

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.10.2008
KOM(2008) 645 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**Bekämpande av avskogning och skogsdegradering för att motverka klimatförändringen
och minskningen av den biologiska mångfalden**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**Bekämpande av avskogning och skogsdegradering för att motverka klimatförändringen
och minskningen av den biologiska mångfalden**

(Text av betydelse för EES)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	SAMMANFATTNING	3
2.	PROBLEMET MED AVSKOGNING OCH SKOGSDEGRADERING	4
2.1.	Fenomenens takt och omfattning	4
2.2.	Orsaker till avskogningen	4
2.3.	Avskogningens konsekvenser	5
3.	ATT BEKÄMPA AVSKOGNINGEN	6
3.1.	EU:s föreslagna globala mål	6
3.2.	Åtgärdsområden	6
4.	EU-POLITIKENS BIDRAG	8
4.1.	Skärpning av befintlig politik	8
4.2.	Finansieringsnivå, finansieringskällor och mekanismer för att ta itu med avskogningen	10
5.	AVSKOGNINGEN MOT BAKGRUND AV UNFCCC	11
5.1.	Åtgärd på kort sikt: att inrätta mekanismen <i>Global Forest Carbon Mechanism</i>	12
5.2.	Perspektiv på längre sikt: att på prov låta koldioxidmarknaderna omfatta avskogningen	13
6.	FÖRBEREDELSE	13

1. SAMMANFATTNING

Skogarna täcker omkring 30 % av världens markareal och skapar många olika ekonomiska och sociala fördelar. De ger stora miljöfördelar på områdena biologisk mångfald och klimatförändring. De tropiska skogarna är bland de viktigaste livsmiljöerna för den biologiska mångfalden och de står för viktiga funktioner i ekosystemen, såsom vattenrening och förebyggande av erosion. 1,6 miljarder människors uppehälle är i viss mån beroende av skogens resurser och 60 miljoner människor i ursprungsbefolkningar är direkt beroende av skogen för sin överlevnad. Skogarna lagrar också stora mängder koldioxid, vilket förhindrar att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären ökar ytterligare.

Skogarna hotas av avskogning och degradering. Enligt FAO:s beräkningar försvinner ungefär 13 miljoner hektar skog varje år. Avskogningen svarar för ungefär 20 % av världens koldioxidutsläpp (IPCC, 2007), vilket är mer än EU:s totala utsläpp av växthusgaser. Att minska avskogningens utsläpp kommer därför att vara väsentligt för att vi ska kunna uppnå vårt mål att begränsa den globala uppvärmningen till 2 grader Celsius. Det är också ett kostnadseffektivt sätt att bekämpa klimatförändringen. Att skydda skogarna kommer också att skapa fördelar för den biologiska mångfalden och uppehållet för världens fattiga.

Det är dags att vidta kraftfulla åtgärder. Det centrala i EU:s föreslagna åtgärder är målet att stoppa minskningen av världens skogstäcke senast 2030 och att minska den totala tropiska avskogningen med minst 50 % senast 2020 i förhållande till dagens nivåer.

Avskogningen är en central fråga i FN:s klimatförhandlingar (handlingsplanen från Bali¹). Förberedelserna inför ett klimatavtal i Köpenhamn ger en unik möjlighet att ta itu med avskogningsproblemen. EU bör lyssna till kraven på åtgärder. De förslag som presenteras i det här meddelandet bör utgöra grunden för EU:s ståndpunkt vid den kommande klimatkonferensen i Poznan.

I början av 2009 kommer kommissionen att lägga fram ett meddelande om EU:s mandat inför förhandlingarna i Köpenhamn. I överensstämmelse med slutsatserna från EU:s toppmöte i juni 2008 kommer meddelandet att innehålla en övergripande strategi för att öka finansieringen av åtgärder för att bekämpa klimatförändringen, inbegripet avskogningen. Om resultat ska åstadkommas i Köpenhamn måste EU samla sina insatser och resurser och visa en enad front för att på så vis kunna få stöd från partnerländerna.

EU:s politik på flera områden måste intensifieras om avskogningen ska kunna bekämpas. I samband med de nuvarande klimatförhandlingarna föreslås dessutom två konkreta och ambitiösa åtgärder:

(i) Att det inrättas ett nytt instrument för att mobilisera betydande finansiering för att bekämpa avskogning och skogsdegradering: *Global Forest Carbon Mechanism*. (ii) Att avskogningen på prov inbegrips i koldioxidmarknaderna.

Avsikten med det här meddelandet är inte att ge slutgiltiga svar på de många frågorna om avskogning. Syftet är snarare att fastställa huvudlinjerna i EU:s åtgärd, att uppmana alla

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

berörda parter att ge betydande stöd och att se till att en rad initiala åtgärder förverkligas som kommer att ge grunden för kraftfulla globala åtgärder för att motverka avskogningen.

