



Skogsskydd och skoglig information i EU

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om skogsskydd och skoglig information i EU, KOM(2010) 66. Syftet med grönboken är att inleda en diskussion om olika alternativ för en EU-strategi för skogsskydd och skoglig information inom ramen för EU:s handlingsplan för skog, som kommissionen annonserade i vitboken *Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram*. Enligt subsidiaritetsprincipen är det i första hand medlemsstaterna som har befogenhet inom skogspolitikens område. EU har en begränsad roll som främst går ut på att ge mervärde till nationell skogspolitik och tillhörande program genom att övervaka och eventuellt rapportera om tillståndet för skogarna i EU, förutse globala trender och uppmärksamma medlemsstaterna på nya problemområden samt föreslå och eventuellt samordna eller stödja möjligheter att vidta tidiga åtgärder på EU-nivå.

I grönboken ges en kort sammanfattning av det internationella samarbetet på området. Därefter beskrivs kortfattat skogarnas allmänna situation och deras globala betydelse, vad som kännetecknar skogarna i EU och vilka funktioner de har, de huvudsakliga problem som klimatförändringen kan medföra för skogarna i EU och hur de kan störa skogens funktioner. Vidare ges en översikt över verktyg för skogsskydd och över befintliga system för skoglig information som kan användas för att möta problemen och övervaka miljöpåverkan och åtgärders effekter. Dessutom behandlas ett antal frågor av betydelse för framtagande av alternativ för framtida skogsskydd och skoglig information i EU i ett föränderligt klimat. Kommissionen inbjuder alla berörda parter att skicka in sina synpunkter på dessa frågor senast den 31 juli 2010.

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok som lyfter fram frågan om hur medlemsstaterna och EU på bästa sätt kan möta utmaningarna vad gäller att förbereda skogen för klimatförändringen. Utskottet har med anledning av vitboken *Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram* anfört att ett fortsatt arbete behövs inom varje sektor för att förbättra förståelsen för klimatförändringens effekter, bedöma en lämplig respons och säkerställa den nödvändiga finansieringen. När det gäller skogssektorn

anser utskottet att ett hållbart skogsbruk är nyckeln till framgång för att mildra klimatförändringen genom bindning av koldioxid och som producent av förnybara material och bioenergi, vilket innebär att anpassningsåtgärder inom skogsbruket är viktiga för att minska de totala utsläppen av växthusgaser. Sveriges yta består till uppemot tre fjärdedelar av skog, vilket gör att skogen är enormt viktig ur många synvinklar. I Sverige har frågan om hur svenskt skogsbruk möter klimatförändringen därför uppmärksamats tidigt. För att möta de utmaningar som klimatförändringen medför på bästa sätt är det avgörande att beslut fattas på rätt nivå. Mot bakgrund av det som anförs i utlåtandet anser utskottet att beslut om åtgärder för att bevara, balansera och stärka skogens funktioner bäst fattas på nationell nivå. På vissa områden är det emellertid värdefullt om medlemsstaterna agerar gemensamt. Utskottet anser att EU i synnerhet har en roll att spela när det gäller uppbyggnaden av en kunskapsbas och vid informations- och erfarenhetsutbyte. För att möta framtida krav behövs såväl mer forskning som insamling, analys och tillhandahållande av miljödata. Målet bör vara att EU på detta sätt kan bidra till det internationella miljösamarbetet och till underlag för strategiska beslut inom berörda sektorer, varför det är av stor vikt att skogsinformation tillhandahålls som är jämförbar mellan länder. Utskottet vill även betona att andra internationella processer på området inte får glömmas. I synnerhet måste det arbete som bedrivs inom den paneuropeiska processen, MCPFE (The Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe), tillvaratas.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Grönbokens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets granskning	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om skogsskydd och skoglig information i EU

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 6 maj 2010

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Claes Västerteg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Sofia Arkelsten (m), Bo Bernhardsson (s), Anita Brodén (fp), Lars Hjalmered (m), Jan-Olof Larsson (s), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Helén Pettersson i Umeå (s), Tina Ehn (mp), Staffan Appelros (m), Aleksander Gabelic (s), Roland Bäckman (s), Liza-Maria Norlin (kd), Helene Petersson i Stockaryd (s) och Åke Sandström (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 2 mars 2010 hänvisade kammaren Europeiska kommissionens grönbok om skogsskydd och skoglig information i EU, KOM(2010) 66, till miljö- och jordbruksutskottet.

