

EU-förslag om Restaurering av natur:

Hur påverkas stadsutveckling och byggandet?

Foto: © Unsplash

WSP

BYGGFÖRETAGEN

EU-förslag om Restaurering av natur: Hur påverkas stadsutveckling och byggandet?

Fredrik Bergström, ek. dr, FB Strategi AB (www.wikinarium.se)

Tore Englén, Ebba Gröndahl, Julia Berglund, Angelica Norlén. WSP (www.wsp.com)

Innehåll

1. Sammanfattning	4
Executive Summary.....	6
2. Inledning.....	8
3. Övergripande kritik av förslaget.....	10
Kort sammanfattning av förslaget och de delar som berör stadsutveckling i synnerhet	10
Några problem ur ett stadsutvecklingsperspektiv	11
Några principiella problem.....	13
Problem enligt några näringar, organisationer och myndigheter.....	17
Sammanfattning och avslutande reflektioner.....	21
4. Hur grönt är Sverige?.....	23
Förordningens geografiska omfattning.....	23
Sverige är grönt	25
Hur tätbebyggda är de svenska kommunerna?	27
Gröna värden - en fråga om kvantitet eller kvalitet?	29
Gröna värden – inte bara en fråga om biologisk mångfald.....	31
Sammanfattning och avslutande reflektioner.....	35
5. Negativa effekter på stadsutveckling och ekonomisk tillväxt – några beräkningar.....	37
Effekter på befolkning och bostadsbyggande - ett kontrafaktiskt scenario	37
Den täta staden som tillväxtmotor	39
Sammanfattning och avslutande reflektioner.....	41
6. Avslutning – vägar framåt	42
Litteraturförteckning	43
7. Appendix A. Empirisk forskning kring människors värdering av grönyta.....	44
8. Appendix B. Effekter på befolkning och bostadsbyggande – metod och data	47
Grundläggande metod	47
Tillkommande grönyta vid exploatering.....	47
Omlokalisering av befolkning och byggande.....	48

Förord

Byggföretagen önskar hjälp att belysa konsekvenser för samhällsbyggandet i allmänhet och för stadsutveckling i synnerhet av nytt förslag på EU-förordning om "Restaurering av naturen" (COM(2022) 304 final)

Fredrik Bergström (FB Strategi AB) och WSP Advisory (Tore Englén, Ebba Gröndahl, Julia Berglund, och Angelica Norén) har belyst frågeställningen utifrån olika perspektiv.

Inom ramen för projektet har även en workshop genomförts med företrädare för Byggföretagen, SweMin, SKR, LRF, Fastighetsägarna och Svenskt Näringsliv

Kontaktpersoner hos Byggföretagen har varit Carina Mace Utterström, Fredrik Isaksson och Anna Broman.

Stockholm 27/3 2023

1. Sammanfattning

Byggföretagen har gett FB Strategi/WSP Advisory i uppdrag att utreda konsekvenserna för samhällsbyggandet i allmänhet samt för stadsutveckling och byggande i synnerhet av nytt förslag på EU-förordning om "Restaurering av naturen" (COM(2022) 304 final). Förslagets övergripande målsättning är att "minska förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem".

Rapporten visar att det är många som ställer sig bakom den övergripande målbilden dock innebär utformningen av förslaget negativa konsekvenser och flera av förslagen är dessutom svåra att implementera.

Restaurering av Natur: Förslag till EU-förordning - Hur påverkas stadsutveckling och byggandet?	
<p>Förslag: Öka biologisk mångfald och stärk ekosystem</p> <p><i>Artikel 1:</i> Övergripande mål. Öka biologisk mångfald, följ övergripande EU-mål och internationella avtal</p> <p><i>Artikel 3:</i> Definitioner (Bl a definition av urbana områden = hela kommuner och inte bebyggd tätort)</p> <p><i>Artikel 4:8</i> Berör även icke-Natura 2000 områden och att man ska visa att det är tvingande allmänintresse och inga andra mindre skadliga lösningar finns</p> <p><i>Artikel 6:</i> Bl a ingen nettoförlust av urbana grönområden samt att grönyta ska öka med 3% (2030) och 5% (2040) i 144 kommuner (städer, mindre städer, förorter). 10% trädäckning i stadsområden före 2050</p>	<p>Några principiella problem förslaget bör hantera</p> <p><i>Subsidiaritet och olika förutsättningar:</i> Sverige är grönt (97% grönyta), aktivt arbete pågår redan på många nivåer</p> <p><i>Proportionalitet och konsekvenser:</i> bristfällig analys, orimliga konsekvenser</p> <p><i>Självbestämmande och planering:</i> krock med kommunalt självbestämmande och därmed svensk grundlag</p> <p><i>Okklarheter kring beslutsprocessen:</i> Ej motiverat avsteg från normal beslutsordning rörande fysisk planering och markanvändning.</p> <p><i>Definitioner:</i> Stad/förort/mindre stad ej tillämpbar i Sverige i o m att kommun är minsta enhet. Oklar definition av grönområden.</p> <p><i>Mål:</i> kvantitativa mål tar inte hänsyn till kvalitativa skillnader på grönytor, medborgares preferenser beaktas ej</p>
<p>Möjliga konsekvenser</p> <p><i>Stadsutveckling:</i> Får stora direkta och indirekta negativa effekter på stadsutveckling och urban sprawl blir en konsekvens.</p> <p><i>Ekonomisk tillväxt:</i> urbanisering hindras, investeringar i norra Sverige begränsas, bostadsförsörjning försvåras.</p> <p><i>Genomförande:</i> all markutveckling påverkas och tillståndsprocess mer komplicerad, utvärdera andra alternativ ger problem, inlösen av mark oklar.</p> <p><i>Näringslivsutveckling:</i> Gruvor, infrastruktur och areella näringar är exempel på branscher som får problem. Vissa av dessa problem kommer även indirekt påverka förutsättningarna för stadstutveckling.</p>	<p>Vägar framåt</p> <p><i>Pausa, utred, gör om:</i> Konsekvensanalys är ett formellt krav på förslag till förordning. Den bristfälliga analysen kan med fog ifrågasättas. Förslaget ger upphov till stora samhällskostnader och behöver göras om i grunden. Större hänsyn bör bl a tas till nationella skillnader både vad gäller definitioner (art. 3) och andelen existerande grönyta.</p> <p><i>Större flexibilitet bör eftersträvas:</i> ett alternativ som är bättre och mer i linje med EU:s övergripande subsidiaritets- och proportionalitetsprinciper och innebär större lokal flexibilitet bör eftersträvas</p> <p><i>Ändra definitioner:</i> förslaget bör tillämpa en stadsdefinition som fungerar i Sverige. Dock kvarstår andra problem med mer komplicerade tillståndsprocess, kvantitativa isf kvalitativa mål, effekter på andra områden än stadsutveckling.</p>

Rapporten har primärt fokuserat på artikel 1, 3, 4:8 och 6. Utifrån dessa artiklar konstateras att förslaget ger upphov till ett antal principiella problem som behöver utredas/hanteras. Förslaget hävdar att det är motiverat att göra avsteg från subsidiaritetsprincipen (dvs närhetsprincipen). I rapporten pekar vi på att detta är problematiskt då det finns stora skillnader mellan

medlemsländerna. I rapporten visar vi också att förslaget konsekvensanalys är bristfällig och därmed är det oklart om nyttan står i proportion till kostnaderna. Rapporten drar även slutsatsen att förslaget innebär en krock med det kommunala självbestämmandet. Vidare konstateras att de definitioner som används för att avgränsa städer, mindre städer och förorter inte är tillämpbara för Sverige. Det finns även brister i förslaget i o m att det har ett alltför ensidigt kvantitativt perspektiv på förbättring av biologisk mångfald och ekosystem.

Så som förslaget är utformat får det mycket negativa effekter på stadsutveckling, ekonomisk tillväxt och näringslivsutveckling. Genomförandet av förslaget kommer även att bidra till en mer omfattande och komplicerad tillståndsprocess mm. Dessa effekter berörs dock inte alls i kommissionens konsekvensutredning.

Avslutningsvis menar vi att förslaget behöver göras om och förbättras om det ska införas i Sverige och inte få alltför negativa effekter på bl a framtida stadsutveckling.

Executive Summary

The Swedish Construction Federation have commissioned FB Strategi/WSP Advisory to investigate how a new proposal for an EU regulation on nature restoration, “COM(2022) 304 - Nature restoration” will affect community building in general and urban development and construction in particular. The stated overall objective of the proposal is “To reduce the loss of biodiversity and the destruction of ecosystems”.

The investigation has resulted in this report which shows that although there are many who support the overall objective, the way the proposal is structured has negative consequences and several of the proposals are difficult to implement. The investigation focused primarily on Articles 1, 3, 4:8 and 6 and concluded that the proposal raises several fundamental problems that need to be investigated and dealt with.

Restoration of Nature: Proposal for an EU regulation - How will urban development and construction be affected?	
<p>Summaries of the proposal: Increase biodiversity and strengthen ecosystems</p> <p><i>Article 1:</i> Overall objectives. Increase biodiversity, comply with overall EU targets and international agreements.</p> <p><i>Article 3:</i> Definitions (including definition of urban areas as whole municipalities and not simply built-up areas).</p> <p><i>Article 4:8:</i> This also applies to non-Natura 2000 areas and that it must be demonstrated that there is an overriding public interest and that no less harmful solutions exist.</p> <p><i>Article 6:</i> There must be no net loss of urban green areas and existing green areas should increase by 3% (2030) and 5% (2040) in 144 municipalities (cities, small towns, suburbs). 10% tree cover in urban areas by 2050.</p>	<p>Some fundamental issues this proposal should address</p> <p><i>Subsidiarity and different conditions:</i> Sweden is green (97% green area), active work is already underway on many levels.</p> <p><i>Proportionality and consequences:</i> Flawed analysis, unreasonable consequences</p> <p><i>Self-government and planning:</i> This clashes with municipal self-government and thus Swedish constitutional law.</p> <p><i>Uncertainties surrounding the decision-making process:</i> Unjustified deviation from normal decision-making arrangements regarding spatial planning and land use.</p> <p><i>Definitions:</i> City/town/suburb/ not applicable in Sweden as the municipality is the smallest unit. Unclear definition of green areas.</p> <p><i>Objectives:</i> Quantitative objectives do not take into account qualitative differences in green areas. Also, the preferences of citizens are not considered.</p>
<p>Possible consequences</p> <p><i>Urban development:</i> The regulation has major direct and indirect negative effects on urban development thus leading to urban sprawl.</p> <p><i>Economic growth:</i> Urbanisation is hampered, investment in northern Sweden is restricted, housing supply is made more difficult.</p> <p><i>Implementation:</i> All land development is affected and the permit process is more complicated, evaluating other options causes problems, redemption of land is unclear.</p> <p><i>Business development:</i> Mines, infrastructure and land-based industries are examples of industries that are facing problems. Some of these problems will also indirectly affect the conditions for urban development.</p>	<p>Ways forward</p> <p><i>Pause, investigate, re-do:</i> Impact assessment is a formal requirement for draft regulation. This flawed analysis is rightly questionable. The proposal generates significant societal costs and needs to be fundamentally redesigned. Greater account should be taken, inter alia, of national differences both in terms of definitions (art. 3) and the proportion of existing green space.</p> <p><i>Greater flexibility should be sought:</i> An option should be sought that is better and more in line with the EU's overarching principles of subsidiarity and proportionality and which provides for greater local flexibility.</p> <p><i>Change definitions:</i> The proposal should apply an urban definition that works in Sweden. However, other problems remain with more complicated permit processes, quantitative and qualitative targets, and effects in areas other than urban development.</p>

The proposal argues that it is justifiable to depart from the principle of subsidiarity (i.e., the proximity principle), but the report maintains that this is problematic as there are major differences between the member states. It also shows the following:

- The proposal's impact analysis is inadequate and therefore it is unclear whether the benefits are proportional to the costs.
- The proposal constitutes a clash with municipal self-government.
- The definitions used to delimit cities, small towns and suburbs are not applicable to Sweden.
- The proposal's quantitative perspective on the improvement of biodiversity and ecosystems is biased.

The way the proposal is currently structured has very negative effects on urban development, economic growth and business development. Implementation of the proposal will also contribute to a more comprehensive and complex licensing process, etc. However, these effects are not at all addressed in the Commission's impact assessment.

In conclusion, we believe that if the proposal is to be introduced in Sweden, it needs to be revised and improved to reduce the negative effects on future urban development.

2. Inledning

Syftet med denna rapport är att belysa konsekvenser för samhällsbyggandet i allmänhet och för stadsutveckling och byggande i synnerhet av ett nytt förslag på EU-förordning om ”Restaurering av naturen” (COM(2022) 304 final).

Förslaget presenterades under 2022 och det övergripande målet med förslaget är att förbättra den biologiska mångfalden och minska förstöringen av ekosystem i EU:s medlemsstater. Förslagsställarna menar att EU har gjort för lite inom området. Man menar vidare att tidigare frivilliga mål och åtagande har varit otillräckliga. Av dessa skäl menar de att det är motiverat att införa en förordning som är bindande för samtliga medlemsstater. Man hävdar vidare att det är motiverat med avsteg från *subsidiaritetsprincipen*, d v s att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt, i o m att ekosystem och biologisk mångfald är gränsöverskridande. De menar även att förslaget är motiverat ur ett *proportionalitetsperspektiv* då nyttan är större än kostnaden.

Den förra regeringens övergripande bedömning är att man ser ett värde i att restaurera naturen, men man ser också flera utmaningar med en bindande förordning. Några aspekter som lyfts fram är bl a:¹

- *Regeringen ser behov av relevanta och ambitiösa men samtidigt realistiska restaureringsmål på EU-nivå som är relevanta och genomförbara i en svensk kontext. Regeringen anser att det är viktigt med flexibilitet i regleringen för att göra det möjligt att prioritera kostnadseffektiva restaureringsåtgärder som tar hänsyn till medlemsländers förutsättningar och olika samhällsintressen ...*
- *Regeringen anser att det kan behövas fördjupade analyser för att ta ställning till om legalt bindande mål är rätt verktyg för att uppnå det grundläggande syftet att restaurera naturen i de delar som går utöver vad som krävs enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet ...*
- *Regeringen värnar vidare det kommunala självstyret och det s.k. kommunala planmonopolet*

Denna rapport kommer att visa att förslaget som det är utformat kommer att få negativa konsekvenser på markanvändning i allmänhet och stadsutveckling i synnerhet och att dessa inte har beaktats av förslagsställarna. Vi kommer även att visa att det är stora skillnader mellan länder vad gäller ”gröna ytor”. Sverige är ett av Europas grönaste länder (endast ca 3% av ytan är bebyggd) och dessutom finns det redan idag ett aktivt arbete för att öka den biologiska mångfalden och stärkandet av ekosystem. Målet om ökad biologisk mångfald och att minska förstöringen av ekosystem är det få som ifrågasätter, dock behöver man ta hänsyn till lokala förhållanden och förslagets konsekvenser måste stå i proportion till nyttan.

En övergripande slutsats är att förslaget behöver göras om i grunden om EU vill uppnå det övergripande målet utan alltför stora negativa konsekvenser inom andra områden, t ex stadsutveckling.

Rapporten har följande upplägg. I det första avsnittet presenteras de delar av förslaget som är mest problematiska ur ett samhällsbyggnads- och stadsbyggnadsperspektiv (artikel 1, 3, 4 och då särskilt artikel 6). Vidare lyfts den övergripande kritiken mot förslaget fram. Därefter följer ett avsnitt där vi tittare närmare på hur grönt Sverige är. I det efterföljande avsnittet görs en bedömning av de

¹ <https://www.regeringen.se/faktapromemoria/2022/08/202122-fpm114/>

ekonomiska konsekvenserna av att implementera förslaget så som det är utformat nu. Rapporten avslutas med en sammanfattning och några övergripande slutsatser.

3. Övergripande kritik av förslaget

Förslagets övergripande målsättning att *”minska förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem”* är det många som ställer sig bakom. Utformningen av förslaget har dock negativa konsekvenser och flera av förslagen är dessutom svåra att implementera. I detta avsnitt har flera av dessa sammanställts. Sammanställningen baseras bl a på remissvar från myndigheter och intervjuer/workshop med ett antal branschorganisationer som berörs av förslaget (Byggföretagen, Svenskt Näringsliv, SweMin, LRF, Fastighetsägarna och SKR). Avsnittet inleds med en kort sammanfattning av de viktigaste delarna ur framförallt ett stadsutvecklingsperspektiv.

Kort sammanfattning av förslaget och de delar som berör stadsutveckling i synnerhet

”Trots ansträngningar såväl inom EU som internationellt fortsätter förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem i en alarmerande hastighet, vilket skadar människor, ekonomi och klimat. ...” så inleds förslaget till om ny förordning om restaurering av naturen (COM(2022) 304 final). Utöver problemet med förlusten av biologisk mångfald pekar man också på behovet av att skydda livsmedelssystemets säkerhet och resiliens. I förslaget hävdar man vidare att EU gjort för lite inom området och det finns enligt förslagsställarna brister i lagstiftningen på EU-nivå. Vidare menar man att tidigare frivilliga mål och åtaganden har varit otillräckliga och att det därför är motiverat med att införa en förordning som således blir bindande för samtliga medlemsstater.