2. PROBLEMET MED AVSKOGNING OCH SKOGSDEGRADERING

2.1. Fenomenens takt och omfattning

Mellan 1990 och 2005 försvann mer än 3 % av världens skogstäck. De årliga minskningarna uppgår till 13 miljoner hektar (FAO, 2005), vilket är ett område som ungefär motsvarar Greklands storlek. Ungefär 96 % av den senaste tidens avskogning har skett i de tropiska områdena (figur 1) och de största nettoförlusterna av skogstäck mellan 2000 och 2005 registrerades i tio länder² (FAO, 2007). Under samma period expanderade skogstäck i andra regioner, bland annat EU, Japan och Kina, medan det var relativt stabilt i Indien. De åtgärder som vidtas måste koncentreras på tropiska skogarna, med tanke på dels dessa skogars globala påverkan på klimatet, dels den biologiska mångfald som finns där³.

Degraderingen av de tropiska skogarna är en närliggande fråga som också har stor betydelse för klimatet och den biologiska mångfalden. Fenomenet tar sig olika uttryck, är svårt att definiera⁴ och kan inte alltid mätas exakt. Det kan inte hanteras på samma sätt som avskogningen, men måste behandlas för att skogsstrategierna ska bli sammanhängande och allsidiga.

Figur 1: Områden i världen som avskogas. Röda områden är de viktigaste fronterna för aktiv avskogning (Källa: MEA, 2005)



2.2. Orsaker till avskogningen

Det finns många orsaker till avskogningen. De är dessutom komplicerade och samverkar på olika sätt på olika platser⁵. Den viktigaste direkta orsaken till skogsförstörelsen är typiskt sett förändrad markanvändning. Lönsam alternativ markanvändning med högt marknadsvärde, såsom införskaffande av råvaror, skapar incitament för avskogning. I många fall kan också infrastrukturutvecklingen bidra till avskogningen. Den viktigaste bakomliggande orsaken är

² Brasilien, Indonesien, Sudan, Myanmar, Zambia, Tanzania, Nigeria, Kongo, Zimbabwe och Venezuela.

³ Omkring hälften av världens växt- och djurarter finns i de tropiska skogarna, och många av dessa hotas av utrotning.

⁴ FAO definierar det som en långsiktig minskning av de fördelar som skogarna ger, inbegripet kol, trä, biologisk mångfald och andra varor och tjänster.

⁵ Mer information ges i konsekvensbedömningen.

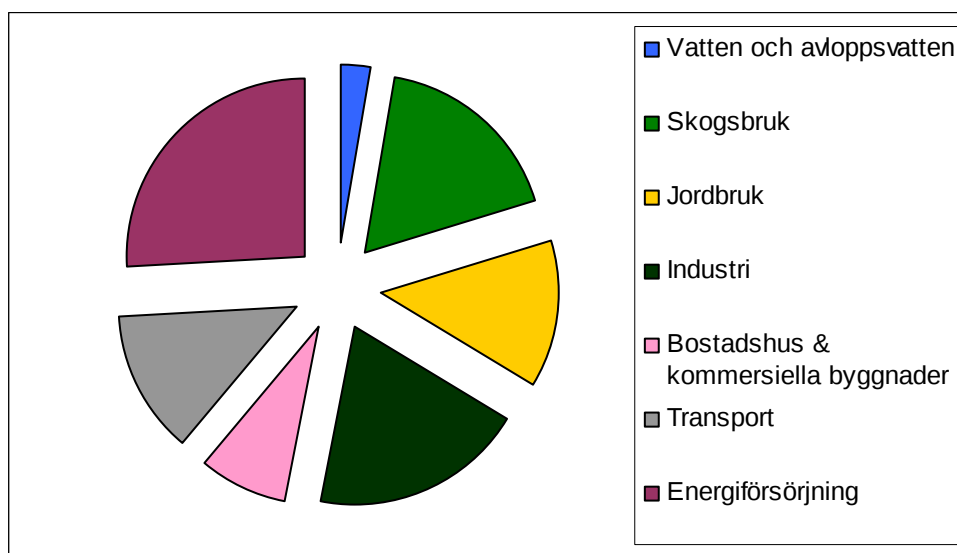
ineffektiva styrelseformer tillsammans med dåligt genomförda strategier för markanvändning och osäkra system för markinnehav. För att en global strategi mot avskogning ska kunna bli effektiv måste den direkt inriktas på dessa faktorer.

2.3. Avskogningens konsekvenser

Avskogningen har olika negativa miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser, framför allt för klimat, biologisk mångfald och fattigdom⁶.

