



## Meddelande om att intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar

---

Näringsdepartementet

2019-09-10

### Dokumentbeteckning

KOM (2019) 352

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - Intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar

### Sammanfattning

Syftet med meddelandet är att intensifiera EU:s insatser för att skydda och återställa världens skogar på ett hållbart och ansvarsfullt sätt. Det övergripande målet är att skydda och öka världens skogsareal. Mål och åtgärder i meddelandet har utgångspunkt i EU:s skogsstrategi från 2013, EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020, det sjunde miljöhandlingsprogrammet samt Europeiska kommissionens strategiska långsiktiga vision för en klimatneutral ekonomi år 2050. Växthusgasutsläpp som hänger samman med avskogning är en stor orsak till klimatförändringarna. Om klimatförändringarna ska kunna stoppas måste avskogning och skogsförstörelse stoppas. Att bevara skyddsvärda skogar samt att nyplantera och restaurera förstörda skogar bidrar effektivt till att hejda global avskogning och skapar därmed möjligheter till ekonomisk utveckling i världen. Detta kräver att man lägger särskild vikt vid hållbar produktion och konsumtion av jordbruksprodukter och skogsbaserade produkter eftersom omkring 80 procent av den globala avskogningen orsakas av den ökande andelen mark som används till jordbruk<sup>1</sup>. Det kommer att krävas betydande insatser på internationell, regional, nationell och lokal nivå. Det är uppenbart att EU inte kan vända den globala avskogningstrenden på egen hand och söker därför möjligheten att ingå i olika allianser.

---

<sup>1</sup> FAO. 2016. State of the World's Forests 2016. Forests and agriculture: land-use challenges and opportunities. Rom. <http://www.fao.org/3/a-i5588e.pdf>

Kommissionen har för ändamålet i meddelandet fastställt fem övergripande prioriteringar och 36 åtgärdsförslag som ska genomföras av kommissionen och 22 åtgärdsförslag som rekommenderas för myndigheterna, näringslivet och det civila samhället i medlemsstaterna att genomföra.

Regeringen anser att det i många delar av världen finns utmaningar med ohållbar markanvändning med förlust av biologisk mångfald, avskogning och degradering som resultat. Jordens växande befolkning och ett generellt ökat välbefinnande i kombination med klimat- och miljöförändringar ökar konkurrensen om naturresurserna och därmed efterfrågan på hållbara lösningar. Restaurering av utarmade marker till produktiva och multifunktionella landskap blir allt viktigare. Sverige ska visa vägen och vara ett föredöme internationellt för hållbart brukande av mark och bevarande av skog.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Skogar täcker en stor del av jordens yta och är mycket viktiga för den biologiska mångfalden. De skapar syre och binder koldioxid från atmosfären. De ger uppehälle och inkomster för ca. 25 procent av världens befolkning, bär kulturella, sociala och andliga värden och utgör en stor del av den mark som traditionellt bebos av ursprungsbefolkningar. I dag är delar av världens skogar allvarligt hotade av avskogning<sup>2</sup>. Omkring 80 procent av den globala avskogningen orsakas av den ökande andelen mark som används till jordbruk.

I kommissionens meddelande om avskogning från 2008<sup>3</sup> fastställdes de första delarna i en EU-strategi inklusive mål att senast till 2030 stoppa minskningen av världens skogsareal och minska den totala tropiska avskogningen med minst 50 procent till senast 2020.

Sedan 2003 har EU även en handlingsplan för att förhindra att olagligt avverkat timmer kommer in på EU:s inre marknad (FLEGT)<sup>4</sup>. En central komponent i handlingsplanen är EU:s timmerförordning<sup>5</sup>. Handlingsplanen

---

<sup>2</sup> Avskogning är omvandling av skog till annan markanvändning oberoende av om den är orsakad av människan eller inte (FAO 2018, Global Forest Resources Assessment 2020. Terms and Definitions. <http://www.fao.org/3/I8661EN/i8661en.pdf>).

<sup>3</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - Bekämpande av avskogning och skogsdegradering för att motverka klimatförändringen och minskningen av den biologiska mångfalden (KOM(2008) 645 slutlig).

<sup>4</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT) – Förslag till en handlingsplan för EU (KOM(2003) 251 slutlig).

