



Förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar 2023/24:FPM27

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2023-12-22

Dokumentbeteckning

COM(2023) 728

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar

Sammanfattning

Den 22 november presenterade kommissionen ett förslag till förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar. Målet är att säkerställa att den data om skog som samlas in i EU har hög kvalitet och jämförbarhet, samt att främja frivillig utveckling av integrerad långsiktig planering på medlemsstatsnivå som stöttar EU:s skogars resiliens. Förslaget innehåller ett antal indikatorer, där vissa ska samlas in av kommissionen med fjärranalys, andra av medlemsstaterna främst genom nationella skogsinventeringar. Denna data ska delas offentligt och omfattar både elektroniska databaser och geografiska informationssystem.

Regeringen instämmer att data och information av hög kvalitet och tillförlitlighet är viktigt för att följa utvecklingen av skogens alla värden. För regeringen är det dock inte tillräckligt tydligt vad mervärdet är av att EU bygger upp en struktur för datainsamling av denna omfattning, både gällande lagförslagets syfte och beaktande den internationella rapportering som redan görs. Regeringen anser att administrativa bördor och dubbelarbete, utan motsvarande nytta, ska undvikas. Regeringen kommer värna om möjligheten att utforma en kostnadseffektiv nationell skogspolitik och stödjande funktioner som Riksskogstaxeringen. Regeringen anser att förslaget behöver uppnå en högre grad av kostnadseffektivitet.

1.1 Ärendets bakgrund

I EU:s skogsstrategi för 2030 aviserades att ett lagstiftningsförslag om en ram för skoglig observation, rapportering och datainsamling skulle presenteras under 2023. Enligt strategin skulle lagförslaget även omfatta strategiska planer för skogar och stödjas av en uppdatering av EU:s skogsstyrningsram. I rådets slutsatser om EU:s skogsstrategi för 2030 noterades det kommande lagstiftningsförslaget. Rådet bad om förtydligande av mervärdet, och påminde om behovet av kostnadseffektivitet och att undvika dubbelarbete och ytterligare administrativa kostnader, samt om redan befintliga omfattande nationella skogsprogram och strategier.

Det finns idag ingen EU-lagstiftning specifikt om övervakning av skog. År 2003 antogs förordningen om övervakning av skogar och miljösamspel (Forest Focus), den upphörde dock gälla år 2007.

1.2 Förslagets innehåll

Målet med förslaget är att säkerställa att den data om skog som samlas in i EU har hög kvalitet och jämförbarhet, samt att främja frivillig utveckling av integrerad långsiktig planering på medlemsstatsnivå som stöttar EU:s skogars resiliens.

Förslaget syftar till att skapa en övervakningsram som gör det möjligt att följa framsteg kopplat till EU:s politiska mål och målsättningar kopplat till skog, inklusive biodiversitet, klimat och krisberedskap. Det ska även förbättra riskbedömningar och beredskap, stödja markägare och offentliga myndigheter att fatta beslut på vetenskapliga grunder, samt främja forskning och innovation. Förslaget syftar även till att stötta medlemsstaterna att ta fram frivillig integrerad långsiktig planering, för att på så sätt stärka samstämmigheten i genomförandet av politik inom olika områden med koppling till skog.

Kommissionen anser att det idag saknas ett övergripande system på EU-nivå som kan säkerställa att det finns tillgång till data med jämförbarhet och kvalitet för alla relevanta politikområden, inklusive skogars resiliens och biodiversitet.

