

Internationell skogspolicy

– en översikt



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIENS
TIDSKRIFT

Nummer 5 • 2010
Årgång 149

Ansvarig utgivare Åke Barklund, sekreterare och VD, KSLA

Text Lisa Holmgren

Redaktör Fredrik Ingemarson

Grafisk form Ylva Nordin

Foton Stefan Örtenblad/SkogenBild (s 1), Pia Barklund (s 1, 10), FAO (s 21), IBL/John Foxx (s 15, 28),
Ylva Nordin (s 37, 47), Södra (s 42)

Tryckeri Gävle Offset

Tryckår/månad 2010/09

Upplaga 1400 ex.

ISSN 0023-5350

ISBN 978-91-85273-05-8

Samtliga av de senaste årens utgivna nummer finns tillgängliga som nedladdningsbara filer på akademiens hemsida www.ksla.se.

Internationell skogspolicy

– en översikt

Rapport från Sekretariatet för internationella skogliga frågor, SIFI.



Innehåll

Förord	6
1. Inledning	
1.1 Rapportens syfte och upplägg	7
1.2 Skogen på den globala politiska arenan	8
2. Internationella överenskommelser	
2.1 Skogsfrågor inom FN-systemet	11
2.2 Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet	13
2.3 Mångfaldskonventionen och Cartagenaprotokollet	18
2.4 Ökenkonventionen	21
2.5 Internationella avtalet om tropiskt timmer	22
2.6 CITES-konventionen	24
2.7 ILO:s konvention om ursprungsbefolkningar	25
2.8 Världsarvskonventionen	27
2.9 Våtmarkskonventionen	28
2.10 FN:s luftvårdskonvention	29

3. Annat internationellt samarbete	
3.1 FN:s Skogsforum	31
3.2 Europeiskt samarbete om skogs- och virkesfrågor inom FN	33
3.3 Forest Europe – Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar	34
3.4 Nordiska ministerrådet och skog	36
4. Skogspolicy på EU-nivå	
4.1 Skogsfrågor inom EU-systemet	38
4.2 EU:s skogsbruksstrategi och handlingsplan för skog	41
4.3 EU:s miljöpolitik och skog	42
4.4 EU:s mål om förnybar energi och skog	44
4.5 EU:s plan mot handel med illegalt avverkat virke	45
4.6 EU:s politik för landsbygdsutveckling och skog	46
4.7 EU:s Östersjöstrategi och skog	47
4.8 EU och handel med skogsodlingsmaterial	48
Engelska förkortningar	49
Mer läsning	50

Förord

Inför Riokonferensen 1992 förbereddes fyra konventioner. Tre av dem trädde efterhand i kraft; *Biologisk mångfald*, *Klimat* och *Ökenspridning* och alla tre har skogliga implikationer. Den fjärde blev ingen konvention men väl ”Skogsprinciper”, som sedan dess har fortsatt att utvecklas på olika sätt. På global nivå finns därför ingen bindande skoglig överenskommelse att följa. Det finns dock utöver Rio-konventionerna ett antal ytterligare överenskommelser som indirekt berör skogen.

På europeisk nivå har vi som bekant *the Common Agriculture Policy*, som i hög grad reglerar vårt jordbruk, men någon *Common Forestry Policy* finns inte. Det är därför i allt väsentligt vår svenska lagstiftning som direkt och tydligt styr skogen. Men indirekt finns även på EU-nivå åtskilliga politiska dokument som påverkar skogen och vårt skogsbruk. De blir efterhand fler. Den internationella skogliga diskussionen påverkar hela tiden i takt med samhällsutvecklingen. Globaliseringen som bidrar till utveckling och välbefinnande innebär också ökade risker för oönskade effekter på olika vis, som måste diskuteras och i vissa fall regleras stater emellan.

Kunskap om vilka processer som pågår är viktig för nationen Sverige och för de olika skogliga organisationerna och företagen, på två sätt. Dels bjuder anständigheten att vi följer regler som vi varit med att utforma, dels ger oss god kunskap i dessa frågor bättre möjligheter till import- och exportaffärer än om vi famlar i regelverken. Genom aktivt internationellt skogligt arbete kan vi också påverka andra länders skogstänkande i en klok riktning och få långsiktig acceptans för vårt eget skogsbruk.

Rapporten är en uppdaterad version av broschyren *Internationella konventioner, avtal och processer med koppling till skog* som akademien och Skogsstyrelsen gav ut år 2002. Den gången liksom nu står Lisa Holmgren för textmaterialet. Hon har under flera år arbetat med internationella skogsavtal och är disputerad i ämnet skogspolitik. Rapporten är framtagen av Sekretariatet för internationella skogliga frågor (SIFI) vid akademien med finansiellt stöd från Jordbruksdepartementet, SLU, LRF Skogsägarna, WWF, Skogsindustrierna, Sida/SkogsInitiativet och akademien.

Åke Barklund
Akademiens sekreterare och VD

Björn Lundgren
Ordförande för akademiens
Internationella Skogskommitté

1. Inledning

1.1 Rapportens syfte och upplägg

För Sverige som skogsnation är det väsentligt vad som händer på den internationella politiska arenan i frågor som berör skog och skogsbruk. Detta har på senare år blivit särskilt tydligt i samband med det internationella klimatsamarbetet där skogsresurser pekas ut som en del av lösningen på klimatproblemet. Men skogsfrågor diskuteras också inom ett antal andra globala och regionala politiska fora. Efter FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992 har det internationella skogspolitiska samarbetet ökat markant i omfattning. En rad internationella avtal berör skogsfrågor och ett antal internationella organisationer har skogsrelaterade frågor på sin agenda. Liksom andra sektorer påverkas skogssektorn i allt högre grad, både direkt och indirekt, av beslut som tas utanför landets gränser. Detta gör att behovet av kunskap kring vad som händer på den internationella politiska arenan när det gäller skogsfrågor ökar. Samtidigt har den internationella "skogspolitiska kartan" blivit alltmer komplex och delvis svåröverskådlig under senare år.

Den här rapportens syfte är att bidra till kunskap om internationell skogspolitik och hur Sverige och svenskt skogsbruk berörs av denna. Rapporten ger en översikt av de viktigaste in-

ternationella överenskommelser och andra politiska processer som på olika sätt relaterar till skog och skogsbruk. Den begränsar sig i huvudsak till mellanstatligt samarbete och har ett svenskt perspektiv som utgångspunkt. Tanken är att rapporten ska ge ett ramverk och kunna fungera som en ingång för den som söker vidare information och den innehåller därför referenser till webbplatser och relevanta policydokument.

Rapporten är indelad i fyra delar. Som en inledning ges en kort bakgrund till skogens roll på den globala politiska arenan, något om utvecklingen inom internationell skogspolitik samt om Sveriges agerande generellt i den internationella skogspolitiken. Del 2 ger en bild av de viktigaste internationella överenskommelserna med koppling till skog. För varje avtal ges en kort beskrivning av dess syfte och struktur, hur det kopplar till skog, en kort bakgrund och hur det berör Sverige och svenskt skogsbruk. Del 3 beskriver på motsvarande sätt annat internationellt samarbete på global och europeisk nivå samt samarbete kring skogsfrågor inom Sveriges närområde. Skogspolicy på EU-nivå beskrivs i del 4.

1.2 Skogen på den globala politiska arenan

Skogen blir en global politisk angelägenhet

Skogsfrågor kan sägas ha varit en mellanstatlig angelägenhet sedan inrättandet av FN:s organ för livsmedels- och jordbruksfrågor (FAO) och dess skogsdivision 1945. Det var dock inte förrän på 1980-talet, när avskogning i tropikerna blev ett allmänt uppmärksammat problem, som skogen blev en politiskt kontroversiell fråga globalt. Ett antal rapporter hade publicerats som gjorde kopplingen mellan minskande regnskogsareal och artutdöende. Även Brundtlandkommissionens rapport "Vår gemensamma framtid" från 1987, som kom att få stort inflytande på agendan för FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992 (Rio-konferensen eller UNCED), ägnade relativt stort utrymme åt behovet av att bevara ekosystem och arter samt orsaker bakom avskogning. Denna publicitet bidrog till att avskogning i tropikerna blev en fråga på den globala politiska agendan. Efter att FN 1989 hade annonserat den kommande Rio-konferensen, framfördes från olika håll – till exempel från dåvarande G7 – förslag på att en global skogskonvention skulle utarbetas. Förslaget om en skogskonvention stötte dock på starkt motstånd från G77 redan i förberedelserna inför Rio-konferensen. Mot den industrialiserade världens bild av de tropiska skogarna som ett gemensamt arv och ansvar ställdes utvecklingsländers hävdande av sin suveräna rätt till naturresurser inom nationella gränser och krav på ekonomisk kompensation för åtaganden att bevara dessa. Att förhandla en skogskonvention visade sig vara

ogörligt. När så Rio-konferensen inleddes 1992 var skogen en av de mest omtvistade och brännande frågorna på dagordningen. Trots detta lyckades konferensen komma överens om allmänna principer för förvaltning, bevarande och hållbar utveckling för alla typer av skogar, de så kallade Skogsprinciperna. Utöver det behandlas skogsfrågor i ett kapitel i den globala handlingsplan, Agenda 21, som blev ett av resultaten från Rio-konferensen.

Rio-konferensen och kontroverserna kring en skogskonvention skapade misstänksamhet mellan u-länder och i-länder när det gällde skogsfrågor. I jämförelse med frågorna om klimatförändring och förlust av biologisk mångfald, som resulterade i antagandet av konventioner under Rio-konferensen, blev skogsfrågan globalt sett mindre politiskt intressant när det visat sig att en skogskonvention inte var en framkomlig väg. Samtidigt inleddes med Rio-konferensen en ny era i den internationella policydialogen på skogsområdet. Sedan början av 1990-talet har en mängd globala och regionala initiativ tagits i syfte att uppnå en hållbar skogsförvaltning och med Agenda 21, begreppet "hållbar utveckling" och FN:s skogsprinciper som ett slags normativ grund.

I och med att klimatfrågan har getts högre politisk prioritet under senare år har skogen återigen hamnat i politiskt fokus. Nu är det dock inte kopplingen mellan minskande regnskogsareal och förlust av biologisk mångfald som är frågan på den politiska agendan, som vid tiden för Rio-konferensen, utan vilken roll avskogning, skog och skogsbruk spelar och ska spela i åtgärder mot klimatförändring.

Något om utvecklingen inom internationell skogs politik

Från skogsbruks- och virkesfrågor till hållbar utveckling

Den internationella skogs politiken har förändrats över tid både när det gäller innehåll och form. Sedan början av 1990-talet är internationell skogs politik en del av det större paketet ”global politik för hållbar utveckling”. Skogsfrågan på global nivå kopplas till övergripande frågor som globala nord-/sydrelationer, fattigdomsbekämpning, globala miljöförändringar, ursprungsbefolkningars rättigheter och övergripande mål som FN:s millenniemål (*Millennium Development Goals*). Detta speglas i innehållet på internationella skogsrelaterade organisationers agendor, som har blivit allt bredare. Begreppet *Sustainable Forest Management* (SFM), hållbart skogsbruk, har kommit att bli fast cementerat i internationella skogs politiska dokument. Mycket arbete har lagts ner internationellt för att operationalisera begreppet SFM och vad som i praktiken avses med en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar förvaltning av skogar.

Från centralstyrning till flernivåstyre

Även former för internationell skogs politik har förändrats. Den här rapporten begränsar sig i huvudsak till mellanstatligt skogssamarbete. Det ska dock sägas att med en bredare agenda för skogen har också andra aktörer än stater fått en större roll, hand i hand med en trend av decentralisering av beslut som rör skogs förvaltning. I internationell forskning om statlig styrning talas ofta om en generell förändring ”from government to governance”. Detta kan på svenska uttryckas som ”från centralstyrning till flernivåstyre”. Enligt denna tes ser vi en förändring som innebär att styrning i högre grad utövas via nätverk av olika typer av politiska

aktörer som påverkar på olika sätt, på olika politiska nivåer och med olika typer av medel. Förändring eller inte så kan man när det gäller ”international forest governance” konstatera att antalet organisationer, politiska initiativ och olika typer av partnerskap mellan det offentliga, den privata sektorn och det civila samhället har ökat stort på senare år. Partnerskap som *Congo Basin Forest Partnership* och *Asia Forest Partnership* samlar olika typer av aktörer inom respektive region för att verka för ett hållbart skogsbruk. Internationella partnerskap som till exempel *Growing Forest Partnership*, *The Forests Dialogue* och *International Family Forest Alliance* arbetar för att i högre grad involvera lokala aktörer i beslut som rör skogs förvaltning. Vi har också sett framväxt och etablering av icke-statlig styrning i form av internationella skogscertifieringssystem. Hur bättre samordning och synergier ska skapas mellan olika konventioner, organisationer och initiativ samt kopplingar mellan global, regional och lokal nivå, har också blivit en stående fråga på många dagordningar. På global nivå är UNFF:s *Collaborative Partnership on Forests* ett försök till samordning av internationella organisationers arbete. Kort sagt är bilden av hur nyttjande av skogsresurser styrs mer komplex idag än tidigare.

Sveriges agerande i den internationella skogs politiken

Generellt anser Sverige att en stark svensk representation i internationella skogs politiska sammanhang är viktig. Under tidigare år har Sverige haft en aktiv roll i de mellanstatliga skogsdiskussionerna, särskilt inom FAO, men också inom ITTO (se avsnitt 2.5). Inför Rio-konferensen 1992 var Sverige en av de ledande förespråkarna för en global skogskonvention. Tanken bakom det var att en bindande konven-

tion skulle kunna reglera avverkningstakten i värdefulla regnskogsområden och fördela ansvaret och kostnaderna mellan världens länder. Då det visade sig att en skogskonvention inte var en framkomlig väg anslöt sig Sverige efter Rio-konferensen till den grupp länder som sedan dess har sökt andra lösningar än en global skogskonvention. Regionalt samarbete via UNECE:s trävarukommitté och FAO:s europeiska skogskommission (se avsnitt 3.2) och Forest Europe (se avsnitt 3.3) har setts som centralt för Sveriges del. Bilateral samarbeten har också setts som ett viktigt medel, bland annat för att få internationellt gehör för ett svenskt synsätt på hållbart skogsbruk. Sverige har också ansett det vara viktigt att verka för ett starkare deltagande av u-länder i de globala diskussionerna om skog.

EU-inträdet 1995 innebar förändrade förutsättningar att påverka internationell politik då EU generellt sett talar med en röst i internationella förhandlingar. När det till exempel gäller FN:s skogsforum (se avsnitt 3.1) har Sverige haft svårt att få igenom sin ståndpunkt i EU-kretsen. EU har, tvärtemot Sveriges ståndpunkt, varit drivande i frågan om en global skogskonvention. När det däremot gäller de internationella klimatförhandlingarna och de delar som berör skog (se avsnitt 2.2), har Sverige, bland annat tack vare lång erfarenhet av nationell skogsinventering, haft förtroende i EU-kretsen och kunnat påverka EU:s ståndpunkt. I och med det har Sverige kunnat utöva stort inflytande över förhandlingarna kring Kyotoprotokollets artiklar om sänkor.