Avskogningen svarar för ungefär 20 % av de totala koldioxidutsläppen (ca 5,8 gigaton – se figur 2).⁷ Vid sidan av utsläppen av koldioxid från träd genom nedbrytning av biomassa och bränning, genereras också utsläpp från marken, till exempel vid bränning av djupa torvjordar i avskogade områden. Andra konsekvenser för klimatförändringen är till exempel förändringar av den kvantitet energi som reflekteras av jordens yta, och skogarnas komplicerade samspel med kemiska och hydrologiska förhållanden i atmosfären.

Figur 2: Utsläpp av växthusgaser under 2004 per sektor. Uppgifterna för skogsbruket inbegriper koldioxidutsläpp från avskogning, nedbrytning av biomassa som finns kvar på marken efter avverkning och avskogning, torvbränder och nedbrytning av utdikade torvjordar (IPCC 2007).



Avskogningen är också en viktig *faktor bakom minskningen av den biologiska mångfalden*. Framför allt i de tropiska skogarna finns ungefär hälften av alla landlevande arter och dessa skogar har en central roll för biosfärens funktion. En fortsatt avskogning kommer att leda till en betydande minskning av den biologiska mångfalden, bland annat artutrotning och förlust av varor och tjänster i samband med detta (Sukhdev et al. 2008). Om ingenting görs beräknas skogsrelaterade varor och tjänster till ett värde av 5 % av världens BNP att försvinna fram till 2050 (COPI, 2008).

⁶ Se fotnot 4.

⁷ Beräkningar från IPCC (FN:s klimatpanel) för 1990-talet.

Slutligen avlägsnas genom avskogningen det skydd som naturliga skogar ger mot stormar, översvämningar och extrema skiftningar i de lokala vädermönstren. Avskogningen kan också få negativa sociala konsekvenser för *fattigdomen*, inte bara eftersom många av världens fattiga är beroende av skogen för sitt uppehälle, utan även på grund av skogens ekosystemfunktioner. Avskogningen har också betydande negativa konsekvenser för människors hälsa genom att luftföroreningarna ökar och insektsburna sjukdomar sprids, såsom malaria.

3. ATT BEKÄMPA AVSKOGNINGEN

3.1. EU:s föreslagna globala mål

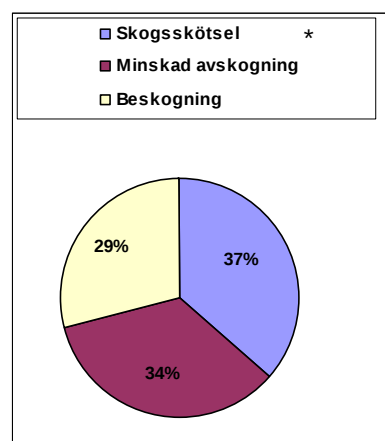
För att EU:s mål att begränsa klimatförändringen till 2 grader Celsius över de förindustriella nivåerna ska kunna uppnås, måste de globala utsläppen senast 2050 minska med minst 50 % i förhållande till 1990 års nivåer. En sådan minskning kan inte åstadkommas om det inte vidtas omfattande åtgärder för att bekämpa avskogningen.

EU bör vid förhandlingarna inom UNFCCC (Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar) om den framtida klimatordningen arbeta för att man senast 2030 ska ha stoppat minskningen av det globala skogstäcket och senast 2020 ha minskat den totala tropiska avskogningen med minst 50 % jämfört med de nuvarande nivåerna. Målen kommer att eftersträvas vid förhandlingarna inom UNFCCC och väntas ge fördelar när det gäller klimatförändring och biologisk mångfald fram till 2020.