Det man vill åstadkomma med förslaget är att restaurera skadade ekosystem i hela EU (t.ex. våtmarker, skogar, marina ekosystem, jordbruksekosystem, vattendrag och sjöar, urbana miljöer mm) för att på så sätt säkerställa att den biologiska mångfalden i EU återhämtar sig. Målet är att det ska ha införts restaureringsåtgärder för alla berörda ekosystem fram till 2030 och senast 2050. Ansvar för detta vill man lägga på EU- och medlemsstatsnivå genom att dels fastställa rättsligt bindande mål för att restaurera ekosystem och bevara deras goda tillstånd, som komplement till befintliga rättsliga instrument, dels inrätta en effektiv ram för genomförandet, där medlemsstaterna utarbetar nationella restaureringsplaner med uppgifter om hur målen ska nås, bedömningar av tillstånd, planering av restaurering, rapportering och finansiering. Kommissionen kommer att granska planerna och göra regelbundna lägesbedömningar.

I de konsekvensbedömningar som har gjorts menar man att nyttan förslaget vider överstiger kostnaderna för att genomföra förslaget.

Förslaget består av 22 artiklar. Några av dessa är av särskild betydelse om man vill analysera konsekvenserna för framtida stadsutveckling.

- Artikel 1 beskriver den övergripande målbilden.
- Artikel 3 innehåller viktiga definitioner och inte minst definitionen av vad som avses med städer, mindre städer och förorter (3:10-3:12)
 - 3:10 *”lokal administrativ enhet eller LAU: en administrativ enhet i en medlemsstat på en lägre nivå än provinsnivå, regional eller statlig nivå ...”*

- 3:11 "städer: lokala administrativa enheter där minst 50 % av invånarna bor i ett eller flera tätbefolkade centrum, mätt med den urbaniseringsgrad som har fastställts i enlighet med artikel 4b.3 a i förordning (EG) nr 1059/2003."
- 3:12 "mindre städer och förorter: lokala administrativa enheter där mindre än 50 % av invånarna bor i ett tätbefolkat centrum, men minst 50 % av invånarna bor i ett tätbefolkat kluster, mätt med den urbaniseringsgrad som har fastställts i enlighet med artikel 4b.3 a i förordning (EG) nr 1059/2003."
- Artikel 4 är central i o m att denna artikel definierar vilka områden som berörs av förslaget
 - Text Artikel 4:1 "Medlemsstaterna ska genomföra de restaureringsåtgärder som behövs för att förbättra tillståndet till gott i arealer med de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I och som inte är i gott tillstånd."
 - Artikel 4:8 kan också lyftas fram och i synnerhet att "Utanför Natura 2000-områden kan det motiveras att de skyldigheter som fastställs i punkterna 6 och 7 inte uppnås till följd av (a) force majeure, (b) oundvikliga livsmiljöförändringar som orsakas direkt av klimatförändringar, eller (c) ett projekt av tvingande allmänintresse, för vilket det inte finns några mindre skadliga alternativa lösningar att tillgå, vilket ska fastställas från fall till fall".
- Då det primära syftet med denna rapport är att titta närmare på konsekvenserna kring vad förslaget kan innebära för Sverige och i synnerhet kopplat till stadsutveckling är artikel 6 av särskild vikt. Artikel 6 om Restaurering av urbana ekosystem
 - 6:1. "Medlemsstaterna ska säkerställa att det inte sker någon nettoförlust av urbana grönområden och trädäckning i stadsområden fram till 2030 jämfört med 2021 i alla städer och i mindre städer och förorter".
 - 6:2. "Medlemsstaterna ska säkerställa att den sammanlagda nationella arealen urbana grönområden i städer och i mindre städer och förorter ökar med minst 3 % av den sammanlagda arealen för städer och mindre städer och förorter 2021, senast 2040, och med minst 5 % senast 2050. Dessutom ska medlemsstaterna säkerställa (a) en trädäckning i stadsområden på minst 10 % i alla städer och i mindre städer och förorter senast 2050, och (b) en nettoökning av urbana grönområden som är integrerade i befintliga och nya byggnader och infrastrukturbyggnader, inbegripet genom renoveringar och moderniseringar, i alla städer och i mindre städer och förorter"

Några problem ur ett stadsutvecklingsperspektiv

Då vi uppfattar artikel 6 som central för att förstå konsekvenser för framtida urban utveckling tar vi utgångspunkt i denna. I de efterföljande avsnitten lyfts några ytterligare problem fram samt remissvar från några organisationer, näringar och myndigheter.

Artikel 6:1 betonar att det inte får ske "... någon nettoförlust av urbana grönområden ...". Denna skrivning är dels problematisk då städer och stadsregioner under lång tid har växt och bidragit till ekonomisk utveckling. Urbanisering innebär att verksamheter, boende och infrastruktur byggs ut. Att försvåra denna utveckling kommer att fördyra utveckling av städer och om en konsekvens blir att städerna inte kan utvecklas kommer det även att innebära negativa effekter på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen både för städerna och nationellt. Denna aspekt kommer att belysas mer i detalj i ett senare avsnitt av rapporten.

Ett ytterligare problem med 6:1 är att förslaget har ett kvantitativt perspektiv på grönområden (t ex *"...ökar med minst 3% ..."*). För alla som jobbar med grönytor i städer är det stora skillnader ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv på innehåll och utformning av olika grönytor (jämför t ex en gräsmatta och en äng). I ett senare avsnitt kommer vi även att belysa att ur ett invånarperspektiv är det ofta viktigare med hög kvalitet och tillgänglighet till grönområden.

Att förslaget ska gälla för *"... alla städer och mindre städer och förorter"* är problematiskt då det i en svensk kontext inte finns administrativa avgränsningar som kan definiera just städer, mindre städer och förorter (se artikel 3:10-12). I Sverige är den minsta lokala administrativa enheten en kommun och en kommun är betydligt större och mer mångfacetterad jämfört med en stad. Att så är fallet i Sverige får stora konsekvenser för hur förslaget ska efterlevas och följas upp.

Tydligast blir detta när man kopplar ihop stadsdefinitionen med de målsättningar som finns rörande utökning av grönytor *"... att den sammanlagda nationella arealen urbana grönområden i städer och i mindre städer och förorter ökar med minst 3 % av den sammanlagda arealen för städer och mindre städer och förorter 2021, senast 2040, och med minst 5 % senast 2050"*. Ska skrivningen tolkas som att det är den nationella arealen som ska bedömas? Om så är fallet kan ju en kommun välja att bebygga alla grönytor, medan en annan kan välja/tvingas att stoppa utbyggnad av t ex nya bostadsområden. En fråga blir också vilken instans som ska avgöra var det får byggas och var det inte får byggas. Denna tolkning är troligtvis inte den avsedda utan tanken är snarare att varje stad, mindre stad och förorter ska ta ansvar för sina grönytor. Om så är fallet riskerar kravet på att öka grönytor i en kommun med 3% (eller 5% på lång sikt) få mycket kontraproduktiva effekter. I en mindre kommun med mycket grönytor innebär en 3% ökning att redan bebyggda områden behöver göras om till grönytor. För landets större städer innebär förslaget också att framtida stadsutveckling kommer att begränsas vilket i sin tur får effekter på den ekonomiska utvecklingen. Detta tittar vi närmare på senare i rapporten.

En annan skrivning som kan få negativa konsekvenser är *"... en trädäckning i stadsområden på minst 10 % i alla städer och i mindre städer och förorter senast 2050, ..."*. Denna skrivning är problematisk pga definitionsproblemen och det kvantitativa fokuset som nämndes ovan, men också pga att förslaget inte tar hänsyn till de olika skillnader som finns i Europa. Sverige är ett av Europas grönaste länder (ca 3% av den totala ytan är bebyggd) och går inte att jämföra med länder där befolkningstätheten och bebyggelsestätheten är betydligt högre. Att förordningen har skrivningar som innebär att man inte göra några större skillnader mellan olika länders förutsättningar är problematiskt och kan få negativa ekonomiska konsekvenser för Sverige.

I artikel 6 betonas även att man vill se *"... en nettoökning av urbana grönområden som är integrerade i befintliga och nya byggnader och infrastrukturbyggnader..."*. Även denna skrivning är problematisk. Bl a är det återigen ett kvantitativt och inte ett kvalitativt perspektiv. Förslaget träffar medlemsstaterna på olika sätt och tar inte höjd för redan vidtagna åtgärder i ett medlemsland. Medlemsstaterna har olika förutsättningar att införa integrerade grönområden i befintliga byggnader. Förslaget riskerar också att krocka med andra klimatinitiativ från EU, t ex ökat antal solpaneler på befintliga fastigheter.

När det gäller effekter på stadsutvecklingen kan i detta sammanhang även artikel 4.8 lyftas fram och att denna artikel riskerar att leda till än mer omfattande tillståndsprocess. Redan idag finns det kritik mot att det tar tid och är komplicerat med markutvecklingsprojekt och detta kan komma att bli än svårare som en konsekvens av Artikel 4:8 *"Utanför Natura 2000-områden ..."* Att förslaget även omfattar områden utanför Natura 2000-områden och att det ska göras bedömningar från fall till fall öppnar upp för en hög grad av osäkerhet och högre kostnader för att sätta igång projekt kopplat till

nya projekt i t ex landets städer. Särskilt problematiskt bedöms "tvingande allmänintresse" vara. Det är mycket oklart var gränsen mellan ej tvingande allmänintresse och tvingande allmänintresse går, vilket kommer att leda till krav på utredningar och även domstolsavgörande. En problematisk skrivning i 4:8 som kommer att komplicera ytterligare är att det "inte finns några mindre skadliga alternativa lösningar att tillgå". Detta kommer att behöva utredas i varje fall och lite beroende på vad som avses med mindre skadliga lösningar så finns det många gånger alternativ som kan vara bättre ur ett miljöperspektiv. Att, utöver redan existerande lagstiftning, också behöva förhålla sig till ovan kommer att innebära ytterligare företagsekonomiska och samhällsekonomiskt kostnader.

Några principiella problem

Förslaget att införa en bindande förordning för alla EU-länder motiveras i artikel 2 i förslaget därtill anges att det är motiverat med avsteg från subsidiaritetsprincipen (dvs närhetsprincipen) i o m att

Åtgärder på EU-nivå är motiverade på grund av omfattningen av och den gränsöverskridande karaktären hos förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem, deras inverkan på allmänheten och de ekonomiska riskerna.

I artikel 2 hänvisar man även till proportionalitetsprincipen

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att den biologiska mångfalden i EU ska vara på väg att återhämta sig senast 2030.

Vi menar dock att det finns stora lokala skillnader mellan länder och att det därmed är bättre med ett förslag som tar betydligt större lokal hänsyn. Vi menar också att nyttan av det förslag som har lagts fram inte står i proportion till de potentiella kostnaderna. Det är åtminstone inte utrett på ett trovärdigt sätt.

Ett ytterligare problem med förslaget är att det berör markanvändning som är en grundlagsfäst kommunal angelägenhet i Sverige, och styrning från EU riskerar att inskränka denna rätt.

Vi ser även rad andra problem med förslaget kopplat till definition av grönområden samt icke-önskvärda direkta och indirekta konsekvenser av förslaget.

Nedan diskuteras dessa problem med förslaget. Vi inleder med risken för inskränkning av det kommunala självbestämmandet.

Inskränkning av det kommunala självbestämmandet. Förslaget har tydlig påverkan på det kommunala självbestämmandet och blir även ett extra lager av regler kommunerna måste förhålla sig till i mycket av det arbete som redan pågår.

Planmonopolet innebär i korthet att det bara är kommunerna som har befogenhet att bestämma när detaljplaneläggning får göras och därtill anta detaljplaner. Ett annat verktyg som ingår i kommunens planering av markanvändningen är översiktsplanen där kommunen anger den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Boverket beskriver översiktsplanen som ett instrument som ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska brukas, utvecklas och bevaras.

Översiktsplanen har en viktig roll som måldokument och vägvisare mot en mer hållbar framtid. I avvägningen mellan olika allmänna intressen bör den mest miljömässigt, ekonomiskt och socialt

hållbara utvecklingen vara styrande. Samhällsutvecklingen och nya kunskaper ger successivt nya förutsättningar för kommunens planering och innebär att översiktsplanen fortlöpande behöver ses över. Översiktsplanen behöver ingå i en kontinuerlig process där mål och strategier successivt stäms av mot det som händer i kommunen.²

Det kommunala planmonopolet hänger samman med det kommunala självstyret som i Sverige finns angivet på grundlagsnivå i regeringsformen (RF). Där anges bl.a. att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (se 14 kap. RF). Förslaget skulle innebära att det i Sverige behöver göras en avvägning utifrån sistnämnda skrivning där man då bl.a. beaktar nödvändigheten av åtgärderna.

Förslaget kommer innebära att det kommunala planmonopolet i stor utsträckning behöver förhålla sig till en EU-förordning med detaljerade krav på markanvändning, och att det kommunala självbestämmandet därmed begränsas när det gäller planering och användning av mark.

Att verktygen i form av detaljplan och översiktsplan ligger på en kommunal nivå i Sverige har att göra med att markanvändning har bedömts lämpligt att reglera på en lokal nivå så långt det är möjligt. EU-förslaget kan i vissa delar vara svårt att förena med det nämnda synsättet. Detta gäller t.ex. de kvantitativa kraven på ökning av antalet grönytor, vilket inte tar hänsyn till de olika förutsättningarna som finns i varje enskild kommun.

Sammantaget kan de föreslagna åtgärder rörande fysisk planering därför stå i strid med det kommunala självbestämmandet, vilket även skulle kunna skapa tillämpningsproblem i Sverige eftersom de nationella grundlagsbestämmelserna inte är förenliga med vissa delar av den föreslagna EU-förordningen.

Proportionalitet, subsidiaritet och formella krav. Ett annat principiellt problem är att förslaget inte följer avsikten med principerna om proportionalitet och subsidiaritet.

Europeiska unionen beskriver proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen på följande sätt. Proportionalitetsprincipen fastställs i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen. Principen begränsar vilka åtgärder EU-institutionerna får vidta inom angivna gränser. Enligt denna princip ska EU:s åtgärder:

- vara lämpliga för att uppnå det önskade resultatet,
- vara nödvändiga för att uppnå det önskade resultatet, och
- inte innebära en orimlig börda för den enskilde i förhållande till det eftersträlvade målet (proportionalitet i strikt mening).

Principen är nära kopplad till subsidiaritetsprincipen, enligt vilken EU endast får vidta åtgärder om dessa är effektivare än åtgärder som vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. Subsidiaritetsprincipen definieras i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. Målet med principen är att garantera att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt och att man kontrollerar om åtgärder som vidtas på Europeiska unionens nivå är motiverade i förhållande till de möjligheter som finns på nationell, regional eller lokal nivå. Principen innebär mer specifikt att EU, förutom på områden där

² <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/> (hämtad 2023-03-08).

man har exklusiv behörighet, endast ska vidta åtgärder när dessa är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå.

Enligt vår mening är det varken lämpligt eller nödvändigt att vidta det föreslagna åtgärderna på det sätt som föreslås i förslagets artikel 6, och de föreslagna åtgärderna är därmed inte förenliga med proportionalitetsprincipen. Det kan även nämnas att den proportionalitetsbedömning som har gjorts i förslaget är kortfattad och inte på ett djupgående plan går in på de olika delarna av förslaget. De föreslagna åtgärderna kan vidare anses strida mot subsidiaritetsprincipen på så vis att förslaget i artikel 6 innebär en detaljstyrning som bättre lämpar sig för beslut på en regional eller lokal nivå. Detta betonas även av en rad andra aktörer.

När det specifikt kommer till miljöområdet har EU mandat att besluta på alla miljöpolitikens områden, såsom luft- och vattenföroreningar, avfallshantering och klimatförändringar. Se artiklarna 11 och 191–192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Vad som också framgår av nämnda fördragsartiklar är att unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner. Det aktuella förslaget tar inte hänsyn till medlemsstaternas nuläge eller de olika naturmiljöer och skilda förutsättningar som finns i de olika medlemsländerna. Nämnda artiklar tar även upp att unionen i sin miljöpolitik bl.a. ska beakta den ekonomiska och sociala utvecklingen i unionen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner. Om de föreslagna åtgärderna ska vidtas kommer detta med stor sannolikhet att leda till en obalanserad utveckling där kvantitativa mål får företräde framför ett förhållningssätt som hade beaktat kvalitativa naturmiljöer och där hänsyn hade tagits till förhållandena på de specifika platserna i medlemsstaterna. Vidare riskerar förslaget som det är utformat att få mycket stora negativa konsekvenser för t ex stadsutveckling (se senare avsnitt för mer på detta tema).

När det kommer till formella frågor i EU:s lagstiftningsförfarande kan det vara värt att notera följande. Europaparlamentet och rådet ska som huvudregel besluta i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet när det kommer till miljöfrågor. Handlingsutrymmet begränsas dock av subsidiaritetsprincipen.

När det kommer till vissa utpekade frågor begränsas även EU:s handlingsutrymme av att det krävs enhällighet i rådet – fysisk planering och markanvändning är exempel på områden som faller inom det begränsade området, se art. 192.2 FEUF. Det är dock inte ett absolut krav att använda det nämnda särskilda förfarandet, utan det är möjligt för EU att använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet om EU:s lagstiftare följer den procedur för beslut som anges i art. 192.2.

När det kommer till nuvarande förslag har kommissionen angett att det ordinarie förfarandet kan tillämpas. Förordningen omfattar emellertid tydligt frågor som avser fysisk planering och markanvändning, varför beslutet kräver enhällighet i rådet enligt vad som följer av 192.2. Det kan ifrågasättas varför kommissionen inte har motiverat skälen för sitt beslut. Det finns goda skäl till varför lagstiftning rörande fysisk planering och markanvändning inom EU har pekats ut som områden där enhällighet i rådet krävs. Därmed bör det också redovisas tydliga skäl till varför kommissionen har valt att lägga fram förslaget som ett ordinarie förfarande.

