

*Europeiska ekonomiska och sociala kommittén***NAT/160**
"Övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus)"

Bryssel, den 18 december 2002

YTTRANDE

från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

om

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus)

KOM(2002) 404 slutlig – 2002/0164 COD

Den 26 juli 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus)"

KOM(2002) 404 slutlig – 2002/0164 COD

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2002. Föredragande var **Seppo Kallio**.

Vid sin 395:e plenarsession den 11–12 december 2002 (sammanträdet den 12 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för, 1 röst emot och 8 nedlagda röster:

*
* *
*

1 Förordningens innehåll

1.1 Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning syftar till inrättandet av ett nytt gemenskapssystem för

övervakning av skogar och miljösamspel i syfte att skydda gemenskapens skogar.

1.2 Gemenskapssystemet bygger på två tidigare förordningar som rör skydd av skogarna mot luftföroreningar ((EEG) nr 3528/86) och förebyggande av skogsbränder ((EEG) nr 2158/92) med återverkningar på skogsekosystemen¹. Kommissionen föreslår att förordningens tillämpningsområde ändras så att övervakningsåtgärderna i fortsättningen även skall omfatta biologisk mångfald, mark, klimatförändring och kolupptagning.

1.3 Kommissionen motiverar den nya förordningen med att alla element i det föreslagna övervakningssystemet berör nyckelprioriteringar som fastställts för sjätte miljöhandlingsprogrammet och strategin för hållbar utveckling. Kommissionen anser att unionens miljöstrategier skall bygga på bättre information för att identifiera risker och osäkerhetsfaktorer och på så sätt lägga grunden för lösningar och nya strategier. Kommissionen föreslår att den rättsliga grunden skall utgöras av artikel 175 i EG-fördraget.

1.4 Genomförandet av handlingsplanen sträcker sig över sex år, från början av 2003 till slutet av 2008. 13 miljoner euro skall årligen avdelas för uppföljningen av luftföroreningarnas och skogs-brändernas återverkningar på skogarna, för utarbetandet av nya uppföljningsåtgärder och för förbättringar i handlingsplanen.

1.5 Enligt förslaget till ramförordning kan samfinansiering uppgå till högst 50 % av de stöd-berättigande kostnaderna för övervakningsverksamhet och dataplattformar, samt för undersökningar, experiment och demonstrationsprojekt som genomförs av medlemsstaterna inom ramen för deras nationella program. Kommissionen kommer att finansiera sin egen verksamhet, till exempel samordning och utvärdering, men också undersökningar, projekt och experiment.

2 Nuvarande ram

2.1 Innehållet i hållbart skogsbruk samt medlemsstaternas befogenheter

2.1.1 Den övergripande målsättningen för EU:s skogsbruksstrategi² bör vara att ”främja hållbar skogsutveckling och skogsförvaltning i enlighet med de skogsprinciper som antogs vid Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling samt enligt definitionerna i de resolutioner som antogs vid de alleuropeiska ministerkonferenserna om skogsskydd”, dvs. ”[...] förvaltning och användande av skogar och skogsmark på ett sätt och i en takt som gör att man kan bibehålla skogarnas biologiska mångfald, produktivitet, förnyelsekapacitet, livskraft och deras potential att nu och i framtiden fylla sina relevanta ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå utan att andra ekologiska system skadas.” ”Detta tillvägagångssätt bör specificeras och förverkligas genom nationella eller delnationella skogsprogram eller liknande instrument som utvecklats av medlemsstaterna samt, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, genom åtgärder som vidtas av Europeiska gemenskapen i de fall där sådana åtgärder på EU-nivå kan vara värdefulla.”

2.1.2 Subsidiaritetsprincipen är utgångspunkten för skogsbruksstrategin. Det innebär att medlemsstaterna har ansvar för skogsbrukspolitiken samt för hållbar användning, skötsel och skydd av skogar. Det är viktigt att medlemsstaterna har så omfattande befogenheter som möjligt i fråga om hållbart skogsbruk, eftersom man därmed kan betrakta skogarna som en helhet som förutom den ekologiska aspekten även omfattar den sociala och den ekonomiska aspekten. Genom att respektera de nationella befogenheterna blir det möjligt att i högre grad beakta skogsbrukets särskilda samhällseliga betydelse i medlemsstaterna samt skogsekosystemens och arternas regionala och lokala variation. Gemenskapen verkar å sin sida – mot bakgrund av de behov som finns och inom ramen för sina befogenheter – för harmonisering och samordning när det till exempel gäller miljöpolitik, landsbygdsutveckling och skydd av den biologiska mångfalden.