2. Internationella överenskommelser

2.1 Skogsfrågor inom FN-systemet

Internationella organ som hanterar skogsfrågor – en översikt

Skogsfrågor hanteras av ett antal internationella organ på global nivå, både inom och utanför FN-systemet. Figuren på nästa sida illustrerar, med FN-systemet som utgångspunkt, hur de organ som tas upp i det här kapitlet, samt FN:s skogsforum (UNFF) och UNECE/FAO, som beskrivs i kapitel 3, hänger ihop organisatoriskt. De organ som hanterar skogsfrågor rapporterar till FN:s generalförsamling (UNGA) eller FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), två av FN:s sex huvudorgan i dess centrala organisation. Ofärgade boxar visar var de avtal som tas upp i detta kapitel hör hemma i systemet. En lista över de engelska förkortningarna finns i slutet av rapporten.

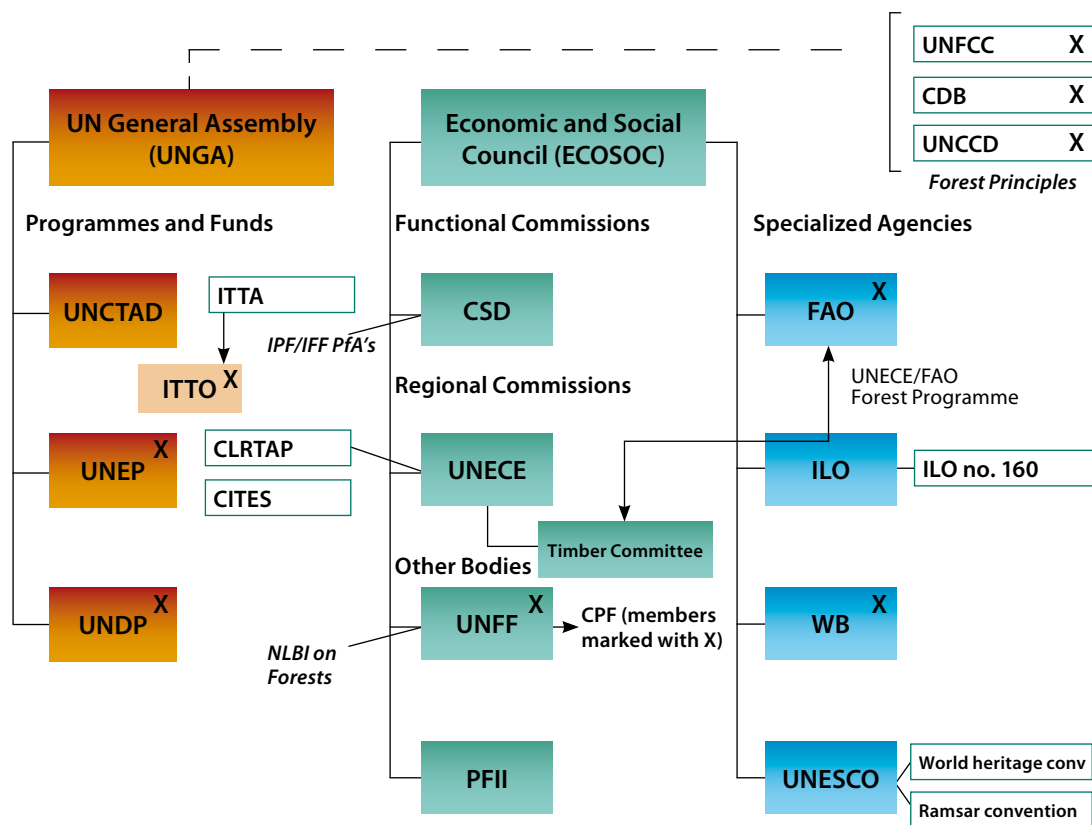
Kort om internationella överenskommelser

Skogsfrågor hanteras i olika typer av internationella överenskommelser, både bindande mellanstatliga avtal och icke bindande överenskommelser. Förhållandet mellan stater regleras generellt av folkrätten som utgörs av folkrättslig praxis (internationell sedvänja) och internationella överenskommelser. Det finns inget enhetligt tillvägagångssätt för hur folkrättsliga avtal kommer till. Förfarandet standardiserades dock till viss del genom 1969 års Wienkonvention om traktaträtt. Denna innehåller grundläggande bestämmelser om bland annat ingående

av avtal och ikraftträdande, tolkning och tillämpning.

Wienkonventionen gör skillnad mellan en överenskommelses undertecknande, godkännande (ratifikation) och ikraftträdande. Undertecknande av en konventionstext innebär att parterna är överens om texten men ännu inte bundna till konventionen. En part blir bunden till ett avtal genom att ratificera det. För att avtalet sedan ska träda i kraft krävs att ett visst antal parter har ratificerat det. I regel anges i överenskommelsen hur många ratifikationer som krävs. De fördragsslutande (ratificerande) parterna förväntas sedan göra sådana förändringar eller anpassningar av sin nationella lagstiftning och politik att syftet med konventionen kan uppnås. Det finns dock egentligen inga sanktioner att tillgå om en part inte uppfyller sina åtaganden, förutom internationella påtryckningar. Det står också varje part fritt att lämna en internationell överenskommelse.

För svensk del ingås internationella överenskommelser efter beslut av regeringen. I vissa fall krävs riksdagens godkännande av en överenskommelse. Regeringen kan också uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i frågor där överenskommelsen inte kräver riksdagens medverkan. Alla för Sverige bindande internationella överenskommelser som har ingåtts av regeringen offentliggörs, som huvudregel, i svensk översättning i publikationen *Sveriges internationella överenskommelser* (SÖ). I faktabrutorna nedan refereras till respektive avtals nummer i SÖ. De



Figur 1: Schematisk översikt över organ och överenskommelser inom FN-systemet som hanterar frågor relaterade till skog. Organisationer som ingår i FN:s skogsforums (UNFF:s) Collaborative Partnership on Forests (CPF) är markerade med X.

flesta är publicerade på regeringens webbplats (<http://regeringen.se/sb/d/3305/a/17262>).

Deklarationer, rekommendationer och beslut

Avtal som binder parter brukar betecknas som "hard law". Utarbetande av bindande avtal är tidskrävande och kostsamma processer. Därför har istället utarbetande av icke-bindande överenskommelser, s k "soft law", generellt sett ökat på senare tid. Detta kan vara beslut och rekommendationer av internationella organisationer eller deklarerationer av statsföreträdare vid

internationella konferenser. Även inom ramen för konventioner kan beslut och rekommendationer tas i syfte att tydliggöra formuleringar i konventionstexten som ofta är allmänt hållna. Det finns olika åsikter om den rättsliga betydelsen av sådan "soft law". Den betydelse sådana icke-bindande överenskommelser tillmäts i praktiken beror på faktorer som den utfärdande organisationens status och dess koppling till befintliga bindande avtal. För skogens del finns en hel del "soft law", som FN:s skogsprinciper och det icke-bindande avtal om skog som har antagits inom FN:s skogsforum (se avsnitt 3.1).

2.2 Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet

Formellt namn	FN:s ramkonvention om klimatförändringar <i>UN Framework Convention on Climate Change</i> (UNFCCC)	Formellt namn	Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar <i>Kyoto Protocol to the UNFCCC</i>
Antagen/i kraft	9 maj 1992/21 mars 1994	Antaget/i kraft	11 dec 1997/16 feb 2005
Antal parter	194	Antal parter	191
Svensk text	SÖ 1993:13	Svensk text	SÖ 2002:41
Webbplats	http://unfccc.int	Webbplats	http://unfccc.int

Syfte och struktur

Klimatkonventionens övergripande mål är att stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förebygger farlig mänsklig inverkan på klimatsystemet. Konventionen fastställer ett antal övergripande principer för det internationella klimatarbetet, bland annat att parterna ska skydda klimatsystemet åt nutida och kommande generationer i enlighet med sitt gemensamma men differentierade ansvar och förmåga. Vidare att industrialiserade länder har ett särskilt ansvar att ta ledningen i arbetet mot klimatförändringar. De i-länder som är listade i Annex I till konventionen har således särskilda åtaganden. Framförallt uppmanas dessa så kallade Annex I-länder (OECD-länderna, EU plus länderna i det forna östblocket) att stabilisera sina utsläpp av växthusgaser på 1990 års nivå. Länder listade i konventionens Annex II (samma som ovan minus länderna i det forna östblocket) har ett särskilt ansvar att tillhandahålla finansiella resurser och teknologi för utsläppsminskande åtgärder i icke-Annex I-länder. Klimatkonventionen är en ramkonvention som i sig inte innehåller några kvantifierade mål eller tidsramar för genomförande för de industrialiserade länderna. Sådana infördes i och med att Kyotoprotokollet antogs år 1997.

Kyotoprotokollet

Kyotoprotokollet reglerar utsläpp av sex växthusgaser: koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (lustgas) (N₂O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆). De trettiosex i-länder som är listade i klimatkonventionens Annex I har genom protokollet åtagit sig att minska nettoutsläppen av de sex växthusgaserna till en nivå som i genomsnitt ska vara minst 5,2 procent under 1990 års utsläppsnivå. Detta gäller under protokollets första åtagandeperiod åren 2008–2012.

Kyotoprotokollet ger i-länder olika möjligheter för hur de kan nå sina åtaganden om utsläppsminskningar genom de så kallade ”flexibla mekanismerna” som kan användas som ett komplement till minskade utsläpp på nationell nivå. Tanken bakom dessa är bland annat att utsläppsminskningar ska genomföras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. De tre mekanismerna är mekanismen för ren utveckling (*Clean Development Mechanism*, CDM), gemensamt genomförande (*Joint Implementation*, JI) och handel med utsläppsrätter (*emissions trading*). CDM innebär att aktörer i länder med utsläppsåtagande enligt Kyotoprotokollet

kan genomföra utsläppsminskande åtgärder i länder som är anslutna till protokollet men som inte har några kvantitativa åtaganden (i allmänhet u-länder). Investeringar ska även bidra till hållbar utveckling i världsländet. JI innebär samarbetsprojekt mellan aktörer i länder med åtaganden om utsläppsminskningar enligt Kyotoprotokollet. Liksom för CDM är målsättningen att insatserna också ska bidra till modernisering och effektivisering av industri- och energisektorn i världsländet. Såväl stater som företag kan investera i och använda JI för att uppfylla sina utsläppsåtaganden. Via internationell, mellanstatlig handel med utsläppsrättigheter ges möjligheter för ett land att köpa tilldelade utsläppsrättigheter från länder med överskott. Länderna, eller parterna, har även rätt att delegera sådan handel till exempelvis företag inom det egna landet. EU:s interna utsläppshandel (EU ETS) är en tillämpning av detta regelverk. Ett särskilt direktiv gör det dessutom möjligt för företag inom EU ETS att tillgodoräkna sig reduktionsenheter från genomförda CDM- och JI-projekt.

Sekretariat och möten

Partskonferenser (*Conference of the Parties*, COP) är klimatkonventionens styrande organ och för Kyotoprotokollet är motsvarande *Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (MOP). Konventionens sekretariat är placerat i Bonn i Tyskland. Till konventionen hör också två stycken permanenta stödjande organ: *the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* och *the Subsidiary Body for Implementation*. Arbetet inom konventionen grundas också i stor utsträckning på de studier som görs av FN:s klimatpanel (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC). Fram till och med 2010 har IPCC genomfört fyra större utvärderingar, den senaste publicerad år 2007.

Efter Kyotoprotokollet – Köpenhamnsöverenskommelsen och vidare

Förhandlingarna om en framtida klimatöverenskommelse efter Kyotoprotokollets utgång 2012 pågår längs två parallella spår: ett ”konventionsspår”, som omfattar alla Klimatkonventionens parter, och ett ”Kyotospår” som fokuserar på framtida åtaganden för i-länder under Kyotoprotokollet. Målet är att de båda ”spåren” ska kunna enas i en ny överenskommelse. Förhoppningen var att man under COP15 i Köpenhamn 2009 skulle ha kommit så långt att en ny klimatöverenskommelse efter Kyotoprotokollet skulle vara på plats. Detta lyckades inte. Mötet resulterade dock i en överenskommelse (*the Copenhagen Accord*) som bland annat innehåller ett gemensamt mål om att begränsa framtida klimatförändringar till 2 grader Celsius. Tvågradersmålet kan ses som en konkretisering av klimatkonventionens mål om att ”undvika farlig klimatpåverkan” och kan vara ett steg på vägen för att komma överens om hur mycket de globala utsläppen måste minska och hur bördan ska fördelas mellan olika länder.

Tidigare viktiga steg på vägen i förhandlingarna har till exempel varit överenskommelser vid COP7 och COP13 i Marrakech 2001 respektive på Bali 2007. I den så kallade Marrakech-överenskommelsen (*Marrakech Accords*) enades parterna om detaljerade regler och riktlinjer för det vidare genomförandet av Kyotoprotokollet. Det gällde till exempel villkor och regler för flexibla mekanismer, regler för kolsänkor, stöd till utvecklingsländer och redskap för samarbete mellan industri- och utvecklingsländer. Vid COP13 slöt samtliga parter upp bakom ansatsen att ett nytt klimatavtal ska omfatta alla världens länder och 100 procent av världens utsläpp. Parterna antog en form av färdplan, den så kallade *Bali Road Map*, som



bland annat inkluderade en plan, *Bali Action Plan*, som stakade ut kursen för de fortsatta förhandlingarna. Partsmöten (COP16/MOP6 och COP17/MOP7) hålls i Mexico i slutet av 2010 respektive Sydafrika i slutet av 2011.

Koppling till skog

Skogens betydelse i klimatsammanhang har på senare tid fått stor politisk uppmärksamhet på global nivå. Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet anger att parterna ska skydda och stärka "sänkor" för växthusgaser och kol-förråd i biomassa och mark, exempelvis ge-

nom att minska avskogning och uppmuntra hållbart skogsbruk och återbeskogning. Enligt Kyotoprotokollet ska parterna rapportera utsläpp och upptag av växthusgaser inom sektorn "markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk" (*Land-use, Land-use change and Forestry, LULUCF*). Sektorn LULUCF består under perioden 2008–2012 av olika aktiviteter. Två aktiviteter, under protokollets artikel 3.3, är obligatoriska att bokföra: beskogning/återbeskogning och avskogning. Resterande aktiviteter, under protokollets artikel 3.4, är frivilliga att bokföra: återinväxt, skogsbruk, jordbruk samt betesmark. De parter som har valt att in-

kludera LULUCF har enligt Kyotoprotokollet möjligheten att tillgodoräkna sig en del av sänkan i form av utsläppskrediter.

I de fortsatta förhandlingarna om en ny klimatöverenskommelse efter Kyotoprotokollets utgång år 2012 utgör frågorna om hur upptag i växande skog ska främjas samt hur avskogning ska motverkas centrala men komplicerade områden.

Bokföring och rapportering av LULUCF

Enligt Kyotoprotokollet och Marrakech-överenskommelsen ska nuvarande bokföringsregler för sektorn LULUCF revideras inför kommande åtagandeperioder. Diskussionerna om hur man ska räkna in skogens kolflöden och den positiva klimateffekt som ges av att kol kan lagras i träprodukter har varit en följetong i de internationella förhandlingarna sedan Kyotoprotokollet antogs. Det övergripande målet är att skapa ett bokföringssystem som på ett bättre sätt än idag ger incitament till Annex I-länder att genomföra åtgärder inom sektorn LULUCF för att begränsa framtida klimatförändringar. De frågor som förhandlingarna gäller är i grova drag vad som ska ingå i bokföringen (till exempel vilka aktiviteter och kolflöden som ska ingå), vad som ska utgöra referensnivå (idag är referensnivån noll för bokföring av kolflöden för "pågående skogsbruk" inom sektorn LULUCF medan övriga delar av klimatkonventionen använder utsläppsnivåer år 1990 som utgångspunkt) och vilka mätmetoder som kan användas.