3.2. Åtgärdsområden

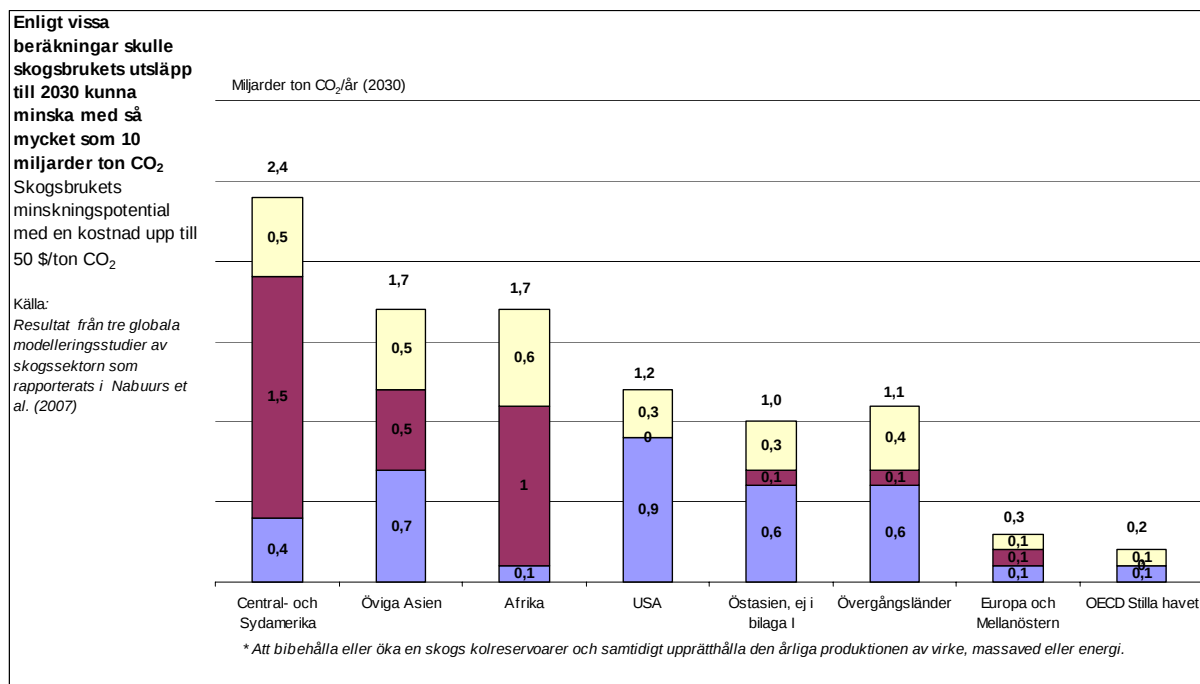
Figur 3 visar åtgärdernas stora potential för minskning av utsläpp fram till 2030 i olika delar av världen, upp till ett marknadspris på kol på 40 euro per ton koldioxid:

Figur 3: Skogsrelaterad potential för minskning av utsläppen av växthusgaser i olika regioner i världen



Totalt globalt, %

100 % = 9,6 miljarder ton CO₂



EU måste ha en ledande roll när det gäller att utforma den globala politiken för att motverka avskogningen. Gemenskapen och medlemsstaterna måste samarbeta för att samla resurserna och se till att åtgärderna kompletterar varandra. Man måste bekämpa avskogningen på flera fronter:

För det första är stärkta styrelseformer på skogsområdet och stärkta institutioner på lokal och nationell nivå en förutsättning för att effektiva åtgärder ska kunna vidtas.

För det andra bör det uttryckligen erkännas att ekonomin är en av de främsta drivkrafterna bakom avskogningen. Skogar förstörs eftersom det är mer lönsamt på kort sikt att använda marken för andra ändamål än att bevara skogen. För att en politik ska bli effektiv måste värdet av de tjänster som skogarna tillhandahåller kompenseras.

För det tredje kan inte en övergripande politik för att bekämpa avskogningen bortse från *efterfrågesidan* och konsumenternas ansvar. EU:s interna och externa politik på olika områden kan bidra till att det övergripande målet kan uppnås.

För det fjärde utgör de internationella klimatförhandlingarna en unik möjlighet att komma till rätta med avskogningen, eftersom avskogningen är *en global fråga som kräver en global lösning* och syftet är att stabilisera koldioxidutsläppen på en acceptabel nivå och stoppa minskningen av den biologiska mångfalden. I förhandlingarna bör hänsyn tas till den biologiska mångfalden, mot bakgrund av FN:s konvention om biologisk mångfald⁸.

För det femte, om politiken ska utformas och genomföras på rätt sätt, måste den baseras på *högkvalitativ information*. Befintliga skogsprogram för övervakning och bedömning är varken kompletta eller integrerade. Det krävs en mer övergripande vetenskapligt baserad strategi för att underbygga politiska beslut och övervaka genomförandet.

⁸ På den nionde konferensen för parterna till FN:s konvention om biologisk mångfald inrättades en särskild teknisk expertgrupp för biologisk mångfald och klimatförändring som ska tillhandahålla information om biologisk mångfald till UNFCCC-processerna.

4. EU-POLITIKENS BIDRAG

4.1. Skärpning av befintlig politik

Skogsbruket berörs inte bara av politiken inom skogssektorn. Den interna och externa EU-politiken på många områden har indirekta konsekvenser för avskogningen och främjar ibland överexploatering eller förändrad markanvändning, vilket direkt bidrar till avskogningen. Olika sektorer och politiken på olika områden, såsom *handel, energi, jordbruk, livsmedelstrygghet och utvecklingssamarbete*, kan spela en viktig roll för att bidra till att bevara världens skogar.

4.1.1. EU:s politik för att främja timmer och trävaror som är hållbart producerade

EU är en stor konsument av timmer och trävaror som importeras från hela världen. Under 2005 importerades 83 miljoner m³ timmer och trävaror till EU-marknaden⁹. Importen av timmer och trävaror som avverkats olagligt¹⁰ beräknas uppgå till 16 miljoner m³, vilket utgör mer än 19 % av importen från alla länder¹¹.