Otydlig definition av urbana grönområden. I den aktuella EU-förordningens artikel 6 används begreppet "urbana grönområden" och det är denna typ av områden som inte får vidkännas någon nettoförlust av yta fram till år 2030 och som därtill stegvis ska utökas i omfattning med minst 5 procent fram till år 2050.

Men vad menas egentligen med "urbana grönområden"?

I förordningens artikel 3 återfinns ett antal definitioner av nyckelbegrepp och här anges att urbana grönområden avser "...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) 2021/696 110".

Utifrån denna definition förefaller till exempel inte åkermark inkluderas, men högst sannolikt är det en förhastad slutsats. I förordningens inledande del, som ger en bakgrund till förordningen och listar de viktigaste skälen till de föreslagna bestämmelserna, redovisas nämligen en annan och något bredare definition: "Urbana grönområden, däribland skogar i städer, parker och trädgårdar, **stadsnära jordbruk**, trädkantade gator, urbana ängsmarker och urbana häckar..."

Denna otydlighet kring huruvida åkermark ska inkluderas i begreppet urbana grönområden är mycket olycklig. Vi uppskattar att arealen åkermark i de 144 utpekade kommunerna motsvarar ungefär 10 procent av den totala grönytan i de aktuella kommunerna. Det finns visserligen en betydande variation mellan kommunerna i detta avseende, men vi bedömer hela 106 av de 144 utpekade kommunerna har åkermark som motsvarar mer än 5 procent av den totala grönytan. Dessa kommuner skulle alltså – givet att åkermark inte ingår i begreppet "urbana grönområden" – kunna undgå de negativa konsekvenser av förordningen genom ett utglesat bebyggelsemönster där framtida exploatering i huvudsak sker på åkermark.

Detta vore naturligtvis en utveckling som i väsentliga avseende går stick i stäv med förordningens andemening och detta, tillsammans med det otydliga sätt på vilket begreppet "urbana grönområden" definieras, gör att vi i den konsekvensanalys som återkommer senare genomgående valt att utgå från att åkermark är inkluderat i "urbana grönområden".

Slutligen, något som möjligen bidrar till ytterligare förvirring kring begreppet "urbana grönområden" är att vi i Sverige tillämpar en något annorlunda definition. SCB har vid två tillfällen, år 2010 och år 2015, kartlagt grönstrukturen i landets tätorter. Ett nyckelbegrepp i dessa kartläggningar är "grönyta". Denna definieras av SCB som samtliga gröna element i tätorterna, oavsett om de är tillgängliga för allmänheten eller ej. Grönytan är alltså en beräkning av bruttoarealen vegetationsklädd mark inom tätortsgränsen. I den totala grönytan ingår exempelvis privata villaträdgårdar, parker, gröna impediment i anslutning till vägar, skogsdungar och betesmark. Åkermark liksom gröna tak ingår dock ej i SCB:s definition av grönyta.

Ett närbesläktat begrepp, som också förekommer i SCB:s data över grönstrukturen i landets tätorter, är "grönområde". Ett grönområde definieras av SCB som ett område av sammanhängande grönytor som uppgår till minst 0,5 hektar och som är allmänt tillgängligt. Betesmark räknas till grönområden, men följaktligen inte åkermark.

Utöver ovan problem som är direkt förknippade med Artikel 6 och som är principiellt tveksamma kan några andra aspekter lyftas fram.

Icke-önskvärda konsekvenser: Det finns även en risk att förslaget kan, om det skulle implementeras, ge upphov till icke-önskvärda konsekvenser. T ex kommer det finnas risk att verksamhetsområden kommer att bebyggas med bostäder vilket kommer att driva ut verksamheter ur städerna, vilket i sin tur kommer att påverka företagen i dessa områden negativt och i förlängningen även de tjänster de

erbjuder till olika aktörer i staden. Förslaget kan också tvinga fram "urban sprawl". Givet att det finns en efterfrågan på att bo och arbeta i våra städer så finns det också ett behov av att bygga i städerna. Om denna möjlighet begränsas så måste nybyggnation ske i mer perifera lägen som inte påverkas av stadsdefinitionen. Detta i sin tur innebär risk för längre transporter vilket i sin tur innebär längre restider och ökade CO2-utsläpp. För att underlätta transporter i en mer utspridd stad kommer det även uppstå behov av att bygga ut transportinfrastrukturen till mer glest befolkade områden, vilket inte nödvändigtvis är samhällsekonomiskt motiverat.

Bristfällig konsekvensanalys: Den konsekvensanalys som presenteras i förslaget uppvisar en hel del svagheter. I den avslutande delen av förslaget (SWD(2022) 168 final, avsnitt C) lyfter man fram följande konsekvensanalys:

"Bedömningen visar att nyttan med stor marginal överväger kostnaderna. Nyttan med att på bred front restaurera EU:s torvmarker, våtmarker, skogar, hed- och buskmarker, vattendrag, sjöar och alluviala livsmiljöer samt kustnära våtmarker kan beräknas till i storleksordningen 1 860 miljarder euro (medan kostnaderna beräknas till cirka 154 miljarder euro). ... Kostnaderna kommer huvudsakligen att uppstå till följd av restaurering av ekosystem och underhållet av dem. Vissa kostnader kan uppstå på grund av förlorade inkomster, t.ex. för jordbrukare, skogsägare och fiskare, under omställningen till mer hållbara metoder: dessa kostnader skulle helt eller delvis kunna täckas med finansiering från EU och andra källor. Det rekommenderade alternativet medför också kostnader för att utveckla gemensamma övervakningssystem, utarbeta och genomföra nationella restaureringsplaner och för att kontrollera framstegen. Kostnaderna skulle uppstå på både medlemsstats- och EU-nivå."

Problemet med denna "konsekvensanalys" är att det inte är någon samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys. Inom ramen för detta projekt har vi inte haft möjlighet att utvärdera den nytta som man påstår kommer att uppstå, men däremot kan man konstatera att kostnadssidan inte har utvärderats ordentligt. Fokus är primärt på kostnader som kan uppstå för att ställa om till mer hållbara metoder och kostnader för att utveckla övervakningssystem mm. Vidare hävdar man att dessa kostnader till helt eller delvis kan täckas av finansiering från EU eller andra offentliga källor. Detta är inte ett rimligt synsätt i o m att dessa kostnader måste finansieras via skatter och avgifter som i sin tur ger upphov till samhällsekonomiska kostnader. Den största bristen är dock att förslaget får stora negativa effekter på stads- och näringslivsutveckling både på kort och lång sikt, dels kommer nybyggnation att bli nästintill omöjligt och som vi kommer att visa senare kan t o m existerande bebyggelse behöva rivas. I konsekvensanalysen finns även ett resonemang om hur små- och medelstora företag kan påverkas. Även här saknas ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Konsekvensanalysen måste således betraktas som mycket bristfällig och inte kan användas som underlag för att implementera förordningen.

Här kan man ta i lite mer och påtala risken även för att befintlig och funktionell bebyggelse kan behöva rivas (i många fall utan att ens kunna återuppbyggas någon annanstans om man skulle bortse ifrån hur ohållbart det vore).

Problem enligt några näringar, organisationer och myndigheter

Förslaget har varit ute på remiss och det har inkommit en stor mängd svar från många olika aktörer.³ Nedan är en övergripande och icke-uttömmande sammanställning som delvis baseras på dessa svar

³ [Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur - Regeringen.se](#)

men också från en workshop som genomfördes med ett antal företrädare för några branscher och organisationer. Vissa av svaren är samma som de som har lyfts fram ovan.

Problem enligt Boverket: Då Boverket har särskilt ansvar för stads- och bostadsutveckling är det intressant att notera att myndigheten riktar kritik mot förslaget, se Boverket (2022). Boverket ser tydliga brister eller utmaningar i avgränsningen, genomförandet, uppföljningen och tillgången till data.

Några exempel på Boverkets kritik är: Det är svårt att hindra nettoförlust av urbana ekosystem och i synnerhet förslaget fokus på "no-net-loss" (ingen netto-förlust) av urbana grönområden och trädäckning i stadsområden fram till 2030. De skriver:

"Detta kommer att ställa krav på aktivt arbete med planer och kompensationsåtgärder när sådana områden eller träd går "förlorade". Sverige saknar för närvarande tvingande verktyg för kompensation i samband med planering och byggande. Enligt Boverkets erfarenhet tar Sveriges kommuner hänsyn till värdet av urbana grönområden i sin planering."

Ökning av urbana grönområden som är integrerade i byggnader är ett annat område som är problematiskt:

"Artikel 6 punkt 2 b kräver att Sverige säkerställer en nettoökning av urbana grönområden som är integrerade i befintliga och nya byggnader och infrastrukturbyggnader i alla städer och mindre städer och förorter. Boverket tolkar detta som att alla de utpekade 144 kommunerna behöver uppfylla kravet. Artikeln ställer däremot inte några kvantitativa krav på hur stor ökningen behöver vara för att denna del av målet ska kunna anses vara uppnått. Det är alltså svårt att bedöma vilken påverkan denna punkt kan ha på den byggda miljön och den fysiska planeringen".

Boverket pekar även på många andra problem med förslaget. Till exempel hur städer, mindre städer och förorter definieras då dessa i en svensk kommun motsvaras av kommuner. De är även funderingsamma till hur förslaget ska genomföras och pekar på att de instrument som finns (översiktsplanering och detaljplanering) inte lämpar sig för att genomföra förslaget. De ser även problem med datainsamling för att kunna följa upp utvecklingen. Ur ett större bostadspolitiskt perspektiv ser Boverket även risker när det gäller bostadsförsörjningen i Sverige.

"... Behovet av att bygga nya bostäder i Sverige är stort i tillväxtområden. ... Naturligtvis är det en stor utmaning att i en sådan situation undvika en nettoförlust av grönområden alternativt trädäckning. ... Regleringen i den föreslagna artikel 6 kommer därför att stå i konflikt med Sveriges behov av att klara bostadsförsörjningen på ett sätt som – för Sveriges del – inte är rimligt".

Problem enligt SKR⁴. SKR som representerar landets kommuner och regioner instämmer i den övergripande problembilden (behov av ökad biologisk mångfald), men ser stora problem med förslaget, se SKR (2022). Kritiken sammanfaller i stort med det som har lyfts fram ovan och kan i punktform sammanfattas enligt nedan.

- Legalt bindande och detaljerade mål är inte ett effektivt sätt att nå det övergripande målet

⁴ [EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur | SKR](#)

- Artikel 6 (urbana ekosystem) kommer att omfatta hälften av landets kommuner och dessa kommuner är mycket olika till sin karaktär och har redan idag stora grönområden. En ökning av grönytor med 5% kommer att visa sig vara omöjligt att i praktiken genomföra
- Detaljreglering från EU-nivån tar inte hänsyn till lokal nivå och hamnar i konflikt med kommunala planansvaret och självstyret
- SKR förordar i sitt remissyttrande att förslaget bör omarbetas och att större hänsyn bör tas till lokala förutsättningar och behov och bör vara tillräckligt flexibelt för att kunna tillämpas inom hela EU.

Problem enligt Lantmäteriet: I Lantmäteriets remissvar framkommer även en del problem med förslaget (några exempel hämtat från sammanfattningen):

”Mot denna bakgrund bör det övervägas om inte direktivformen skulle ge bättre förutsättningar att ta hänsyn till den svenska fastighetsrättsliga lagstiftningens egenart, funktion och effektiva tillämpning i relevanta delar ... Förslaget kommer sannolikt att medföra behov av ny och ändrad svensk lagstiftning på fastighetsområdet ... LM bedömer vidare att tillkomsten av ytterligare ett regelkomplex som lantmäterimyndigheterna behöver ta ställning till i sin förrättningsverksamhet, med all sannolikhet kommer att leda till svårare bedömningar, mer utredningstid och mer administration. Detta får förmodas leda till längre handläggningstider och ökade förrättningskostnader”.

Konkreta exempel på problem som Lantmäteriet lyfter fram och där man inte anser att förslaget är tydligt när det gäller genomförandet är följande (s. 4-5):

Hur är genomförandet av förordningen om restaurering av natur tänkt att ske när en rättighetsinnehavare motsätter sig att hans eller hennes egendom tas i anspråk för restaurering?

Hur spelar egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen in vid prövningen av tillåtligheten av tvångsvis markåtkomst m.m.?

Hur kommer ersättningsfrågorna att hanteras och enligt vilka värderingsregler?

Naturvårdsverket⁵ och Länsstyrelsen i Stockholm⁶. Bland många organisationer som har lämnat remissvar kan även dessa två nämnas. Naturvårdsverket ”... bedömer att EU-förordningen kan bidra till ett konkret genomförande av åtgärder som främjar både biologisk mångfald och uppfyllelsen av klimatmålen”. Man anser vidare att det är av vikt att ta fram nationella restaureringsplaner. När det gäller artikel 6 (urbana ekosystem) ser man positivt på denna artikel och ser att den kan bidra till att minska trenden med minskande grönytor i landets städer. Dock invänder man mot definitionen av stad jämföras med lokala administrativa enheter (=kommuner). Vidare lyfter man även att det finns en rad utmaningar vad gäller ambitionsnivåer, tidplaner, brister i PBL som försvårar för kommunerna att uppnå målen.

Landets länsstyrelser har också lämnat svar. Ett exempel är Länsstyrelsen i Stockholm som ställer sig bakom de övergripande målen. De konstaterar vidare att förslaget är ambitiöst och även om man är positivt inställd så pekar man på en rad problem. När det gäller t ex artikel 6 så menar man att det finns oklarheter. T ex klassas Kiruna som en urban kommun som omfattas av förslaget, medan så inte

⁵ <https://www.regeringen.se/contentassets/d5414b47c46d4c05a4bb112bf5b7e736/naturvardsverket.pdf>

⁶ <https://www.regeringen.se/contentassets/d5414b47c46d4c05a4bb112bf5b7e736/lst-stockholm.pdf>

är fallet för Värmdö och konstaterar när det gäller definitionerna av vilka områden som berörs att *”Förslaget skulle behöva vara mer genomarbetat för att få genomtänkta och avsedda effekter”* (s. 4).

Påverkan på andra näringar⁷: Fokus i den här rapporten är primärt på effekter på stadsutveckling, men många andra delar av samhället påverkas också. Nedan två exempel från gruvindustrin och de areella näringarna.

Ett exempel på en näring som kommer att påverkas är gruvindustrin. T ex kan artikel 4.8 innebära att det kommer att krävas ytterligare prövningar för att få tillstånd för förprospektering och ny eller utökad gruvdrift. Det kan vara enklare att få tillstånd när det gäller kritiska råmaterial (då det kan betraktas som ”tvingande allmänintresse”) som behövs för att klara klimatomställningen, men det kan bli betydligt svårare när det gäller icke-kritiskt råmaterial, där det är svårare att hävda att det finns anledning att hänvisa till det bredare allmänintresset. Denna typ av råmaterial kan dock vara av betydelse för t ex bygg- och anläggningssektorn. Exempelvis behövs ofta stora volymer stenmassor för stadsutvecklings- och infrastrukturprojekt. Om denna typ av råmaterial inte går att få access till lokalt riskerar många stora samhällsbyggnadsprojekt att fördröjas. Även kalksten till cementtillverkning kan komma att påverkas. Vidare kommer transportererna för massahanteringen att öka, vilket i förlängningen också bidrar till ökade utsläpp.

Förslaget riskerar även att krocka med EU:s önskan att dels stärka svagare regioner dels att EU-länderna ska hitta egna mineraler för att minska beroende av andra länder. Detta blir särskilt tydligt när det gäller den återindustrialisering som är på gång i norra Sverige. För tillfället pågår t ex stora satsningar på en övergång till fossilfritt stål. Denna process kommer att kräva mycket energi som dels behöver komma via nya anläggningar (vindkraft mm), dels måste distribueras via elnät till produktionsanläggningarna. Om industrier som kräver mycket el ska få tillgång till el, måste elnätet således byggas ut. Även om elnätutbyggnaden i sig kan få godkänt kan det bli än mer kostsamt och tidskrävande att få igenom kostnadseffektiva dragningar då dessa måste anpassas efter mer omfattande skyddade naturområden. I norra Sverige kommer även att finnas ett stort behov av att stadsutveckla, bygga ut transportinfrastrukturen och få fram nya verksamhetsområden till de företag som vill satsa i norra Sverige. Även dessa satsningar riskera att hamna i konflikt med de ambitioner som återfinns i förslaget.

Även jordbruks- och skogsnäringarna, de s.k. areella näringarna, ser en rad problem med förslaget⁸. Några exempel enligt LRF är följande:

Idag finns det 28 miljoner hektar skogsmark i Sverige, vilket utgör 68% av Sveriges yta. EU-förordningen kommer få stor effekt på hur skogen används och i stor utsträckning påverka skogsbruk och planerade framtida skogsbruk. Det som enligt LRF är det största bekymret är artikel 4:7 som beskriver att ingen försämring av naturvärden får ske, vilket bl a innebär är att inga åtgärder, ex. skogsbruk, ska ha bedrivits på marken de senaste 25 åren. Skogsbrukare har en lång planeringshorisont och 25 år är relativt kort tid för en skog att växa. Skogsindustrin kommer därmed att påverkas av den nya förordningen eftersom 1,4 miljoner hektar skog som i framtiden var tänkt för skogsbruk på i framtiden inte kommer att vara möjligt. LRF anser att förbudet endast borde gälla Natura 2000-områden och att inga försämringar av naturvärden får ske i den typen av områden.