En viktig fråga i förhandlingarna om bokföringsregler är hur kolflöden till och från aktiviteten "pågående skogsbruk" ska bokföras då detta är av stor betydelse för länder med stora skogsresurser. På senare tid har parterna kunnat närma sig varandra i denna fråga. Den ansats för bokföring som har fått mest stöd bygger till att börja med på att Annex I-länder själva fö-

reslår nationella referensnivåer vilka accepteras av alla parter. Vidare att bokföringen begränsas av ett maxbelopp som uppgår till en procentsats av 1990 års totala utsläpp. Dessutom finns en samsyn kring behovet av ett regelverk som begränsar ansvaret för enskilda länder för utsläpp på grund av exceptionella händelser (*force majeure*) som bränder, stormar och större insektsangrepp samt att regelverket för bokföring av utsläpp från träprodukter bör utvecklas för en mer korrekt bokföring över tid.

Minska avskogning – REDD

Olika uppskattningar pekar på att avskogning står för 10–20 procent av världens utsläpp av växthusgaser. På senare år har åtgärder för att minska avskogningen i världen förts fram som ett kostnadseffektivt sätt att reducera växthusgasutsläpp. Under klimatkonventionens 11:e partsmöte år 2005 initierades diskussioner om hur avskogning ska minskas. Diskussionerna har kommit att sammanfattas under beteckningen REDD (*Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation*). Tanken bakom REDD är i allmänna ordalag att rika länder kompenserar fattiga länder för att de inte ska hugga ner sin skog. Förslaget har fått starkt stöd i förhandlingarna. I den handlingsplan som antogs på klimatkonventionens möte på Bali i december 2007, uppmanades parterna att identifiera och vidta åtgärder, inklusive pilotprojekt, för att möta problem med avskogning och minska utsläppen av koldioxid. Sedan dess har ett stort antal REDD-projekt sjösatts. De två största initiativen är UN-REDD *Programme* och Världsbankens *Forest Carbon Partnership Facility*. Båda dessa initiativ har som mål att ge praktisk erfarenhet som kan bidra till förhandlingarna av en ny klimatöverenskommelse där skogen inkluderas. De syftar också till att stötta tropiska länder att bygga beredskap för REDD. När det gäller UN-REDD *Programme*

så etablerades år 2008 en finansiell mekanism (*Multi-Donor Trust Fund*) som ska göra det möjligt för givare att bidra till programmets genomförande. På senare tid har diskussionerna om REDD vidgats. Man pratar om REDD+ som då även innefattar fortsatt bevarande och plantering av skog, hållbart skogsbruk och ökad lagring av kol i skogen. En del argumenterar för att även inkludera annan markanvändning. Man pratar då om REDD++ som även innefattar jordbruk.

Inför COP15 i Köpenhamn år 2009 fanns det förhoppningar om att REDD+ skulle ingå som en del av ett nytt klimatavtal efter Kyotoprotokollet. Även om detta möte inte nådde fram till ett nytt klimatavtal så fanns enighet kring skogens centrala roll i klimatarbetet. Köpenhamnsöverenskommelsen uppmärksammar skogens centrala roll och behovet av att minska utsläpp från avskogning och degradering av skog. Parterna kom överens om att arbetet med REDD ska fortsätta. Många frågor återstår dock att lösa innan REDD kan ingå i ett nytt klimatavtal och innan det kan tillämpas i praktiken. Det gäller till exempel hur REDD ska finansieras, metodfrågor kring mätning av avskogning, rättighetsfrågor och hur REDD ska utformas för att garantera att det inte får negativa konsekvenser för fattiga människor som är beroende av skogen eller för biologisk mångfald.

Bakgrund till konventionen

Trots att det inom vetenskapssamhället länge har varit känt att uppbyggnad av växthusgaser i atmosfären kan ha en inverkan på klimatet så var det först i slutet på 1980-talet som frågan hamnade på den politiska dagordningen. FN:s generalförsamling begärde 1988 en utvärdering av kunskapsläget. Som en följd av detta inrättades FN:s klimatpanel (*Intergovernmental*

Panel on Climate Change, IPCC) av världsmeteorologiska organisationen (WMO) och FN:s miljöprogram (UNEP) i syfte att etablera en gemensam vetenskaplig grund för att kunna föreslå politiska åtgärder mot klimatförändringar. FN:s generalförsamling bildade 1990 en internationell förhandlingskommitté för en ramkonvention om klimatförändringar med målet att få ett avtal för antagande till FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992. För att få ett avtal till stånd fick en rad frågor lämnas öppna och en hel del andra formuleras så vagt att tolkningsutrymmet för enskilda stater blev tillräckligt stort. När konventionen trätt i kraft 1994 började arbetet med att specificera vem som skulle göra vad och under vilka tidsramar. Dessa förhandlingar ledde fram till Kyotoprotokollets antagande 1997. Under våren 2001 valde USA att ställa sig utanför förhandlingarna kring Kyotoprotokollet. I och med att Ryssland ratificerade protokollet 2004 uppnåddes de förutsättningar som gjorde att avtalet kunde träda i kraft.

Klimatkonventionen och svenskt skogsbruk

Sverige ratificerade klimatkonventionen år 1993 och Kyotoprotokollet år 2002. Svensk klimatpolitik i allmänhet innehåller mål och styrmedel som är nationella och vissa som är gemensamma för hela EU. Riksdagen har beslutat att målet för de svenska utsläppen av växthusgaser, från verksamheter som inte ingår i systemet för handel med utsläppsrätter, ska vara en minskning med 40 procent till år 2020 jämfört med utsläppsnivån år 1990.

Generellt anser regeringen att skogsbruket spelar en viktig roll för att begränsa klimatförändringar och att en hög och stabil tillväxt är en grundläggande utgångspunkt för att ta tillvara

skogens roll i klimatarbetet. Vad som kommer att gälla för bokföring av LULUCF är viktigt för Sverige som har stor areal skogsmark och små utsläpp i absoluta tal inom andra sektorer. I enlighet med klimatkonventionens riktlinjer sammanställer Sverige varje år data om sina utsläpp av klimatpåverkande gaser. Utsläppen redovisas även till EU-kommissionen. I januari 2006 beslutade regeringen att överlämna en rapport till EU-kommissionen om Sveriges tilldelade utsläppsmängd. Rapporten ingick i den svenska redovisningen till Kyotoprotokollet om

svenskt utsläppsutrymme för åtagandeperioden 2008–2012. Beslutet innebar bland annat att Sverige i sin redovisning valde att tillämpa artikel 3.4 i Kyotoprotokollet när det gäller upptag av växthusgaser i kolsänkor i skog och skogsmark, men inte i åker- och betesmark eller ny vegetation. (Läs mer i rapporten ”Skogens roll i ett framtida globalt klimatavtal”, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift, nummer 5, år 2008. Rapporten finns på KSLA:s hemsida <http://www.ksla.se>.)

2.3 Mångfaldskonventionen och Cartagenaprotokollet

Formellt namn	Konventionen om biologisk mångfald <i>Convention on Biological Diversity (CBD)</i>	Formellt namn	Cartagenaprotokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald <i>The Cartagena Protocol to the CBD</i>
Antagen/i kraft	5 jun 1992/29 dec 1993	Antagen/i kraft	29 jan 2000/11 sep 2003
Antal parter	193	Antal parter	158
Svensk text	SÖ 1993:77	Svensk text	SÖ 2002:57
Webbplats	http://www.cbd.int	Webbplats	http://www.cbd.int

Syfte och struktur

Mångfaldskonventionen, eller konventionen om biologisk mångfald, syftar till bevarande och uthålligt nyttjande av världens biologiska mångfald. Konventionen har tre överordnade mål: 1) bevarande av biologisk mångfald, 2) uthålligt nyttjande av biologisk mångfald och 3) rättvis fördelning av vinster från nyttjandet av genetiska resurser. Biologisk mångfald definieras enligt konventionens artikel 2 som ”variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska

ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem”. Konventionen ålägger parterna att ta fram nationella planer och strategier för bevarande av biologisk mångfald.

Till konventionen hör ett protokoll om biosäkerhet (*the Cartagena Protocol on Biosafety*). Protokollet antogs år 2000 som ett tillägg till konventionen i syfte att skydda biologisk mångfald från potentiella risker med genetiskt modifierade organismer (GMO). Genom protokollet skapas en procedur (*advance informed agreement*) för att länder som har för avsikt att importera

GMO:r först ska få tillgång till nödvändig information för att kunna fatta beslut grundat på tillräcklig kunskap.

Ett centralt begrepp inom konventionsarbetet är "ekosystemansats" (*Ecosystem Approach*). Med detta menas i allmänna ordalag att biologisk mångfald ska ses i ett landskapsperspektiv som inbegriper ekonomiska och sociala faktorer. Konventionens parter har enats om att bedriva arbetet med genomförande av konventionen utifrån en ekosystemansats. För genomförande av konventionen har partsmötet beslutat om sju stycken tematiska arbetsprogram, fastställda riktlinjer, strategier och protokoll, som är mer eller mindre bindande. Genom åren har parterna antagit arbetsprogram för biologisk mångfald i skog, sötvatten, odlingslandskapet, hav och kustzoner, bergsekosystem och i arida biotoper. Utöver det hanterar mångfaldskonventionen 18 stycken övergripande frågor (*cross-cutting issues*) som till exempel ekosystemansatsen, skyddade områden, taxonomi samt teknologiöverföring och samarbete.

Partskonferenser (COP) är konventionens styrande organ och hålls vartannat år. Dessa assisteras av en teknisk och vetenskaplig kommitté (SBSTTA) samt ett antal arbetsgrupper kopplade till olika artiklar i konventionstexten, bland annat en arbetsgrupp för skyddade områden. Till mångfaldskonventionen är en finansiell mekanism kopplad, den så kallade *Global Environment Facility*, som också är finansiell mekanism till bland annat klimatkonventionen och ökenkonvention. Konventionens sekretariat är placerat i Montréal i Kanada.

Koppling till skog

Uppskattningsvis finns 70 procent av världens landlevande växt- och djurarter i skogsekosystem. Skogsfrågorna är alltså en viktig del av mångfaldskonventionen. Ett första arbetspro-

gram för biologisk mångfald i skogsekosystem antogs 1998. År 2002 antogs ett utvidgat och åtgärdsinriktat arbetsprogram. Programmet fokuserar på tre huvudsakliga områden: 1) bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i skog samt rättvis fördelning av vinster från dess nyttjande, 2) institutionella och socio-ekonomiska förhållanden och 3) kunskapsuppbyggnad kring tillståndet för biologisk mångfald i skog. Programmet utvärderades år 2008. Utvärderingen fann bland annat brister när det gäller genomförande av arbetsprogrammet och pekade också på behovet av förbättrat samarbete med andra internationella organ som hanterar skogsfrågor.

På senare tid har frågan om illegal avverkning samt handel med illegalt avverkat virke (se avsnitt 4.5) varit en viktig fråga inom mångfaldskonventionen. I och med Cartagena-protokollet har också diskussioner om genetiskt modifierade träd (GMT) intensifierats under senare år. Flera parter har krävt ett moratorium för användning av GMT. COP9 i Tyskland 2008 beslutade dock att inte arbeta för ett internationellt förbud, men fortsatte att understryka försiktighetsprincipen i fråga om användning av GMT. Det står dock enskilda länder fritt att införa restriktioner för användning av GMT. Även klimatfrågan och REDD (se avsnitt 2.1) är en fråga på mångfaldskonventionens dagordning när det gäller biologisk mångfald i skog. Det handlar då om att arbeta för att en mekanism för REDD inom en framtida klimatöverenskommelse inte får negativa konsekvenser för biologisk mångfald i skogsekosystem. För mer information i frågan publiceras ett webbaserat nyhetsbrev om REDD och biodiversitet på konventionens webbplats (<http://www.cbd.int/forest/redd/newsletters>).

Bakgrund till konventionen

I början av 1980-talet fanns en vetenskaplig samsyn att takten på artutdöende hade ökat dramatiskt. Frågan om ett globalt avtal för bevarande av världens genetiska resurser kom upp på den internationella politiska dagordningen, bland annat med hjälp av IUCN. Även Brundtland-kommissionens rapport "Vår gemensamma framtid" från 1987, rekommenderade utarbetande av ett internationellt avtal för artbevarande. FN:s miljöprogram (UNEP) sammankallade 1987 en tillfällig arbetsgrupp för att utreda förutsättningarna för ett sådant avtal. Frågan om en konvention kom dock snart att fastna i motsättningar mellan det globala nord och syd om synen på immaterialrätt (*Intellectual Property Rights*) och rätten till genetiska resurser. Det globala syd argumenterade för nationell suveränitet över rätten till genetiska resurser medan det globala nord argumenterade för synen att sådana resurser är en del av "mänsklighetens gemensamma arv" (*common heritage of mankind*), i linje med tidigare överenskommen internationell rätt. Efter svåra förhandlingar kunde dock en kompromisstext accepteras i elfte timmen och konventionen kunde antas i samband med FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992, som planerat.

Mångfaldskonventionen och Sverige

Sverige ratificerade konventionen år 1993 och Cartagenaprotokollet om biosäkerhet år 2002. Miljödepartementet har huvudansva-

ret för konventionen i Sverige. För att uppfylla Sveriges åtaganden tog Naturvårdsverket och ett antal sektorsmyndigheter, bland andra Skogsstyrelsen, under 1990-talet fram aktionsplaner för bevarande av biologisk mångfald. Genom beslutet om Miljöbalken 1999 samlades de bärande elementen i mångfaldskonventionen inom en och samma lagstiftning. Sedan 1999 bedrivs arbetet med bevarande av biologisk mångfald med utgångspunkt från riksdagens miljö kvalitetsmål. Flera av målen och delmålen rör biologisk mångfald och från 2005 finns också ett eget miljö kvalitetsmål rörande biologisk mångfald, "Ett rikt växt- och djurliv". Konventionen berör även Sveriges bistånd. För att fokusera sitt arbete med biologisk mångfald har Sida, tillsammans med Centrum för biologisk mångfald, instiftat programmet SwedBio (*Swedish International Biodiversity Programme*).

Under processen fram till antagandet av det utökade arbetsprogrammet år 2002 förde Sverige i förhandlingarna inom EU och som självständig röst fram den svenska modellen för hållbart skogsbruk, det vill säga att bevarande och nyttjande av biologisk mångfald är lika viktigt och att omfattningen av områdesskydd avgörs av hur pass framgångsrik den generella naturhänsynen vid alla skogsbruksåtgärder är.

När det gäller bestämmelser kring användning av genetiskt modifierade träd är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet. Avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade skogsträd regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2008:4; SKSFS 2008:5) som i sin tur grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG.

2.4 Ökenkonventionen

Formellt namn	Förenta Nationernas konvention för bekämpning av ökenspridning i de länder som drabbas av allvarlig torka och/eller ökenspridning, särskilt i Afrika <i>UN Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa</i> (UNCCD)
Antagen/i kraft	17 jun 1994/26 dec 1996
Antal parter	193
Svensk text	SÖ 1995:72
Webbplats	http://www.unccd.int

Syfte och struktur

Konventionens syfte är att motverka markförstöring, lindra effekterna av torka samt bidra till uthållig utveckling och förbättrade levnadsförhållanden för människor som lever i torrområden. Torrområden omfattar en tredjedel av jordens landyta och ytterst handlar konventionen om livsvillkoren för nära en miljard människor som lever i världens arida, semiarida och torra sub-humida områden. Konventionen genom-

förs genom nationella aktionsprogram som syftar till att komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till avskogning och att hitta sätt att förebygga detta. Konventionens sekretariat är sedan 1999 placerat i Bonn i Tyskland.