EU kan bidra till att främja en hållbar skogsskötsel på olika sätt:

- a) Genom handlingsplanen för *skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (Flegt)*, där utvecklingen av de frivilliga partnerskapsavtalen med timmerproducerande länder är central. Genom de här avtalen kommer det att garanteras att exporten från dessa länder omfattas av en licens som visar att timret har avverkats på ett lagligt sätt. Genom avtalen upprättas också en ram för att ta itu med problem som gäller styrelseformer och efterlevnad av lagstiftningen, och som ofta ligger bakom avskogning och skogsdegradering. Det råder alltså kraftig samverkan mellan Flegt och insatserna för att bekämpa avskogningen.
- b) En annan åtgärd (inom ramen för handlingsplanen för Flegt) är en förordning som inför en skyldighet för EU:s aktörer att minimera risken för att timmer och trävaror som avverkats olagligt kommer in i deras leveranskedja. Kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning för att detta mål ska kunna uppnås.
- c) Att minska avskogningens utsläpp är också en prioritering för den globala klimatförändringsalliansen som EU tagit initiativ till och som inriktas på fattiga utvecklingsländer. Alliansen utgör en plattform för dialog och utbyte av god praxis för att bekämpa både fattigdomen och klimatförändringen. Dess arbete stöder de internationella förhandlingarna om ett klimatförändringsavtal efter 2012.
- d) Genom att fortsätta att bidra till *befintliga internationella forum*, såsom Internationella organisationen för tropiskt timmer, konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Cites) och UNFF (FN:s skogsforum), och ägna mer uppmärksamhet åt 2015 års översyn av UNFF:s icke-rättsligt bindande instrument om skogar.
- e) Genom *strategier för grön offentlig upphandling*, som innebär att myndigheter i EU kan skapa en efterfrågan på timmer som avverkats på ett lagligt och hållbart sätt.

⁹ Med undantag av pappersmassa och papper.

¹⁰ Alla träprodukter med undantag av pappersmassa och papper.

¹¹ Även import från icke-tropiska länder. COMTRADE, 2007; Turner et al., 2007.

- f) Genom att främja instrument såsom *miljömärkning* och uppmuntra system för *skogscertifiering* liksom upphandling inom den privata sektorn som främjar hållbart timmer.
- g) Genom att utforma hållbarhetskriterier för trä och annan biomassa som används för produktion av förnybar energi.
- h) Europeiska initiativ, såsom GMES (Global övervakning för miljö och säkerhet)¹² och projektet TREES (*Tropical Ecosystem Environment observation by Satellite*), kan spela en viktig roll när det gäller att övervaka förändringar av markanvändning och avskogningstrender.

4.1.2. EU:s politik rörande icke-träprodukter

Det finns samband mellan efterfrågan på jordbruksråvaror och trycket på markanvändning. Det råder också en konflikt mellan behovet av att öka livsmedelsproduktionen och behovet av att hejda avskogningen. Jordbruksproduktionen bör öka utan att avskogningen ökar, vilket kräver betydande investeringar för att öka avkastningen på befintlig jordbruksmark. Man bör eftersträva att intensifiera jordbruksforskningen för att förbättra jordbrukets produktivitetstillväxt i utvecklingsländerna på ett hållbart sätt.

Utvecklingen av biobränslen bör vara hållbar. Man måste därför se till att utvecklingen av den inhemska produktionen och importen inte äventyrar ansträngningarna för att skydda skogarna eller mer allmänna prioriteringar som rör den biologiska mångfalden. Det håller på att tas fram lämpliga kriterier på EU-nivå för att detta ska bli möjligt¹³.

Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald och efter parternas senaste konferens i Bonn (COP 9), utarbetas riktlinjer rörande biologisk mångfald när det gäller biobränslens hållbarhet, vilket bör bidra till att internationellt samförstånd kan uppnås. Kommissionen kommer att spela en aktiv roll i uppföljningen för att se till att detta blir en framgång.

När det gäller politikens samstämmighet åtar sig kommissionen följande:

- Att bedöma konsekvenserna av framtida EU-initiativ och internationella initiativ som rör avskogning, även sådana som inte är direkt knutna till skog och timmer/träprodukter.
- Att se till att översyner och konsekvensbedömningar av handelspolitiska och jordbrukspolitiska avtal även i fortsättningen omfattar en särskild analys av de troliga konsekvenserna för avskogningen.
- Att genomföra miljökonsekvensbedömningar i samband med strategidokument för olika länder, vilka utgör riktlinjer för politiken för utvecklingsbistånd.
- Att undersöka konsekvenserna av EU:s konsumtion av importerade livsmedel och andra varor (t.ex. kött, sojaböner, palmolja och metallmalmer) som kan bidra till avskogningen. På grundval av detta skulle olika åtgärder för att minska sådana konsekvenser kunna övervägas.