Syftet med grönboken är att inleda en diskussion om olika alternativ för en EU-strategi för skogsskydd och skoglig information inom ramen för EU:s handlingsplan för skog, som kommissionen annonserade i vitboken *Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram*. Enligt subsidiaritetsprincipen är det i första hand medlemsstaterna som har befogenhet inom skogspolitikens område. EU har en begränsad roll som främst går ut på att ge mervärde till nationell skogspolitik och tillhörande program genom att övervaka och eventuellt rapportera om tillståndet för skogarna i EU, förutse globala trender och uppmärksamma medlemsstaterna på nya problemområden samt föreslå och eventuellt samordna eller stödja möjligheter att vidta tidiga åtgärder på EU-nivå.

I grönboken ges en kort sammanfattning av det internationella samarbetet på området. Därefter beskrivs kortfattat skogarnas allmänna situation och deras globala betydelse, vad som kännetecknar skogarna i EU och vilka funktioner de har, de huvudsakliga problem som klimatförändringen kan medföra för skogarna i EU och hur de kan störa skogens funktioner. Vidare ges en översikt över verktyg för skogsskydd och över befintliga system för skoglig information som kan användas för att möta problemen och övervaka miljöpåverkan och åtgärders effekter. Dessutom behandlas ett antal frågor av betydelse för framtagande av alternativ för framtida skogsskydd och skoglig information i EU i ett föränderligt klimat. Kommissionen inbjuder alla berörda parter att skicka in sina synpunkter på dessa frågor senast den 31 juli 2010.

Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria 2009/10: FPM63 Grönbok om skogsskydd och information i EU. Utskottet har även tagit del av den information som Skogsstyrelsen lämnat med anledning av grönboken i utskottet den 20 april 2010.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Beskrivning av rådande förhållanden

Inom EU finns nu 5 % av världens skogsareal. Arealen har ökat under mer än 60 år, dock långsammare under den senaste tiden. EU:s skogar och annan trädbevuxen mark omfattar 155 miljoner hektar respektive 21 miljoner hektar, sammanlagt mer än 42 % av EU:s landareal. De flesta skogar i EU, även de kontinuerligt skötta, har också vuxit uttryckt i virkesförråd

och kollager, och på så sätt effektivt avlägsnat koldioxid från atmosfären. Många skogar i Europa kommer i allt högre grad att drabbas av klimatförändringen. Det bästa sättet att se till att skogarna kan fortsätta att fylla alla sina funktioner är att redan nu börja förbereda för detta. Enligt grönboken bör skogsskyddet i EU ha som mål att skogarna ska bibehålla alla sina produktiva, socioekonomiska och ekologiska funktioner i framtiden.

Områden och förslag till diskussion

I grönboken ges en kort sammanfattning av det internationella samarbetet på området. Därefter beskrivs kortfattat skogarnas allmänna situation och deras globala betydelse, vad som kännetecknar skogarna i EU och vilka funktioner de har, de huvudsakliga problem som klimatförändringen kan medföra för skogarna i EU och hur de kan störa skogens funktioner. Vidare ges en översikt över verktyg för skogsskydd och över befintliga system för skoglig information som kan användas för att möta problemen och övervaka miljöpåverkan och åtgärders effekter. Dessutom behandlas ett antal frågor av betydelse för framtagande av alternativ för framtida skogsskydd och skoglig information i EU i ett föränderligt klimat.

Utskottets granskning

Faktapromemorian

I faktapromemoria 2009/10:FPM63 Grönbok om skogsskydd och information i EU redovisar regeringen sin preliminära ståndpunkt. Regeringen framhåller att den ser positivt på att kommissionen lyfter fram frågan om vikten av att åtgärder vidtas för att anpassa och skydda skogliga ekosystem i ett förändrat klimat. Att skogsskyddet inom EU och dess medlemsstater har som mål att skogarna ska bibehålla alla sina funktioner ser regeringen som en självklarhet. Svensk skogspolitik har sin grund i de två jämställda målen för miljö och produktion, varför regeringen välkomnar att grönboken tar sin utgångspunkt i hållbart nyttjande av skog.