Koppling till skog

Skogen tillhandahåller viktiga ekologiska tjänster vilka minskar sårbarheten i torra ekosystem. En av konventionens målsättningar



är därför att skydda skog. Trä- och skogsprodukter är dessutom av stor socio-ekonomisk betydelse för folk som bor i dessa områden. Konventionen innehåller regionala annex enligt vilka nationella aktionsprogram tas fram för att säkra integrerad uthållig markanvändning, inklusive för torrskogar.

Bakgrund till konventionen

Konventionen kom till efter beslut från FN:s miljö och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992. Den är ett av få exempel på ett internationellt avtal som kommit till på initiativ av u-länder trots ointresse hos i-länder. Ökenspridning hade vid 1990-talets början varit en fråga för internationellt utvecklingssamarbete under nästan tre decennier. De länder, framförallt afrikanska, som regelbundet drabbas av svår torka ansåg dock att deras problem gavs alltför liten uppmärksamhet i förberedelsearbetet inför Rio-konferensen. De fick så småningom

kraftigt stöd av hela G77 och i-länderna accepterade slutligen G77:s ståndpunkt. Det var dock först efter segra förhandlingar i Rio, som man kunde enas om en rekommendation att inleda förhandlingar om en konvention mot ökenspridning. FN:s generalförsamling etablerade en internationell förhandlingskommitté och 1994 var konventionstexten utarbetad och kunde antas.

Ökenkonventionen och Sverige

Sverige ratificerade ökenkonventionen 1995. Konventionen berör Sveriges bistånd och Sida deltar i konventionsarbetet på uppdrag av UD. Så gott som samtliga samarbetsländer i östra, södra och västra Afrika hyser torrområden inom sina territorier. Sidas roll i arbetet med ökenkonventionen är att integrera torrområdesfrågorna i bilateralt och regionalt utvecklingssamarbete samt att bidra med dessa erfarenheter i multilateralt arbete.

2.5 Internationella avtalet om tropiskt timmer

Formellt namn	2006 års internationella avtal om tropiskt timmer <i>International Tropical Timber Agreement (ITTA)</i>
Antagen/i kraft	27 jan 2006/ännu ej trätt i kraft
Antal parter	60
Svensk text	SÖ 2008:23
Webbplats	http://www.itto.int

Syfte och struktur

Det internationella avtalet om tropiskt timmer (ITTA) är ett av flera råvaruavtal som förhandlats fram inom ramen för FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD). Till

skillnad från andra råvaruavtal innehåller dock ITTA inte några direkta handelsregler. Dess övergripande mål är att främja en utökning och diversifiering av den internationella handeln med tropiskt timmer från hållbart förvaltade och lagligt avvercade skogar och att främja ett

tropiskt skogsbruk. År 2006 antogs ett nytt avtal som när det träder i kraft kommer att ersätta det tidigare ITTA från 1994. ITTA 2006 baseras i hög grad på ITTA 1994 men har utökats med vissa frågor som har aktualiserats de senaste åren, till exempel fattigdomsbekämpning och bekämpning av illegal avverkning (se avsnitt 4.5).

Den internationella organisationen för tropiskt timmer (*International Tropical Timber Organisation*, ITTO) överser tillämpningen av avtalet. Medlemmar i ITTO är länder som producerar och konsumerar tropiskt timmer. Organisationen består för närvarande av 60 medlemsstater plus EU. Organisationens beslutande organ är det internationella rådet för tropiskt timmer (*International Tropical Timber Council*). Rådet utgörs av representanter för samtliga medlemmar och träffas två gånger om året. Organisationen har sitt högkvarter i Yokohama i Japan och leds av en verkställande direktör som väljs av medlemmarna. Organisationens arbete täcker statistikproduktion och marknadsinformation, utveckling av regelverk om hållbart tropiskt bruk och projektverksamhet inom de sektorer som nämns i avtalet. Statistik publiceras bland annat i ITTO:s publikation *Annual Review and Assessment of the World Timber Situation*, som alltså i huvudsak avser situationen för tropiskt timmer. ITTO har också utvecklat kriterier och indikatorer för hållbar skötsel av tropiska skogar.

Bakgrund till avtalet

Upprinnelsen till ITTA är en serie förhandlingar som påbörjades inom UNCTAD:s ram 1976 och som bland annat ledde fram till det första avtalet om tropiskt timmer 1983. Detta avtal förhandlades samtidigt som globala miljöproblem och i synnerhet avskogning i tropikerna fick ökande internationell uppmärksamhet. Efter påtryckningar från internationella miljöorganisationer kom det slutliga avtalet att inkludera miljöhänsyn. ITTA 1983 styrde ITTO:s arbete fram till 1996 när det efterträddes av ITTA 1994.

ITTA och Sverige

Sverige ratificerade det senaste avtalet om tropiskt timmer år 2008. Detta och tidigare avtal ställer krav på uppgiftslämnande främst angående handel med tropiska träprodukter. I Sverige är Skogsstyrelsen uppgiftslämnare till ITTO. Sverige har också skyldighet att årligen betala ett bidrag till ITTO:s administrativa budget. Finansiering av ITTO:s projektverksamhet är däremot frivillig. Jordbruksdepartementet är ansvarigt departement och deltagande i ITTO:s rådsmöten har under senare år delegerats till Skogsstyrelsen.

2.6 CITES-konventionen

Formellt namn	Konvention om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter <i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)</i>
Antagen/i kraft	3 mar 1973/1 jul 1975
Antal parter	175
Svensk text	SÖ 1974:41
Webbplats	http://cites.org

Syfte och struktur

Konventionen syftar till att säkerställa att inga arter från den vilda faunan eller floran blir föremål för ohållbar exploatering på grund av internationell handel. Det sker genom reglering av handel via ett system av tillstånd för import och export. Runt 5 000 djurarter och 28 000 växtarter omfattas av skydd i varierande grad av konventionen. Dessa finns upptagna på någon av CITES tre listor (Appendix I, II och III) som grupperar arter beroende på hur hotade de anses vara av den internationella handeln. En art kan flyttas från en lista till en annan över tid beroende på hur hotsituationen ser ut. Konventionens parter möts ungefär vartannat år. CITES sekretariat administreras av FN:s miljöprogram (UNEP) och är placerat i Genève i Schweiz.

CITES är en ramkonvention och för att dess målsättning ska genomföras måste parterna stifta egna nationella lagar. EU är inte part till CITES men har ändå infört regler för medlemsländerna till stöd för konventionen som i många fall är striktare än konventionstexten, bland annat när det gäller villkor för import [rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006]. EU:s förordningar reglerar också handel inom och mellan EU-länder såväl som internationell handel med länder utanför EU.

Koppling till skog

Ett stort antal av de arter som är listade på CITES utgörs av skogslevande arter. På senare år har ett antal kommersiella trädslag tagits upp på listorna. Till exempel upptogs afrikansk teak/afrorosia (*Pericopsis elata*), mahogny (*Swietenia macrophylla*) och ramin (*Gonystylus* spp.) på CITES Appendix II år 1992, 2003 respektive 2005. CITES har ett gemensamt arbetsprogram med ITTO (se avsnitt 2.5) för kommersiella trädslag. Programmet syftar till kapacitetsuppbyggnad i de länder som berörs av CITES krav kring listade kommersiella trädslag och det finansieras av bland andra ITTO och EU-kommissionen.

Bakgrund till konventionen

Initiativ till denna konvention kom ursprungligen från Internationella naturvårdsunionen (IUCN, nu *World Conservation Union*). Efter FN:s miljökonferens i Stockholm 1972 (*UN Conference on the Human Environment*), där FN:s miljöprogram UNEP etablerades, kom förhandlingar om konventionstexten att ske inom ramen för UNEP. CITES är nu att betrakta som en FN-konvention.

CITES och Sverige

Sverige ratificerade CITES 1974. Sedan 1995 omfattas Sverige även av EU:s bestämmelser om CITES. Ansvaret för konventionsarbetet

ligger på Miljödepartementet. Jordbruksverket är ansvarig myndighet för intyg och tillstånd medan Naturvårdsverket fungerar som rådgivande myndighet.

2.7 ILO:s konvention om ursprungsbefolkningar

Formellt namn	ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder <i>ILO's Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries</i>
Antagen/i kraft	27 jun 1989/5 sep 1991
Antal parter	20
Svensk text	–
Webbplats	http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169

Syfte och struktur

ILO (*International Labour Organization*) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor och har sitt säte i Genève, Schweiz. Dess övergripande mål är att bekämpa fattigdom och att främja social rättvisa. Över 180 konventioner kring olika aspekter av sociala rättigheter har antagits genom åren. Organisationen har sedan många år bevakat ursprungsbefolkningars arbets- och levnadsvillkor. ILO:s konvention nr 169 syftar till att stärka ursprungsbefolkningars socio-ekonomiska och kulturella rättigheter. Huvudprincipen är att ursprungsbefolkningar ska konsulteras och medverka i beslutsfattande i frågor som rör deras liv och samhällen. Konventionen betonar särskilt markens betydelse för ursprungsbefolkningar och innehåller bestämmelser som ska säkra deras rätt till sådan mark som de under lång tid innehaft eller brukat.

Koppling till skog

Många ursprungsbefolkningar och stamfolk är beroende av skogen och vad skogen kan ge för deras överlevnad. I konventionen fastställs att ursprungsbefolkningars rättigheter till naturresurserna knutna till deras mark speciellt ska säkras. Detta inkluderar också deras rätt att delta i brukande, skötsel och bevarande av dessa resurser. Vidare fastställs att konventionens parter, i samarbete med berörda ursprungsbefolkningar, ska vidta åtgärder för att skydda och bevara miljön i de territorier de lever i.

Bakgrund till konventionen

ILO etablerades efter första världskriget 1919 på basis av tanken att långsiktig och stabil fred kräver social rättvisa. När det gäller ursprungsbefolkningar var ILO:s fokus till att

börja med deras situation i rollen som arbetare ("native workers") i de europeiska kolonierna. Efter FN:s bildande 1945 vidgades ILO:s fokus i dessa frågor och 1957 antogs en första konvention (nr 107) om ursprungsbefolkningars rättigheter. Utgångspunkten för denna konvention var att ursprungsbefolkningar skulle integreras i det större samhället. Med tiden och med ursprungsbefolkningars ökande grad av organisation ifrågasattes detta synsätt och krav på uppdatering av konventionen restes. ILO:s konvention nr 169 är ett svar på detta. Allmänt har frågan om ursprungsbefolkningars rättigheter fått ökad status inom FN. År 2000 etablerades ett permanent forum inom FN för frågor som rör ursprungsbefolkningar (*UN Permanent Forum on Indigenous Issues*). Frågor om ursprungsbefolkningars rättigheter är också på agendan i ett flertal konventioner, processer och internationella organisationer med koppling till skog, som mångfaldskonventionen, klimatkonventionen och FN:s skogsforum.

ILO 169 och Sverige

ILO:s konvention nr 169 hanteras av Jordbruksdepartementet, till skillnad från övriga ILO-konventioner som hanteras av Arbetsmarknadsdepartementets ILO-kommitté. Sverige har ännu inte ratificerat konventionen. Det är framför allt konventionens artikel 14, som behandlar ursprungsbefolkningars rättigheter till den mark som de traditionellt har innehaft eller för närvarande innehar, som har inneburit ett hinder för Sveriges ratificering. Frågan om vad som krävs för att Sverige ska kunna ratificera konventionen har varit föremål för flera utredningar genom åren. Utredningen "Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige" (SOU 1999:25) bedömde att Sverige kan ansluta sig till konventionen, men att det inte bör ske förrän ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark har blivit genomförda. På senare tid har den så kallade Gränsdragningskommissionen utrett gränserna för renskötselområdet samt hur marken inom renskötselområdet ska indelas enligt artikel 14 i konventionen (SOU 2006:14). Sverige har på senare år fått och får internationell kritik för att inte ha ratificerat konventionen.

2.8 Världsarvskonventionen

Formellt namn	Konvention om skydd för världens kultur- och naturarv <i>Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage</i>
Antagen/i kraft	16 nov 1972/17 dec 1975
Antal parter	186
Svensk text	SÖ 1985:8 (ej publicerad på webben)
Webbplats	http://whc.unesco.org/en/convention

Syfte och struktur

Konventionen syftar till att etablera ett effektivt system för skydd av natur- och kulturområden och andra objekt som anses vara av universellt värde – vårt ”världsarv”. Det är världsarvskommittén (*World Heritage Committee*) som utnämner världsarv. När en plats kommit med på världsarvslistan ska den garanteras skydd och vård för all framtid. Konventionen kräver att anslutna stater har en lämplig organisation och lagstiftning för att kunna skydda och vårda sina världsarvsområden. Dessutom åtar sig staterna att respektera natur- och kulturobjekt i andra länder. Konventionen etablerar en lista, Unescos världsarvslista, över platser av universellt värde som ska bevaras.

Koppling till skog

Enligt konventionen kan skogar anses vara en del av det naturliga arvet. Världsarvskommittén kom år 2001 överens om att skyddsvärda skogar krävde särskild uppmärksamhet och har inrättat ett program för skog, World Heritage Forest Programme (<http://whc.unesco.org/en/forests>). För närvarande finns 97 skogsområden, med en total yta av 76 miljoner hektar, upptagna

på världsarvslistan. Konventionen ses i ökande grad som ett instrument i bevarandet av värdefulla skogsmiljöer.

Bakgrund till konventionen

Utkastet till konventionstext presenterades vid FN:s miljökonferens i Stockholm 1972.

Konventionen kunde sedan antas vid generalkonferensen för FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) i Paris senare under 1972.

Världsarvskonventionen och Sverige

Sverige anslöt sig till konventionen 1985. Kulturdepartementet är ansvarigt departement medan Riksantikvarieämbetet har det övergripande ansvaret för konventionens tillämpning. Sverige är invalt i världsarvskommittén för perioden 2007–2010. Under 1990-talet har ett antal svenska objekt förts upp på Unescos världsarvslista och nu finns 14 svenska kultur- och naturobjekt upptagna. Information om dessa finns på Riksantikvarieämbetets webbplats. Som skogbevuxna världsarvsområden i Sverige kan nämnas det 142 500 hektar stora området Höga kusten och hållristningarna i Tanum.

2.9 Våtmarkskonventionen

Formellt namn	Konvention om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar <i>Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat</i>
Antagen/i kraft	2 feb 1971/21 dec 1975
Antal parter	159
Svensk text	SÖ 1975:76
Webbplats	http://www.ramsar.org

Syfte och struktur

Våtmarkskonventionen, eller Ramsarkonventionen som den också kallas, syftar till att bevara våtmarker av internationell betydelse. I dagsläget finns 1 888 våtmarksområden, med en total yta av drygt 185 miljoner hektar, upptagna på den så kallade Ramsarlistan över internationellt betydelsefulla våtmarker. Partskonferensen (*Conference of the Contracting Parties*), som möts vart tredje år, är konventionens beslutsfattande organ. En kommitté (*Standing Committee*) bestående av valda representanter från alla sex världsdelar utom Antarktis övervakar genom-

förande av konventionen mellan partskonferenserna. Till konventionen är också kopplat en vetenskaplig rådgivande grupp (*Scientific and Technical Review Panel*). Konventionens sekretariat är samlokaliserat med IUCN i Gland i Schweiz.