¹² Kallas nu Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm

¹³ KOM(2008) 19.

- Att förbättra jordbruksproduktiviteten, framför allt genom att intensifiera forskningen för att förbättra jordbrukets produktivitet och hållbarhet i utvecklingsländerna. Kommissionen har beslutat att fördubbla sitt stöd till internationell jordbruksforskning från 2008 till i genomsnitt 63 miljoner euro per år under de tre närmaste åren.
- Att fortsätta den översyn som inletts genom antagandet av den första rapporten om konsekvens i utvecklingspolitiken¹⁴. Detta är viktigt för att EU ska kunna stödja utvecklingsländernas insatser för att uppnå utvecklingsmålen i millenniedeklarationen.

4.2. Finansieringsnivå, finansieringskällor och mekanismer för att ta itu med avskogningen

För att man ska lyckas bekämpa avskogningen måste finansieringen öka betydligt så att det kan ges nödvändigt bistånd för kapacitetsuppbyggnad till utvecklingsländerna och skapas incitament för att motverka orsakerna till avskogning.

I kostnadsanalysen för skogsskydd i den konsekvensbedömning som åtföljer detta meddelande beräknas att mellan 15 och 25 miljarder euro per år skulle behövas för att avskogningen ska kunna halveras till 2020¹⁵.

Det krävs mer arbete för att beräkna finansieringsbehoven, men det står klart att de industrialiserade länderna måste avsätta stora resurser för att bidra till att bekämpa avskogningen i utvecklingsländerna inom ramen för den framtida internationella klimatordningen. Denna finansiering kommer att komplettera utvecklingsländernas ekonomiska och andra insatser och måste komma från både offentliga och privata källor. För att finansieringsmekanismerna ska kunna fungera effektivt måste

- utvecklingsländerna först ges det ekonomiska och tekniska stöd som de behöver för att bygga upp sin kapacitet och stärka sina institutioner,
- insatser görs för att lösa tekniska problem (t.ex. övervakning och kontroll),
- resultat kunna bedömas och belönas mot bakgrund av överenskomna referensvärden,
- mekanismerna bygga på nuvarande och verifierad praxis för stöd och följa principerna om sund ekonomisk förvaltning.

På EU-nivå behövs finansiering av lämplig storlek under perioden 2013–2020 för att bekämpa avskogningen, framför allt i form av stöd till utvecklingsländerna för att bromsa och stabilisera takten när det gäller avskogning och skogsdegradering och sedan vända utvecklingen.

Hur stor finansieringen blir kommer att avgöras av vilka åtgärder för att minska utsläppen som utvecklingsländerna vidtar.

¹⁴ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SEK(2008) 434.

¹⁵ Punkt 5.2.2 i konsekvensbedömningen.

- I dagsläget är det inte realistiskt att föra in koldioxidkrediter för skogsbruk i EU:s system för utsläppshandel. Utsläppen från avskogning är ungefär tre gånger så stora som de utsläpp som regleras i EU:s system för utsläppshandel. Eftersom det här systemet i dagsläget är det enda större fungerande handelssystemet i världen, skulle det skapas stora obalanser mellan efterfrågan och utbud i systemet om företag fick möjlighet att köpa koldioxidkrediter för oavskogade områden¹⁶. Det finns också olösta frågor om övervakning, rapportering, kontroll och ansvar. Koldioxidkrediter för skogsbruk är tillfälliga och måste därför ersättas efter en tid. Om ett företag upphör med sin verksamhet måste någon annan således ta över ansvaret för att garantera den miljömässiga integriteten.

Därför bör EU bara överväga att erkänna sådana krediter inom systemet för utsläppshandel som ett komplement och på längre sikt, dvs. efter 2020, och förutsatt att vissa villkor är uppfyllda (framför allt balans mellan utbud och efterfrågan och villkor för ansvar). När väl andra system för utsläppshandel har inrättats och knutits till varandra, och en större efterfrågan på utsläppsminskningar skapats, skulle det också kunna bli möjligt att använda koldioxidkrediter för skogsbruk för att finansiera skogsskyddet.

- En stor del av EU:s finansiering skulle dock kunna komma från intäkterna från auktionering av utsläppsrätter inom systemet för utsläppshandel. Enligt den föreslagna ändringen av direktivet om systemet för utsläppshandel från januari 2008¹⁷, bör minst 20 % av intäkterna från auktioneringen användas för att stödja klimatmålen, bland annat bekämpandet av avskogningen. Europaparlamentet och rådet har nyligen gett sitt stöd för att intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter inom luftfartssektorn används för att minska utsläppen, bland annat genom att förhindra avskogning.

Auktioneringen av utsläppsrätter beräknas kunna ge årliga intäkter på 30–50 miljarder euro för EU:s medlemsstater fram till 2020. Om 5 % av de här intäkterna öronmärks för globala insatser för att bekämpa avskogningen skulle 1,5–2,5 miljarder euro kunna avsättas 2020.