1.2.1 Skogsövervakningssystemet

Lagförslaget ska etablera ett skogsövervakningssystem genom följande tre delar: ett geografiskt explicit identifieringssystem för kartläggning av skogsenheter, en ram för insamling av data, samt en ram för delning av data. Skogsövervakningssystemet ska både bestå av elektroniska databaser och geografiska informationssystem, som ska vara offentligt tillgängliga med vissa undantag. Kommissionen kan söka stöd från särskilda organ i

etablerandet av skogsövervakningssystemet. Europeiska miljömyndigheten (EEA) ska bistå kommissionen i genomförandet av skogsövervakningssystemet och utveckla det europeiska skogsinformationssystemet (Fise). Medlemsstaterna kommer utan ytterligare kostnad kunna ta del av den jordobservationsdata som EU producerar. Det geografiskt explicita identifikationssystemet ska bygga på flygbilder eller rumsliga otrobilder, och möjliggöra exakt kartläggning och lokalisering av skogsområden, identifiera unika skogsenheter samt underlätta att förändringar mellan mark med respektive utan skog kan upptäckas och lokaliseras.

1.2.2 Ramverk för att samla in och dela data

Artikel 5 i förslaget ålägger kommissionen att samla in standardiserade data för 8 indikatorer och medlemsstaterna att samla in harmoniserade data för 14 indikatorer. Beskrivningar av indikatorerna inklusive tekniska specifikationer finns i bilagor till lagförslaget. Kommissionen kommer använda sig av satellitdata från Copernicus Sentinel-satelliter eller jämförbara system. Medlemsstaterna kan enligt undantagsklausulen i artikel 6 välja att i stället själva samla in denna data och inte nyttja den som kommissionen tillhandahåller, förutsatt att den överensstämmer med de tekniska specifikationerna för aktuella indikatorer. För de indikatorer som medlemsstaterna ska samla in ska fältdata vara grunden. För vissa av dessa indikatorer ska fältdata kombineras med jordobservationsdata när så möjligt. Kommissionen kommer stegvis genom genomförandeakter utöka antalet indikatorer som data ska samlas in för. Dessa ytterligare indikatorer finns listade i bilaga till lagförslaget. Det finns inget slutdatum angivet för när genomförandeakterna senast ska vara framtagna.

Medlemsstaterna ska senast 30 månader från att förordningen träder i kraft dela den data som samlats in genom att göra den offentligt tillgänglig. Kommissionen ska sedan göra denna data offentligt tillgänglig i europeiska skogsinformationssystemet Fise, med undantag för den geografiskt explicita informationen om placeringen av övervakningsstationer. Kommissionen och medlemsstaterna är ansvariga för kvalitén på den data som delas. Medlemsstaterna ska årligen bedöma kvalitén på den data de delar, och vid brister ta fram åtgärder och rapportera dessa till kommissionen.

Kommissionen och medlemsstaterna ska gemensamt ta fram ett system för lagring och utbyte av data. Kommissionen ska även, genom en genomförandeakt, ta fram sekretessbevarande åtgärder för att kunna inkludera geografiskt explicit information om placering av övervakningsstationer, i själva systemet för lagring och utbyte av data.

1.2.3 Integrerad styrning

Kommissionen och medlemsstaterna, och medlemsstaterna sinsemellan, ska samarbeta och samordna sina insatser för att förbättra skogsdatas kvalitet,

aktualitet och täckning. Medlemsstaterna ska utse en nationell kontaktpunkt som ska samordna förberedelsen av den data som ska delas, samordna deltagande i expertgrupper, samt vara kontaktpunkt för de frivilliga integrerade långsiktiga planerna inklusive ansvar för samordningen av dessa när flera myndigheter är involverade.

Kommissionen ska i sitt arbete med den föreslagna förordningen biträdas av en kommitté. Innan antagande av delegerade akter ska kommissionen även rådgöra med experter utsedda av medlemsstaterna.