2.2 Nuvarande övervakning

2.2.1 Inom ramen för en rad internationella avtal samt internationella och nationella inventeringar samlas redan nu uppgifter och rapporter om biologisk mångfald och om kolupptagning i biomassan. Exempel på detta är bl.a. FAO:s (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation) utvärdering av skogsresurser (*Forest Resources Assessment*, FRA), ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (*Ministerial Conference on Protection of the Forests in Europe*, MCPFE), internationella avtal såsom konventionen om biologisk mångfald (*Convention on Biological Diversity*, CBD) och FN:s ramkonvention om klimatförändringar (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) samt nationella skogsinventeringar.

2.2.2 FAO har sedan 1946 följt upp skogarnas tillstånd genom utvärderingar av skogsresurserna samt utarbetat rapporter om detta med några års mellanrum. Förutom uppgifter om skogsresurserna omfattar utvärderingarna även information om kolets kretslopp, skogsekosystemens tillstånd, biologisk mångfald, skogsprodukter och effekterna av skogsskydd. De landsvisa rapporter som har utarbetats innehåller även data om skogarnas socioekonomiska roll.

2.2.3 Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE) har bl.a. tagit fram sex alleuropeiska kriterier som utgör bakgrunden till övervakningen av hållbart skogsbruk. Varje kriterium består av såväl kvantitativa som kvalitativa indikatorer. Länderna i Europa har utgående från dessa byggt upp egna övervakningssystem för hållbart jordbruk. Många intressenter har dragit nytta av de alleuropeiska kriterierna och indikatorerna i sina egna definitioner och uppföljningar av hållbart skogsbruk.

2.2.4 Vid den sjätte konferensen för parterna till FN:s konvention om biologisk mångfald i Haag våren 2002 antogs ett utvidgat

arbetsprogram för skogarnas biologiska mångfald (*Expanded Work Programme for Forest Biological Diversity*). I det utvidgade arbetsprogrammet betonas att skydd och förvaltning av skogarnas mångfald utgör en del av genomförandet av nationell skogsbrukspolitik och att övervakningen av detta skall organiseras på nationell nivå. Enligt en utredning³ prioriteras genomförandet av programmen för biologisk mångfald samt övervakningen av detta högt eller ganska högt i nästan alla länder. Nästan alla länder som ingår i studien har ett program för mångfald eller motsvarande. Då arbetsprogrammet genomförs skall man beakta nationella prioriteringar samt regionala och nationella behov och särdrag. Genomförandet av programmen övervakas nationellt och länderna rapporterar om framstegen till konferensen för avtalsparterna.

2.2.5 Parterna till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) skall utföra växthusgasinventeringar som innebär att varje lands växthusgaskällor och -sänkor i anslutning till mänsklig verksamhet räknas, förtecknas, publiceras och uppdateras regelbundet. Klimatpolitiska åtgärder i anslutning till skogsbruket (*Land-use, land-use change and forestry*, LULUCF) samman-hänger såväl med ländernas klimatstrategier som med de nationella skogsprogrammen.

2.2.6 De nationella inventeringarna av skogsresurserna syftar till att samla uppgifter om skogsresurser, skogarnas tillstånd, marken och växtligheten. Under de senaste åren har skogsbruks-inventeringarna även utvidgats till att gälla uppföljning av mångfald samt insamling av data om kol som binds av träden och marken. Dessa data innehåller bl.a. uppgifter om egentlig mångfald eller uppgifter om faktorer som bidrar till mångfald, t.ex. markvegetation (*understorey vegetation*), trädsdrag och markens näringsvärde. Fischer nämner i ovan nämnda utredning att länderna genom att delta i mångfaldsprogram i första hand kan få den information de behöver från de nationella skogsinventeringarna (*national forest inventories*).

2.3 Ständiga kommittén för skogsbruk

2.3.1 Ständiga kommittén för skogsbruk inrättades genom rådets beslut 89/367 EEG av den 29 maj 1989. Dess uppgift är att befästa samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna i skogsfrågor samt stödja sådana skogsbruksåtgärder som vidtas inom ramen för gemenskapspolitik i anslutning till förordningen om landsbygdsutveckling. Kommittén har som syfte att effektivisera utbytet av information om situationen och utvecklingen inom medlemsstaternas skogsbruk och framför allt att informera kommissionen om hur gemenskapens politik (*policies*) återverkar på skogssektorn. Ständiga kommittén för skogsbruk är sammansatt av företrädare för medlemsstaterna. Kommissionens företrädare är ordförande.