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och

ska sammantaget bidra till att bygga upp skogslagstiftning och institutioner i länder utanför EU. Handlingsplanen har bidragit till ökad öppenhet och ansvarighet, fler rättsliga reformer, ökad delaktighet och mer deltagarriktade strategier i de länder som fått stöd. Handlingsplanen bidrar till att främja en ansvarsfull äganderätt till mark och skog vilket också är en topprioritering inom EU:s internationella samarbets- och utvecklingspolitik.

Trots ansträngningar anser kommissionen det osannolikt att målen från 2008 om att stoppa minskningen av världens skogsareal och minska den totala tropiska avskogningen med minst 50 procent till senast 2020 uppnås. Det är uppenbart att EU inte kan vända avskogningstrenden på egen hand och söker därför möjligheten att ingå i globala allianser. Kommissionen har på grund av detta ansett att kraftigare ansträngningar är nödvändiga. De flesta varor som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse konsumeras på lokal eller regional nivå i världen men att EU:s import av flera produkter exempelvis palmolja, kött, soja, kakao, majs, timmer och gummi bidrar till avskogningen. EU:s konsumtionstryck bedöms bidra med ca. 10 procent av den globala avskogningen<sup>6</sup>. Meddelande som nu presenterats är ett resultat av omfattande samråd samt två konferenser 2014 och 2017 som hållits mellan parter som relaterar till avskogning och skogsförstörelse<sup>7</sup>. Meddelandet är också ett svar på uppmaningar från Europaparlamentet<sup>8</sup> och rådet<sup>9</sup> men också aktörer från både den privata och offentliga sektorn.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande syftar till att föreslå sätt att trappa upp EU:s insatser för att skydda världens skogar särskilt naturskogar med urskogskaraktär och återställa skogarna på ett hållbart och ansvarsfullt sätt. Det övergripande målet med detta är att skydda och öka världens skogsareal för att förbättra människors hälsa och försörjningsmöjligheter och att lämna över en frisk planet till kommande generationer.

---

trävaror på marknaden.

<sup>6</sup> Europeiska kommissionen, 2013. The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation..

<sup>7</sup> Information om konferenserna 2014 och 2017, studierna och det offentliga samrådet finns på <http://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation.htm>.

<sup>8</sup> Europaparlamentet har antagit ett antal resolutioner om skog och avskogning, se till exempel Europaparlamentets resolution av den 11 september 2018 om en transparent och ansvarsfull förvaltning av naturresurser i utvecklingsländer: skogarna (2018/2003(INI)) [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0333\\_SV.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0333_SV.pdf)

<sup>9</sup> Rådets slutsatser från 2019 om framstegen i genomförandet av EU:s skogsstrategi om en ny strategisk ram för skogar (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8609-2019-INIT/sv/pdf>) New York-deklarationen om skogar från 2014, Amsterdamförklaringen från 2015, ministerförklaringen från Katowice om skogar för klimatet från 2018; hundratals företag har gjort åtaganden om att eliminera produkter som har anknytning till avskogning från sina försörjningskedjor (<http://www.supply-change.org/>); och det nya initiativet för kakao och skog är också relevant.

Kommissionen konstaterar att det inte finns någon patentrösning på problemet. Att bekämpa avskogningen och uppnå en hållbar skogsförvaltning är en komplex utmaning. Kommissionen påpekar att lösningarna på problemet måste vara specifika för varje land och region. Övergripande anser dock kommissionen att lösningarna bör ha ett övergripande dubbelt syfte. Att skydda befintlig skog, särskilt naturskogar med urskogskaraktär, och att avsevärt öka andelen hållbar skog med stor biologisk mångfald.

Det kommer att krävas betydande insatser på internationell, regional, nationell och lokal nivå för att möta de här utmaningarna. Det är uppenbart att EU inte kan vända den globala avskogningstrenden på egen hand och söker därför möjligheten att ingå i olika allianser.