- Åtgärderna för att bekämpa avskogningen måste stödjas även på andra sätt än genom incitament. Det krävs finansiering för att förbättra styrelseformerna och lösa tekniska problem (såsom övervakning med hjälp av satellit eller annan teknik). Utvecklingsbistånd från Europeiska gemenskapen och EU:s medlemsstater skulle kunna användas för arbetet med dessa problem. Biståndet kan ges via befintliga kanaler på nationell nivå liksom genom internationella och multilaterala mekanismer som inrättats för detta ändamål.
- De här källorna till offentlig finansiering bör kompletteras med privat finansiering.

5. AVSKOGNINGEN MOT BAKGRUND AV UNFCCC

EU bör arbeta för att upprätta en incitamentsordning med internationellt stöd för att minska avskogningen och skogsdegraderingen i utvecklingsländerna, inom ramen för UNFCCC:s framtida globala avtal för 2013–2020 .

Ordningen skulle vara öppen för alla utvecklingsländer som ratificerar det framtida avtalet och kunna bidra till det globalt överenskomna målet för utsläppsminskning inom den framtida

¹⁶ *Deforestation credits.*

¹⁷ KOM(2008) 16.

internationella klimatramen. Länderna skulle då åta sig att vidta nationella åtgärder för att minska utsläpp från avskogning och skogsdegradering.

Det föreslås en strategi som bygger på två åtgärder:

- (1) Att man inrättar mekanismen *Global Forest Carbon Mechanism*.
- (2) Att man på prov låter koldioxidmarknaderna inbegripa avskogningen.

5.1. Åtgärd på kort sikt: att inrätta mekanismen *Global Forest Carbon Mechanism*

EU:s mål skulle vara att göra det möjligt för utvecklingsländerna att bidra till det globalt överenskomna målet för utsläppsminskning genom att de vidtar åtgärder för att minska utsläppen från avskogning och skogsdegradering.

Det bör inrättas en global mekanism kallad *Global Forest Carbon Mechanism* (GFCM). Även om man måste se över hur mekanismen ska fungera institutionellt och praktiskt och då ta hänsyn till befintliga arrangemang, för att mekanismen ska bli effektiv, kommer följande att vara väsentligt:

- De utvecklingsländer som ratificerar det framtida avtalet och åtar sig att vidta åtgärder för att minska avskogningen inom ramen för ordningen ska kunna delta.
- Mekanismen bör koncentreras på minskade utsläpp från avskogning och skogsdegradering. Man måste hitta nya sätt att hjälpa utvecklingsländerna att bevara sina skogar och minska risken för internationellt koldioxidläckage.
- Den bör stödja kapacitetsuppbyggnaden i utvecklingsländerna.
- Hela länder måste delta och de måste se till att hela skogssektorn omfattas för att det ska ges finansiering. På så vis minskar risken för koldioxidläckage inom respektive land (i stora länder skulle det kunna bli fråga om regionalt genomförande med regionala skillnader).
- Hänsyn bör tas till vikten av att det skapas andra positiva effekter i så stor utsträckning som möjligt, såsom att den biologiska mångfalden skyddas och fattigdomen bekämpas. När andra positiva effekter kan bedömas skulle de ekonomiska incitamenten kunna koncentreras på de åtgärder som ger störst sådana effekter. Arbetet på områdena klimatförändring och biologisk mångfald inom ramen för konventionen om biologisk mångfald bör direkt beaktas vid förhandlingarna inom UNFCCC.
- Resultaten av ansträngningarna för att minska utsläppen måste utvärderas, övervakas och redovisas på nationell nivå, och det måste göras oberoende kontroller av dessa minskningar.
- Det ekonomiska stödet till ett lands åtgärder för att bekämpa avskogning och skogsdegradering skulle **bygga på prestanda** och ges på grundval av kontrollerade resultat.
- Det skulle krävas att det finns effektiva styrelseformer på skogsområdet och att rättigheterna för de befolkningar som är beroende av skogen iakttas.

- Principen om gemensamt men differentierat ansvar bör beaktas när man utformar instrumenten för ekonomiskt stöd inom ramen för mekanismen.

5.2. Perspektiv på längre sikt: att på prov låta koldioxidmarknaderna omfatta avskogningen

Offentlig finansiering är det lämpligaste sättet att påskynda flera viktiga verksamheter, framför allt kapacitetsuppbyggnad, tekniskt stöd till styrelseformer på skogsområdet och utveckling av nödvändig teknisk kunskap för att övervaka och genomföra åtaganden. Offentlig finansiering är också det mest realistiska sättet att ge incitament för att bekämpa avskogningen under perioden 2013–2020. Det är dock inte det enda möjliga sättet att ge sådana incitament och från EU:s sida bör man också vara beredd att undersöka vilka bidrag som skulle kunna ges via lämpligt utformade marknadsstrategier.