Koppling till skog

Våtmarker i konventionens mening innefattar bland annat sumpskogar, mangrove och vissa kustskogar.



Bakgrund till konventionen

Förslaget till en konvention om bevarande av våtmarker lanserades 1962 inom ramen för ett program för bevarande av våtmarker som hade etablerats 1960 och där bland andra IUCN deltog. Bakgrunden var en växande oro över den takt i vilken stora områden av sumpmarker i Europa försvann genom uppodling och den påföljande nedgången i sjöfågelbestånd. Från början var fokus att bevara sjöfågel men under tiden konventionstexten arbetades fram vidgades fokus till bevarande av våtmarker som habitat för deras biologiska mångfald och andra ekologiska funktioner.

Våtmarkskonventionen och Sverige

Sverige undertecknade konventionen 1974. Miljödepartementet är ansvarigt departement.

Naturvårdsverket tillhandahåller information om Sveriges så kallade Ramsarområden. Idag finns 51 sådana områden med en sammanlagd areal på 5 100 kvadratkilometer. Samtliga Sveriges Ramsarområden ingår helt eller delvis i EU:s nätverk Natura 2000 (se avsnitt 4.3 Biologisk mångfald). Med få undantag är de även till någon del skyddade som naturreservat och några som nationalpark. Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag, och i samarbete med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet, tagit fram en strategi för bevarande, restaurering, anläggning och skötsel av våtmarker inklusive sumpskogar. Strategin ska bland annat skapa förutsättningar för att nå riksdagens miljö kvalitetsmål ”Myllrande våtmarker” till år 2020. Den bidrar också till att uppfylla Sveriges åtaganden inom våtmarkskonventionen och mångfaldskonventionen (se avsnitt 2.3).

2.10 FN:s luftvårdskonvention

Formellt namn	Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar <i>Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP)</i>
Antagen/i kraft	13 nov 1979/16 mar 1983
Antal parter	51
Svensk text	SÖ 1981:1
Webbplats	http://www.unece.org/en/lrtap , http://www.icp-forests.org

Syfte och struktur

Konventionen syftar till att minska skador på naturresurser orsakade av försurning genom svaveldioxid, kvävedioxid och andra förorenande substanser från förbränning av fossila bränslen. Konventionen är en ramkonvention

som i sig är allmänt formulerad. Ett antal protokoll har därför lagts till som reglerar tillåtna utsläpp av svavel, kväveoxider och flyktiga organiska ämnen. Senare har även protokoll för tungmetaller och icke-flyktiga organiska ämnen lagts till.

Koppling till skog

Under konventionen finns, som ett av andra samarbetsprogram, ett program för övervakning av luftföroreningars effekter på skog, *ICP-Forests*. Flertalet länder i Europa plus Kanada och USA deltar i programmet. Datainsamling inom *ICP-Forests* ram görs inom ett gemensamt nät av provytor för de 41 deltagande länderna och med enhetlig metodik för provtagning och analyser. *ICP-Forests* verksamhet har nära koppling till skogsövervakning inom EU. Under 2009–2010 utvecklas EU:s och *ICP-Forests* skogsövervakning inom projektet FutMon (*Further Development and Implementation of an EU-level Forest Monitoring System*). Projektet innebär utveckling av ny metodik för att få information om luftföroreningars och klimatförändringars effekter på skog och biologisk mångfald samt syftar till harmonisering av existerande övervakning på nationell, regional och EU-nivå. Projektet medfinansieras av EU:s program för finansiering av miljöåtgärder, Life+. Rent allmänt efterfrågas i allt större utsträckning, både på europeisk och global nivå, information om skog och skogarnas tillstånd. Detta speglas bland annat i den grönbok om skogsskydd och skoglig information som EU-kommissionen lade fram 2009 (se avsnitt 4.3 Grönbok).

Bakgrund till konventionen

Sverige bidrog i slutet av 1960-talet, genom den svenske forskaren Svante Odén, till att gränsöverskridande luftföroreningar blev en fråga på den internationella miljöpolitiska agendan. Bevis presenterades för att nedfall av svaveldioxid var orsak till försurning av svenska skogar och sjöar. Vid FN:s miljökonferens i Stockholm 1972 tog Sverige upp frågan med avsikt att nå en internationell överenskommelse. Intresset från andra europeiska länder var från början svalt och det dröjde till slutet av 1970-talet innan arbetet kom igång. OECD hade då visat att luftkvaliteten i ett land kunde påverkas av föroreningar från ett annat land och menade att problemet krävde internationellt samarbete. FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE) fick i uppgift att arbeta fram ett internationellt avtal. Konventionen kunde antas 1979 och stärktes successivt under 1980-talet. Den betraktas i dag som det ett av de främsta exemplen på en effektiv regional miljökonvention.

Luftvårdskonventionen och Sverige

Sverige ratificerade konventionen 1981. Miljödepartementet är ansvarigt departement och Naturvårdsverket deltar också i konventionsarbetet. Skogsskadedata för rapportering under konventionen tas fram genom SLU:s fortlöpande miljöanalys, program Skog. Skogsstyrelsen är nationellt ansvarig för *ICP-Forests*.

3. Annat internationellt samarbete

3.1 FN:s skogsforum

Formellt namn	Förenta Nationernas skogsforum, <i>United Nations Forum on Forests</i> (UNFF)
Medlemmar	FN:s medlemsstater och expertorgan
Webbplats	http://www.un.org/esa/forests

Syfte och struktur

FN:s skogsforum (UNFF) ska verka för ett hållbart brukande av världens skogar och främja politiskt engagemang i medlemsländerna för att uppnå detta. Till forumet hör ett så kallat partnerskap för skog (*Collaborative Partnership on Forests*). Partnerskapet består av 14 internationella organisationer som på olika sätt arbetar med skogsrelaterad policy, bland andra FAO, Världsbanken och ITTO samt sekretariaten för konventionerna om klimat, biologisk mångfald och ökenspridning. Partnerskapet syftar till att stödja UNFF:s arbete och förbättra samarbete och samordning kring internationella skogsrelaterade frågor. Organisatoriskt sorterar UNFF under FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Arbetet leds av en byrå (*UNFF Bureau*) som väljs vid varje UNFF-session. Sedan 2007 har UNFF möten vartannat år. Däremellan äger andra typer av möten rum samt arbete inom expertgrupper för olika frågor. Nuvarande arbetsprogram (*Multi-Year Program of Work*) avser perioden 2007–2015. UNFF:s sekretariat är placerat i New York.

Ett icke-legalt bindande globalt avtal om skog

År 2007 antog UNFF ett avtal som inte är legalt bindande (*Non-Legally Binding Instrument on All Types of Forests*). Avtalet bygger på tidigare överenskommelser inom ramen för denna process och sätter upp fyra övergripande mål som ska nås till 2015: 1) minska avskogningen, 2) stärka skogens olika nyttigheter och dess bidrag till de globala utvecklingsmålen, 3) öka arealen hållbart brukad och skyddad skog samt 4) stoppa minskningen av biståndsmedel till hållbart skogsbruk.

Bakgrund till UNFF

FN:s skogsforum är en fortsättning på FN:s miljö- och utvecklingskonferens 1992 (Rio-konferensen). Efter Rio-konferensen, och de misslyckade försöken att få till en global skogs-konvention (se avsnitt 1.2), framfördes flera förslag på hur den globala skogspolicydialogen ändå skulle kunna fortsätta. Det förslag som vann gehör var att inrätta en tillfällig skogs-panel (*Intergovernmental Panel on Forests, IPF*) under FN:s kommission för hållbar utveckling

(CSD), som inrättades 1992 för att följa upp Rio-konferensen. Skogspanelens mandat var att följa upp de skogsrelaterade överenskommelser som gjordes under Rio-konferensen, de så kallade Skogsprinciperna och ett kapitel om skog i handlingsplanen Agenda 21. När panelens mandat löpte ut etablerades det så kallade mellanstatliga skogsforumet (*Intergovernmental Forum on Forests, IFF*) med ett tvåårigt mandat. Resultatet av dessa förhandlingsrundor var bland annat runt 270 förslag till åtgärder (de så kallade IPF/IFF Proposals for Action) för att uppnå hållbart skogsbruk och ett antal resolutioner i samma syfte. Trots att förhandlingarna i IPF och IFF resulterade i ett stort antal förslag till åtgärder lyckades man inte komma närmare en överenskommelse kring en bindande skogskonvention. År 2000 fick så "skogsfördraget" en mer permanent ställning i FN-systemet i och med inrättandet av FN:s skogsforum (UNFF) under ECOSOC. UNFF har byggt vidare på resultaten från IPF och IFF.

UNFF och Sverige

Sverige har deltagit aktivt i de tidigare förhandlingsrundorna IPF och IFF, bland annat för att få gehör för den svenska skogsbruksmodellen. Inför IPF:s fjärde möte arrangerade till exempel Sida ett möte i samarbete med Uganda där den svenska konsensusmodellen för nationell skogsplanering lanserades. Sveriges afrikanska skogssamarbete vidareutvecklades under UNFF och resulterade år 2004 i ytterligare två möten om hållbart skogsbruk i Afrika initierade av Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA), FAO och det afrikanska skogsforskningsnätverket (*African Forest Research Network, AFORNET*). Sverige har ansett det vara vik-



UNFF-sammanträde, New York.

tigt att öka deltagandet av framförallt afrikanska länder i globala skogsdiskussioner och har bidragit till detta genom stöd till *African Forest Forum* (<http://www.afforum.org>) och dess *Technical Support Team* som stöder afrikanska delegationer under internationella möten och förhandlingar, till exempel inom UNFF och klimatkonventionen. Stödet till och samarbetet med AFF sker huvudsakligen via KSLA och dess Kommitté för Internationella Skogsfrågor, som är representerat i AFF:s styrelse, bland andra tillsammans med UNFF.

På senare år har EU kommit att anta gemensamma ståndpunkter inför förhandlingar inom UNFF och Sverige har då haft svårare att göra sin röst hörd. Som nämndes i kapitel 1 var Sverige en av de aktiva förespråkarna för en global skogskonvention i förberedelsearbetet inför Rio-konferensen men har efter 1992 sökt andra lösningar, till exempel inom regionalt samarbete, då en global skogskonvention har visat sig vara en oframkomlig väg. EU har dock varit drivande inom UNFF för att få till stånd ett beslut om en konvention.

3.2 Europeiskt samarbete om skogs- och virkesfrågor inom FN

Formellt namn	FAO:s europeiska skogskommission <i>FAO European Forestry Commission (EFC)</i>	Formellt namn	Trävarukommittén inom FN:s ekonomiska kommission för Europa <i>UNECE Timber Committee</i>
Medlemmar	FAO:s medlemmar inom den europeiska unionen (f n 39 stater plus EU)	Medlemmar	Från Europa, Nordamerika, Centralasien och Södra Kaukasien (f n 39 stater)
Webbplats	http://www.fao.org/forestry	Webbplats	http://timber.unece.org

Syfte och struktur

Sedan länge finns en formell FN-struktur för samarbete kring skogsfrågor i den europeiska regionen inom ramen för FN:s och livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Detta utgörs av UNECE:s Trävarukommitté och FAO:s europeiska skogskommission. Medlemsländerna i Trävarukommittén träffas en gång om året under hösten. De viktigaste punkterna på dagordningen är en marknadsdiskussion (*Market discussion*) där aktuella frågor om marknaden för skogsprodukter i nuläget och på längre sikt tas upp samt *Policy forum* där olika aktuella teman diskuteras.

UNECE:s och FAO:s gemensamma skogsprogram

Trävarukommittén och FAO:s europeiska skogskommission har ett nära samarbete kring skog och virkesmarknad i syfte att stärka skogssektorn och dess bidrag till hållbar utveckling inom UNECE-regionen. Man arbetar för närvarande efter ett gemensamt program (*UNECE/FAO Timber and Forestry Programme*) för perioden 2008–2013 som innefattar aktiviteter inom fem områden: marknad och statistik, skogsresurser, långsiktiga mark-

nadsutsikter för skogssektorn (*forest sector outlook studies*), sociala och kulturella frågor samt policy och tvärspektoriella frågor. En prioriterad uppgift under perioden är uppdatering av den senaste långsiktiga marknadsutsikten för UNECE-regionen (*European Forest Sector Outlook Study, EFSOS*) då mycket har hänt till exempel när det gäller klimatförändring och efterfrågan på bioenergi som påverkar virkesanvändande industri.

Bakgrund

UNECE/FAO:s samarbete kring skog och virkesmarknad går tillbaka till tiden för bildandet av FN och FAO 1945 och den situation med virkesbrist och illa åtgångna skogar som rådde i Europa efter kriget. UNECE bildades 1947 och Gunnar Myrdal utsågs till dess generalsekreterare. FAO sammankallade 1947 en europeisk konferens för att diskutera virkestillgångarna i Europa. Vid denna konferens bildades Trävarukommittén och den europeiska skogskommissionen, som en av det som senare har blivit sex stycken regionala skogskommissioner. Under de tidiga åren var alltså virkestillgångar och virkesflöden i fokus för de bägge organen. Med tiden har agendan utvidgats i linje med

den globala skogspolitiska dialogen till att också omfatta sociala och miljömässiga aspekter på skogsbruk och virkesmarknad.

UNECE/FAO och Sverige

Sverige har generellt betraktat regionalt skogs-samarbete, som det inom UNECE/FAO, som viktigt och har under lång tid varit aktivt inom UNECE/FAO:s arbete. Det är fram-förallt på statistikområdet och inom arbetet med *European Forest Sector Outlook Studies* som Sverige har haft en framträdande roll.

3.3 Forest Europe – Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar

Formellt namn	Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar <i>Forest Europe/Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MCPFE)</i>
Antal parter	46 plus EU
Webbplats	http://www.foresteurope.se

Syfte och struktur

Forest Europe, eller Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE) som den hette till slutet av år 2009, är en pågående process för samarbete mellan europeiska länder i syfte att diskutera gemensamma problem och möjligheter relaterade till skog och skogsbruk. Processen omfattar olika typer av möten. På ministerkonferenser tas beslut på politisk nivå (deklarationer och resolutioner). Sedan år 1990 har fem ministerkonferenser hållits och 19 resolutioner kring olika aspekter och skog och skogsbruk har antagits. De deltagande parterna ansvarar för att dessa beslut genomförs på nationell och regional nivå. Expertnivåmöten (*Expert Level Meetings*) är beslutsfattande organ mellan ministerkonferenserna. På dessa möten deltar representanter från medlemsländerna

och EU, som företräds av kommissionen, samt observatörer från icke-europeiska länder, internationella organisationer och olika intresseorganisationer. Rundabordssamtal (*Round-table meetings*) och tillfälliga arbetsgrupper samman-kallas för informationsutbyte kring specifika frågor och för att diskutera mer tekniska och vetenskapliga frågor.

Ordförandeskapet för processen roterar mellan medlemsländerna. Norge är ordförandeland för närvarande (2010) och har en servicefunktion för samarbetet (*Liaison Unit*) placerad i Oslo. Arbetet samordnas av en kommitté (*General Co-ordinating Committee*) som nu består av representanter för fem medlemsländer: Norge, Polen, Slovakien, Spanien och Tyskland. Processens nuvarande arbetsprogram

antogs år 2008 i syfte att genomföra resolutionerna från den senaste ministerkonferensen som hölls i Warszawa år 2007. Norge arrangerar den sjätte ministerkonferensen i juni 2011.