I meddelande anges fem prioriteringar (se strecksatserna här nedan) och 36 åtgärdsförslag som ska genomföras av kommissionen<sup>10</sup> och 22 åtgärdsförslag som rekommenderas för myndigheterna, näringslivet och det civila samhället i medlemsstaterna att genomföra.<sup>11</sup>

- Minska EU:s ekologiska konsumtionsavtryck till följd av markanvändning och uppmuntra konsumtionen av produkter från avskogningsfria försörjningskedjor i EU.
- Arbeta i partnerskap med producentländer för att minska trycket på skogarna och göra EU:s utvecklingssamarbete ”avskogningssäkert”.
- Stärka det internationella samarbetet för att stoppa avskogning och skogsförstörelsen och uppmuntra till återställande av skogen.
- Omfördela finansiering för att stödja mer hållbara metoder för markanvändning.
- Stödja tillgång, kvalitet och tillträde när det gäller information om försörjningskedjor för råvaror. Stödja forskning och innovation.

Kommissionens åtgärder banar väg för kompletterande åtgärder som det är upp till nästa politiska ledning inom kommissionen att diskutera och fatta beslut om. Genomförandet av åtgärderna som beskrivs i detta meddelande förutsätter en löpande dialog mellan i nära samarbete med producent- och konsumentländer samt företag och det civila samhället.

---

<sup>10</sup> Bilaga 1: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/SV/COM-2019-352-F1-SV-ANNEX-1-PART-1.PDF>

<sup>11</sup> Bilaga 2: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/SV/COM-2019-352-F1-SV-ANNEX-2-PART-1.PDF>

Mål och åtgärder i meddelandet har utgångspunkt i EU:s skogsstrategi från 2013, EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020, det sjunde miljöhandlingsprogrammet samt Europeiska kommissionens strategiska långsiktiga vision för en klimatneutral ekonomi år 2050.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta konsekvenser för nu gällande svenska regler.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta budgetära konsekvenser men kommissionen bedömer dock att betydande ekonomiska resurser behöver mobiliseras för ett framgångsrikt genomförande av meddelandet. Enligt sekretariatet för FN:s skogsforum (UNFF)<sup>12</sup> uppgår finansieringsbehoven för att genomföra hållbart skogsbruk till 60–140 miljarder euro om året för världens skogar. Vid sidan av att locka ny offentlig finansiering kommer den stora utmaningen vara att göra skogsrelaterade investeringarna förenliga med en utveckling som bidrar till klimatkompenserande åtgärder och som minskar utsläppen av växthusgaser i linje med artikel 2 i Parisavtalet, att förhindra farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet.

Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det i många delar av världen finns utmaningar med ohållbar markanvändning med förlust av biologisk mångfald, avskogning och degradering som resultat. Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald är grunden för de ekosystemtjänster som bidrar till vårt välbefinnande. Virkesråvara och upplevelsevärden från ett hållbart skogsbruk ger förutsättningar för ett biobaserat samhälle och är en viktig del i klimat- och miljöpolitiken. Genom att aktivt och hållbart bruka skogen kan den förnybara biomassan användas som ersättning för fossila råvaror. Jordens växande

---

<sup>12</sup> B. Singer, Financing Sustainable Forest Management in Developing Countries: The Case for a Holistic Approach, *International Forestry Review* 18(1), 96-109, (1 mars 2016). <https://doi.org/10.1505/146554816818206159>.

befolkning och ett generellt ökat välbefinnande i kombination med klimat- och miljöförändringar ökar konkurrensen om naturresurserna och därmed efterfrågan på hållbara lösningar. Korruption och otydliga markrättigheter är också viktiga orsaker till avskogning. Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i markanvändning bidrar till global fattigdomsbekämpning och att förbättra människors hälsa och försörjningsmöjligheter.

Regeringen anser att såväl skydd av skog, hållbart brukande av mark som återställning av degraderade marker är viktiga delar för ett hållbart nyttjande av skogs- och jordbruksmark. De negativa effekterna av konkurrerande markanvändning måste adresseras då 80 procent av den globala avskogningen orsakas av den ökande andelen mark som används till jordbruk.

Agenda 2030 med de 17 globala målen utgör en samlande grund för regeringens arbete för hållbar utveckling. Målen i Agenda 2030 är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, sociala och miljömässiga, ett förhållningssätt som är av stor relevans för skogspolitiken. Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Ett viktigt verktyg för att nå de nationella målen och genomföra den samhällsomställning som krävs för att nå Parisavtalet och internationella åtaganden för miljö är att även fortsatt integrera miljö och klimat i de politikområden där de underliggande drivkrafterna till flera av miljöproblemen finns, liksom lösningarna till problemen. Åtgärder måste vidtas inom alla relevanta politikområden för att miljömålen ska nås. Regeringen föreslår därför flera stora satsningar som bidrar till miljömålen. Dagens gränsöverskridande miljöutmaningar förutsätter att Sverige arbetar för en ambitiös miljöpolitik inom EU och internationellt.