Som en del av lagförslagets integrerade styrning uppmanas medlemsstaterna att ta fram, eller anpassa befintliga, frivilliga integrerade långsiktiga planer, enligt ett antal rekommenderade punkter. Syftet är att säkerställa samstämmigheten i genomförandet av olika sektoriella politiska mål.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ytterligare analys av förslagets effekter gällande svenska regler krävs. I bilaga till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anges de ämnes- och statistikområden inom vilka det ska produceras officiell statistik och vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter. Det kan inte uteslutas att lagförslaget kan ha påverkan för bland annat de sekretessbestämmelser som avser statistikverksamhet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys konstaterar att de huvudsakliga kostnaderna ska belasta medlemsstaterna och kommissionen, och inte små- och medelstora företag. För medlemsstater som redan har utvecklade nationella skogsinventeringar bedömer kommissionen att förslaget inte leder till betydande administrativa kostnader, och att teknikutveckling och ökad datatillgänglighet i vissa fall kan leda till minskad administrativ börda. Enskilda nytillkomna indikatorer bedöms av kommissionen inte vara kostsamma för medlemsstaterna, men däremot uppges att kartläggning av *primary and old-growth forest* och kartläggningar under habitatdirektivet kan kräva ytterligare fältinventeringar och ytterligare kostnader för medlemsstater med stora skogsarealer.

Regeringen bedömer att förslaget kommer få betydande budgetära konsekvenser. Kostnaderna bedöms särskilt vara kopplade till indikatorerna "location of primary and old growth forest" (art. 5(3) och bilaga 2) och "location of forest habitats outside Natura 2000 habitats" (art. 8 och bilaga 3) där ytterligare inventeringar kommer krävas. Kostnadernas omfattning kommer analyseras djupare. De budgetära konsekvenserna är även beroende av delegerade akter och genomförandeakter eftersom tekniska specifikationer som ska tas fram genom sådana kan innebära ökade kostnader. Särskilt de indikatorer som enligt artikel 8 ska tas fram via genomförandeakt, bedöms riskera leda till ökade kostnader. Även genomförandet av förslaget påverkar

kostnaderna. Det kan inte uteslutas att utpekande av specifika områden kan innebära konsekvenser för enskilda. Vidare bedöms information baserade på satellitdata ha osäkerheter, och beslut fattade utifrån dessa riskerar få konsekvenser för enskilda skogsägare och för skogsnäringen. Kostnadsökningarna kan leda till undanträngningseffekter för berörda myndigheter där data utifrån nationella behov inte kan prioriteras.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen noterar kommissionens förslag. Regeringen instämmer i att data och information av hög kvalitet och tillförlitlighet är viktigt för att följa utvecklingen av skogens alla värden. För regeringen är det principiellt viktigt att det nationella självbestämmandet i skogsfrågor värnas och att principerna om subsidiaritet och proportionalitet respekteras.

För regeringen är det inte tillräckligt tydligt vad mervärdet är av att EU bygger upp en struktur för datainsamling av denna omfattning och detaljeringsgrad, både gällande lagförslaget syfte och beaktande den internationella rapportering som redan görs.

Regeringen ser ett stort värde av att kunna jämföra data länder emellan och kan se att det finns behov av bättre data i vissa medlemsstater och av fortsatta ansträngningar för harmonisering. Regeringen delar dock inte beskrivningen av i vilken omfattning datatillgången brister.

Regeringen är tveksam till att målet om tillgång till data av hög kvalitet uppnås genom förslaget och att förslaget kan lösa de behov som kommissionen beskriver. Detta gäller i synnerhet användningen av satellitdata och regeringen anser att medlemsstaterna bör verifiera data som samlas in för landet. Regeringen värnar om möjligheterna för medlemsstater att nyttja egna data. Det är vidare viktigt att eventuell osäkerhet i data inte drabbar enskilda eller skogsnäringen, samt att bevaka hur förslaget förhåller sig till privat äganderätt och dataskydd.

Regeringen anser att administrativa bördor och dubbelrapportering, utan motsvarande nytta, ska undvikas och kommer därför verka för att existerande strukturer, både internationellt och i medlemsstaterna, används i största mån. Regeringen anser att oproportionerliga kostnader ska undvikas och att förslaget behöver uppnå en högre grad av kostnadseffektivitet och genomförbarhet. Regeringen kommer värna om möjligheten att utforma en kostnadseffektiv nationell skogspolitik och stödjande funktioner som Riksskogstaxeringen. Regeringen värnar om att förslaget inte medför större förändringar av nationella skogsinventeringssystem, för medlemsstater som har välutvecklade sådana, inklusive möjligheten till långa tidsserier. Regeringen är särskilt oroad över de kostnader som kartläggningar med

angivande av en geografisk punkt bedöms innebära, vilka blir särskilt märkbara för länder med stor landareal.