Mycket har hänt i omvärlden sedan Forest Europe initierades år 1990 och frågan om processens relevans i förhållande till omvärldsförändringar har kommit upp. Ministerkonferensen 2007 beslutade att en oberoende utvärdering av processens arbete skulle genomföras, bland annat i syfte att lägga en grund för beslut om vilken strategisk inriktning arbetet inom Forest Europe ska ha framöver. Uppdraget att genomföra utvärderingen lades på *International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA). IIASA konstaterar i sin utvärderingsrapport från 2009 att mycket av arbetet inom Forest Europe har varit positivt. Dock pekas i rapporten bland annat på behovet av en förstärkt organisation, tydligare mål, och ett effektivare arbetssätt. Rapporten finns på Forest Europes webbplats <http://www.foresteurope.org>.

Förslag kring europeisk skogskonvention

I samband med diskussioner om framtiden för Forest Europe har idéer kring en europeisk skogskonvention lanserats. På den senaste ministerkonferensen framfördes förslaget att utreda förutsättningarna för att anta en skogskonvention på europeisk nivå. Detta mot bakgrund av de utmaningar som den europeiska skogssektorn står inför som klimatförändringar, förändrad markanvändning och demografiska förändringar samt att skogssektorn i ökande omfattning påverkas av beslut inom andra sektoriella politikområden. Arbetet pågår inom processens ram för att ta fram olika alternativ kring vad en sådan konvention ska innehålla. Ett politiskt beslut om man ska påbörja förhandlingar om en europeisk skogskonvention eller inte förväntas tas under nästa ministerkonferens i juni 2011. När det gäller EU:s

medlemsstater kräver detta också samordning inom EU.

Bakgrund till Forest Europe

Upprinnelsen till Forest Europe var 1980-talets allmänt spridda oro kring surt regn och befarad storskalig skogsdöd i Europa. Mot bakgrund av den tog Frankrike och Finland år 1990 initiativ till att samla ansvariga skogsministrar i Europa i Strasbourg för att diskutera samarbete kring skydd av Europas skogar. Efter Rio-konferensen 1992 har dock processen mer kommit att ses som en regional uppföljning, eller regional "uttolkare", av globala överenskommelser när det gäller skog. Den andra ministerkonferensen, som hölls i Helsingfors 1993, fokuserade på uppföljning av Skogsprinciperna och Agenda 21 avseende skog (se avsnitt 3.1). Denna konferens kom också överens om en gemensam definition, eller regional uttolkning, av begreppet hållbart skogsbruk för europeiska förhållanden:

Med uthålligt skogsbruk menas förvaltning och nyttjande av skog och skogsmark på ett sådant sätt, och i en sådan takt att dess biologiska mångfald, produktivitet, förnyingskapacitet, vitalitet och förmåga att både nu och i framtiden fylla viktiga ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå bevaras, utan att andra ekosystem skadas.

Som en följd av Rio-konferensens beslut kring skog initierades internationellt samarbete för att utveckla kriterier och indikatorer för uppföljning av hållbart skogsbruk för olika regioner. Till exempel har den så kallade Montréal-processen samlat länder med boreal och tempererad skog utanför Europa och kri-

terier och indikatorer för hållbart brukande av tropiska skogar har utvecklats inom ITTO (se avsnitt 2.5). För Europas del har motsvarande arbete skett inom ramen för Forest Europe och resulterat i en uppsättning kriterier och indikatorer (*Pan-European Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management*) för europeiska förhållanden.

Allmänt kan sägas att i avsaknad av skogspolitik inom EU så har Forest Europe haft en viss tyngd som det politiska forum som har haft en direkt koppling till Europas skogsministrar genom ministerkonferenserna. I EU:s ständiga skogskommitté (se avsnitt 4.1) har ofta hänvisats till diskussioner inom Forest Europe

och beslut från denna process har ibland blivit EU:s gemensamma syn i internationella sammanhang, till exempel i FAO:s skogskommitté (COFO) och FN:s skogsforum (UNFF).

Forest Europe och Sverige

Sverige har sedan processens start deltagit aktivt, bland annat när det gäller utveckling av europeiska kriterier och indikatorer för hållbart skogsbruk. Dessa är också integrerade i de svenska skogliga sektorsmålen. Jordbruksdepartementet är ansvarigt departement.

3.4 Nordiska ministerrådet och skog

Formellt namn	Nordiska ministerrådet (NMR) <i>Nordic Council of Ministers</i>
Medlemmar	De nordiska länderna samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland
Webbplats	http://www.norden.org

Syfte och struktur

Nordiska ministerrådet (NMR) bildades 1971 och är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. NMR utgörs av 10 fackministerråd. Samarbetet samordnas av ett elfte ministerråd som består av ministrarna för nordiskt samarbete i medlemsländerna. Ordförandeskapet för rådet skiftar mellan medlemsländerna för ett år i taget.

Koppling till skog

Det nordiska skogsbrukssamarbetet fokuserar på skogens lokala och regionala betydelse samt på att främja ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella värderingar. Skogsbruksfrågor diskuteras i fackministerrådet för fiske och vattenbruk, jordbruk, livsmedel och skogsbruk (MR-FJLS). Till detta är knutet en ämbetsmannakommitté (ÅK-FJLS).

Det som tidigare var Nordiska skogsbrukets frö och planträd under NMR har blivit NordGen Skog. Detta är en del av nordiskt samarbete kring genetiska resurser och bedrivs inom Nordiskt Genresurscenter – NordGen (<http://www.nordgen.org>).

SamNordisk Skogsforskning (SNS) är ett samarbetsorgan som finansieras med nordiska medel via NMR (<http://www.nordiskskogforskning.org>). Det övergripande målet för SNS är att främja forskning om skogens olika funktioner i ett hållbart skogsbruk, samt att ge råd till NMR i frågor som rör skog och forskning om skog. Ansvarsområdet för SNS omfattar skogsbruk, skog och andra trädbevuxna områden, utnyttjandet av träråvaror och andra skogsprodukter, samt skogens icke-kommersiella värden. Under perioden 2010–2013 är sekretariatet för SNS placerat i Danmark vid Köpenhamns Universitet. De nordiska länderna har också nyligen fått ansvar för att koordinera skogsforskning i hela Nordeuropa. Ett nytt organ, EFI-NORD, har bildats som en

utvidgning av SNS. Även EFI-NORD finansieras av NMR och är samlokaliserat med SNS vid Köpenhamns universitet.

De nordiska skogsministrarna möttes 2008 på Island i Selfoss. Här antogs en deklARATION (SelfossdeklARATIONEN) i syfte att lyfta fram skogens betydelse för vad man konstaterar är två av vår tids viktigaste miljöutmaningar: den globala klimatförändringen och den globala förvaltningen av färskvattenresurser.

NMR, FJLS och Sverige

Generellt har närområdet och grannländerna en självklar ställning för Sverige. Nordiskt skogs-samarbete är viktigt för Sverige av flera skäl. I internationella sammanhang kan till exempel fokus på skogsfrågor med speciell nordisk relevans ge möjlighet att få större internationell genomslagskraft för gemensamma nordiska ståndpunkter.



4. Skogspolicy på EU-nivå

4.1 Skogsfrågor inom EU-systemet

Det finns idag ingen rättslig grund i EU:s grundfördrag för en gemensam skogspolitik.

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 mer värde till nationell skogspolitik. Skogssektorn påverkas dock av beslut inom en rad andra politikområden. Det här kapitlet ger en översikt av de i dagsläget viktigaste politikområdena med rättsakter och förslag som berör skog och skogsbruk. Först ges en kort beskrivning av vilka organ i EU-systemet som hanterar skogsfrågor. I den följande texten används kortformerna kommissionen, rådet och parlamentet istället för de officiella beteckningarna Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och Europaparlamentet.

Framväxten av ett ramverk för skogsfrågor på EU-nivå

De åtgärder riktade till skogssektorn som har vidtagits sedan upprättandet av EG 1957 har baserats på rättsliga grunder inom till exempel den gemensamma jordbrukspolitiken, regionalpolitiken och handelspolitiken. Under 1960- och 70-talen låg åtgärder som stödde skogsbruk under den gemensamma jordbrukspolitiken. Det handlade huvudsakligen om stöd för återbeskogning, genetisk förädling av

skogsodlingsmaterial och stöd för hantering av skogsbränder. Någon direkt systematik i föreslagna åtgärder fanns inte. Kommissionen har dock gjort försök genom åren att åstadkomma någon form av gemensam skogspolitik, utan att dessa har antagits av rådet och parlamentet. År 1988 presenterade dock kommissionen ett mer omfattande skogspolitiskt dokument som bland annat resulterade i att ett antal förordningar antogs om skogsplantering på jordbruksmark, utveckling av skogsbruk i landsbygdsregioner och skydd av skogsmark.

Frågan om en gemensam skogspolitik drevs av EU:s sydliga medlemsstater vars avsikt främst var att få möjligheter till större ekonomiskt stöd till skogsbruket. Med Sveriges, Finlands och Österrikes inträde i EU 1995 ändrade förutsättningarna på skogsområdet. Unionens skogsmarksareal fördubblades och ett annat synsätt på skog som råvaruresurs fick inträde. De stora skillnaderna mellan medlemsländerna och de dåvarande kandidatländerna vad gäller förutsättningar för skogsbruk blev tydliga och en gemensam skogspolitik blev mer avlägsen. Efter ett långvarigt utredningsarbete begärde parlamentet 1997 att kommissionen skulle presentera en gemensam skogsbruksstrategi för EU. Grunden för parlamentets resolution, den så kallade Thomas-rapporten, lade fast att samordning av den nationella politiken måste grundas på respekt för subsidiaritetsprincipen och att syftet med en skogsbruksstrategi främst skulle handla om samordning av olika

politikområden när det gäller frågor som rör skogsbrukssektorn. Så antogs 1998 en skogsbruksstrategi för EU som kan sägas utgöra ett ramverk för åtgärder riktade till skogssektorn (se avsnitt 4.2). Frågan om skogspolicy inom EU handlar idag till stor del om hur skogssektorn inom unionen ska stärkas och hur skogssektorns intressen kan hävdas mot andra intressen.

Hantering av skogsfrågor i EU-systemet

Skogsfrågor i kommissionen

Ansvar för frågor som rör olika aspekter av skogsbruk och skogssektorn delas av åtminstone 10 stycken av kommissionens generaldirektorat (GD). Mest berörda är direktoraten för jordbruk och landsbygdsutveckling (AGRI), miljö (ENVI), näringsliv (Enterprise) samt energi och klimat. Skogsfrågor hanteras dock också inom till exempel direktoraten för utveckling (DEV) och hälso- och konsumentfrågor (SANCO). Under varje generaldirektorat finns kommittéer med representanter för medlemsländerna och med kommissionen som ordförande. Kommittéerna är rådgivande till kommissionens arbete. Skogsfrågor hanteras i huvudsak av ständiga skogskommittén (*Standing Forestry Committee*) som etablerades 1988 under GD jordbruk. En samordningsgrupp (*Inter-service Group on Forestry*) inrättades år 2002 under GD jordbruk i syfte att skapa bättre samordning av skogsfrågor mellan olika generaldirektorat. En motsvarande grupp finns för samordning av internationella skogsfrågor (*Inter-service Group on International Forestry Issues*).

Till den ständiga skogskommittén är rådgivande grupper för skogsrelaterade frågor kopp-

lade. Den rådgivande skogs- och korkkommittén (*Advisory Group on Forestry and Cork*) inkluderar representanter för skogsägarorganisationer, skogsindustrin, miljöorganisationer och skogliga fackföreningar. Den rådgivande kommittén för skogsbruk och skogbaserade industrier (*Advisory Committee on Forest-based Industries*) inkluderar representanter från skogsindustrin, skogsägare och fackföreningar. Skogsfrågor bereds också i tillfälliga arbetsgrupper för specifika frågor, i dagsläget frågor om skog och klimat (*Forests & Climate Change*), miljöanpassad offentlig upphandling (*Green Public Procurement*) och kommunikationsstrategi för skog och skogsbruk (*Communication Strategy for Forests and Forestry*).

Skogsfrågor i rådet

Beslut som rör skogsbruk hanteras framförallt av jordbruksrådet (*Agriculture and Fisheries Council*) men också av andra ministerråd beroende på vilken fråga som behandlas. Rådets arbete förbereds och samordnas av Coreper (*Permanent Representatives Committee*) som består av medlemsstaternas permanenta representanter i Bryssel. Corepers arbete förbereds i sin tur av runt 250 rådsarbetsgrupper och särskilda kommittéer som består av delegater från medlemsstaterna. Skogsfrågor hanteras framför allt i rådsarbetsgruppen för skog (*Council Working Party on Forestry*). Rådet samordnar också EU:s ståndpunkt i skogsfrågor inför internationella förhandlingar.

Skogsfrågor i parlamentet

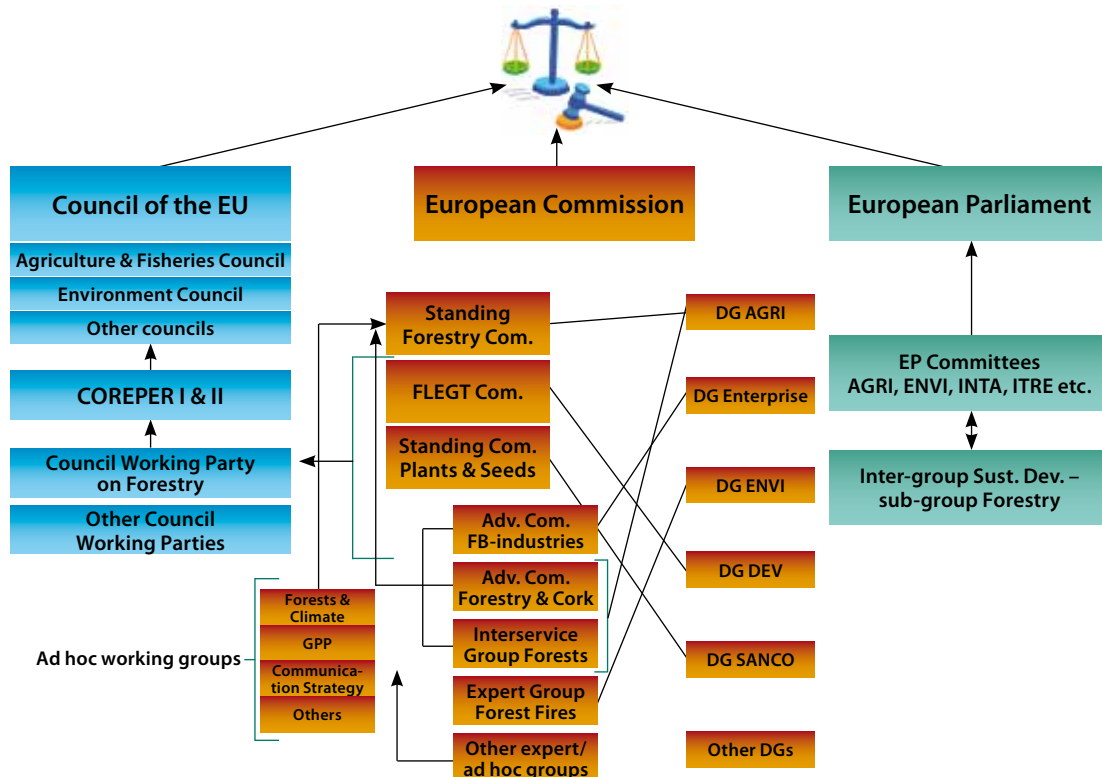
Inom parlamentet är det framförallt utskottet för jordbruk och landsbygdsutveckling (AGRI), miljö, folkhälsa och livsmedels-säkerhet (ENVI) och utskottet för industri, forskning och energi (ITRE) som hanterar skogsfrågor. Dessutom förekommer informellt samarbete över partigränserna i olika sakfrågor

inom ett antal så kallade ”intergrupper”. Frågor som rör skogsbruk hanteras bland annat i en undergrupp till en sådan grupp (*the intergroup on Climate Change, Biodiversity and Sustainable Development, sub-group Forestry*).