⁷ Sammanställning som baseras på workshop med ett antal företrädare för olika näringar och organisationer

⁸ Texten baseras på en intervju med LRF. I remissvaret skriver man i inledningen *”Kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur bygger på de mål som anges i EUs strategi för biologisk mångfald för 2030 men går längre och saknar den förankring i verkligheten som krävs för att den ska kunna accepteras och förankras hos medlemsstaterna och de som påverkas ytterst av förslaget – de areella näringarna”*

Sveriges jordbruk påverkas också av förordningen, de ökade betesmarker som satts upp som mål i förordningen får effekter. Mer betesmarker innebär mer djur som måste skötas, även vintertid. För dessa krävs det ytterligare jordbruk för att försörja dem med mat. Det finns samtidigt en avskogningsförordning i EU som innebär att avverkning ska undvikas. Syftet med förordningen är att bevara skogen och inte nyttja marken till andra verksamheter. Här föreligger en problematisk målkonflikt. Till detta ska läggas att avskogningsförordningen inte tillåter handel med varor som är förknippade med avskogningen. Den skog som huggs ner för att öka andelen betesmarker får inte säljas och inte heller får exempelvis kött eller mjölk från djur som senare betar på den avskogade marken säljas.

LRF uppger vidare att de naturtypklassade områdena enligt förslaget främst finns i norra Sverige medan den biologiska mångfalden enligt dem huvudsakligen har behov av skydd i södra Sverige. I Sverige innebär förordningen att minst 900.000 kvm kommer skyddas men att områden som valts ut inte ger de resultat som förordningen syftar att bidra till. LRF menar att 600.000 kvm istället borde ha skyddats på andra platser än de som lyfts fram i förslaget.

Sammanfattning och avslutande reflektioner

För att minska förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystemen har ett förslag om restaureringen av naturen lagts fram. Denna rapport fokuserar primärt på hur förslaget kan komma att påverka stadsutveckling. I ovan avsnitt har en genomgång av förslaget samt synpunkter lyfts fram. Kortfattat kan följande konstateras:

- Det övergripande målet ställer sig många organisationer och myndigheter bakom.
- Förslaget uppfattas dock inte som ändamålsenligt, dvs de metoder som föreslås riskerar att skapa negativa konsekvenser. Ur ett stadsutvecklingsperspektiv är det primärt artikel 3, 4 och 6 som är problematiska.
 - Att det inte ska ske någon nettoförlust av urbana grönområden riskerar att hämma städernas utveckling och som motorer för ekonomisk tillväxt.
 - Enligt förslaget ska urbana grönytor öka med 3 respektive 5 % under de kommande 10-20 åren. Detta i kombination med hur städer, mindre städer och förorter är definierade i Sverige (kommun är minsta geografiska enhet) kommer att innebära mycket negativa konsekvenser för möjligheten att bygga i städer. Konsekvensen blir snarare att bostäder och annan bebyggd yta måste rivas.
 - Förslaget kommer att ge upphov till en mer omfattande tillståndsprocess. Bl a via artikel 4.8 som föreslår att all markanvändning även utanför Natura 2000-områden måste utvärderas.
- Förslaget ger även upphov till en del principiella problem.
 - Förslaget kommer att innebära en inskränkning av det kommunala självbestämmandet kring markanvändning.
 - Givet de konsekvenser som förslaget riskerar att ge upphov till är de valda metoderna inte i linje med EU:s proportionalitetsprincip. Vidare kan vi konstatera att de konsekvensanalyser som har gjorts inte tar hänsyn till flera av de negativa konsekvenser som förslaget kan ge upphov till.
 - Förslagsställarna hävdar att det är motiverat att göra avsteg från subsidiaritetsprincipen i o m att biologisk mångfald och ekosystem är

gränsöverskridande. Vi kan dock konstatera att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna och av just detta skäl är det viktigt att respektera denna princip.

- Som förslaget är utformat finns även risk för icke-önskvärda konsekvenser. T ex kommer det att finnas risk för "urban sprawl" i o m att stadsutveckling i kommuner som definieras som städer, mindre städer eller förorter starkt kommer att begränsas och därmed kan stadsutvecklingen tvingas längre ut och till mer perifera grannkommuner. Förslaget riskerar även att påverka industrisatsningar i norra Sverige negativt.
- De konsekvensanalyser som har gjorts är mycket bristfälliga och ett stort problem är att analysen av förslaget kostnader ur ett bredare samhällsperspektiv saknas.
- Förslaget har även kritiserats av flera näringar, organisationer och myndigheter.
 - Många aktörer som lämnat remissvar ställer sig bakom de övergripande målen, men ser problem med hur städer och förorter är definierade i Sverige.
 - Boverket pekar på flera av ovan problem, men betonar också att det finns en stor risk att förslaget går ut över Sveriges bostadsförsörjning.
 - SKR ser också flera problem med förslaget och pekar bl a på att det kommer att påverka det kommunala självbestämmandet.
 - Lantmäteriet pekar bl a på oklarheter kring ersättningsfrågor om mark behöver tas i anspråk för restaurering.
 - Näringar som gruvnäringen och jordbruks- och skogsnäringarna lyfter även fram att förslaget kan få mycket stora negativa effekter på deras verksamheter.

Sammantaget är förslaget, såsom det är utformat, problematiskt och det är tveksamt om det är ändamålsenligt och effektivt.

Nedan tittar vi närmare på två aspekter. Dels hur "grönt" Sverige är dels vilka ekonomiska effekter som förslaget kan ge upphov till.

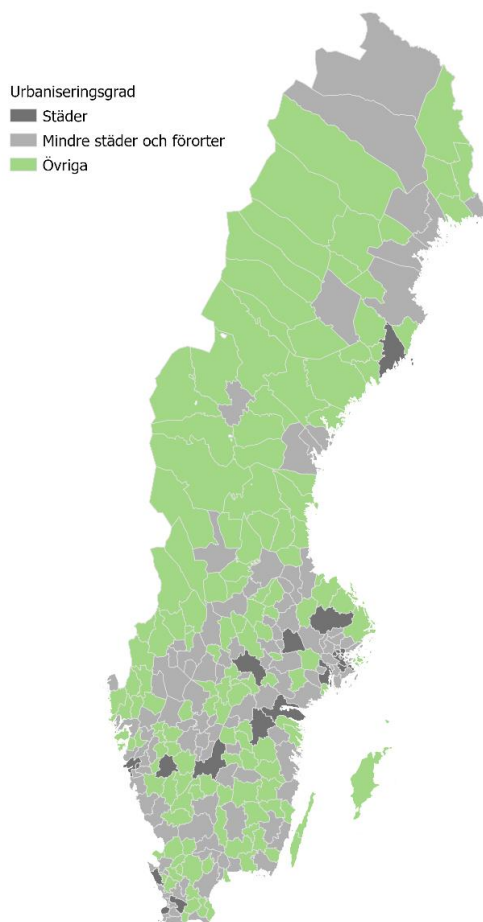
4. Hur grönt är Sverige?

Syftet med detta avsnitt är att belysa ”hur grönt Sverige är”. Orsaken till att vi har valt att denna frågeställning är att EU-förslaget inte tar hänsyn till nationella skillnader både vad som definieras som städer, mindre städer och förorter och inte heller nationella skillnader vad gäller omfattningen av grönytor. Då det finns stora skillnader inom EU finns en risk att en lagstiftning som inte tar hänsyn till lokala skillnader riskera att få negativa konsekvenser.

Ett problem som flera aktörer har lyft fram är också att EU-förslaget har ett alltför kvantitativt perspektiv (t ex öka urbana grönytor med 3 respektive 5 %) som också riskerar att leda till negativa konsekvenser. Även denna frågeställning belyses översiktligt nedan.

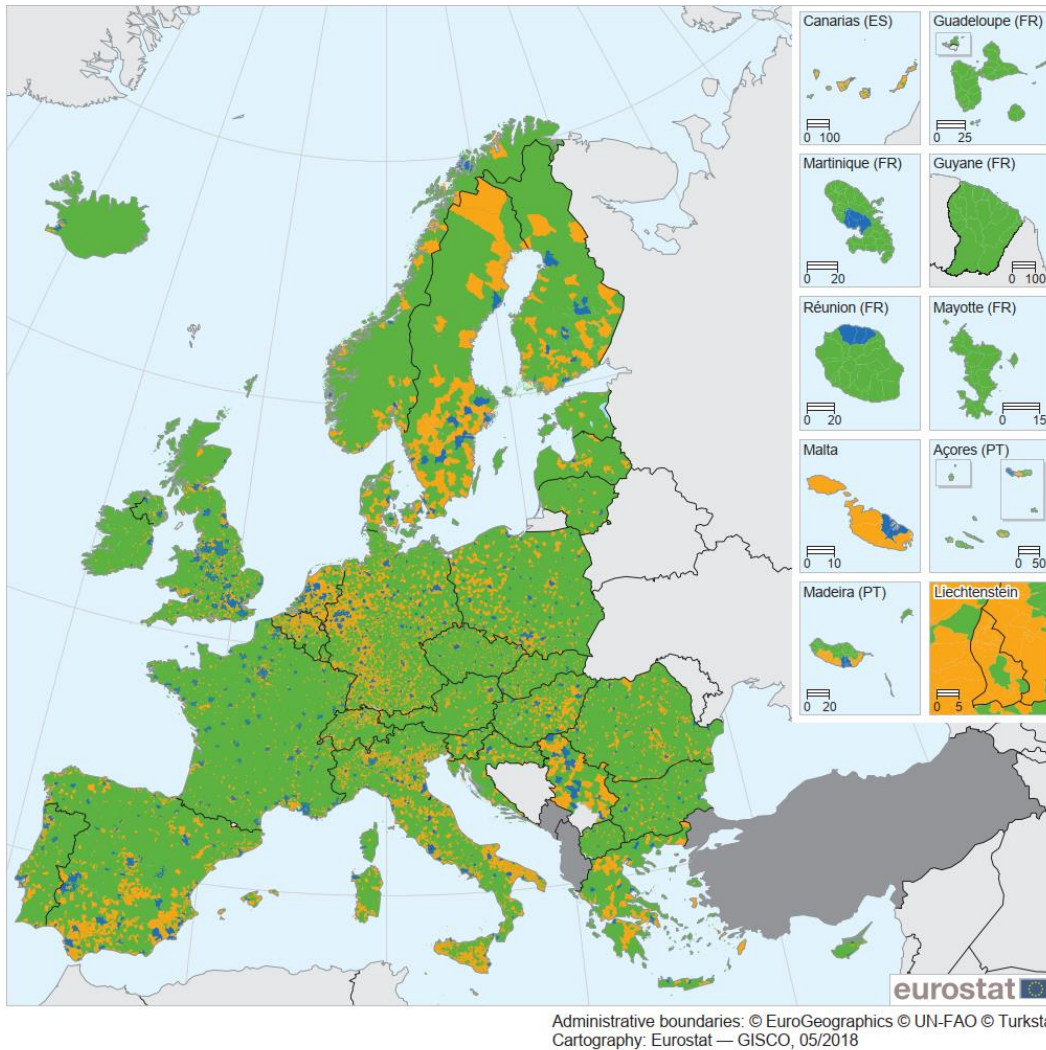
Förordningens geografiska omfattning

Förslaget till ny förordning omfattar de områden som enligt Eurostat har urbaniseringsgrad 1 (Städer) och 2 (mindre städer och förorter). I Sverige klassas 144 kommuner som städer eller mindre städer och förorter, se figur 1.

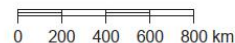


Figur 1. Karta framtagen av WSP baserat på Eurostats klassificering.

Eurostats klassificering görs per LAU (local administrative unit) och i Sverige är det kommuner medan det i många andra EU-länder snarare är städer i traditionell bemärkelse (tätorter och bebyggda ytor). Skillnaden i definition gör att Sverige (och några andra länder med liknande definition som Sverige) framstår som betydligt mer urbana än vad som egentligen är fallet. I kartbilden nedan ser man tydligt att Sveriges LAU är större till ytan än de flesta andra länders LAU. För att klassas som stad eller mindre stad eller förort ska minst 50 % av befolkningen bo i en tätort. Se t ex norra Sverige och Kiruna som definieras som en mindre stad och har en "urban yta" som är många gånger större än städer som London, Paris, Madrid m.fl.



- Cities**
(Densely populated areas: at least 50 % of the population lives in urban centres)
- Towns and suburbs**
(Intermediate density areas: less than 50 % of the population lives in rural grid cells and less than 50 % of the population lives in urban centres)
- Rural areas**
(Thinly populated areas: more than 50 % of the population lives in rural grid cells)
- Data not available**



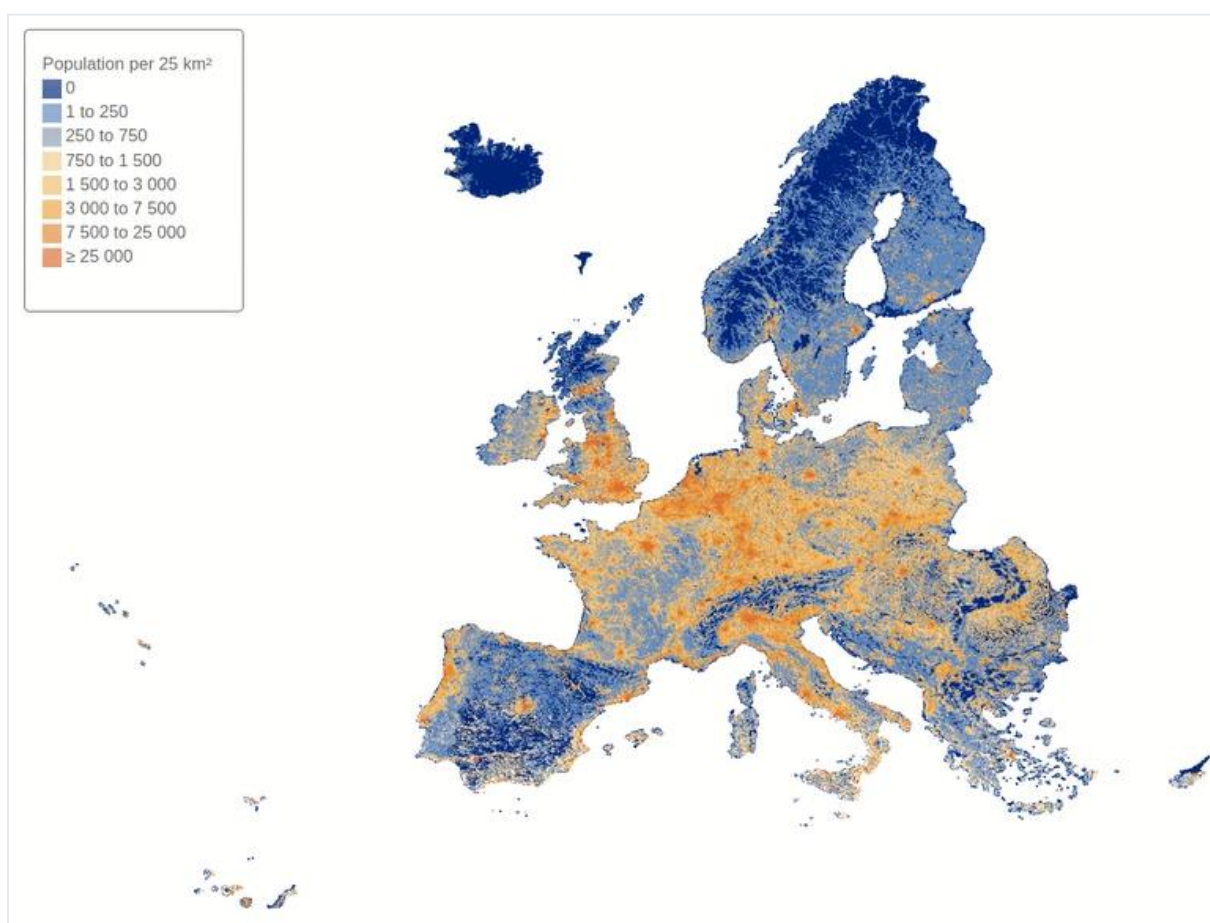
Note: based on population grid from 2011 and LAU 2016.

Source: Eurostat, JRC and European Commission Directorate-General for Regional Policy

Figur 2. Urbaniseringsgrad per LAU (local administrative unit). Källa: Eurostat.

I Sverige är kommuner inte lämpliga att använda för att hitta de största befolkningskoncentrationerna (städerna) som förordningen har för avsikt att omfatta. Mer än 50 % av befolkningen i Kiruna må bo i en tätort, men den allra största delen av kommunen är obebyggd. Till skillnad från LAU i många andra europeiska länder består de svenska kommunerna i de allra flesta fall av betydligt mer landsbygd än stad.

Kartan i figur 3 visar hur glesbefolkat Sverige är ur ett europeiskt perspektiv. Det blir missvisande att använda LAU-områdena för att fånga de största befolkningskoncentrationerna i Sverige, men också i många andra länder eftersom varje lands definition av LAU är olika. I befolkningskartan nedan framgår det till exempel att stora delar av Frankrike är lika tätbefolkat som de tre storstadsregionerna i Sverige. Trots det klassas bara de allra mest tätbefolkade områdena av landet som urbaniserat eftersom deras LAU är små till ytan relativt Sveriges. Därför berörs också bara en bråkdel av Frankrikes yta av förordningen medan drygt en tredjedel av Sveriges yta berörs.