För regeringen är det viktigt att krav på rapportering är direkt kopplat till befintlig EU-lagstiftning, och inte går utöver denna, om inte särskilt motiverat i gränsöverskridande fall. Regeringen noterar att förslaget innehåller ett stort antal delegerade och genomförandeakter och kommer noggrant bevaka att dessa är begränsade till delar som regeringen bedömer inte kan få väsentliga effekter för kostnader och genomförbarhet. Regeringen är även mån om att Sveriges deltagande i internationell rapportering inte påverkas negativt.

Vidare behöver det säkerställas att förslaget inte innebär risk för Riksskogstaxeringens sekretess. Det bör även säkerställas att behovet av skydd för nationell säkerhet och försvar respekteras. Skog som nyttjas av totalförsvaret bör hanteras i enlighet med nationella rutiner och ges nödvändiga undantag från förordningens tillämpningsområde. Det bör även säkerställas att information som är känslig ur försvars- och nationell säkerhetssynpunkt kan undantas från rapporteringskraven.

Regeringen anser vidare att det bör vara fortsatt frivilligt att ta fram integrerad långsiktig planering för skogar och är tveksamma till att en förordning är rätt sätt att uppmuntra till detta.

Mot bakgrund av regeringens budgetrestriktiva hållning bör Sverige verka för att kostnaderna begränsas både på EU-budgeten och statsbudgeten. Eventuella ökade kostnader för den nationella budgeten bör i första hand finansieras genom omprioriteringar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Sverige och Finland har generellt haft samsyn inför att förslaget presenterades. I övrigt är medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

Enligt Skogsstyrelsens övergripande konsekvensbeskrivning är information om skogen viktig för att kunna fatta väl avvägda beslut. Skogsstyrelsen konstaterar att merparten av den data som ingår i lagförslaget redan rapporteras och finns tillgänglig, om än inte med samma detaljeringsgrad. Skogsstyrelsen ser en risk för ökad rapporteringsbörda utan att informationsunderlaget blir påtagligt bättre, samt att det innebär ökat krav på

rapportering och samordning mellan flera nationella dataproducenter. Några delar som saknas idag kan bli mycket kostnadsdrivande. Lagförslaget kan skapa undanträngningseffekter där andra behov av data, som kan vara viktigare ur ett nationellt perspektiv, inte kan prioriteras. Skogsstyrelsen ser även osäkerheter när det gäller följder för den nationella befogenheten och den etablerade praxis i internationella processer.

Enligt SLU:s preliminära konsekvensbeskrivning är SLU:s allmänna uppfattning att förslaget har brister vad gäller förståelsen för vilken information olika kategorier av beslutsfattare behöver samt vilken noggrannhet som kan erhållas vid heltäckande kartering med stöd av satellitbilder. Vidare framför SLU att vissa detaljer bör modifieras för att förslaget ska vara genomförbart utan betydande tillkommande kostnader. För Riksskogstaxeringens del bedömer SLU att förslaget i huvudsak är genomförbart, men kan komma att innebära ökade kostnader. Storleken beror på den slutliga utformningen av lagförslaget, men i nuvarande form innebär det omfattande ökning.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De rättsliga grunderna är artikel 192 (1) (miljö) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att åtgärder på EU-nivå är berättigade utifrån skogsberoende marknadens omfattning och gränsöverskridande natur, och osäkerheter kopplade till klimatförändringar som kräver övervakning av EU-politiken och EU-lagstiftningens effekter, och att med bättre precision och i tid kunna utvärdera behov av att förändra politiska åtgärder för att nå politiska mål. Särskilt viktigt anses det vara för skador (ex. utbrott av granbarkborre, skogsbränder, stormar). Kommissionen anser att skogsövervakningen idag är fragmenterad och att detta hindrar EU från att agera i tid mot stressfaktorer och hot, men även från att dra nytta av kostnadseffektiva lösningar och innovation. Situationen har enligt kommissionen uppstått på grund av att medlemsstaterna har agerat ensamma utan samordning. Kommissionen anser att förslaget är proportionerligt med motiveringen att det anses vara begränsat till vad som behövs för att nå målen. Medlemsstaterna uppges endast vara ålagda samla in skogsdata som är kopplat till EU:s lagstiftning och politiska mål. Vidare uppges att nationella skogsinventeringar ska vara grunden och att förslaget syftar till att använda existerande data och undvika dubbelrapportering. Kommissionen