Vidare anför regeringen att ett hållbart nyttjande av skog innebär en kombination av ekonomiskt nyttjande och bevarande och har som mål att bibehålla skogarnas produktiva, socioekonomiska och ekologiska funktioner. Regeringen ser det som angeläget att vidmakthålla vitala och motståndskraftiga skogar med bevarade funktioner som bl.a. innebär bevarad eller vid behov restaurerad biologisk mångfald, produktion av virke, livsmedel och energi, möjlighet till kolsänka, ersättande av icke förnybara material, utrymme för rekreation och friluftsliv samt etiska och estetiska värden som vi är beroende av. Med ett långsiktigt hållbart brukande av skogen avses en integrering av skogens sociala, ekonomiska och miljömässiga värden på ett balanserat sätt, vilket även medför att ekosystemen kan anpassas till klimatförändringen.

Regeringen framhåller också att ansvaret för att genomföra de åtgärder som ett hållbart skogsbruk kräver ligger på nationell nivå eftersom det inte finns någon gemensam skogspolitik inom EU. EU kan dock ha en funktion att fylla inom de områden där det finns ett mervärde att agera över medlemsstaternas nationsgränser. Hit hör bl.a. informationsspridning, kunskaps- och erfarenhetsutbyte, viss skogsövervakning och forskning. Ett visst mervärde med EU-åtgärder finns även för handelsregleringar med anledning av invasiva främmande arter och skadegörare eller sjukdomar (fytosanitära frågor). Dessutom kan EU stödja medlemsstaterna i deras genomförande av åtgärder som behövs för att bruka skogen i EU på ett hållbart sätt, vilket skogsbruksstrategin och den därtill knutna handlingsplanen för skog samordnar på ett bra sätt enligt regeringen.

Regeringen anser att grönboken ger en bra beskrivning av skogarna inom EU. Samtidigt pågår flera parallella internationella processer om skogen, och det är viktigt att dessa beaktas och vidareutvecklas i det fortsatta arbetet för att åstadkomma effektiva lösningar. Vidare anser regeringen att det är angeläget att skogsinformation tillhandahålls som är jämförbar mellan länder. Denna typ av data är viktiga beslutsunderlag för arbetet kopplat till olika konventioner och EU-lagstiftning, men även för näringslivet

internationalisering där råvarubasen inte längre självklart söks inom det egna landet. Det är därför angeläget att EU på olika vis bidrar till ökad jämförbarhet av skoglig information.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Eftersom det i grönboken inte presenteras några konkreta förslag till ny lagstiftning är det inte aktuellt med en bedömning utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet vill ändå understryka att enligt subsidiaritetsprincipen är det i första hand medlemsstaterna som har befogenhet inom skogspolitikens område. EU har en begränsad roll som främst går ut på att ge mervärde till nationell skogspolitik och tillhörande program genom att övervaka och eventuellt rapportera om tillståndet för skogarna i EU, förutse globala trender och uppmärksamma medlemsstaterna på nya problemområden samt föreslå och eventuellt samordna eller stödja möjligheter att vidta tidiga åtgärder på EU-nivå.

Utskottets ställningstagande

Vikten av att skydda skogar och att sköta dem på ett hållbart sätt är en sedan länge globalt erkänd fråga, och utskottet välkomnar därför kommissionens grönbok som lyfter fram frågan om hur medlemsstaterna och EU på bästa sätt kan möta utmaningarna vad gäller att förbereda skogen för klimatförändringen. Utskottet har med anledning av vitboken *Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram* anført att ett fortsatt arbete behövs inom varje sektor för att förbättra förståelsen för klimatförändringens effekter, bedöma en lämplig respons och säkerställa den nödvändiga finansieringen. Utskottet har också framhållit att åtgärder som främjar både begränsning och anpassning givetvis bör prioriteras. Vidare påpekade utskottet att det är viktigt att hålla i åtanke att medlemsstaterna emellertid har huvudansvaret för att vidta många av de politiska åtgärderna inom de områden som vitboken tog upp (utlåtande 2008/09:MJU30).

När det gäller klimatförändringen är skogarna en viktig länk i det globala kolkretsloppet på grund av att de kan avlägsna koldioxid ur atmosfären och lagra den i biomassa och mark och därigenom fungera som en kolsänka. Samtidigt är skogarna en förnybar resurs som kan fortsätta leverera förnybara råvaror och energi som kan ersätta mer koldioxidintensiva produkter och energikällor, så som kommissionen påpekar i grönboken. Utskottet anser därför att ett hållbart skogsbruk är nyckeln till framgång när det gäller att mildra klimatförändringen genom bindning av koldioxid och som producent av förnybara material och bioenergi, vilket innebär att anpassningsåtgärder inom skogsbruket är viktiga för att minska de totala utsläppen av växthusgaser.