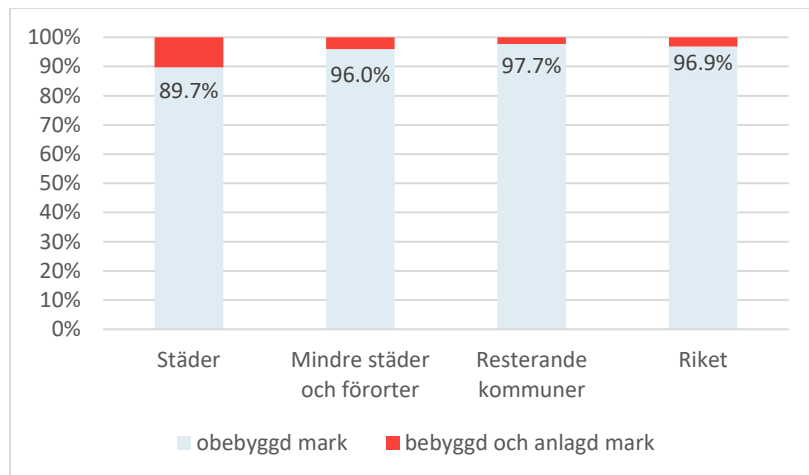
Figur 3. Befolkningsstäthet i Europa 2019 beräknat med befolkningsdata på rutor om 5x5 km. Källa: Eurostat.

Sverige är grönt

Problematiken i att klassa en hel kommun som urbaniserad blir tydlig i figur 4 nedan där markanvändningen i de 144 kommunerna som omfattas i förordningen redovisas. I Sverige är 3,1

procent av marken bebyggd. Av den obebyggda marken är 70% skog 7,5 % jordbruksmark, 7,5 % myrmark och 15 % övrig mark.

I de kommuner som klassas som mindre städer och förorter är totalt 4,0 % av marken bebyggd. Andelen bebyggd mark är störst i de kommuner som klassas som städer, där är totalt 10,3 % av marken bebyggd.⁹



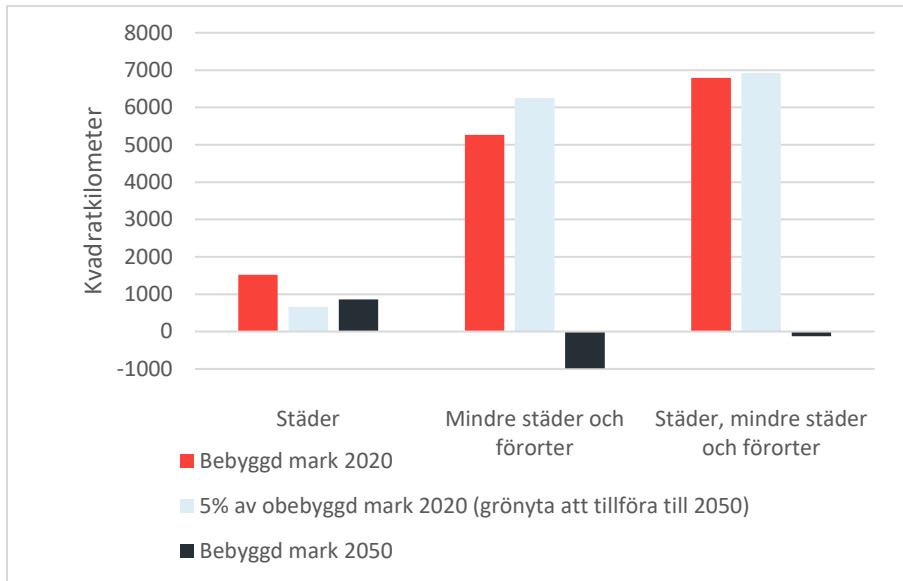
Figur 4. Andel obebyggd mark per kommunkategori. Källa markanvändning, SCB 2020

I de kommuner som klassas som mindre städer och förorter är målet om en femprocentig ökning av grönytor till år 2050 alltså ej genomförbar eftersom endast fyra % av marken är bebyggd.

Om en femprocentig ökning av grönytor ska nås totalt för de kommuner som klassificeras som städer eller mindre städer och förorter så finns inga städer eller mindre städer och förorter kvar i Sverige. Figur 5 visar att en femprocentig ökning av grönytor skulle innebära att den bebyggda marken i de kommuner som klassas som städer nästan halveras, medan den i mindre städer och förorter helt försvinner. Totalt ska 6 900 km² grönyta tillföras, men det finns bara 6 800 km² bebyggd mark att ta av i de 144 kommunerna.¹⁰

⁹ Markanvändningsdata från SCB, 2020. Med "bebyggd mark" avses mark med byggnader samt deras tillhörande mark (som trädgårdar och parkeringsplatser) eller anläggningar för verksamheter. I bebyggd och anlagd mark räknas också mark för transportinfrastruktur, såsom vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. I obebyggd mark ingår jordbruksmark, skogsmark, öppen myrmark och övrig mark.

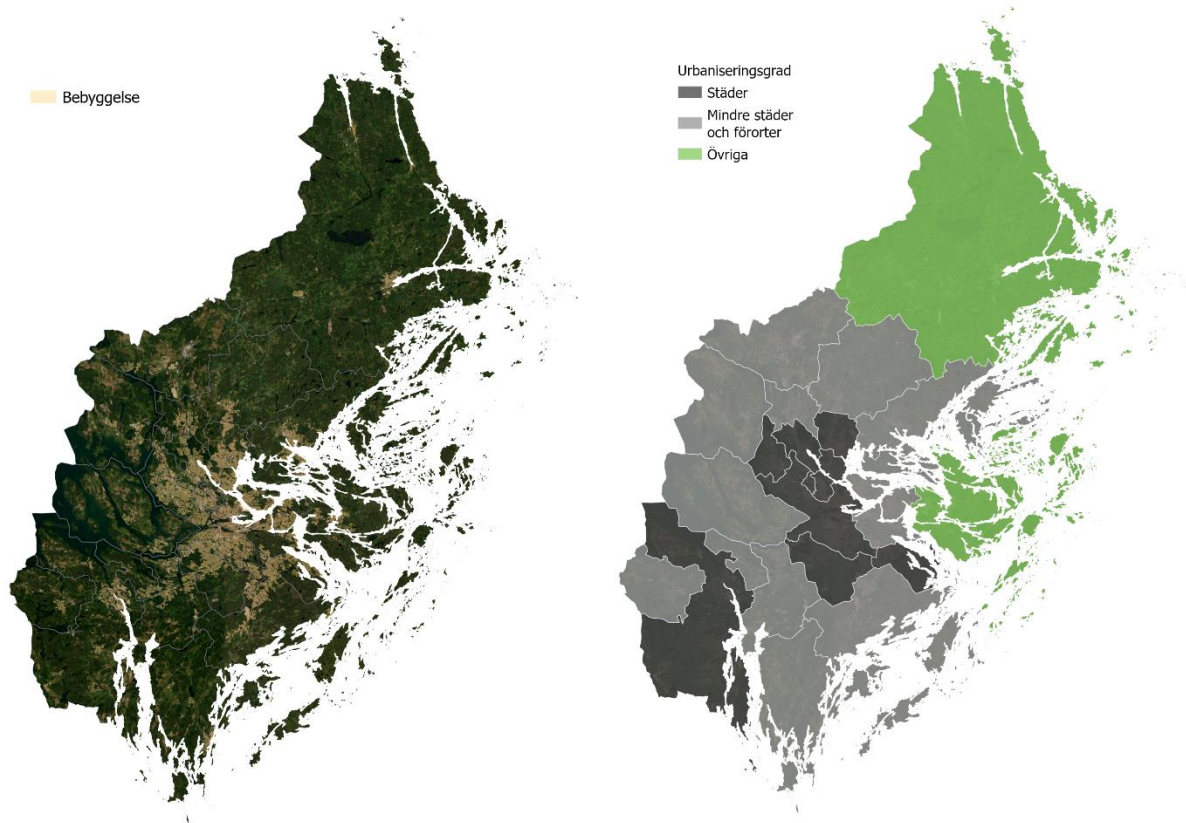
¹⁰ Beräkningen baseras på SCB:s data över markanvändning. 5 % av all obebyggd mark har använts för beräkning av hur mycket grönyta som ska tillföras.



Figur 5. Framtidsscenario 2050 med 5 % tillförd grönyta i städer, mindre städer och förorter.

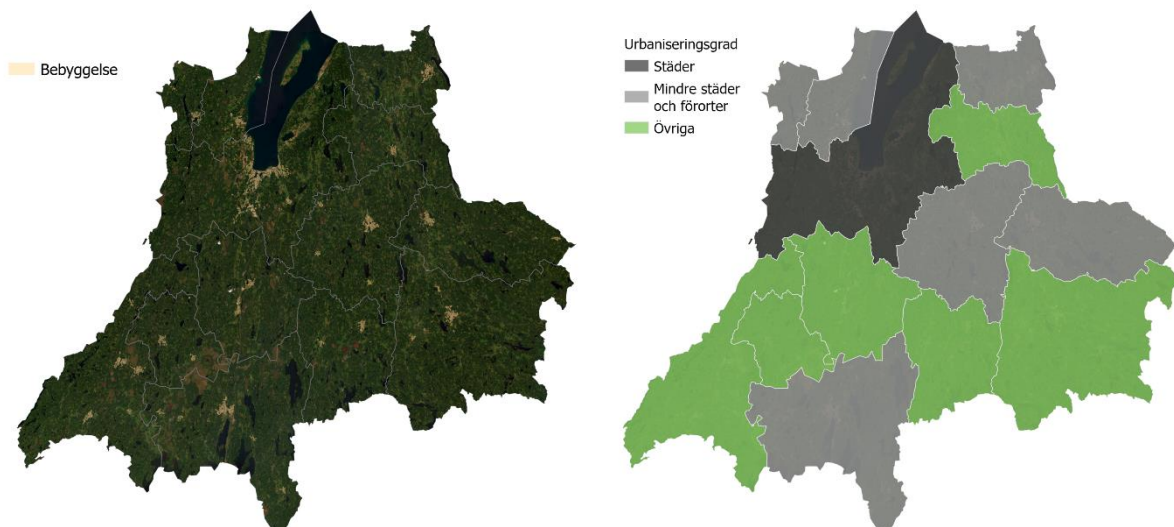
Hur tätbebyggda är de svenska kommunerna?

Sverige är således ett glest befolkat land med mycket stora grönytor utanför de bebyggda delarna. Trots detta betraktas i Stockholms län endast Nynäshamns och Värmdös kommuner som landsbygd, medan övriga kommuner, enligt EU:s definitioner, klassas som stad, mindre stad eller förort.



Figur 6. Kartor över Stockholms län. Till vänster: Flygbild med bebyggelse (Källa: Earthstar geographics och Lantmäteriet). Till höger: Urbaniseringsgrad enligt Eurostats klassificering. Databearbetning och kartframställning av WSP.

I Jönköpings län klassas 7 av 13 kommuner som stad, mindre stad eller förort. Diskrepansen mellan tätorternas utbredning och kommungränserna är tydlig i Jönköpings län. Även kommunerna med större städer, som till exempel Jönköpings kommun, består till ytan framför allt av obebbyggd mark, företrädesvis skog.



Figur 7 Kartor över Jönköpings län. Till vänster: Flygbild med bebyggelse (Källa: Earthstar geographics och Lantmäteriet). Till höger: Urbaniseringsgrad enligt Eurostats klassificering. Databearbetning och kartframställning av WSP.

Gröna värden - en fråga om kvantitet eller kvalitet?

Varför bör även stadsmiljöer ha områden som präglas av hög biologisk mångfald? Och varför också i Sverige, ett land som med sin enorma rikedom på obebyggd mark har utomordentliga förutsättningar att bevara och utveckla en diversifierad natur utanför städerna?

När man söker efter svar på dessa frågor i litteraturen är det två argumentationslinjer som återkommer, låt vara i lite olika varianter:

Det första kretsar kring vikten av att undvika en alienation mellan stadsmänniskan och naturen, att allas tillgänglighet till naturliv lär människor, särskilt barn och unga, att uppskatta och respektera växter och djur. Den urbana grönskan skulle alltså med detta perspektiv ha en slags uppfostrande och utbildande funktion.

Den andra argumentationslinjen för biologisk mångfald i städer tar fasta på att den urbana naturen förser staden och dess invånare med en rad nyttigheter, så kallade ekosystemtjänster, som är nödvändiga för att kunna leva ett gott och hälsosamt liv. Det kan exempelvis handla om positiva effekter på luftkvalitet och bullernivåer, estetiska värden, möjlighet till rekreation, vatten- och temperaturreglering samt pollinering av växter i trädgårdar och på kolonilotter.

Det bör understrykas att denna mycket kortfattade inventering av motiven bakom att upprätthålla biologisk mångfald i staden handlar just om städer. Biologisk mångfald på aggregerad nationell eller global nivå har förstås fler och i många fall också starkare motiv. Då handlar det ytterst om en existentiell fråga, om att en hög biodiversitet är en slags försäkring mot att yttre påfrestningar, inte minst klimatförändringarna, inte leder till en kollaps av ekosystemen och därmed radikalt försämrade levnadsbetingelser för såväl människor som växter och djur.

I den allmänna samhällsdebatten reduceras ofta frågan om biologisk mångfald i stadsmiljöer till en ren fråga om kvantitet, ett perspektiv som även tydligt genomsyrar det nu aktuella förslaget till EU-förordning om restaurering av natur. Det är förvisso korrekt att en enskild grönytas biodiversitet – allt annat lika – tenderar att öka med dess omfång. Men därutöver finns en rad andra faktorer, utan direkt koppling till arealen, som har stor betydelse för hur mångfacetterat växt- och djurliv som ett område har förutsättningar att härbärgera. Det handlar bland annat om förekomsten av nyckelarter, närheten (konnektiviteten) till andra kringliggande grönområden och hur pass omfattande störningar som området utsätts för. Exempel på störningar i urbana miljöer är slitage från besökande samt intensiv parkskötsel innefattande bl.a. gräsklippning, uppsamling av löv och röjning av sly.

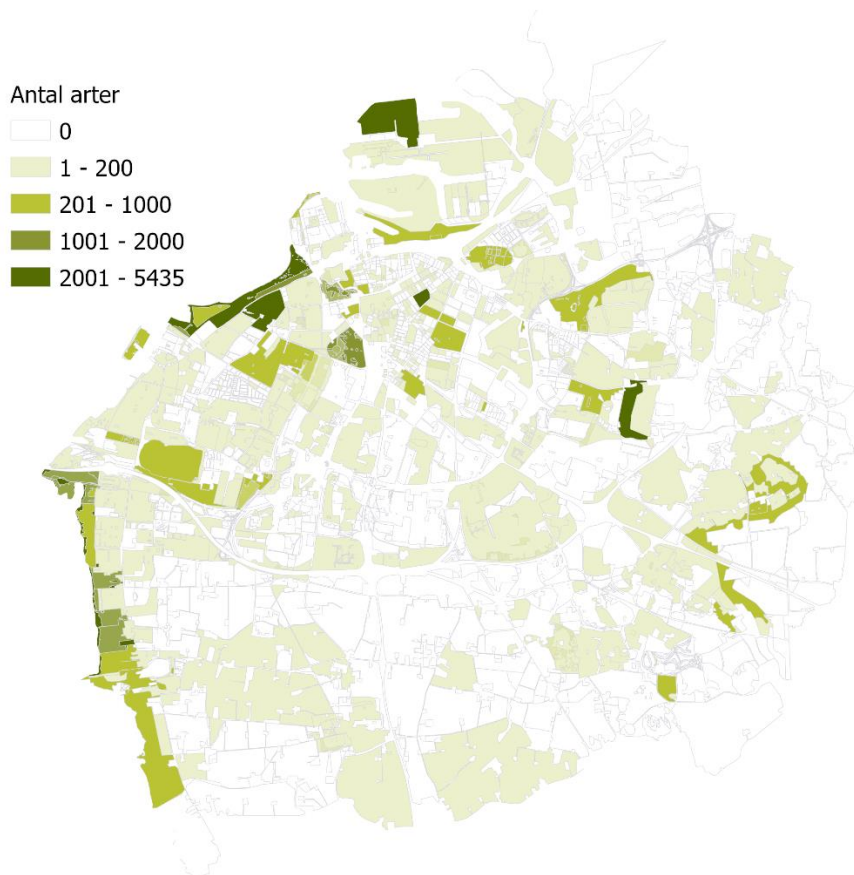
Sammantaget innebär detta att två städer med exakt lika stor areal grönyta och samma förutsättningar i övrigt, till exempel vad avser klimat, kan uppvisa mycket olika grader av biodiversitet. En annan konsekvens är att den biologiska mångfalden *inom* en stad kan variera stort; från områden med mycket stor biologisk mångfald till områden med försumbara naturvärden.

Vi kan exemplifiera det sistnämnda genom ett nedslag i ”parkernas stad” Malmö. Med hjälp av data från SLU/Artdatabasen har vi skapat oss en grov bild av hur den biologiska mångfalden skiftar mellan olika delar av staden. Datamaterialet består av de totalt nära 70 000 inrapporteringar av artobservationer som gjordes under år 2022.

Resultatet från denna analys illustreras i figur 8 nedan och en första central observation är att de vitmarkerade områdena dominerar stort, det vill säga områden som under det undersökta året inte haft några inrapporteringar till Artdatabasen överhuvudtaget. Samtidigt kan vi notera att de artobservationer som gjorts uppvisar en mycket stark koncentration till ett fåtal områden, företrädesvis större sammanhängande grönytor såsom Ribersborgsfältet, stråket med strandängar söder om Öresundsbron samt de större innerstadsparkerna (Slottsparken samt Pildammsparken).

