



Rättsligt bindande avtal inom Forest Europe

Landsbygdsdepartementet

2011-05-11

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 177

Meddelande från Kommissionen till Rådet om Europeiska Unionens deltagande i den sjätte ministerkonferensen om skydd av skogarna i Europa (Oslo, den 14-16 juni 2011)

8779/11

Sammanfattning

I 14-16 juni 2011 hålls Forest Europes sjätte ministerkonferens. 47 signatärer, inklusive EU, ingår i denna regionala, mellanstatliga process.

Fokus för konferensen ligger på framtidsfrågan, dvs. ett förstärkt policyramverk för hållbart skogsbruk (Sustainable Forest Management, SFM) i regionen. Det handlar om:

- dels ministrarnas ställningstagande om de vill inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal för paneuropeiska skogar (LBA),
- dels ett antagande av en ny framtidsstrategi för Forest Europe baserat på en vision med gemensamma målsättningar och mål.

Vid tidigare ministerkonferenser har kommissionen, efter bemyndigande från rådet, företrätt EU och undertecknat deklarationer och resolutioner parallellt med medlemsstaterna.

Regeringen är mycket positiv till att fortsätta det frivilliga, mellanstatliga skogssamarbetet inom ramen för Forest Europe. Regeringen anser inte att ett

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I Oslo 14-16 juni 2011 samlar den regionala, mellanstatliga processen Forest Europe sina 47 nuvarande signatärer till Forest Europes sjätte ministerkonferens. EU och dess medlemsstater är samtliga parter till Forest Europe. Bland Forest Europes övriga signatärstater ingår t.ex. Ryssland, Turkiet och Ukraina. Ministerkonferensen är ett tillfälle för berörda parter att dela erfarenheter kring målsättningar och bedrifter för bevarandet och säkerställandet av skogarnas ekonomiska, miljömässiga och samhälleliga värden. Tyngdpunkten kommer att ligga på framtidsfrågan, dvs. ett förstärkt policyramverk för hållbart skogsbruk (Sustainable Forest Management, SFM) i den paneuropeiska regionen. Vid mötet förväntas skogsministrarna dels anta en ny framtidsstrategi för Forest Europe, dels överväga om de vill inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal för skogarna i den paneuropeiska regionen.

Utkast till dessa två ministerbeslut har beretts inom Forest Europe. I slutet av mars 2011 fastslogs att beslutsunderlagen ska delas i två spår; ett som bygger vidare på frivilligt mellanstatligt samarbete, och ett annat som syftar till att sluta ett rättsligt bindande avtal.

Portalparagraferna i utkasten till ministerbeslut nämner såväl Forest Europes resolutioner, definitionen av hållbart skogsbruk som åtaganden på den globala nivån. Rådighet i fråga om skogen och dess förvaltning slås fast där nationella förutsättningar, nationell suveränitet över naturresurser och staternas ansvar för implementering av hållbart skogsbruk betonas. Det föreslås att ministrarna beslutar att inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal, vilket ska avspegla en övertygelse om att ett sådant avtal är nödvändigt för att förbättra och stärka genomförandet av hållbart skogsbruk.

Om signatärerna vid sjätte ministerkonferensen väljer att inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal är tanken att den internationella förhandlingskommittén (INC) ska påbörja sitt arbete senast 31 december 2011 med målsättningen att slutföra förhandlingarna inom två år (30 juni 2013).

För att EU ska kunna delta vid ministerkonferensen och underteckna beslutet i Oslo, som initierar förhandlingarna om ett rättsligt bindande avtal, har kommissionen i enlighet med artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt lagt fram en rekommendation till förhandlingsmandat. Detta rekommendation utgör en del av kommissionens meddelande som antogs av kommissionskollegiet den 6 april 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen anger i sitt meddelande skälen till Europeiska unionens deltagande i ministerkonferensen. Kommissionen rekommenderar rådet att besluta:

- att bemyndiga kommissionen att delta i ministerkonferensen på EU:s vägnar,
- att bemyndiga kommissionen att på EU:s vägnar och tillsammans med medlemsstaterna underteckna besluten i Oslo.

Eventuella underskrifter ska inte medföra några åtaganden för gemensamma åtgärder som faller utanför EU:s behörighet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Skog och skogsbruk regleras genom svensk skogsvårdslag, miljölagstiftning och gemenskapsrättslig lagstiftning som direkt eller indirekt är relevant för skog och/eller skogsbruk. Ett rättsligt bindande avtals effekter på dessa regler går inte att förutse förrän ett sådant avtal förhandlats fram.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Sverige betalar ingen avgift till Forest Europe och har heller inte bidragit till verksamhetskostnaderna för processens sambandssekretariat. Däremot har Sverige i enskilda projekt, som ansetts politiskt prioriterade, på ad hoc-basis gått in med finansiellt stöd eller stöd i form av experter från Skogsstyrelsen. I dagsläget är kostnaderna för att delta inom Forest Europe för svensk del begränsade till svenskt deltagande vid möten och ad hoc-finansiering av enskilda projekt.