3 Synpunkter

3.1 Skogarna spelar en viktig roll för klimatregleringen liksom i kampen mot föroreningar, erosion, översvämningar, laviner och jordskred. Deras roll är även betydelsefull när det gäller att reglera vattentillgången. Dessutom utgör de en rik biologisk miljö. De är en grundläggande resurs såväl på det miljömässiga som det ekonomiska planet eftersom de erbjuder förnybara och hållbara tillgångar under förutsättning att de förvaltas väl. Ägandeformerna för skog varierar, men eftersom skogsmiljön är av stor betydelse för samhället bör den skyddas och nyttjandet av dess tillgångar bör regleras på ett sunt sätt med hänsyn till landsbygdsutvecklingen och allmänhetens intressen. Det åligger de behöriga myndigheterna att vidta lämpliga tekniska och regelmässiga åtgärder, antingen det rör sig om att förebygga eldsvådor, markförsurning⁴, utarmning av den biologiska mångfalden eller andra miljöförstörrisiker i denna specifika miljö, som människan under årtusendenas gång kommit att påverka i allt större omfattning till följd av användningen av nya verktyg och ny teknik.

3.2 Kommittén anser att det är viktigt att studierna och uppföljningen av skogsmiljön vidareutvecklas mot bakgrund av situationen i de olika medlemsländerna, och att man samordnar den insamlade informationen i syfte att kunna använda den på ett rationellt sätt i samband med gemenskapsstrategin⁵. Med reservation för de iakttagelser och förslag som följer, ser vi positivt på kommissionens förslag.

3.3 Det vore värdefullt om nuvarande program som infördes för 10 år sedan och som grundar sig på förordningarna om skydd av skogar mot luftföroreningar och skydd av skogar mot skogsbränder kunde vidareutvecklas och förlängas. För att göra det möjligt att jämföra insamlade data vore det viktigt att programmets grundstrukturer förblir oförändrade.

3.4 En vidareutvecklad uppföljning av skogarnas biologiska mångfald, återverkningarna av klimatförändringen, kolupptagning och marken är en uppgift som till sin natur är annorlunda än en fortsättning och utveckling av nuvarande program. Dessa uppgifter kompletterar dock varandra, och eftersom deras tillämpningsområde är detsamma kan de utgöra stöd för varandra och utvecklas med utgångspunkt i redan existerande åtgärder och metoder. Det står klart att luftföroreningarna⁶ och markförsurningen utgör de allvarligaste miljöproblemen med avseende på skogarna i EU och kandidatländerna, och dessa frågor bör liksom iakttagandet av internationella överenskommelser avseende klimatpåverkan, växthusgaser och den biologiska mångfalden behandlas både på nationellt plan och på ett harmoniserat och enhetligt sätt mellan medlemsstaterna på gemenskapsnivå. Detta förutsätter lämpliga uppföljningar och man bör bedöma hur viktig varje uppföljning är, beräkna de slutliga kostnaderna samt se över samtliga finansieringsmöjligheter i syfte att uppnå maximal kostnadseffektivitet.

3.5 De finansieringsramar som läggs fram i förslaget till förordning ter sig inte realistiska, särskilt med tanke på att man ännu inte vet hur uppföljningen skall genomföras. Man bör göra en välunderbyggd bedömning av de metoder och medel som skall användas samt av kostnaderna för att ta fram information som är tillförlitlig och som lämpar sig som utgångspunkt för beslutsfattandet.

3.6 I den utredning⁷ som har gjorts bedöms en tillförlitlig uppföljning av mångfalden på EU:s område kräva ca 150 000 -1,5 milj.

observationsområden medan nuvarande nätverk för uppföljning av luftföroreningar omfattar ca 7000 observationsområden. Med tanke på denna osäkerhet bör man bättre precisera de verkliga behoven och överväga hur man kan använda ny teknik för observation, till exempel satelliter, automatiska observations- och avläsningsposter, automatisk avläsning och datorisering, i syfte att samla in tillförlitliga och användbara uppgifter och utarbeta statistik som kan utgöra ett stöd för EU:s skogsbruksstrategi.