Regeringen anser att hållbart brukande och bevarande av skog ska vara en profilfråga i svenskt internationellt samarbete. Skogen och dess värdekedja ska bidra till en global hållbar utveckling och genomförandet av Agenda 2030. Sverige har en lång tradition av högt skogligt kunnande och erfarenheter av långsiktigt brukande och bevarande av skog. Sverige ska vara ett föregångsland inom skogsskydd och hållbart skogsbruk och vara med och leda utvecklingen av en globalt växande bioekonomi, global hållbar utveckling och klimatomställning samt kunna bidra till ett ansvarsfullt och hållbart skogsbruk i andra länder.

Regeringen värnar det nationella självbestämmandet över skogsfrågor inom EU-samarbetet. Därför anser regeringen att de konkreta förslagen som utarbetas ska vara ändamålsenliga, att överstatlig reglering undviks och att den administration som krävs för att följa regelverken hålls till ett minimum.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2019/20:FPM1

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionens ståndpunkt framgår i allt väsentligt via detta meddelande. Rådet och Europaparlamentet har uppmanat till mer samordnade insatser i syfte att minska den globala jordbruksproduktionens andel till världens avskogning, se fotnot 8 och 9.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet kommer inte remitteras.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande och inte ett lagstiftningsförslag.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Trots att meddelandet inte omfattar ett konkret lagstiftningsförslag och att det generellt inte finns någon specifik rättslig grund för en gemensam skogspolitik i EU finns många andra frivilliga EU-strategier och ett antal EU-rättsakter som har bäring på skog, skogsbruk och skogsnäring i Sverige. Riksdagen har för regeringen tillkännagett att regeringen även fortsättningsvis ska värna den nationella beslutanderätten över skogsfrågor i samband med arbetet med EU:s skogsstrategi (bet. 2015/16: MJU10 punkt 10, rskr. 2015/16:175). Sedan tidigare är det fastställt att Sverige anser att skogspolitik faller under nationell kompetens och i övrigt, där EU-kommissionen använder sin initiativrätt, måste subsidiaritetsprincipen tas i beaktande. EU:s insatser på skogsområdet bör även fortsättningsvis vara begränsade och gemensamma stödprogram som kan snedvrída marknaden för skogsråvara ska undvikas (prop. 2007/08:108, bet. 2007/08: MJU18, rskr. 2007/08:244). Regeringen värnar därför det nationella självbestämmandet över skogsfrågor inom EU-samarbetet.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att godkänna detta meddelande och aktivt engagera sig i att genomföra de åtgärder det

innehåller, i nära samarbete med alla berörda aktörer. Kommissionen kommer i övrigt övervaka och rapportera om hur åtgärderna genomförs och i fall de framgångsrikt hanterar drivkrafterna bakom avskogning och skogsförstörelse.

## 4.2 Fackuttryck/termer

*Skog*: enligt FN och The Food and Agriculture Organization<sup>13</sup> (FAO:s) definition är skog områden där träden har en krontäckning på över 10 % samt når en höjd på över fem meter samt har en areal på minst 0,5 ha. Trädgrödor som oljepalmer och äppelträd räknas som jordbruksmark, medan gummiträd räknas som skog. Det finns på nationella nivåer andra definitioner på skog. I Sverige räknas planteringar som ännu inte nått fem meters höjd som skog.

*Skogsmark* enligt skogsvårdslagen är mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål samt mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned.

*Avskogning (deforestation)*: enligt FAO avses när markanvändningen ändras från skog till exv. jordbruk eller att skog övergår till en annan markanvändningsform. I Sverige sker avskogning i mycket begränsad omfattning och då p.g.a. vägbyggen, byggnader, elledningar, slalombackar o.s.v.

*Skogsförstörelse/degradering*: Enligt FAO betyder "Forest Degradation": "The reduction of the capacity of a forest to provide goods and services." Det kan t.ex. mätas genom att beståndet och trädkronornas skuggade effekt (kronslutenheten) minskar.

---

<sup>13</sup> Forest resources Assessment (FRA) Working Paper 18,  
<http://www.fao.org/3/ap862e/ap862e00.pdf>