Malmö är ett bra exempel på att man inte gärna kan dra all grönyta över samma kam. I själva verket finns det en betydande spännvidd i naturvärden mellan olika typer av grönytor och ett alltför kvantitativt synsätt på arbetet med att bevara och utveckla den biologiska mångfalden i en stad riskerar därför att leda fel.

Om målet är att maximera den biologiska mångfalden torde det inte vara en särskilt lyckosam strategi att till varje pris skydda all form av grönyta från exploatering. Istället bör fokus ligga på att i möjligaste mån koncentrera den stadsnära grönytan till ett fåtal större, sammanhängande grönområden med förhållandevis lågt besöksstryck och minimerad skötsel. Men, som vi återkommer till nedan går en sådan rationell syn på biologisk mångfald i urbana miljöer tyvärr i många avseenden stick i stäv med vad vi vet om människors värdering av stadens gröna lungor.



Figur 8. Biologiska mångfald i olika delar av Malmö stad. Antal inrapporterade arter per grönområde år 2022. (Källa: WSP:s bearbetning av data från SLU/Artdatabasen).

Gröna värden – inte bara en fråga om biologisk mångfald

Många gånger ses tillgängligheten till grönyta som en ren funktion av kvantiteten, ett perspektiv som tydligt genomsyrar det nu aktuella förslaget till EU-förordning om restaurering av natur. Men hur medborgarna upplever tillgängligheten till gröna ytor bestäms sannolikt till mindre del av den totala volymen, utan handlar snarare om vilken typ av grönyta man har tillgång till och var den är lokaliserad.

I SCB:s så kallade medborgarundersökning får invånarna i Sveriges kommuner tycka till om sin hemkommun och dess verksamheter. Bl.a. frågar man kommuninvånarna hur man upplever tillgången till parker, grönområden och natur.

Rent generellt tycks svenskarna uppleva att man lever i en kommun som är välförsörjd på gröna lungor. År 2019, i medborgarundersökningens del A, ett batteri med 25 frågor som fokuserar på kommunen som en plats att leva och bo på, erhöll ”tillgången på parker, grönområden och natur?” näst högst genomsnittlig svarspoäng av medborgarna; 7,8 av 10 möjliga poäng (se tabell 1 nedan).

Svarspoängen är genomgående mycket höga, oavsett typ av kommun. Högst genomsnittlig svarspoäng (8,4) erhålls något förvånande i kommungruppen ”Storstäder”. Minst nöjda med tillgången till grönyta förefaller man vara i kommuner som sorterar in under kategorin ”Pendlingskommun nära större stad”, men från dessa kommuner erhålls trots det en genomsnittlig svarspoäng på hela 7,7.

I botten på tabell 1 finner vi intressant nog ett par frågor som belyser den lokala bostadsmarknadens funktionssätt: ”...möjligheterna till att hitta bra boende?” respektive ”...utbudet av olika typer av boendeformer (hyresrätt, bostadsrätt, småhus etc.)?”.

Som vi återkommer till nedan finns det ingen uppenbar konflikt mellan den upplevda tillgången på grönyta och hur stor del av en kommuns mark som är exploaterad, men det förhållande att svenskarna generellt förefaller vara mycket tillfreds med utbudet av parker, grönområden och natur samtidigt som bristen på bostäder överlag är ett verkligt sänke för den sammantagna bilden av hemkommunen stämmer onekligen till eftertanke. Frågan man måste ställa sig är om medborgarnas syn på hemkommunen som en plats att leva och bo på verkligen återspeglar en välbalanserad och hos kommuninvånarna välförankrad fysisk planering?

Tabell 1. Medborgarundersökningen år 2019, del A: Medborgarnas syn på kommunen som en plats att bo och leva på. Oviktat medelbetyg för Sveriges kommuner.

Fråga	Medelbetyg
...möjligheterna till att enkelt kunna transportera sig med bil?	7,9
...tillgången till parker, grönområden och natur?	7,8
...utbudet av livsmedelsaffärer inom rimligt avstånd?	7,4
...möjligheterna till att kunna utöva fritidsintressen t.ex. sport, kultur, friluftsliv, föreningsliv?	7,2
Hur nöjd är du med din kommun i dess helhet som en plats att bo och leva på?	6,8
Kan du rekommendera vänner och bekanta att flytta till din kommun?	6,6
...hur trivsam bebyggelsen är?	6,5
...tillgången till övriga utbildningar inom rimligt avstånd?	6,5
Hur väl uppfyller din kommun dina förväntningar på en plats att bo och leva på?	6,4
...tillgången till universitets- eller högskoleutbildning inom rimligt avstånd?	6,2

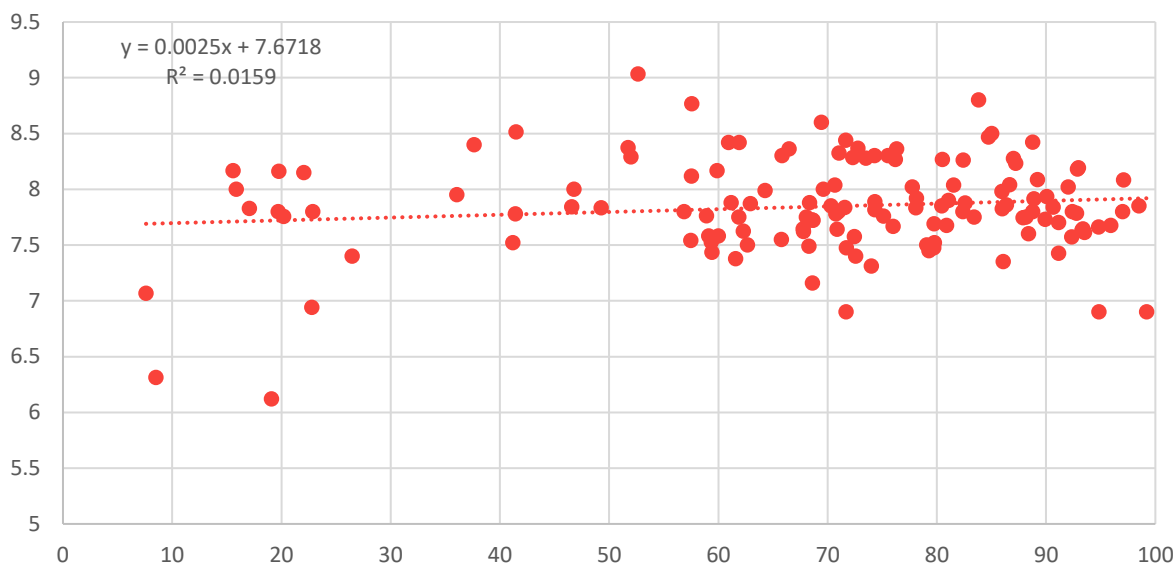
...tillgången till idrottsevenemang?	6,1
...hur tryggt och säkert du kan vistas utomhus på kvällar och nätter?	6,1
...tillgången till gång- och cykelvägar?	6,1
...utbudet av kaféer/barer/restauranger inom rimligt avstånd?	6,1
...hur trygg och säker du kan känna dig mot hot, rån och misshandel?	6,1
...hur trygg och säker du kan känna dig mot inbrott i hemmet?	6,1
...utbudet av andra affärer och service inom rimligt avstånd?	6,0
...möjligheterna att få arbete inom rimligt avstånd?	6,0
...tillgången till kulturevenemang?	5,8
Föreställ dig en kommun som en plats som är perfekt att bo och leva på. Hur nära ett sådant ideal tycker du att din kommun kommer?	5,8
...tillgången till förbindelser för längre resor?	5,7
...möjligheterna till att använda kollektivtrafiken för resor?	5,5
...möjligheterna till att hitta bra boende?	5,4
...utbudet av olika typer av boendeformer (hyresrätt, bostadsrätt, småhus etc.)?	5,2
...nöjesutbudet?	4,6

Även om de svenska kommunerna generellt får mycket höga poäng av sina invånare när det gäller tillgången till grönyta, så finns den ändå en viss variation i poängsättningen. Vad kan förklara denna variation? Vilka är framgångsfaktorerna om man vill förvandla en kommun till något som upplevs som en grön oas?

I figur 9 nedan illustreras ett första analytiskt steg för att ta oss närmare svaren på dessa frågor. I figuren har vi relaterat den genomsnittliga svars-poängen på medborgarundersökningens fråga "tillgången på parker, grönområden och natur?" till andelen av kommunens totala landareal som utgörs av grönyta. För att öka relevansen i analysen har vi endast inkluderat kommuner som skulle omfattas av den föreslagna EU-förordningen.

Andelen grönyta förmår ensamt endast förklara 2 % av variationen i svars-poäng mellan kommunerna ($R^2=0,0159$), det vill säga sambandet är i stort sett obefintligt.

Figur 9. Samband mellan genomsnittlig svarspoäng på frågan "tillgången på parker, grönområden och natur?" i SCB:s medborgarundersökning och grönytans andel av kommunens totala landyta



Hur stor del av en kommuns samlade landareal som utgörs av grönyta synes alltså ha en försumbar påverkan på hur människor upplever tillgången på parker, grönområden och natur. Men vilka andra faktorer kan då förklara variationen i svarspoäng mellan de av EU-förordningen berörda kommunerna?

Vi tar oss an denna fråga genom att skatta en så kallad multipel linjär regressionsmodell, där vi försöker att förklara variationen mellan de berörda kommunerna med ett flertal olika variabler som var och en återspeglar olika typer av gröna värden.

Ett första mycket centralt resultat från denna statistiska övning är att regressionsmodellen inte lyckas förklara mer än en mindre del av variationen i svarspoäng mellan kommunerna. En viss del av förklaringen till detta ligger i att den beroende variabeln, det vill säga svarspoängen i kommunerna, bygger på enkätdata vilka i sig bär på statistiska osäkerheter. En viktigare förklaring torde dock vara att vi haft svårt att hitta lämpliga variabler som fångar upp kvaliteten på kommunernas grönytor. Som vi återkommer till mer ingående nedan så finns det robust stöd i empirisk forskning för att det inte i första hand är volymen grönyta som är viktigt utan snarare grönytornas sammanlagda kvaliteter; hur attraktiva de uppfattas och hur tillgängliga de är.

Alltnog, som vi redan konstaterat kan andelen grönyta av kommunens samlade landareal inte ensamt förklara mer än en försumbar del av variationen mellan kommunerna när det gäller hur medborgarna upplever tillgång till parker, grönområden och natur. Detta samband, eller snarare brist på samband, representeras av modell (a) i tabell 2 nedan.

När vi sedan i modell (b) adderar ytterligare en förklarande variabel, nämligen grönytans andel av tätortens landareal, finner vi att denna blir starkt statistiskt signifikant samtidigt som modellens förklaringskraft ökar påtagligt från tidigare försumbara nivåer. Grönytans andel av kommunens samlade landareal är dock fortsatt utan tillstymmelse till statistisk signifikans.

En rimlig tolkning av detta resultat är att grönyta som är lokaliserad till de delar av kommunen där människor lever huvuddelen av sina liv, det vill säga i tätorten, tillmäts betydligt högre värde än

grönytor som är mer perifert belägna. Att tillgängligheten är en central kvalitetsaspekt kommer även till uttryck i modell (c), där vi delat upp tätortens grönyta i fem olika ägarkategorier. Grönyta som ägs av enskilda, vilket i huvudsak handlar om villaträdgårdar, samt grönyta med bostadsrättsföreningar och kommunala bostadsföretag som ägare har en positiv och starkt signifikant inverkan på hur ”grön” kommunen upplevs. Detsamma gäller grönyta i offentlig ägo, exempelvis parker och grönytor i direkt anslutning till offentliga verksamhetslokaler (skolor, förskolor, äldreboenden m.m.). Övrig grönyta i tätorten, med aktiebolag eller annan privat ägare, tycks dock vara av ringa betydelse för människors upplevda tillgång till gröna värden.

Det mönster som framträder är alltså vi förefaller värdera sådan grönyta högst som vi har extremt god tillgänglighet till och som vi ständigt möter i det dagliga livet. Det handlar då inte minst om grönyta i direkt anslutning till bostaden, det vill säga villaträdgårdar och grön kvartersmark med koppling till flerbostadshus. Även offentligt ägd grönyta i tätorten, som allmänheten i de flesta fall har rätt att nyttja oavsett tid på året och som i många fall ligger i anslutning till platser som är välbesökta i vardagen (exempelvis förskolor och skolor) synes åtnjuta en hög värdering.

Tabell 2: Regressionsanalys

Variabel	(a)	(b)	(c)	(d)
Konstant	7,671***	6,033***	5,938***	5,372***
Grönyta, andel av hela kommunens landyta	0,002	-0,097	-0,091	-0,067
Grönyta, andel av tätortens landareal		0,030***		
Grönyta, andel av tätortens landareal, enskilda ägare			0,031***	0,036***
Grönyta, andel av tätortens landareal, offentlig			0,038***	0,048***
Grönyta, andel av tätortens landareal, brf och kommunala bostadsbolag			0,045***	0,056***
Grönyta, andel av tätortens landareal, aktiebolag			0,015	0,016
Grönyta, andel av tätortens landareal, övr. ägare			0,028	0,016
Vatten, andel av kommunens totala areal				0,054***
R ²	0,008	0,155	0,161	0,229
Antal observationer	135	135	135	135

De observationer som görs ovan harmonierar väl med den mycket omfattande empiriska forskning som gjorts kring människors värdering av grönyta. I Brander och Koetse (2011) görs ett av de mest ambitiösa försöken att systematiskt, genom en så kallad metaanalys, mejsla fram syntesen ur denna rika flora av studier. Centrala slutsatser från denna metaanalys är att marginalnyttan av en ökad volym grönyta är kraftigt avtagande, att värderingen faller snabbt med avståndet till grönytan samt att den upplevda nyttan är starkt beroende av vilken funktion en grönyta fyller.

Sammanfattning och avslutande reflektioner

I detta avsnitt har vi tittat närmare på hur ”grönt” Sverige är och också diskuterat att vikten av att anlägga ett kvalitativt och bredare perspektiv när det gäller att stärka den biologiska mångfalden och ekosystemen

De viktigaste insikterna är

- Sverige är ett ”grönt” land. Ca 97 % av marken är obebyggd
- Hur man definierar städer får mycket stora effekter på effekterna av förslaget. I Sverige är kommuner den minsta administrativa enheten och enligt den svenska definitionen kan 144 svenska kommuner betraktas som städer, mindre städer och förorter. Sammantaget innebär detta en tredjedel av Sveriges yta är urban, medan i t ex Frankrike (där den minsta administrativa enheten är betydligt mindre) är det bara en bråkdel av landets yta som berörs.
- Skulle förslaget genomföras som det nu är utformat kan det innebära att den bebyggda ytan i städer halveras (för att klara en femprocentig ökning av grönytan) medan mindre städer och förorter helt skulle kunna försvinna. Orsaken är att det inte är teoretiskt möjligt för en kommun som till över 97 % består av grönyta att öka denna med t.ex. 5 %, även om all bebyggd yta försvinner.
- Förslaget har ett kvantitativt fokus och detta är direkt felaktigt. Det är stor skillnad på t ex en gräsmatta och en äng. Frånvaron av ett kvalitativt synsätt är problematiskt.

Vi kan också konstatera att förslaget saknar ett resonemang kring människors värdering av grönyta och den biologiska mångfalden hos stadsnära natur. De viktigaste insikterna kan sammanfattas i följande punkter:

- Människors marginella nytta av grönyta är kraftigt avtagande, det vill säga expanderings av grönytan i kommuner som redan är välförsörjda på gröna lungor kommer sannolikt ge ett mycket litet bidrag till hur människor värderar sin kommun som en plats att bo och leva på.
- Nyttan av grönområden avtar kraftigt med avståndet, det vill säga grönområden som är lokaliserade dit människor lever huvuddelen av sina dagliga liv bör prioriteras i den fysiska planeringen. Dit räknas även villaträdgårdar och lummig kvartersmark kring flerbostadshus!
- Människors värdering av grönområden är starkt beroende av vilken funktion de fyller. Grönytor som erbjuder möjligheter till olika typer av rekreation kan till exempel, allt annat lika, antas var mer värdefulla än områden som primärt existerar av bevarande- och/eller miljöskäl.
- Det finns en stor variation i biologisk mångfald mellan olika typer av grönytor och en stor andel av grönytan inom en stadsregion tenderar att ha försumbara naturvärden.
- Vill man sträva efter att maximera den biologiska mångfalden i en stad så bör den fysiska planeringen inriktas mot att freda ett fåtal större, sammanhängande, störningsfria och ”vildvuxna” områden från exploatering. Här finns dock en tydlig konflikt med en planering som istället syftar till att maximera stadsborna upplevda nytta av den urbana grönytan. Med det perspektivet är snarare en fragmentiserad grönstruktur att föredra (många och små grönytor).
- Vid etablering av ny bebyggelse finns liksom för andra offentliga rum alltid möjligheter att utveckla kvalitén på grönytor och höja dess värden som mötesplatser för boende och besökare. Det finns också starka ekonomiska drivkrafter för privata byggherrar att bidra i denna förädlingsprocess. Närhet till högkvalitativ grönyta är en starkt prispåverkande faktor på bostadsmarknaden. Genom att höja en parks eller grönområdes kvalitet och attraktivitet

när ny bebyggelse uppförs torde det i många fall vara möjligt att öka de samlade gröna värdena, trots att volymen grönyta reduceras.

Sammantaget kan vi konstatera att Sverige är ett "grönt" land. Förslaget tar inte heller hänsyn till hur städer, mindre städer och förorter är definierat i olika länder och detta riskerar att ge upphov till negativa effekter på stadsutveckling. Förslaget har även ett för ensidigt kvantitativt perspektiv. Slutligen kan vi konstatera att i stadsnära miljöer behöver även de boendes preferenser avseende grönytor beaktas.