Kort om EU:s olika rättsakter

I den följande texten refereras till olika rättsakter som påverkar skogsbrukets villkor. En kort beskrivning av EU:s olika typer av rättsakter kan därför vara på sin plats. EU-beslut kan

genomföras med hjälp av förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Gemensamt för alla rättsakter är att de måste ha rättslig grund i EU:s grundfördrag eller i andra rättsakter. Förordningar (*regulations*) som har trätt i kraft gäller direkt och likadant i alla medlemsländer som en del av den nationella lagstiftningen. Direktiv (*directives*) sätter upp vilka mål medlemsländerna ska uppnå, men lämnar åt medlemsländerna att avgöra exakt hur direktivets mål ska införlivas i nationell lagstiftning. Ett direktiv anger när detta senast ska vara genomfört i medlemsländerna.



Figur 2: Schematisk översikt av huvudsakliga organ som hanterar skogsfrågor inom EU-systemet. Förkortningarna i figuren förklaras i den löpande texten.

Om ett medlemsland inte har antagit de lagar som direktivet kräver när tidsgränsen har passerat gäller direktivet under vissa förutsättningar i stället för den lagstiftning som borde finnas i medlemslandet. Beslut (*decisions*) riktar sig till en viss grupp, exempelvis vissa företag, medborgare, medlemsstater eller organisationer och är till alla delar bindande. Beslut används ofta inom EU:s konkurrenslagstiftning. Rekommendationer (*resolutions*) och yttranden (*opinions*) är icke bindande rättsakter vilket innebär att medlemsländerna inte är skyldiga att följa dessa.

Inför lagstiftningsarbete använder sig kommissionen av s k grönböcker (*green papers*) och vitböcker (*white papers*). Grönböcker utgör ett diskussionsunderlag som kommissionen sammanställer och publicerar inför eventuell ny lagstiftning. De vänder sig till EU:s medlems-

stater såväl som till intresseorganisationer och intresserade individer och syftar till debatt och samrådsförfarande. Vitböcker är dokument som sammanfattar idéer och ambitioner som kommissionen har när det gäller kommande lagstiftning inom specifika områden. De följer ofta på en grönbok. Vitböcker behandlas av rådet innan kommissionen börjar sitt lagstiftningsarbete. Denna typ av dokument publiceras i kommissionens KOM-serie. I KOM-kategorin återfinns också förslag till direktiv, förordningar och beslut från rådet och Europaparlamentet, politiska meddelanden, rapporter och vissa arbetsdokument från kommissionen.

Texten nedan innehåller referenser till relevanta rättsakter. Dessa finns att söka på dokumentnummer, i svensk översättning, på EU:s webbplats för EU-rätt, EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/sv/index.htm>

4.2 EU:s skogsbruksstrategi och handlingsplan för skog

EU:s skogsbruksstrategi

Efter långvarigt utredningsarbete begärde parlamentet 1997 att kommissionen skulle presentera en gemensam skogsbruksstrategi för EU. En resolution om en skogsbruksstrategi kunde antas av rådet år 1998 (*The EU Forestry Strategy*) [KOM 1998/649]. Strategin är avsedd att fungera som ett ramverk för skogsrelaterade åtgärder på EU-nivå. Dokumentet betonar skogarnas multifunktionella roll för samhällets utveckling och vikten av hållbart skogsbruk (*Sustainable Forest Management*) som det har definierats av Forest Europe (se avsnitt 3.2). Efter att ha utvärderat genomförandet av skogsbruksstrategin under år 2005 föreslog kommissionen att en handlingsplan för skog skulle utarbetas.

EU:s handlingsplan för skog

Handlingsplanen (*EU Forestry Action Plan*) [KOM 2006/302] bygger på skogsbruksstrategin och är avsedd som ett samordningsverktyg för EU:s och medlemsstaternas skogspolitik. Den nuvarande löper under perioden 2007–2011 och omfattar fyra mål: 1) långsiktig förbättring av skogsbrukets konkurrenskraft, 2) miljöskydd, 3) ökad livskvalitet och 4) bättre samordning och kommunikation mellan olika sektorer. Målen ska uppnås genom arton planerade nyckelåtgärder som ska genomföras under perioden. Bland annat ska EU satsa på forskning, att främja användningen av skogsbränsle som energikälla, främja utbildning av skogsägare, förbättra skyddet av skogarna i

EU:s medlemsländer, genomföra utbildningar i miljöfrågor och förbättra informationsutbytet inom EU. I den första utvärdering av planen som gjordes år 2009 konstateras att utvecklingen går åt rätt håll och att planen kommer att kunna genomföras. Hur arbetet ska fortsätta efter 2011 är till del beroende av vad som händer kring den grönbok om skogsskydd och skoglig information som kommissionen lade fram i mars 2010 (se avsnitt 4.3 Grönbok).

För Sveriges del har regeringen inför och under arbetet med handlingsplanen framfört den svenska generella ståndpunkten att EU:s insatser på skogsområdet även fortsättningsvis bör vara begränsade och att subsidiaritetsprincipen ska respekteras och tillämpas. Regeringen anser att gemenskapsfinansiering ska koncentreras till insatser på områden där det finns ett tydligt mervärde av en gemensam politik och är positiv till de generella åtgärder som rör informations- och erfarenhetsutbyte och ökad samordning inom kommissionen.



4.3 EU:s miljöpolitik och skog

De övergripande målen för EU:s miljöpolitik läggs fast i unionens miljöhandlingsprogram. Nu gällande program (*6th Community Environment Action Programme*) för perioden 2002–2012 är det sjätte i ordningen. Programmet [Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG] pekar ut fyra prioriterade områden: 1) klimatförändringar, 2) natur och biologisk mångfald, 3) miljö och hälsa samt livskvalitet och 4) naturresurser och avfall. Några av de uppsatta målen inom dessa områden har kopplingar till skogsbrukets villkor.

Bevarande av biologisk mångfald

Bevarande av biologisk mångfald är utpekat som ett viktigt mål både i EU:s miljöhandlingsprogram och i EU:s senaste strategi för hållbar utveckling som antogs år 2006. EU är också part till mångfaldskonventionen (se avsnitt 2.3). Till grund för arbetet ligger en strategi för bevarande av biologisk mångfald som kommissionen lade fram 1998 [KOM 1998/42]. Denna anger ramarna för hur EU ska uppfylla åtagandena i konventionen om biologisk mång-

fald. Kommissionen kommer att lägga fram en ny strategi för bevarande av biologisk mångfald innan utgången av 2010 [KOM 2010/4]. Centrala delar i EU:s bevarandepolicy är regler för skydd av hotade arter, nätverket av skyddade områden benämmt Natura 2000, och medlemsländernas återkommande rapportering om miljötillståndet för skyddade arter och naturtyper. Natura 2000 har kommit till med stöd av två EG-direktiv: Fågeldirektivet [rådets direktiv 79/409/EEG] och Habitatdirektivet [rådets direktiv 92/43/EEG]. I dessa direktiv listas de naturtyper och arter som Natura 2000-nätverket avser att bevara, bland annat olika skogstyper. År 2006 lade kommissionen fram en handlingsplan för bevarande av biologisk mångfald (*Biodiversity Action Plan*) [KOM 2006/216] med målsättningen att stoppa förlusten av biologisk mångfald inom unionen till 2010. Målet ska nås bland annat genom att stärka Natura 2000-nätverket.

För Sveriges del utgår arbetet med bevarande av biologisk mångfald sedan 1999 från riksdagens miljökvalitetsmål avseende biologisk mångfald och därtill kopplad uppföljning. EU:s fågeldirektiv och habitatdirektiv är till största delen införda i svensk lagstiftning genom Artskyddsförordningen (2007:845) under Miljöbalken. När det gäller Natura 2000-områden ska Sverige vart sjätte år rapportera till kommissionen om tillståndet för de utpekade naturtyperna och arterna i landet, inklusive skogstyper. Länsstyrelserna har det operativa ansvaret för uppföljning.

Vattenförvaltning

Vattenfrågor har under senare år fått stor uppmärksamhet i den globala miljöpolitiken. Inom EU har vatten varit föremål för reglering på gemenskapsnivå ur ett miljöskyddsperspektiv se-

dan början av 1970-talet. På senare tid har EU:s vattenpolitik omstrukturerats rejält. EU har satt som mål att allt yt- och grundvatten inom unionen ska vara av bra kvalitet år 2015. Ett viktigt medel för att uppnå detta mål är ramdirektivet för vatten (*Water Framework Directive*) som antogs år 2000 [Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG]. Genom vattendirektivet skapas ett nytt sätt att jobba med vattenfrågor inom unionen. Arbetet med att skapa en god vattenkvalitet ska till exempel utgå från naturens egna vattengränser, avrinningsområden, istället för som tidigare från administrativa gränser.

Vattendirektivet infördes i svensk lag år 2004. Riksdagen beslutade då att Sverige skulle delas in i fem vattendistrikt med en vattenmyndighet för varje distrikt. Vattenmyndigheterna har en samordnande roll för vattendirektivets nationella genomförande. En majoritet av Sveriges drygt 60 000 mil rinnande vatten finns i skogslandskapet. Införandet av vattendirektivet innebär att skogsbruket i många fall behöver förbättra sin hänsyn till skogens vattenmiljöer. Skogsstyrelsen ansvarar för genomförandet av direktivet inom skogsbrukets och har bland annat i en rapport till regeringen ("Vattenförvaltningen i skogen", Meddelande 1-2010) föreslagit att 30§ skogsvårdslagen kompletteras för att anpassas till de krav som ställs i och med den nya vattenförvaltningen.

Grönbok om skogsskydd och skoglig information inom EU

I mars 2010 utfärdade kommissionen en grönbok om skogsskydd och skoglig information [KOM 2010/66]. Grönboken ingår som en del i kommissionens arbete med att utveckla en strategi för EU:s anpassning till klimatför-

ändringar. 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 (se avsnitt 4.2) och inom ramen för unionens arbete för klimatanpassning. Skogsskydd avser i detta sammanhang ett mer allmänt upprätthållande av skogens funktioner och inte bara formellt områdesskydd. Grönboken ställer ett antal frågor som kommissionen vill diskutera med EU:s medlemsländer och andra intressenter. Den innehåller alltså inga konkreta förslag. Ett offentligt samråd om grönboken ägde rum under första delen av 2010 och resultatet från

detta offentliga samråd ska vägleda kommissionen i dess vidare arbete kring eventuella förslag på åtgärder.

För Sveriges del ser regeringen positivt på att kommissionen lyfter frågan om vikten av att åtgärder vidtas för att anpassa och skydda skogliga ekosystem i ett förändrat klimat. Det är angeläget att den skogsinformation som finns att tillgå är jämförbar mellan länder då denna typ av data är viktiga beslutsunderlag för arbetet kopplat till olika konventioner och EU-lagstiftning, men också för näringslivets internationalisering då råvarubasen inte längre självklart finns inom det egna landet.

4.4 EU:s mål om förnybar energi och skog

Att främja användningen av förnybar energi är ett av målen inom EU:s klimat- och energipolitik. Rådet antog i slutet av 2008 kommissionens förslag till klimat- och energipaket. Med hjälp av detta vill man höja energieffektiviteten och användningen av förnybar energi samt minska koldioxidutsläppen inom EU. Den nya klimat- och energipolitiken lägger fast ett antal mål, bland annat att växthusgasutsläppen inom EU ska minska med 20 procent till år 2020, räknat från år 1990, och att 20 procent av EU:s energikonsumtion ska komma från förnybara energikällor år 2020. Förutom mål innehåller paketet ett antal lagstiftningsförslag. Ett av dessa handlar om främjandet av förnybar energi.

Direktiv om förnybar energi

År 2009 antogs ett EU-direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (*Renewable Energy Sources* (RES) di-

rective) [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG]. Direktivet har betydelse för EU:s skogssektor som helhet då över hälften av hittillsvarande 9 procentenheter förnybar energi av unionens energiförbrukning kommer från träd. Direktivet är ett medel för att uppnå målet att öka andelen förnybar energi av EU:s energikonsumtion från 8,5 procent till 20 procent under perioden 2005 till 2020. Varje medlemsstats ansvar för att nå detta mål har slagits fast i en så kallad bördefördelning. För Sveriges del ska en andel om 49 procent av slutlig energianvändning komma från förnybara energislag år 2020. Länderna kan själva besluta om åtgärder för att uppnå sina åtaganden.

Med direktivet som utgångspunkt har Sverige satt upp följande nationella mål för förnybar energi: andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala användningen och andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent år 2020. Denna ambition har redan påverkat och

kommer att påverka skogsbruket. Arbetet pågår med att genomföra direktivet i Sverige och regeringen överlämnade till riksdagen i mars 2010 propositionen "Genomförande av direktiv om förnybar energi" (prop. 2009/10:128).

När det gäller den biomassa som ett land räknar med för att uppfylla sitt nationella mål om andel förnybar energi måste denna enligt direktivet uppfylla vissa hållbarhetskrav.

Hållbarhetskriterier för biodrivmedel och andra flytande biobränslen är en del av direktivet. Kommissionen har tills vidare valt att inte ta fram motsvarande kriterier för fasta biobränslen. Istället rekommenderas de enskilda medlemsstaterna att ta fram egna kriterier som motsvarar de som gäller för biodrivmedel och flytande biobränslen så långt det är möjligt.

4.5 EU:s plan mot handel med illegalt avverkat virke

Illegal avverkning och handel med illegalt avverkat virke har under senare år blivit uppmärksammat på den internationella politiska arenan som ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt problem. Internationella konferenser på ministernivå för regionerna Nordamerika, Östasien, Afrika samt Europa har hållits för att diskutera åtgärder. Världsbanken har varit en av de drivande krafterna i dessa så kallade FLEG-initiativ (*Forest Law Enforcement and Governance*). Ett antal internationella organisationer är på olika sätt engagerade i frågan.

FLEGT står för *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* och är EU:s svar på problemet. EU tillämpar sedan 2003 en handlingsplan (EU FLEGT *Action Plan*) [KOM 2003/251] för att motverka illegal avverkning och för att hindra att illegalt avverkat timmer når EU:s inre marknad. Handlingsplanen innehåller en rad åtgärder, bland annat för förbättrad styrning i timmerproducerande länder genom spårbarhetssystem för timmer samt stöd för bättre efterlevnad av lagar. En av åtgärderna är upprättande av frivilliga partnerskapsavtal

(*Voluntary Partnership Agreements*) mellan timmerexporterande länder och EU. Avtalen ska syfta till att minska olaglig avverkning av skog och stoppa importen av olagligt avverkat virke till EU genom frivilliga licenssystem (FLEGT *licensing scheme*) enligt särskild EU-förordning [rådets förordning (EG) nr 2173/2005]. Till och med juni 2010 har EU ingått partnerskapsavtal med Ghana, Kongo och Kamerun. Förhandlingar fortgår med ett antal viktiga exportländer. De första leveranserna av FLEGT-licensierat virke väntas nå EU:s marknad under första halvan av 2011.