Under perioden 2008–2012 tas hänsyn till nybeskogning och återbeskogning, inom strikta kvantitativa gränser, för att avgöra om regeringar uppfyllt sina åtaganden enligt klimatkonventionen, och beskogningen kan ge krediter inom mekanismen för en ren utveckling (CDM). Detta bör inom de nuvarande gränserna fortsätta även efter 2012. Dessutom kommer kommissionen att undersöka om det är lämpligt att erkänna koldioxidkrediter för oavskogade områden när det gäller **regeringars uppfyllande av åtaganden enligt klimatkonventionen**. Vissa förhandsvillkor måste vara uppfyllda för att det ska vara realistiskt att låta koldioxidmarknaderna omfatta även skog.

1. Det krävs ett internationellt avtal med ambitiösa åtaganden på medellång sikt för att minska utsläppen. Detta är nödvändigt för att skapa en tillräckligt stor efterfrågan på utsläppsminskningar, så att de industrialiserade länderna verkligen minskar sina utsläpp i stället för att kompensera dem med koldioxidkrediter.
2. Liksom när det gäller ny- och återbeskogningsprojekt inom ramen för CDM måste de ytterligare effekterna på koldioxidutsläppen av att avskogningen minskar bli föremål för lämplig övervakning och kontrolleras på ett oberoende sätt.
3. Man måste lösa problem som gäller koldioxidkrediter för skog på lång sikt liksom ansvarsproblem. Därför behövs en ny sektorsmekanism för att förebygga problem med koldioxidläckage och se till att det uppstår fördelar när det gäller nettoavskogning.

Det bör inte vara aktuellt att låta EU:s system för utsläppshandel omfatta koldioxidkrediter för skogsbruk förrän efter 2020 och efter det att man grundligt undersökt erfarenheterna av att ta hänsyn till krediter för oavskogade områden när det gäller **regeringars uppfyllande av åtaganden enligt klimatkonventionen**.

Om man bara tar hänsyn till koldioxidfrågan ses skogarna som rena kolreservoarer utan att man belönar andra viktiga funktioner i skogarnas ekosystem vars värde kan vara betydligt högre. Även detta problem måste lösas.

6. FÖRBEREDELSE

Det krävs omfattande förberedelser för att mekanismen *Global Forest Carbon Mechanism* ska kunna fungera 2013 och för att man ska kunna undersöka om det är möjligt att låta koldioxidmarknaderna omfatta även skogen. Det finns redan bidragsgivare på detta område.

Om vi aktivt ska kunna leda arbetet med att bekämpa avskogningen måste EU förbereda sig på att ta initiativet på flera områden. Det gäller bland annat att hjälpa utvecklingsländerna att bygga upp kapacitet, stärka styrelseformerna på skogsområdet och komma till rätta med kunskapsbristerna. EU skulle kunna stödja initiativ som nyligen tagits, t.ex. FN:s REDD-program¹⁸. Den globala klimatförändringsalliansen är också ett lämpligt forum för att främja dialogen med utvecklingsländerna om avskogning och för att utarbeta uppföljningsåtgärder för att vidareutveckla de gemensamma insatserna mot avskogningen.

För att en effektiv politik ska kunna bedrivas krävs information och övervakningssystem av hög kvalitet. Framför allt övervakningen av skogsdegraderingen kommer att kräva både riktade åtgärder och överenskomna definitioner och kriterier. En försiktig strategi bör följas för att se till att osäkerheter inte leder till att utsläppsminskningarna överskattas.

Utvecklingen av mjukvaruteknik och satellit- och kommunikationsteknik har skapat billigare och lättillgängligare verktyg för övervakning av skogen. Man måste dock prioritera arbetet med att komma till rätta med de brister som finns kvar. Ländernas kapacitet måste utvecklas så att det kan inrättas högkvalitativa nationella övervaknings- och kontrollsystem för att mäta framsteg och garantera efterlevnad. I detta sammanhang kan man bygga vidare på EU:s initiativ och metoder som redan genomförts av Gemensamma forskningscentret eller andra program, såsom Kopernikus, det globala systemet av jordobservationssystem (GEOSS) och *Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics*. Regionala initiativ såsom *Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale* bör också främjas och genomföras i andra tropiska regioner.

För att föra processen vidare och som förberedelse inför Köpenhamn, har kommissionen för avsikt att arrangera en konferens, där kommissionens förslag kommer att diskuteras. Berörda parter kommer att inbjudas och lämpliga uppföljningsåtgärder kommer att utarbetas.

¹⁸ FAO:s, UNEP:s och UNDP:s gemensamma initiativ för att stödja utvecklingsländernas förberedelser för REDD-mekanismen.