5. Negativa effekter på stadsutveckling och ekonomisk tillväxt – några beräkningar

Effekter på befolkning och bostadsbyggande - ett kontrafaktiskt scenario

För att belysa de ekonomiska konsekvenserna av EU-förordningen utgår vi från ett så kallat kontrafaktiskt scenario, där vi leker med tanken att regelverket hade införts redan år 2010. Hur hade då effekterna sett ut tio år senare, det vill säga år 2020?

För överskådlighetens skull begränsar vi oss till att analysera effekterna på bostadsbyggande och befolkning (nattbefolkning), men som framgår av appendix – där vi gör en mer detaljerad beskrivning av beräkningsmetod och indata – så påverkas lokaliseringsmönstret för näringsverksamhet, offentlig produktion och övriga verksamheter på motsvarande sätt.

Effekterna beskrivs i två steg, där vi först analyserar en mjuk tillämpning av förordningen, som innebär att nettoförlusten av grönyta måste vara noll i de 144 utpekade kommunerna, men att det därutöver inte finns några krav på att tillföra grönyta.

I nästa steg skruvar vi upp hårdheten i regleringen i linje med förordningens bestämmelse om en nettoökning av grönyta med 5 % fram till år 2040. I vårt kontrafaktiska scenario innebär detta ett nettotillskott av grönyta med cirka 3 % mellan år 2010 och 2020.

Den utbudsschock vad gäller byggbar mark som strikt tillämpning av förordningen medför skulle självfallet få dramatiska negativa effekter på bostadsbyggande och annan stadsutveckling. Effekten på aggregerad nivå skulle dock i viss mån kunna dämpas av att hushåll och företag omlokaliseras till kommuner som inte omfattas av förordningen. Mot den bakgrunden väljer vi att redovisa de bedömda konsekvenserna utifrån från dels ett scenario där det inte sker någon omlokalisering alls, dels utifrån ett scenario där det sker en fullständig omlokalisering som bibehåller det samlade bostadsbyggande på oförändrad nivå. Dessa bägge scenarier är var för sig realistiska och resultaten bör därför tolkas utifrån att det mest troliga utfallet ligger någonstans mitt emellan dessa extremer.

Konsekvensanalysens övergripande resultat redovisas i tabell 3 nedan. De siffror som återfinns i tabellen avser bostäder som i de bägge kontrafaktiska scenarierna antingen helt uteblir eller omlokaliseras till kommuner som inte omfattas av den nya förordningen.

Som framgår bedömer vi att en mjuk tillämpning av förordningen ("Scenario netto 0") hade inneburit att närmare 120 000 bostäder, vilket motsvarar en dryg fjärdedel av den samlade nyproduktionen i riket under perioden 2010–2020, hade uteblivit alternativt omlokaliseras. En fullständig omlokalisering av dessa bostäder skulle berört ca 250 000 individer och den andra extremen, det vill säga att det samlade bostadsbyggandet istället hade minskat med 120 000 bostäder, skulle i gengäld medfört en relativt kraftig ökning av boendetätheten, framför allt i ett antal storstadskommuner. I exempelvis Sundbybergs kommun bedömer vi att boendetätheten hade ökat med cirka 12 %, från 2,17 till 2,43 invånare per bostad.

När det gäller scenariot med hårdare reglering "Scenario netto +3 procent", som alltså innebär ett nettotillskott av grönyta med 3 procent mellan 2010–2010, kan vi direkt konstatera att de beräknade effekterna närmast är absurda. Antalet uteblivna eller omlokaliserade bostäder uppgår här till över

miljonen, det vill säga långt mer än den samlade nyproduktionen under den aktuella perioden (ca 410 000 bostäder). För att uppfylla EU-förordningens regler hade det alltså krävts att ca 600 000 befintliga bostäder skulle rivas. I fallet med fullständig omlokalisering hade det därtill krävts att över en miljon bostäder skulle behöva nyproduceras i kommuner som inte berörs av den aktuella EU-förordningen. Det senare innebär att befolkningen i de från EU-förordningen undantagna kommunerna hade behövt fördubblas; från 2,0 till 4,1 miljoner invånare.

Tabell 3. Bostäder som helt hade uteblivit alternativt omlokaliserats under perioden 2010–2020 vid det kontrafaktiska scenariot att EU-förordningen trätt i kraft år 2010.

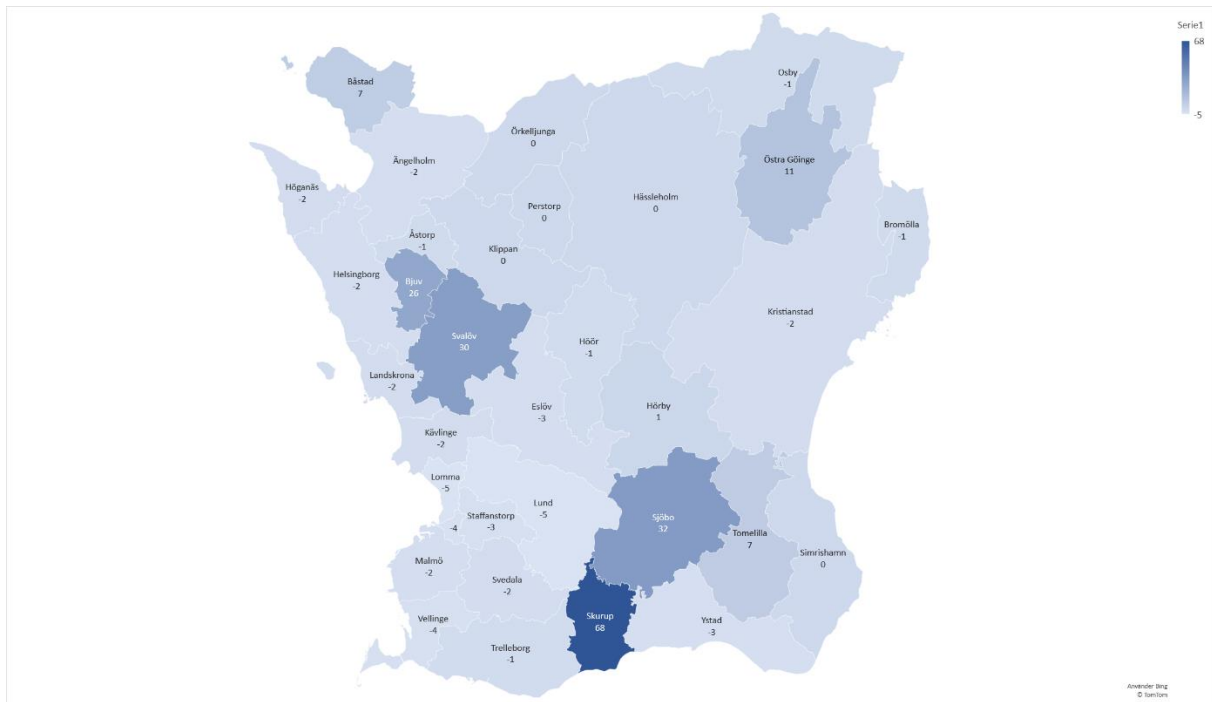
	Småhus	Lägenheter i flerfamiljshus	Totalt bostäder
Scenario netto 0	-29 322	-88 784	-118 106
Scenario netto +3 %	-334 228	-683 366	-1 017 594

Redan en övergripande analys visar alltså att EU-förordningens regelverk kring ”urban grönyta” sannolikt skulle få mycket omfattande och svårsmälta konsekvenser. Denna slutsats blir än tydligare med ett regionalt perspektiv, där man studerar konsekvenserna för enskilda kommuner.

I kartbilden nedan illustreras de bedömda effekterna på befolkningen i de skånska kommunerna, för det kontrafaktiska scenariot med en mjuk tillämpning av EU-förordningen (”Scenario netto 0”) och under antagandet om en fullständig omlokalisering av nyproduktionen.

Sammantaget bedöms det i fallet Skåne krävas en omlokalisering av ca 30 000 invånare. Det allmänna mönstret att kravet på noll nettoförlust av grönyta skulle hållit tillbaka befolkningstillväxten i de tätbefolkade kommunerna i Malmö/Lundregionen och/eller längs Skånes västra kust till förmån för ett antal kommuner längre österut (Bjuv, Svalöv, Sjöbo och Skurup). Befolkningsutvecklingen för dessa små och jordbruksdominerade kommuner hade behövt vara spektakulär, i synnerhet för Skurup där befolkningen på tio års tid hade behövt öka med 11 000 personer eller närmare 70 %.

I sammanhanget bör det noteras att bedömningen bygger på det starkt förenklade antagandet att all undanträngd bostadsproduktion i en viss kommun omlokaliseras till närmaste kommun som inte omfattas av det aktuella regelverket. I praktiken torde denna anpassningsmekanism bli betydligt mer dynamisk, där även ”icke-urbana” kommuner som inte är närmaste granne för någon ”urban” kommun skulle få en skjuts i byggande och befolkningsutveckling. Vidare kan man tänka sig att de ”icke-urbana kommunerna” (t ex Skurup och Värmdö i Stockholmsregionen) pga av ökat byggande skulle betraktas som urbana och därmed skulle möjligheten att bygga i dessa kommuner också begränsas på sikt.



Figur 10: Omfördelningseffekter av förslaget.

I scenariot med en hårdare variant av nytt regelverk ("Scenario +3 %") blir mönstret i allt väsentligt detsamma, fast magnituden på effekterna blir mångdubbelt större. Exempelvis bedöms befolkningen i Lunds kommun behöva minska med omkring en fjärdedel, samtidigt som lilla Skurups kommun behöver tredubbla sin befolkning.

Vidgar man perspektivet till andra delar av landet hittar vi ett otal andra exempel på helt orealistiska och i grunden absurda effekter av "scenario +3 %". Vi kan bland annat notera bedömningen att all bebyggelse i Östersund, Gällivare och Kiruna – tre kommuner vars totala landyta till mycket liten del består av bebyggd mark - helt skulle behöva jämnas med marken och att Värmdö kommun – med alla dess omistliga skärgårdsnatur – skulle utsättas för ett massivt exploateringsstryck där befolkningen på tio års tid hade behövt öka med över 300 %, från knappt 50 000 till över 150 000 invånare.

Den täta staden som tillväxtmotor

Det kontrafaktiska scenariot visar tydligt att den aktuella EU-förordningen redan i ett tioårsperspektiv skulle få dramatiska effekter på lokaliseringsmönstret, där tillväxten i de täta delarna av Sverige stryps, vilket får till följd att den ekonomisk aktiviteten i bästa fall sprids ut i en större geografi eller i värsta fall helt faller bort.

Även "second best", det vill säga ett mer utspritt lokaliseringsmönster, kan dock få betydande negativa återverkningar på tillväxt och välfärdsutveckling. Denna slutsats vilar på de teoretiska och empiriska landvinningar som de senaste 30–40 åren gjorts inom Ny ekonomisk geografi (NEG), ett forskningsfält som vuxit fram i skärningslinjen mellan nationalekonomi och geografi.

Det grundläggande budskapet från NEG är att stora och täta stadsregioner över tid tenderar att växa snabbare än små regioner. Duranton och Puga (2004) lyfter fram tre grundläggande teoretiska förklaringar till detta mönster; "sharing", "matching" och "learning".

Innebörden av "sharing" är att en stor lokal marknad erbjuder bättre möjligheter att dela på olika gemensamma resurser. Det kan handla om offentliga tjänster som infrastruktur och annan offentlig service, men för företag kan det också handla om möjligheten att dela på en gemensam pool av arbetskraft eller specialiserade underleverantörer. Genom att i stor utsträckning kunna dela på gemensamma resurser ökar kostnadseffektiviteten. Med tillgång till en stor lokal marknad av underleverantörer ökar även företagens möjligheter att specialisera sig hårdare mot kärnverksamheten och låta andra företag, i konkurrens, ta hand om mer perifera delar av produktionen.

Vidare har vi "matching" som är relaterat till arbetsmarknadens funktionssätt. På en stor och tät lokal arbetsmarknad är det lättare att matcha ihop utbud och efterfrågan på arbetskraft. Det blir lättare för företagen att hitta exakt den kompetens man efterfrågar och omvänt blir det lättare för arbetstagarna att hitta ett arbete som motsvarar utbildning och arbetslivserfarenhet. En bättre matchningsfunktion driver på produktiviteten genom att man i större utsträckning kan få "rätt person på rätt plats". Teoretiskt bör även den lokala arbetsmarknadens storlek påverka arbetslöshetstiderna, det vill säga med en bättre matchningsfunktion bör det i genomsnitt gå snabbare att ta sig ur arbetslöshet.

Slutligen har vi "learning" som handlar om att utbytet av kunskap och idéer är mer omfattande i stora och tillgängliga stadsregioner. Grunden till detta är att viss kunskap antas vara geografiskt trögrörlig, det vill säga den låter sig inte föras vidare genom till exempel e-post, telefonsamtal, tv eller tryckt media.

För att sådan kunskap ska kunna föras vidare måste "sändare" och "mottagare" träffas fysiskt, ansikte mot ansikte. I en tät stadsmiljö är möjligheten till sådana möten långt bättre än i mer glesa geografier, vilket ger den täta staden ett stort försprång vad gäller innovation och produktivitetens utveckling.

Det finns idag en omfattande empirisk forskning som tydligt dokumenterat sambandet mellan den lokala marknadens storlek och långsiktig ekonomisk utveckling (se t ex Börjesson m fl., 2013). Ett mer utforskat område är dock vilken typ av marknadsförstoring/tillgänglighetsökning som ger störst effekt. I grunden kan tillgängligheten öka genom två olika mekanismer; antingen genom att transportsystemet byggs ut så att pendling och annat utbyte blir möjligt i en större geografi eller att den befintliga regionala strukturen förtätas genom omlokalisering av befolkning och företag.

Ett antal studier pekar dock i riktning mot att förtätningens alternativ är att föredra, det vill säga att tillgänglighetsökningar i de delar av regionen som redan i utgångsläget har en hög tillgänglighet. Exempelvis menar Strömquist (2005) att arbetsmarknaden fungerar bättre om man snarare förtätar än regionförstörar. Vidare har vi Anderson och Bogart (2001) som poängterar att de flesta stadsregioner som utvecklats ett modernt, högproduktivt näringsliv kännetecknas av en kraftig koncentration av arbetsplatser till kärnan. En motsvarande observation görs i Garreau (1991) som konstaterar att tillväxten nästan alltid har en kraftig tyngdpunkt i de inre delarna av en stadsregion, till och med i städer som traditionellt betraktas som extremt "utsmetade", till exempel Los Angeles. Slutligen har vi Jacobs (1961), en av de verkliga pionjärerna inom det urbanekonomiska fältet, som har studerat hur täthet påverkar en stads utveckling. Hon finner att bättre tillgänglighet, kortare avstånd och avsaknad av barriärer leder till resurseffektivitet och välfärdsskapande genom

funktionsblandning. Funktionsblandning och täthet skapar mindre transportarbete, en mer robust arbetsmarknad samt ökad attraktivitet och trygghet.

En annan intressant aspekt i detta sammanhang, som är starkt sammanlänkad med hypotesen att tillgänglighetsförändringar ger högre effekter i de centrala delarna av en stadsregion, är hur styrkan i agglomerationseffekterna varierar mellan olika branscher. Studier visar att effekterna är större inom sektorer med hög utbildningsnivå och specialiseringsgrad, i typfallet kunskapsintensiva tjänstebranscher (se exempelvis Gleaser och Resseger, 2010 eller Graham, 2007). Av Graham (2007) redovisas till exempel statistiska skattningar som visar att effekten av ökad tillgänglighet är omkring tre gånger högre för bank- och finanssektorn än för tillverkningsindustrin.

De branscher som uppvisar störst känslighet för tillgänglighetsförändringar utgörs således, och naturligt nog, av företag med starka preferenser för centrala lägen i en stadsregion. Att förtäta och skapa starkare kopplingar i en stadsregions kärna handlar alltså om att stimulera tillväxten i de mest värdeskapande branscherna i en ekonomi. Därmed har vi också fått ytterligare en viktig bakgrund till varför tillgänglighetsökning genom förtätning är att föredra framför regionförstoring, åtminstone ur ett tillväxtperspektiv.

Sammanfattning och avslutande reflektioner

Såsom förslaget är utformat kommer det att få stora konsekvenser för stadsutveckling och ekonomisk tillväxt. Genom att göra en kontrafaktisk analys där vi antar att förslaget hade införts 2010 kan en övergripande bedömning göras. Följande kan konstateras:

- I ett "mjukt" scenario där vi antar att man inte tillför någon ny grönyta i de kommuner som berörs av förslaget skulle 120 000 bostäder inte ha kunnat byggas i dessa kommuner under perioden 2010-20, vilket motsvarar en fjärdedel av den totala samlade byggproduktionen. Detta skulle i sin tur ha påverkat ca 250 000 individer.
- I det "hårdare" scenariot antas att grönytan ska öka med 3% (vilket är det som förslaget har som mål). I detta scenario är effekterna mycket negativa för stadsutvecklingen. Blå kommer 600 000 bostäder behöva rivas och 1 miljon bostäder behöva byggas i kommuner som inte berörs av förslaget.
- Utöver att bostäder måste rivas och byggas upp någon annanstans innebär förslaget att också att städer kommer att glesas ur, vilket i sin tur hämmar den täta staden som tillväxtmotor vilket i förlängningen kommer att gå ut över näringslivets produktivitet, hushållens inkomster och den offentliga sektorns samlade resurser.