3.7 En rad kandidatländer ansluter sig förmodligen till EU redan 2004, varvid gemenskapens skogsareal ökar med ca 30 miljoner hektar⁸. De beräkningar som har gjorts visar inte vad det kostar att bygga upp och upprätthålla övervakningssystem i de nya medlemsstaterna. Om övervakningen skall utvidgas till att även omfatta stora block som mångfald, klimatförändring, kolupptagning eller uppföljning av marken, kommer detta troligen att höja kostnaderna betydligt. Vid utvärderingen av hur förordningen genomförs bör man även beakta de nya medlemsstaternas möjligheter att inleda en intensivare övervakning samt de eventuella strukturella och institutionella omvandlingar som måste ske i dessa länder för att övervakningen skall komma till stånd.

3.8 Det är nödvändigt att ta hänsyn till att medlemsstaterna på nationell nivå skall följa upp situationen i fråga om mångfald bl.a. i enlighet med åliggandena i mångfaldskonventionen och i anslutning till ministerkonferensen för skydd av Europas skogar. Även andra internationella organisationer och instanser samlar in data om skogarnas tillstånd, mångfald och kolets kretslopp. Gemenskapens instanser bör i konsekvens med detta eftersträva att utnyttja all tillgänglig information som medlemsstaterna och de internationella organisationerna redan samlat in. På så sätt undviks eventuellt dubbelarbete, och det går också att begränsa kostnaderna för att utvidga befintliga system och göra förfarandena enhetliga. Här bör man ägna särskild uppmärksamhet åt formerna för genomförandet.

3.9 Även på delområdena för utsläpp och källor till växthusgaser bör man undvika överlappningar med existerande övervakning och rapportering på basis av gemenskapslagstiftning och andra avtal. I fråga om kol bör man utnyttja de riktlinjer i skogsfrågor som den mellanstatliga gruppen för klimatförändringar (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) skall utarbeta och de rapporter som medlemsstaterna åläggs att utarbeta genom Kyotoprotokollet. I fråga om uppföljning av marken bör man hänvisa till kommissionens förslag till bestämmelser om övervakning av mark.

3.10 Länderna har investerat stora summor i utveckling och upprätthållande av de nationella inventeringarna. En kostnadseffektiv övervakning skall stödja sig på de nationella systemen och på en förstärkning av dessa. Genom att stödja nationell övervakning kan man utan avbrott inleda nya perioder och beakta olika länders särdrag utan att förlora resurser på nya överlappande system. Samtidigt måste vissa ändringar göras för att harmonisera den nationella övervakningen med övriga medlemsstater och motsvara tillkommande informationsbehov. Gemenskapens roll kunde vara att förenkla jämförelsen av information i samarbete med medlemsstaterna och berörda internationella institutioner och organ, att sammanfatta uppgifterna med hänsyn tagen till andra källor, att främja öppet samarbete och utforskning av välfungerande lösningar samt att formulera strategiska politiska förslag eller vid behov lagstiftningsförslag.

3.11 Kommissionen föreslår artikel 175 i EG-fördraget som enda rättsliga grund för förordningen. Den har redan tidigare utgjort bas för förordningar om miljön. Den resolution som EU:s ministerråd antog 1998 i fråga om skogsbruksstrategin bekräftar vikten av subsidiaritetsprincipen med avseende på genomförandet av skogspolitiken, enligt vilken det i första hand är medlemsstaterna som har ansvar och förpliktelse att förvalta, använda och skydda skogen på ett hållbart sätt. Även gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram förutsätter att strategier och åtgärder som rör skogsbruket genomförs och vidareutvecklas med utgångspunkt i EU:s skogsbruksstrategi och med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Denna princip syftar till att fördela befogenheterna till de lämpligaste nivåerna mellan medlemsstaterna och gemenskapen, och den tillämpas i anslutning till proportionalitetsprincipen.

3.12 Ett hållbart skogsbruk omfattar alla hållbarhetens delområden. I bedömningen bör man betrakta ekologisk hållbarhet som ett delområde av hållbart skogsbruk vid sidan av social och ekonomisk hållbarhet. Den skogsbruksbaserade och därmed sammanhängande industrin utgör en av de viktigaste industriella sektorerna i EU. Efter utvidgningen kommer den skogsbruksbaserade industrin och skogshushållningen att sysselsätta ca 5 miljoner personer, dvs. ungefär en fjärdedel mer än i nuläget. Det är medlemsstaterna som i första hand har ansvar och förpliktelse att förvalta, använda och skydda skog i ett hållbarhetsperspektiv. Detta utgör en viktig del av de nationella skogsbruksprogrammen och -strategierna. Likaså är staterna ansvariga för att aktörerna inom skogssektorn innehar yrkesmässigt kunnande för idkande av hållbart skogsbruk. Andra näringar eller fritidssysselsättningar som insamling av läkeörter eller "grön" turism kan utvecklas i skogstrakter, vilkas traditionella karaktär bör bevaras med bibehållen jämvikt, särskilt mångfalden i växtmaterial och djurarter. Medlemsstaterna bör även i fortsättningen få utöva sina befogenheter i fråga om förvaltning och användning av skog samt skogsskydd, samtidigt som hänsyn tas till samhällets nya krav på hållbart utnyttjande och på miljön.