anser att EU är det enda organet som kan säkerställa ett samstämmigt övervakningsramverk och uppmuntra till frivilliga planer. Förslaget ska enligt kommissionen inte innebära förflyttning av bestämmanderätt från medlemsstaterna till EU utöver det som krävs för harmonisering och standardisering, och ingen förflyttning av bestämmanderätt gällande utförandet av skogsbruk. Kommissionens övergripande bedömning är således att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

Regeringen anser att det finns behov av att analysera om förslagets syfte om att samla in högkvalitativa och jämförbara data inom unionen och möjliggöra att följa framsteg kopplat till EU:s politiska mål, kan uppnås på det sätt som kommissionen föreslår. Det behöver exempelvis tydliggöras om förslaget är nödvändigt för att följa krav i befintlig lagstiftning, eller om detta är möjligt att göra på nationell nivå. Regeringen anser vidare att förväntad nytta i förhållande till kostnaderna som regelverket ger upphov till behöver ytterligare analyseras.

Regeringen konstaterar att förslaget berör frågor som ligger inom nationell kompetens. Det är viktigt att regler på området är ändamålsenliga och ger ett tydligt mervärde. Regeringen kommer därför i det fortsatta arbetet med förslaget verka för att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har presenterats i rådsarbetsgruppen för miljö den 1 december 2023 och i rådsarbetsgruppen för skogsbruk 5 december 2023. På miljørådsmötet den 18 december 2023 hölls en riktlinjedebatt om förslaget. Det är i dagsläget inte bekräftat hur kommande ordförande för rådet avser behandla förslaget. Regeringskansliet planerar för EU-samråd om förslaget i början av 2024 och ytterligare konsekvensbedömningar från de berörda myndigheterna inkommer i februari 2024.

4.2 Fackuttryck/termer

Skogsenheter: enligt lagförslaget definieras *skogsenheter* som geografiskt explicit område som representerar ett tillräckligt stort homogent skogsområde enligt jordobservation och annat lämpligt kompletterande skikt med geografiskt explicit information, som trädtäckning, administrativa gränser, eller topografiska gränser i ett nationellt kartläggningssystem. En svenska motsvarighet för rådande svenska förhållanden har inte ännu klarlagts.

Geografiskt explicit information: enligt lagförslaget definieras *geografiskt explicit information* som information som används och lagras på ett sätt som

tillåter att den kan kartläggas och lokaliseras med specificerad precision och noggrannhet.

2023/24:FPM27

Jordobservation: enligt lagförslaget definieras *jordobservation* som insamling av data om jordens fysikaliska, kemiska och biologiska system genom fjärranalystekniker såsom satelliter eller luftburna plattformar med bildsökande eller andra sensorer, kombinerat med fältdata när lämpligt.

Fältdata: enligt lagförslaget definieras *fältdata* som data insamlad i fält genom ett nätverk av övervakningsstationer (provytor) enligt standardiserade protokoll. Det inkluderar den geografiskt explicita placeringen av mätningen, som georefereras med bl.a. tjänster från *Global Navigation Satellite System*.