En åtgärd för att främja användningen av hållbart avverkat virke inom EU är regler för offentlig upphandling av timmer och träprodukter i linje med EU:s ramverk för miljöanpassad ("grön") offentlig upphandling (*Green Public Procurement*). Ett antal EU-länder, bland andra Danmark, Frankrike, Tyskland och Storbritannien, har antagit policies kring grön offentlig upphandling som kräver att det går att säkerställa att upphandlade träprodukter kommer från hållbart avverkade källor.

Förslag till förordning kring handel med timmer och träprodukter

Som ytterligare ett medel för att genomföra EU FLEGT:s handlingsplan presenterade kommissionen i oktober 2008 ett förslag till förordning vars syfte är att minimera risken för att olagligt avverkat timmer, eller produkter från sådant trä, hamnar på EU:s marknad [KOM 2008/644]. Förslaget riktar in sig på det första tillfälle när timmer och trävaror görs tillgängliga på marknaden. Definitionen av vad som ska betraktas som olagligt avverkat utgår från avverkningslandets lagstiftning. Förslaget fastställer skyldigheter för verksamhetsutövare som handlar med timmer och/eller träprodukter. Ett förfarande föreslås där aktörerna ska visa "tillbörlig aktsamhet" (*due diligence*). Det

innebär i princip att den som handlar med virke ska kunna visa att det kommer från lagligt avverkade källor. Rådet och parlamentet väntas komma överens om hur förfarandet ska se ut, vilket väntas ske före slutet av 2010.

Sverige är generellt positivt till arbetet med FLEGT och anser att arbetet mot olagliga avverkningar är mycket viktigt. Sverige har strävat efter en realistisk syn på vilka krav som kan ställas på länder med svaga strukturer och anser att det mest effektiva sättet att minska olagliga avverkningar är att stärka nationella myndigheters kontroll av hela skogsbruket och inte enbart av den del som går på export till EU. När det gäller FLEGT-licenssystem håller Sverige på att förbereda sig för att kunna ta emot FLEGT-licensierat virke (se till exempel Skogsstyrelsens Meddelande nr 2/2010 "Nationell tillämpning av FLEGT").

4.6 EU:s politik för landsbygdsutveckling och skog

Inriktningen på politiken för landsbygdsutveckling för perioden 2007–2013, liksom de åtgärder som medlemsländerna och regionerna har tillgång till, fastställs i förordningen om stöd för landsbygdsutveckling [rådets förordning (EG) nr 1698/2005]. Enligt denna är EU:s politik för landsbygdsutveckling under innevarande period inriktad på tre centrala teman (tematiska åtgärder) som går ut på att förbättra jord- och skogsbrukssektorernas konkurrenskraft, förbättra miljön och landsbygden, förbättra livskvaliteten i landsbygdsområden och främja en diversifiering av landsbygdens ekonomi. Varje land ska fastställa ett program för landsbygdsutveckling där det anges vilka resurser som kommer att satsas på olika åtgärder. En nyhet är att man lägger större tonvikt

vid en enhetlig politik för landsbygdsutveckling inom EU som helhet.

Skogen inom EU:s landsbygdsprogram 2007–2013

Förordningen om stöd för landsbygdsutveckling är den huvudsakliga rättsakten för finansiering av skogliga åtgärder. Här finns bland annat bestämmelser om medfinansiering av åtgärder för att främja kunskap och anlitande av rådgivningstjänster, nybeskogning, stöd för Natura 2000-områden, stöd till miljövänligt skogsbruk och så kallade icke-produktiva miljöinvesteringar i skogsbruk, investerings-

stöd och stöd till utveckling av nya produkter i skogssektorn samt stöd till infrastruktur.

För Sveriges del överlämnade regeringen år 2006 en nationell strategi och förslag till nytt program för landsbygdsutveckling till kommissionen. Programmet är uppdelat på fyra områden, så kallade axlar, vars mål och inriktning är gemensamma för EU-länderna. Programmet fi-

nansieras både från EU-budgeten och nationellt och omfattar totalt ca 35 miljarder kronor, eller ca 5 miljarder kronor per år. Jordbruksverket har huvudansvar för administration av programmet. Nuvarande program har en större skogskomponent än tidigare. Skogsstyrelsen ansvarar för stöd till åtgärder inom skogsbruket.

4.7 EU:s Östersjöstrategi och skog

I oktober 2009 antog rådet en strategi för Östersjöregionen [KOM 2009/248]. Bakgrunden till denna är bland annat att regionen står inför gemensamma utmaningar och att åtta av de nio strandstaterna numera är medlemmar i EU. Fyra övergripande utmaningar är vägledande för strategin: 1) att skapa en hållbar miljö, 2) att öka välbefindandet, 3) att öka tillgängligheten och attraktionskraften och 4) att öka säkerheten och tryggheten i regionen. I handlingsplanen till strategin [SEC 2009/712] är dessa i sin tur fördelade på 15 prioriterade områden. Inom varje område har man beskrivit önskvärda åtgärder och så kallade "flaggskeppsprojekt". Strategin representerar ett nytt samarbets sätt i EU och handlar om att bättre samordna resurser och ekonomiska medel för att klara framtidens utmaningar. Fokus ligger på att rädda den känsliga havsmiljön och att stärka regionens konkurrenskraft. Strategin har ingen egen budget. Resurser för genomförande ska tas från befintliga medel som strukturfonderna och samarbete med Världsbanken, Europeiska samt Nordiska investeringsbankerna.



Skogen inom EU:s Östersjöstrategi

Ett av de prioriterade områdena (prioritetsområde 9) är att arbeta för ett mer hållbart jordbruk, skogsbruk och fiske. Samordningsansvaret för detta område är uppdelat mellan Finland och Litauen för jordbruk och skogsbruk (landsbygdsutveckling) och Sverige för fiske. Målet är att ytterligare utveckla skogssektorn i regionen inom ramen för ett hållbart skogsbruk. Detta ska ske bland annat genom markägarsamverkan, utvecklat miljömässigt nyttjande av skogsråvara samt forskningsprojekt.

För Sveriges del var arbetet med strategin som helhet en prioriterad fråga under det svens-

ka EU-ordförandeskapet 2009. Regeringen överlämnade i mars 2010 en skrivelse till riksdagen (Skr 2009/10:159) om genomförandet av strategin och en sekretariatsfunktion har inrättats i Statsrådsberedningen. Ansvaret för genomförandet av strategin ligger på respektive departement och deras myndigheter. När det gäller prioritetsområde 9 leder till exempel Sverige tillsammans med Polen ett flaggskeppsprojekt om hållbar landsbygdsutveckling. Projektet syftar till hållbar landsbygdsutveckling genom landsbygdsturism och nya metoder för ett hållbart fiske, jord- och skogsbruk. När det gäller skogssektorn har Skogsstyrelsen ett nationellt koordineringsansvar.

4.8 EU och handel med skogsodlingsmaterial

Gemensamma handelsregler kring skogsodlingsmaterial har funnits sedan 1960-talet. Nu gällande direktiv om saluföring av skogsodlingsmaterial antogs 1999 [rådets direktiv 1999/105/EG]. Direktivet syftar till att förebygga handelshinder och att säkerställa att odlingsmaterial som släpps ut på marknaden uppfyller vissa kvalitativa minimikrav samt att odlingsmaterialet kan identifieras genom hela

produktionskedjan fram till slutanvändaren.

För Sveriges del regleras produktion av och handel med skogsodlingsmaterial, i enlighet med ovan nämnda direktiv, i skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial.

Engelska förkortningar

CBD	Convention on Biological Diversity
CDM	Clean Development Mechanism (inom klimatkonventionen)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CLRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution
COP	Conference of the Parties
CPF	Collaborative Partnership on Forests (kopplat till UNFF)
CSD	Commission on Sustainable Development (inom FN)
ECOSOC	Economic and Social Council (inom FN)
FAO	Food and Agriculture Organisation
G8	Group of 8 (grupp av åtta större i-länder, före 1997 G7)
G77	Group of 77 (nu grupp av 130 utvecklingsländer)
GMOs	Genetically Modified Organisms
GMTs	Genetically Modified Trees
GPP	Green Public Procurement (miljöanpassad/"grön" offentlig upphandling)
ILO	International Labour Organisation
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPF/IFF Pfa	Intergovernmental Panel on Forests/Intergovernmental Forum on Forests Proposals for Action
IPRs	Intellectual Property Rights
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTO	International Tropical Timber Organisation
IUCN	World Conservation Union (tidigare International Union for the Conservation of Nature)
JI	Joint Implementation (inom klimatkonventionen)
LULUCF	Land-use, Land-use change and Forestry (inom klimatkonventionen)
MCPFE	Ministerial Conference for the Protection of Forests in Europe (nu Forest Europe)
NLBI	Non-Legally Binding Instrument (on Forests) (inom UNFF)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PFII	Permanent Forum for Indigenous Issues (inom FN)
REDD	Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (inom klimatkonventionen)
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (inom klimatkonventionen)
SBSTTA	Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice (inom konventionen om biologisk mångfald)
SFM	Sustainable Forest Management
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992)
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm, 1972)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Program



UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNGA	United Nations General Assembly
VPA	Voluntary Partnership Agreement (inom EU FLEGT)
WB	World Bank
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, 2002)

Mer läsning

Publikationer

En introduktion till global politik för hållbar utveckling:

Corell, Elisabeth & Söderberg, Henriette. 2005. *Från miljöpolitik till hållbar utveckling – en introduktion*. Malmö, Liber.

En introduktion till internationell miljö rätt inklusive EU:s miljö rätt:

Ebbesson, Jonas. 2000. *Internationell miljö rätt*. Uppsala, Iustus Förlag AB.

Om bland annat svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv från en diplomats perspektiv:

Kjellén, Bo. 2007. *Svensk politik för miljö- och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:3.

Om skogen i den internationella klimatpolitiken:

Ingemarson, Fredrik (red.). 2008. *Skogens roll i ett framtida globalt klimatavtal*. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift, Nr. 5, 2008.

Andersson, Therese. 2007. *En gemensam europeisk skogspolitik? En integrationsteoretisk studie av ett politikområde på tillväxt*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Webbplatser

Internationella överenskommelser och EU:s rättsakter:

Löpande rapportering från internationella förhandlingar om miljö- och utveckling via Earth Negotiations Bulletin (ENB):

<http://www.iisd.ca/volto.html>

FN:s avtalsamling: <http://treaties.un.org>

Ingång till EU-rätten: <http://eur-lex.europa.eu>

Av Sveriges regering ingångna internationella avtal i svensk översättning: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3305>

Om EU-policy och skog:

EU-upplysningen om EU och skogspolitik: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Jordbruk/Skogspolitik>

Skogsfrågor inom EU-kommissionen: <http://ec.europa.eu/agriculture/fore/>, <http://ec.europa.eu/environment/forests/policies.htm>,

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/wood-paper-printing/index_en.htm

Utgivna nummer av Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens TIDSKRIFT (KSLAT)

(Titlar markerade med * publiceras endast elektroniskt på KSLAs hemsida www.ksla.se. Där finns även tidigare utgåvor.)

2007

- Nr 1 Water and Agriculture
- Nr 2 How to estimate N and P losses from forestry in northern Sweden
- Nr 3 Certifierad kvalitet från jord till bord*
- Nr 4 Skogsskötsel för en framtid*
- Nr 5 Valuable Agricultural Landscapes – the Importance of Romania and Scandinavia for Europe
- Nr 6 Verksamhetsberättelse 2006 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
- Nr 7 Future Challenges for Reindeer Herding Societies*
- Nr 8 Klimat och miljö i förändring – varifrån ska vi ta vår mat?*
- Nr 9 Success Stories of Agricultural Long-term Experiments
- Nr 10 Den beresta maten – matens kvalitet i ett globalt perspektiv

2008

- Nr 1 Verksamhetsberättelse 2007 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
- Nr 2 Fiskets kollaps utanför Nordamerika – vad kan Sverige och Europa lära?
- Nr 3 Edens lustgård tur och retur – framtidsvägar till ett hållbart naturbruk
- Nr 4 Utveckling av den svenska resursbasen för internationellt skogligt arbete
- Nr 5 Skogens roll i ett framtida globalt klimatavtal
- Nr 6 Jakten på den gröna marknadskraften – del 2*
- Nr 7 Golden Rice and other biofortified food crops for developing countries – challenges and potential

2009

- Nr 1 Does forestry contribute to mercury in Swedish fish?*
- Nr 2 Verksamhetsberättelse 2008 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
- Nr 3 Klassificering av sjöar och vattendrag – nordisk jämförelse utifrån svenska bedömningsgrunder
- Nr 4 Return to Eden – future paths to sustainable, natural resources management
- Nr 5 Landet utanför – landskapsestetikens betydelse för den urbana människan

2010

- Nr 1 Växtskyddsmedlens miljöpåverkan – idag och i morgon
- Nr 2 Verksamhetsberättelse 2009
- Nr 3 Vindkraft, javisst! Men inte alltid och inte överallt
- Nr 4 Skogsbrukets bidrag till ett bättre klimat
- Nr 5 Internationell skogspolicy – en översikt

Den globala skogspolitiken, inklusive det som sker inom FN:s skogsforum, är egentligen ganska svag. Däremot finns det en rad lagligt bindande internationella konventioner på miljöområdet som har en allt större påverkan på våra skogar och hur vi brukar dem. FN:s Klimatkonvention, Konventionen om biologisk mångfald samt Ökenkonventionen spelar en allt större roll för det internationella synsättet på skog. Även andra avtal, som till exempel det Internationella tropiska timmeravtalet, påverkar Sverige. På regional nivå finns dessutom EU-samarbetet och ministerkonferensen för skydd av Europas skogar, som är ett frivilligt samarbete runt frågor om hållbart skogsbruk.

Ingen av de här processerna är statiska, utan utvecklas i takt med att samhällets behov förändras, vilket även förändrar synsättet på skogen. Det betyder att det internationella samfundets krav på hur Sverige driver sitt skogsbruk ständigt förändras. En analys av dessa processer är avgörande för om den svenska skogssektorn skall kunna följa effekten av dagens processer och förutse den framtida händelseutvecklingen. Tanken är att denna rapport ska ge ett ramverk och kunna fungera som en ingång för den som söker vidare information. Den innehåller därför referenser till webbplatser och relevanta policydokument.

Rapporten är framtagen under ledning av Sekretariatet för internationella skogliga frågor (SIFI) vid KSLA, med stöd från Jordbruksdepartementet och SLU samt från LRF Skogsägarna, WWF, Skogsindustrierna och Sida/SkogsInitiativet. En engelsk version publiceras också i KSLA:s tidskriftserie KSLAT.



Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
Drottninggatan 95 B
Box 6806, 113 86 Stockholm
tel 08-54 54 77 00, fax 08-54 54 77 10
www.ksla.se, akademien@ksla.se

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) är en mötesplats för den gröna sektorn. Akademien är en fri och oberoende nätverksorganisation som arbetar med frågor om jordbruk, trädgårdsbruk, livsmedel, skog och skogsprodukter, fiske, jakt och vattenbruk, miljö och naturresurser samt skogs- och lantbrukshistoria. Vi arbetar med frågor som berör alla och som intresserar många!