En strategi för ett hållbart skogsbruk måste emellertid även beakta skogens övriga funktioner. Utskottet anser liksom kommissionen att målet för skogsskyddet måste vara att skogarna ska bibehålla alla sina produktiva,

socioekonomiska och ekologiska funktioner i framtiden. Utskottet vill i detta sammanhang betona att vikten av dessa funktioner och balansen dem emellan kan se olika ut i olika medlemsstater, mycket beroende på att trots att hela EU täcks till 42 % av skog enligt kommissionen, varierar denna siffra avsevärt om varje medlemsstat betraktas var för sig, från mindre än 10 % till mer än 70 %. Geografi och klimat spelar också en stor roll. Som noteras i grönboken är skogen av avgörande betydelse i vissa medlemsstater som skydd för bebyggelse och infrastruktur. Många bergsområden i Europa skulle exempelvis vara obebodliga utan skogar som minskar risken för att jordskred, slamströmmar, stenras och laviner ska skada vägar, järnvägar, odlade områden och hela samhällen. I andra medlemsstater är skogens vattenreglerande funktion avgörande för dricks-vattenförsörjningen. Det ska även tilläggas att vissa regioner och länder är mer sårbara för klimatförändringens effekter än andra, så som kommissionen har anfört i tidigare grön- och vitböcker, och dessa effekter ser väldigt olika ut i södra Europa och norra Europa, liksom i kustområden och bergsområden. Trots att kommissionen inte går närmare in på skogens sociala funktioner förutsätter utskottet att även vikten av dessa kan variera från medlemsstat till medlemsstat.

Sveriges yta består till uppemot tre fjärdedelar av skog, vilket gör att skogen är enormt viktig ur många synvinklar. Fler än 100 000 är sysselsatta inom skogsbruket och skogsindustrin, och skogsindustriprodukter står för 11 % av exportinkomsterna. Mer än 75 % av skogen är privatägd, och hälften av Sveriges alla skogar har enskilda privata ägare. Svensk skogs politik har sin grund i de två jämställda målen för miljö och produktion, varför Sverige har satt upp ett antal mål för att skydda skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Det ska tilläggas att vikten av skogsbruk och skogsindustri för landsbygdsutvecklingen inte nog kan poängteras.

I Sverige har frågan om hur svenskt skogsbruk möter klimatförändringen därför uppmärksamats tidigt. Slutsatser som dragits i detta sammanhang är bl.a. att det troliga är att klimatförändringen innebär en ökad genomsnittlig tillväxt i skogen samtidigt som skaderiskerna ökar. Ökade skaderisker ger skogsägare anledning att i högre grad än tidigare sprida riskerna i sitt brukande av skogen, exempelvis genom att ge fler trädslag plats i skogen, bibehålla eller öka arealen av blandbestånd, sköta skogen för ökad stormfasthet i vindutsatta lägen, öka variationen i proveniens samt variera gallringsregim, omloppstider och avverkningsregim. Det är sannolikt även önskvärt med en breddning av möjligheterna att försäkra sig mot kostsamma skador. Skyddet för skogens biologiska mångfald bör öka, bl.a. vad gäller möjligheter till bevarande av skyddsvärda skogslevande arter och skydd som underlättar forskjutningar i deras utbreddningsområden samt utvecklad planering och teknik för körning i skogsmark och för skydd vid överfarter över vattendrag. Klimatförändringen kommer

också med stor sannolikhet att kunna påskynda spridningen av skadesvampar och skadeinsekter. Det talar för ökade insatser för att förebygga eller motverka sådan spridning. En fortsatt utveckling av kostnadseffektiva miljövänliga metoder att motverka angreppen är önskvärd.