3.13 Handlingsprogrammen för skogar och andra naturresurser samt beslut som skall fattas på basis av uppföljning och övervakning av sådana program bör beakta att skogsbrukets och skogsnäringens samhälleliga betydelse varierar från land till land. Det är viktigt att skogsnäringens verksamhetsförutsättningar i medlemsstaterna beaktas i gemenskapsbestämmelserna.

3.14 Målet att utveckla informationssystem bör understödjas. Då informationssystemen byggs ut bör man eftersträva att informationen blir mer lättillgänglig och att utbytet av goda erfarenheter (*best practice*) i fråga om information och resultat utökas. Samtidigt bör man dock tillförsäkra bl.a. skogsägarna det nödvändiga dataskyddet i fråga om deras skogsegendom med avseende på personuppgifter i samband med informationsspridning och publicering. Förslaget till förordning bör uttryckligen hänvisa till 1995 års gemenskapsdirektiv om dataskydd.

3.15 I förslaget till förordning föreslås att kommissionen, medlemsstaterna och ständiga kommittén för skogsbruk skall genomföra

systemet tillsammans med ICP Skog (internationella samarbetsprogrammet för bedömning och övervakning av luftföroreningars inverkan på skogen), ett vetenskapligt samordningsorgan och Europeiska miljöbyrån. Arbetsfördelningen mellan dessa organisationer bör klarläggas så att överlappningar kan undvikas och medlemsstaternas rapporteringsförpliktelser inte mångdubblas till följd av förordningen.

3.16 Ständiga kommittén för skogsbruk bör utgöra en stark part vid genomförandet och vidareutvecklandet av systemet, och den bör få regleringsbefogenheter i fråga om genomförandet av förordningen. I fortsättningen bör Ständiga kommittén för skogsbruk även ombesörja informationsutbyte och inleda en dialog med den s.k. breda allmänheten och olika intressegrupper.

Bryssel den 12 december 2002

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs ordförande

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs
generalsekreterare

Roger Briesch

Patrick Venturini

¹ EESK:s yttrande CES 31/2002, EGT C 80, 3.4.2002, s. 45.

² KOM(1998) 649 slutlig, 18.11.1998 (ej publicerad i EGT), EESK:s yttrande CES 1138/99, EGT C 51, 23.2.2000, s. 97-104.

³ Fischer, R. *Overview on national biodiversity monitoring activities within some EU/ICP Forest countries, Draft 7.10.2002.*

⁴ EESK:s yttrande om meddelandet "Mot en temainriktad strategi för markskydd", CES 1015/2002, 18.9.2002, ännu inte publicerat i EGT, yttrandet «Skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar» CES 1120/99, EGT C 51, 23.2.2000, s. 24-26.

⁵ Se fotnot 2, punkt 2.1.2 (en skogsbruksstrategi för EU).

⁶ EESK:s yttrande "Utsläppstak för vissa luftföroreningar/ozon", CES 118/99, EGT C 29, 23.2.2000, s. 11-17.

⁷ Prof. Tomppo, E. *Assessing the Biodiversity of Forests at National and Continental Level.* 10.9.2002.

⁸ EESK:s yttrande CES 523/2002, EGT C 149, 21.6.2002, s. 51-59.

--

--

NAT/160 - CESE 1368/2002 – 2002/0164 COD FI/SB-(EW)-Sv/JN-SK/cj-ew

Rue Ravenstein 2, B-1000 Bryssel. Tfn (32-2) 546 90 11 Fax (32-2) 513 48 93 Internet <http://www.esc.eu.int>

SV

NAT/160 - CESE 1368/2002 – 2002/0164 COD FI/SB-(EW)-Sv/JN-SK/cj-ew .../...

NAT/160 - CESE 1368/2002 – 2002/0164 COD FI/SB-(EW)-Sv/JN-SK/cj-ew