vi i stället har allt att vinna på att involvera den. Alla sätt som får människor att vistas och ta del av naturen, får dem att värdesätta den, vilket är själva grunden till ett långsiktigt bevarande. Modern naturvård borde i större utsträckning fokusera på att bevara och öka biologisk mångfald genom att uppmuntra och utveckla befintligt nyttjande av naturen mot mera hållbara metoder, där olika nivåer av skydd eller brukande kan vara aktuella i olika områden. Det är de enskilda medlemsländerna som har bäst möjlighet att avgöra vilka nivåer av skydd som är lämpliga för att uppnå de övergripande bevarandemålsättningarna.

Kommissionen anser att koldioxidrika ekosystem behöver åtnjuta strikt skydd för att bevara deras värde som kolsänkor. Hur ett generellt förbud mot jakt bidrar till att upprätthålla denna funktion är dock synnerligen oklart.

Kommissionen lyfter också fram betydelsen av att strikt skydda Europas kvarvarande urskogar, men motiverar inte närmare varför ett kategoriskt förbud mot jakt skulle bidra till att uppfylla dessa områdens bevarandemål. En fortsatt möjlighet till hållbar jakt kan i själva verket bidra till att bevara dessa områdens naturvärden. Till exempel kan hjortdjurens ekologiska påverkan leda till en situation som försämrar skogens möjlighet till naturlig förnygring eller missgynna andra arter som kan påverkas av ett högt betestryck antingen direkt genom bete eller genom konkurrens. Det kan på sikt försämma den biologiska mångfalden i ett område om vissa begärliga betesväxter kontinuerligt missgynnas. En reglerad jakt som bibehåller viltstammarna på en ekologiskt sund nivå kan därmed gynna ett områdes fortsatta utveckling. Jakt på predatorer, inte bara invasiva utan även naturligt förekommande med livskraftiga

populationer, är ytterligare ett viktigt verktyg för att bevara andra naturligt förekommande arter med sämre bevarandestatus, till exempel markhäckande fågelarter som ofta är utsatta för ett högt predationstryck på bon eller den ruvande fågeln. Många av de viktigaste häckningsområdena för sjöfågel på Åland kräver idag aktiv förvaltning och närvaro av människor för att områdena ska bibehålla livskraftiga stammar. Om dessa områden skulle fredas för att naturliga processer ska kunna pågå utan mänsklig påverkan skulle de på sikt förlora sina naturvärden. Ett tydligt exempel på att strikt fredning på det sättet, som avses i Draft Technical Note om kriterier och vägledning för utseendet av skyddade områden, utan möjlighet till reglerad jakt på specifika inhemska arter inte är lösningen i naturvärden idag. Reglerat, småskaligt fiske eller husbehovsfiske torde inte heller äventyra naturvärden inom strikt skyddade områden. Att olika typer av storskaliga, kommersiella verksamheter inte är förenligt med strikt skydd är däremot både förståeligt och önskvärt.

Ett förbud mot jakt och annan hållbar användning av naturresurser skulle också innebära att det skulle bli mycket svårt att inrätta fredade områden i den utsträckning som krävs. Jakträtten tillhör markägaren och nästan alla markområden och en väsentlig del av vattenområden på Åland är i privat ägo så vid inrättning av naturreservat är nästan alltid jakträtten en av de viktigaste frågorna för markägaren. Att inte kunna erbjuda fortsatta jaktmöjligheter inom fredade områden skulle leda till mycket svåra motsättningar i diskussionerna eftersom en viktig källa till rekreation skulle förloras.

### **Fiske**

Till skillnad från skyddade områden i skog och jakt har effekten av marina skyddade områden (fiskefria områden) visat ge både mer och större fisk inom det fredade området och även ge positiv effekt på fiskbestånd i omkringliggande områden.

Stora rovfiskar är kommersiellt viktiga arter för yrkesfiske och sportfiske, således är det ofta dessa arter som uppvisar den största positiva effekten vid inrättning av fiskefria zoner. Stora rovfiskar spelar en nyckelroll i struktureringen av våra ekosystem genom deras predation på bytesdjur (kräftor, småfisk). Det leder i sin tur till en ökning av mindre bytesdjur (s.k. betare) som minskar tillgången på trådalger och gynnar vegetation som trådalger annars hade konkurrerat med. Fiskefria områden (strikt skyddade områden) bör därmed upprättas vid till exempel extra skyddsvärda sjögräsängar för att bl.a. tillmötesgå punkt 4.1.3 i ”Technical note on criteria and guidance for protected areas designations”.

Regional samverkan uppmuntras i inrättandet av fiskefria områden då en medlemsstat kan missgynnas och en annan gynnas i sitt fiske.

Vid upprättande av skyddade områden, 30 %, och strikt skyddade områden, 10 % i vattenmiljön bör det tas hänsyn till inskränkning av äganderätten för enskilda markägare. I enlighet med åländsk lagstiftning tillkommer fiskerätten, med vissa undantag, vattenområdets ägare och att inrätta fiskefria zoner inom dessa privat ägda vatten kommer att bli problematiskt. Idag tar många vattenägare eget stort ansvar och har också stor kännedom om sina egna vatten. Flera av dessa har på eget initiativ inrättat fredade fiskeperioder och områden. Dylåka initiativ riskerar att

missgynnas av strikta skyddsbestämmelser.

I övrigt bör det påpekas att fiske i rätt omfattning inte utgör ett hot mot bestånden och att fisket redan i dag regleras i stor utsträckning på EU-nivå t.ex. genom de årliga fiskekvoter som de olika medlemsstaterna tilldelas, minimimått samt olika beslut om fiskeförbud såväl tidsmässiga som geografiska.

### **Jordbruk**

Att CAP-medel ska allokera specifikt att stöda utvecklingen av gröda korridorer och buffertzoner är välkommet. Regelverket kring förverkligandet av jordbrukets åtaganden och krav i anslutning till dem bör dock vara tydliga och anpassade för de lokala förhållandena.

### **Övriga förvaltningsområden som berörs**

Implementeringen av EUs Strategi för biologisk mångfald samt de krav och vägledningar som anknyter till den kräver ett brett samarbete över flera förvaltningsområden. Bland annat berörs Plan- och byggnadslagstiftningen och i förlängningen all områdesplanering. Utveckling av tillräckliga korridorer för arterna är i hög grad beroende av det kommunernas tillämpning av plan- och bygglagstiftningen samtidigt som de regelverk som landskapsregeringen ansvarar för bör svara mot de krav som ställs angående biologisk mångfald.

### **Tillgängliga medel**

Landskapsregeringen noterar att uppfyllandet av kraven på ökat skydd av biologisk mångfald kommer att kräva betydligt mer budgetmedel i fortsättningen. En del av medlen kan förhoppningsvis komma från olika EU-finansierade källor samtidigt som det är krävande arbete att få del av dessa. Även andra finansieringskällor behöver utredas.

---