Forest Europes interna arbetsgrupp som utrett mervärdet med ett rättsligt bindande avtal om paneuropeiska skogar har funnit att i jämförelse med Forest Europe nuvarande verksamhetskostnader skulle öka med ca. 40% om förhandlingar om ett sådant avtal inleds. För år 2010 var kostnaderna för Forest Europe ca 890 000 euro.

De eventuella budgetära konsekvenserna med ett rättsligt bindande avtal går inte att förutse förrän ett sådant avtal förhandlats fram.

Några konsekvenser för EU:s budget har inte förutsetts.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen betonar sin beredvillighet att utveckla det rådande samarbetet inom Forest Europe i syfte att stärka principen om hållbart skogsbruk och dess genomförandet i regionen.

Vid en sammanfattande bedömning av att inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal anses dock nackdelarna överväga fördelarna. Regeringen anser inte att ett rättsligt instrument är rätt väg att gå för att stärka arbetet med hållbart skogsbruk. Regeringen förordar istället att ministerkonferensen fortsätter arbeta med frivilliga lösningar. Regeringen avvisar därför i dagsläget att förhandlingar om en paneuropeisk skogskonvention inleds.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inom EU-kretsen har ett fåtal medlemsstater ännu inte tagit slutlig ställning, en har uttalat sig emot och ytterligare en är förhållandevis kritisk. Det stora flertalet medlemsstater är dock för att förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal inleds.

Även bland Forest Europes övriga signatärer förefaller det finns en vilja att inleda förhandlingar (t.ex. har Ryssland, Turkiet och Ukraina indikerat en positiv inställning).

Sverige har kommit till en annan slutsats i frågan än våra traditionellt sett likasinnade. Det är endast ytterligare två medlemsstater som hittills varit lika skeptisk som Sverige, men av andra skäl än skogspolitiska.

2010/11:FPM108

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen är positiv till att inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal. Enligt artikel 218.6 i EUF-fördraget krävs i vissa fall Europaparlamentets godkännande av beslut om ingående av avtal när ett sådant har förhandlats fram..

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande om EU:s deltagande i den sjätte ministerkonferensen har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

Rättslig grund och beslutsförfarande

Rådet bemyndigar kommissionen att delta vid Forest Europes sjätte ministerkonferens och att på EU:s vägnar underteckna ministerbeslutet, som innebär att förhandlingarna på EU:s vägnar avseende frågor som omfattad av EU:s behörighet inleds. Rådsbeslutet antas med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.3 och 218.8 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Det är besvärligt att göra en enkel uppdelning av de kompetensfrågor som förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal aktualiserar. En analys av rättsläget ger vid handen att inriktningen på ett rättsligt bindande avtal, såsom den framgår av utkastet till ministerbeslutet, skulle omfatta områden med överlappande nationell kompetens och EU-kompetens.

Fördragen reglerar inte frågor som omfattas av nationell behörighet. I de fall där medlemsstaterna behöver komma överens på EU-nivå angående områden där nationell kompetens råder, ska besluten enligt internationell praxis antas med enhällighet. Om en är emot att inleda förhandlingar om ett rättsligt bindande avtal, så gäller att denna medlemsstat endast blockerar det som faller under nationell kompetens.

Det är rådet som bedömer om det är lämpligt att fatta rådsbeslutet avseende unionskompetensen även om samförstånd inte föreligger om de delar i det rättsligt bindande avtalet som gäller nationella befogenheter. Samförstånd kräver att alla medlemsstater tillstyrker det beslut som ska antas.

Kommissionens meddelande innehåller inte någon subsidiaritets- och proportionalitetsbedömning eftersom det inte gäller lagstiftning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Inför ministerkonferensen i juni hölls Forest Europes expertnivåsmöte, ELM, den 30-31 mars 2011 för att förbereda ministerbesluten och vidhängande dokument. Inom EU kommer rådet behandla förberedelserna inför sjätte ministerkonferensen inom rådets arbetsgrupp för skogsbruk (28/2, 22/3, 12/4, 3/5) och Coreper inför Jordbruksrådet 17/5 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

ELM	<i>Expert Level Meeting</i> , Forest Europes exekutiva förberedande organ, som hanterar processen mellan ministerkonferenserna
Forest Europe (MCPFE)	tidigare "Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar"
INC	<i>Intergovernmental Negotiating Committee</i> , internationella förhandlingskommittén
LBA	<i>Legally Binding Agreement</i> , lagligt bindande avtal
SFM	Sustainable Forest Management, hållbart skogsbruk