Vi kan således konstatera att konsekvenserna av det förslag som har presenterats och så som det är utformat inte står i proportion till nyttan. Konsekvensanalysen är minst sagt bristfällig.

6. Avslutning – vägar framåt

Förslaget om "Restaurering av naturen" syftar till att uppnå viktiga mål om förbättrad biologisk mångfald och ekosystem. Förslaget är dock bristfälligt och som vi har visat i denna rapport är det många organisationer, näringar och myndigheter som ser problem med genomförandet. Detta gäller i synnerhet utvecklingen av urbana grönytor (men också andra områden som inte har varit det primära fokuset i denna rapport). Den analys vi har gjort stärker denna bild. Stadsutvecklings-effekterna kommer att bli mycket negativa.

Frågan som inställer sig är vad som behöver göras i stället. Den övergripande slutsatsen är att förslaget måste pausas och göras om. Det krävs tydliga förbättringar inom en rad områden och förslagsställarna måste på ett tydligare sätt förhålla sig till de problem som har lyfts fram i denna rapport. Det behövs mer utförlig och genomtänkt argumentation kring nedan.

- Givet att det finns stora skillnader mellan medlemsländerna vad gäller förutsättningar så bör förslagsställarna på ett tydligare sätt motivera varför en förordning och inte ett direktiv är att föredra. De bör även förutsättningslöst och mer utförligt än vad som är fallet pröva om inte arbetet i större utsträckning kan drivas nationellt.
- Förslagsställarna måste också tydliggöra på vilket sätt detta förslag kommer att underlätta, i relation till redan pågående arbete hos svenska kommuner och myndigheter och företag, det fortsatta arbetet med att stärka biologisk mångfald och ekosystem
- En tydligare och betydligt mer utförlig intäcks- och kostnadsanalys så att de totala samhällseffekterna kan bedömas behöver tas fram. Den konsekvensanalys som nu presenteras är otillräcklig och ger inte svar på om förslagets nyttor står i proportion till kostnaderna.
- Det behövs mer genomtänkta definitioner av städer, mindre städer och förorter inte minst definitioner som går att tillämpa på ett likvärdigt sätt i hela EU.
- Ett problem är förslagsställarnas fokus på kvantitativa mål. De kvantitativa målen ger, som vi har visat, negativa konsekvenser och bör ersättas med ett mer kvalitativt perspektiv.

Rapporten har primärt tittat konsekvenser för stadsutvecklingen, men vi kan samtidigt konstatera att många andra frågor som har lyfts av andra aktörer också behöver utredas. Förslaget kommer, om det genomförs, att ha mycket stora effekter på markanvändning i Sverige (och andra länder). Det kommer även att få stora effekter i andra led på stadsutvecklingen då problem även kommer att uppstå med råvaruförsörjning, möjligheter att bygga ut fossilfri energiförsörjning och infrastruktur. Ska förslaget implementeras krävs ett betydligt bättre beslutsunderlag.

Litteraturförteckning

Anderson, N. B., & Bogart, W. T. (2001), "The Structure of Sprawl: Identifying and Characterizing Employment Centers in Polycentric Metropolitan Areas", *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 147–169.

Brander, L. M. and Koetse, M. J. (2011), "The value of urban open space: Meta-analyses of contingent valuation and hedonic pricing results", *Journal of Environmental Management*, 92(10), s 2763–2773.

Börjesson, M., Eliasson, J. och Isacson, G. (2013) *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk*, i Konjunkturinstitutet (2013), *Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar*, FoU och utbildning – En litteraturöversikt, specialstudie nr 37.

Duranton, G., and Puga, D. (2004). Chapter 48 Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. Vernon Henderson and Jacques-François Thisse (Ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, pp. 2063– 2117). Elsevier.

EU-kommissionen (2022). "Restaurering av naturen" (COM(2022) 304 final)

Garreau, J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier*. Knopf Doubleday Publishing Group.

Glaeser, E. L., & Resseger, M. G. (2010). The Complementarity Between Cities and Skills. *Journal of Regional Science*, 50(1), 221–244.

Graham, D. J. (2007). Agglomeration, productivity and transport investment. *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(3), 317–343.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities* (50th Anniversary Edition) (50 Anv.). Modern Library.

Johansson, B och Strömqvist, U. (2005), *Västsverige och den nya ekonomiska geografin*, rapport till Västra Götalandsregionen.

7. Appendix A. Empirisk forskning kring människors värdering av grönyta

I Brander och Koetse (2011) görs en så kallad metanalys baserad på över 90 olika artiklar som publicerats under perioden 1980–2011.

Meta-analysen avgränsas till studier som antingen tillämpat hedonic pricing (HP) eller contingent valuation (CV) som metod, vilket är det två absolut vanligaste angreppssätten för att mäta människors värdering av grönyta. Den förstnämnda metoden går ut på att försöka fånga upp värderingen implicit, genom att analysera hur olika faktorer, däribland närheten till olika typer av grönyta, påverkar fastighetspriserna. Contingent valuation (CV) har ett mer direkt anslag som innebär att man genom enkätundersökningar och/eller strukturerade intervjuer helt enkelt frågar människor om deras betalningsvilja för grönyta.

Meta-analysen av CV-studierna genomförs genom en statistisk regressionsanalys och resultatet av denna sammanfattas i tabell A nedan. De skattade koefficienterna är genomgående logaritmerade, vilket innebär att de kan tolkas som elasticiteter. En elasticitet är ett mått som beskriver med hur många procent den beroende variabeln, i detta fall betalningsviljan för grönyta, förändras när det oberoende variabeln (t ex yta för rekreation) förändras med en procent.

Vi kan inledningsvis notera att den estimerade konstanten i regressionsmodellen har hög statistisk signifikans och uppgår till 7,35. Med ledning av denna konstant kan man härleda värdet på sådan grönyta som genomgående har genomsnittliga karakteristika och författarna finner att värdet på dylik mark uppgår till 1550 USD per hektar och år, uttryckt i 2003 års priser.

Men variationen kring detta medelvärde är betydande, beroende på vilken typ av grönyta som avses och vilka tjänster/funktioner som marken erbjuder. Vi kan i detta sammanhang notera att anlagda parker och grönområden ("green space") åtnjuter 225 procent högre värdering än skogsmark, som utgör en referensvariabel i regressionsanalysen. Vad gäller jordbruksmark och övrig oexploaterad mark så är värderingen dock densamma som för skogsmark, mer exakt så är skillnaden i värdering inte statistiskt skild från noll.

När det gäller de tjänster/funktioner som marken erbjuder finner författarna att områden som erbjuder möjlighet till olika former av rekreation åtnjuter 144 procent högre värdering än funktionen jordbruk och miljöskydd som utgör referensvariabel. Övriga tjänster/funktioner, det vill säga bevarande respektive estetik bedöms i bägge fallen att ha en värdering som inte är statistiskt skild från värderingen av mark som med funktionen jordbruk och miljöskydd.

Kombinerar man markanvändningens och tjänsten/funktionens effekter på värderingen blir det tydligt att parker och grönområden som erbjuder möjlighet till rekreation är den i särklass högst värderade typen av grönyta. Jämfört med jordbruksmark kan den typen av grönyta beräknas åtnjuta drygt 300 procent högre värde ($2,25 \cdot 1,44 = 324$ procent).

Slutligen kan vi även notera att värderingen av grönyta, räknat per hektar, tenderar att sjunka med den totala arealen och stiga med befolkningstätheten i den omgivande geografien. Dessa två observationer kan i grunden förklaras med enkla marknadsmekanismer. Krymper man en grönyta, det vill säga minskar utbudet av grönyta, så innebär det av lätt insedda skäl att den kvarvarande grönskan kommer att få en högre värdering per ytenhet. Och om det flyttar in fler människor i den geografi som omger grönytan så kommer efterfrågan på denna yta att öka, vilket även detta ökar värdet per ytenhet.

Tabell A. Resultat från meta-analys av CV-studier i Brander och Koetse (2011)

Variabelkategori	Variabel	Koefficient
Markanvändning	Konstant	7,35***
	Parker och grönområden ("green space")	2,25**
	Jordbruksmark och övrig oexploaterad mark	1,75
Tjänst/funktion	Skogsmark	Referens
	Rekreation	1,44*
	Bevarande	0,82
	Estetik	0,9
Areal	Jordbruk och miljöskydd	Referens
	Areal	-0,8***
Socioekonomi	BNP per capita	0,30
	Befolkningstäthet	0,49***

Ett problem med CV-studier är att de sällan tar hänsyn till hur värderingen påverkas av avståndet till grönytan. Den saken analyseras dock genomgående och helt central i studier som utgår från metoden hedonic pricing (HP). När Brander och Koetse (2011) försöker att extrahera gemensamma slutsatser ur denna typ av studier använder man åter statistisk regressionsanalys och resultatet från denna redovisas i tabell B.

Den beroende variabeln i regressionsanalysen är den procentuella förändringen av bostadspriserna när avståndet till en grönyta minskar med 10 meter. Konstanten, som har värdet 0,097, representerar här priset effekten när alla förklarande variabler antar genomsnittliga värden. I typfallet ökar således bostadspriserna med omkring 0,1 procent för varje tionde meter som avståndet till grönytan minskar.

Men detta genomsnittliga effektsamband påverkas starkt av avståndet till grönytan, vilket kommer till uttryck i att de bägge avståndsvariablerna som studeras har negativa skattade koefficienter. Innebörden av detta är att genomslaget på bostadspriserna av att komma 10 meter närmare en grönyta är väsentligt större om den aktuella grönytan finns i det direkta närområdet istället för på avstånd som kräver en långpromenad, en cykeltur eller rentav att man sätter sig i bilen för att åka dit.

Vidare ger metaanalysen av HP-studierna vid handen att befolkningstätheten påverkar priset effekten positivt, ett resultat som skulle kunna tolkas som att en given färdsträcka "fågelvägen" innebär en större uppoffring i tid om man befinner sig en tät stadsmiljö präglad av köer och allmän trängsel.

Tabell B. Resultat från meta-analys av HP-studier i Brander och Koetse (2011)

Variabelkategori	Variabel	Koefficient
	Konstant	0,0097**
Markanvändning	Stadspark (dummy)	0,004
Avstånd	Avstånd till grönyta	-0,038*
	Skillnad i avstånd i förhållande till medelavstånd	-0,134**
Socioekonomi	Genomsnittliga bostadspriser	0,058
	Befolkningstäthet	0,067**

8. Appendix B. Effekter på befolkning och bostadsbyggande – metod och data

Grundläggande metod

Konsekvenserna av EU-förordningen beskrivs utifrån det kontrafaktiska scenariot att ikraftträdande hade skett redan vid årsskiftet 2009/10. Två alternativa kontrafaktiska scenarier analyseras; "Scenario 0" respektive "Scenario +3".

"Scenario 0" representerar en mjuk tillämpning av förordningen, som innebär att nettoförlusten av grönyta måste vara noll i de 144 utpekade kommunerna, men att det därutöver inte finns några krav på att tillföra ytterligare grönyta. För att i detta scenario följa förordningens regler måste följande gälla:

$$(1) (\Delta \text{ Bebyggd mark})_{2010-2020} - (\text{tillkommande grönyta vid exploatering})_{2010-2020} \leq 0$$

"Scenario +3" innebär en hårdare reglering i linje med förordningens bestämmelse om en nettoökning av grönyta med fem procent fram till år 2040. I vårt kontrafaktiska scenario innebär detta ett nettotillskott av grönyta med cirka 3 procent mellan år 2010 och 2020. För detta scenario måste således följande upprätthållas:

$$(2) (\Delta \text{ Bebyggd mark})_{2010-2020} - (\text{tillkommande grönyta vid exploatering})_{2010-2020} + 0,03 * \text{Grönyta}_{2010} \leq 0$$

I de fall (1) eller (2) antar ett värde som är större än 0, det vill om det inte finns tillräckligt mycket mark för att hantera den byggnation som de facto skett under perioden 2010–2010, har byggandet justerats ned proportionellt mot respektive byggnadstyps andel av det tillkommande markanspråket. I konkret mening innebär detta att om 50 procent av det totala tillkommande markanspråket kan kopplas till bostäder och (1) eller (2) uppgår till säg 100 hektar, så har vi reducerat volymen mark med bostäder med $0,5 * 100 \text{ hektar} = 50 \text{ hektar}$. Det bör understrykas att detta är en stark förenkling och de finns gott om argument för att den faktiska anpassningsmekanismen skulle bli väsentligt mer intrikat och bestämmas av en rad andra faktorer, inte minst exploatörernas betalningsvilja/förmåga.

Data över bebyggt mark, med fördelning på olika byggnadstyper, har hämtats från SCB.

Tillkommande grönyta vid exploatering

Att exploatera grönyta med bostäder innebär en förlust av den ursprungliga grönytan men också ett tillskott av grönyta i form av villaträdgårdar och ej hårdgjord, "grön" mark i anslutning till flerbostadshus. På samma sätt förhåller det sig med övrig bebyggelse.

Denna tillkommande grönyta har beräknats med utgångspunkt i aktuellt bebyggelsemönster. Mer precist har vi för varje kommun beräknat genomsnittlig grönyta per byggnad och för detta ändamål har vi använt data från SCB över grönytan i tätorter år 2015 och dess fördelning på olika ägarkategorier.

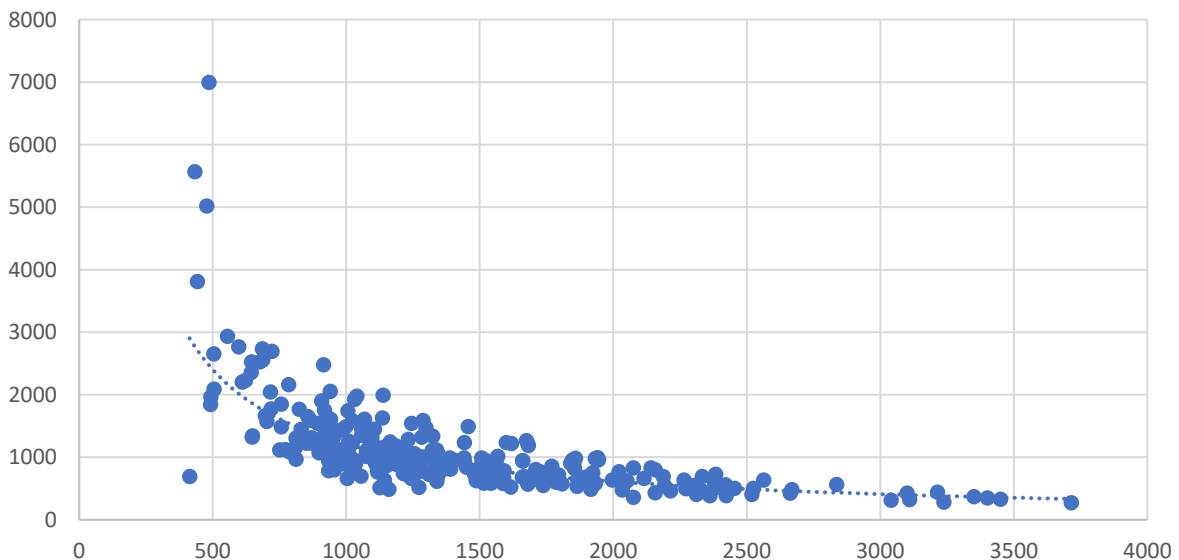
Genomsnittlig grönyta per småhus har beräknats som kvoten mellan å ena sidan tätortsförlagd grönyta med enskilda ägare (där villaägare kan antas dominera stort) och å andra sidan antalet småhus som är lokaliserade till kommunens tätortsbebyggelse. En liknande kalkyl har gjorts för lägenheter i flerbostadshus, där arealen grönyta med kommunala bostadsbolag eller

bostadsrättsföreningar har dividerats med summan av antalet hyresrätter i allmännyttan och antalet bostadsrätter. Vad gäller flerbostadsfastigheter med privata hyresvärdar har vi antagit att de har samma grönyta per lägenhet som bostadsrätter och lägenheter i allmännyttan.

För enskilda kommuner kan detta sätt att räkna innebära att man kraftigt under- eller överskattar tillkommande grönyta per bostad. Ett skäl kan exempelvis vara en stor volym tätortsnära grönyta som ägs av enskilda, utan att för den skull utgöras av villaträdgårdar. Det skulle exempelvis kunna handla om betesmark tillhörande ett jordbruk som drivs som enskild firma.

Mot den bakgrunden har vi valt att utgå från skattad grönyta per byggnad och i detta sammanhang utnyttjat det faktum att relationen mellan bebyggelsearea och grönyteareal påverkas starkt av befolkningstätheten i tätorten. Ett exempel på detta samband återfinns i figur A nedan.

Figur A. Samband mellan befolkningstäthet och grönyta per småhus i kommunernas tätortsområden.



Omlokalisering av befolkning och byggande

I de fall EU-förordningen får till följd att (det faktiska) bostadsbeståndet år 2020 inte kan härbärgeras inom kommunens gränser har vi gjort en omlokalisering enligt principen att den aktuella volymen bostäder och den befolkning som kan kopplas till denna flyttas till närmaste kommun som inte omfattas av förordningens bestämmelser. För att bestämma närmaste kommun har vi utgått från den generaliserade reskostnaden, vilket är ett sammanvägt mått på restidsupoffringen, såväl i tid som pengar, för att ta sig mellan punkt A och B. I sammanvägningen beaktas även olika färd sätt och dessa vägs samman till ett genomsnitt genom att utgå från den faktiska färdmedelsfördelningen i varje aktuell reserelation. Data över generaliserad reskostnad har genererats med hjälp av den nationella transportmodellen Sampers.