Utskottet har tidigare anfört att det är viktigt att höja kunskapen om hur framtida klimatförändring kan påverka tillväxt av samt kvalitet och skador på skogen från storm, brand, vilt, svampar och insekter. Ökade insatser behövs därför i fråga om kunskapsuppbyggnad kring klimatscenarier och den påverkan de kan ha på skogsekosystemen och skogstillståndet samt hur detta kan påverka trädslagsval, val av plantmaterial eller andra behov av anpassning av skogsskötseln. Ett viktigt forskningsprojekt som pågår för närvarande är *Future Forests – Sustainable Strategies under Uncertainty and Risk*. Inom projektet utvecklas ny kunskap inom flera viktiga områden där nödvändig information för en hållbar utveckling i skogen och skogsbruket i dag saknas eller är ofullständig. Exempel på sådana kunskapsområden är vattenkvalitet, näringscykler, biodiversitet samt anpassningar till klimatförändringen och lindring av dess effekter. I projektet finns också en uttalad ambition att skapa ett lag av forskare från olika vetenskapliga discipliner som tillsammans kan ta sig an komplexa forskningsfrågor om skogssystemet. Det kan även nämnas att det i Sverige finns en lång tradition av proveniensforskning med omfattande serier av proveniensförsök med våra viktigaste trädslag. I ett klimat som snabbt förändras kommer behovet av att förnygra med nordförflyttat material att öka om man vill bättre utnyttja möjligheten till ökad produktion. Det finns i dag en god kunskapsgrund att stå på för att göra dessa förflyttningar på ett bra sätt. För att framför allt markägarna, som ofta är små och privata, ska kunna fatta rätt beslut utifrån sina egna förutsättningar är det även viktigt att de får tillgång till information och rådgivning. Särskild vikt bör läggas vid information kring behov av riskspridning och trädslagsval, bättre skogsbilvägar och förebyggande åtgärder mot skogliga skadegörare.

För att möta de utmaningar som klimatförändringen medför på bästa sätt är det avgörande att beslut fattas på rätt nivå. Mot bakgrund av det ovan anförda anser utskottet att beslut om åtgärder för att bevara, balansera och stärka skogens funktioner bäst fattas på nationell nivå. Således anser utskottet att ansvaret för åtgärder för ett hållbart skogsbruk i enlighet med subsidiaritetsprincipen ska ligga kvar på nationell nivå, så som är fallet i dag. På vissa områden är det emellertid värdefullt om medlemsstaterna agerar gemensamt. Utskottet anser att EU i synnerhet har en roll när det gäller uppbyggnaden av en kunskapsbas (se ovan) och vid informations- och erfarenhetsutbyte. För att möta framtida krav behövs såväl mer forskning som insamling, analys och tillhandahållande av miljödata. Synteser bör eftersträvas och beslutsunderlag tillhandahållas som möjliggör en bedömning av nyttjandet av naturresurser, vidtagna åtgärder samt eventuella miljökonsekvenser av dessa. Målet bör vara att EU på detta sätt kan bidra till det internationella miljösamarbetet och till underlag för strate-

giska beslut inom berörda sektorer, varför det är av stor vikt att skogsinformation tillhandahålls som är jämförbar mellan länder. EU-åtgärder har även ett mervärde vid handelsregleringar med anledning av invasiva främmande arter och skadegörare eller sjukdomar (fyto sanitära frågor). Utskottet vill också upprepa sin tidigare angivna ståndpunkt att även anpassningsåtgärder i EU:s utgiftsprogram bör beaktas för att kunna möta klimatförändringen på bästa sätt. Berörda utgiftsprogram är t.ex. forskning, sammanhållning, landsbygdsutveckling, jordbruk och socialfonden. EU:s handlingsplan för skog ger ett välkommet stöd till de insatser som medlemsstaterna gör för att upprätthålla skogens alla funktioner, och utskottet ser även fram emot att få ta del av kommissionens plan för ett resurseffektivt Europa som är ett av flaggskeppen i 2020-strategin. Skogen har en avgörande roll för att nå de mål som nämns, inte bara vad gäller biologisk mångfald och bindning av koldioxid utan också som producent av förnybara material och bioenergi.

Slutligen vill utskottet även betona att andra internationella processer på området inte får glömmas. I synnerhet måste det arbete som bedrivs inom den paneuropeiska processen, MCPFE (The Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe), tillvaratas. De strategier som utvecklas för att skydda och hållbart nyttja skogen inom den processen täcker 46 länder som står för 25 % av världens skogar (varav 80 % återfinns i Ryssland); detta är ett arbete som ska uppmuntras. Ett av de ämnen som prioriteras inom den processen för närvarande är just hur skogarnas roll för att mildra klimatförändringen kan stärkas. När det kommer till processer och förfaranden vill utskottet avslutningsvis påpeka att det ställer sig frågande till varför rådet antar slutsatser med anledning av grönboken innan tiden för det offentliga samrådet går ut.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok om skogsskydd och skoglig information i EU (KOM(2010) 66).