

Rapport om

**halvtidsutvärderingen av genomförandet av EU:s
handlingsplan för skog**
Ramavtal nr 30-CE-0227729/00-59

Kort sammanfattning

November 2009

Halvtidsutvärdering av genomförandet av EU:s handlingsplan för skog

Ramavtal nr 30-CE-0227729/00-59

Kort sammanfattning

Syfte med halvtidsutvärderingen av EU:s handlingsplan för skog

Syftet med halvtidsutvärderingen av EU:s handlingsplan för skog (2007–2011) är att bedöma om genomförandet går planenligt när det gäller att uppfylla handlingsplanens mål, om målen hittills har uppnåtts, om handlingsplanen har resulterat i några sideeffekter och om de använda instrumenten är relevanta, effektiva och verkningsfulla.

Huvudsakliga resultat av halvtidsutvärderingen och rekommendationer

Genomförandet av EU:s handlingsplan för skog pågår i enlighet med arbetsprogrammet 2007–2011 och genomförandet är effektivt.

Det kan inte förväntas att handlingsplanen efter endast två års genomförande ska ha haft någon inverkan vad gäller de särskilda målen att förbättra konkurrenskraften på längre sikt, förbättra och skydda miljön samt bidra till livskvaliteten. På grundval av resultaten av undersökningarna i samband med halvtidsutvärderingen kan det emellertid konstateras att genomförandet av handlingsplanen går planenligt och att verkliga framsteg har gjorts för att öka samordningen mellan olika politikområden, förbättra samstämmigheten mellan kommissionens åtgärder, förbättra genomförandet i medlemsstaterna samt öka medvetenheten om de olika situationer och frågor som rör skogarna och utvecklingen av skogssektorn i olika delar av EU. Dessa framsteg innebär i praktiken inga större förändringar, men handlingsplanen bidrar till en mer samordnad strategi för skogsrelaterade åtgärder i EU.

Utvärderingstema 1: Förbättra konkurrenskraften på längre sikt

Genom de tillfälliga arbetsgrupperna inom ständiga kommittén för skogsbruk och de undersökningar som gjorts inom ramen för EU:s handlingsplan för skog har expertis som kan stödja genomförandet av handlingsplanen mobiliserats på ett effektivt och verkningsfullt sätt. Vidare kan en indirekt inverkan på konkurrenskraften förväntas, t.ex.

genom de kunskaper som erhållits genom undersökningarna, en bättre definition av prioriteringarna, ökade anslag inom det sjunde ramprogrammet till forskningen inom skogssektorn i EU och genom det stöd som tillhandahålls genom politiken för landsbygdsutveckling. Ett antal medlemsstater har uppgett att handlingsplanens betoning på t.ex. bioenergi, andra skogsprodukter och skogstjänster än trä samt forskningsanslag har inverkat på den nationella agendan.

Det finns inga öronmärkta ekonomiska medel för genomförandet av handlingsplanen, men medlemsstaterna har angett att såväl EU-medel som nationella medel används för att förbättra skogssektorns konkurrenskraft.

EU:s handlingsplan för skog når ut till viktiga politiska beslutsfattare och berörda parter i den utsträckning dessa deltar i ständiga kommittén för skogsbruk, den rådgivande gruppen för skog och kork eller kommissionens avdelningsövergripande arbetsgrupp för skogsfrågor. Arbetssättet i ständiga kommitténs tillfälliga arbetsgrupper har förstärkt dialogen, och det deltagande arbetssättet kan förväntas underlätta spridningen av handlingsplanens resultat. Det är dock svårt att vid en halvtidsutvärdering visa denna inverkan som specifika åtgärder som har vidtagits till följd av handlingsplanen.

Nyckelåtgärderna inom tema 1 avser den ekonomiska aspekten av hållbart skogsbruk och är inriktade på att öka sektorns konkurrenskraft. Ekonomisk lönsamhet är en viktig pelare för ett hållbart skogsbruk och är av avgörande vikt för att bevara skogarna och de många fördelar de erbjuder samhället. Att förbättra skogssektorns konkurrenskraft på längre sikt är därför ett av de huvudsakliga målen på EU-nivå. För att EU:s handlingsplan för skog ska få en effektivare och mer verkningsfull inverkan krävs en bredare spridning till grupper utanför de organisationer som genomför handlingsplanen. Resultaten av handlingsplanen bör i varje fall spridas till viktiga politiska beslutsfattare och berörda parter i angränsande sektorer, t.ex. inom områdena energi, miljö och jordbruk.

Huvudsakliga rekommendationer för tema 1:

- En uppföljning bör göras av den verksamhet som genomförts 2007–2009 inom handlingsplanens mål 1, i syfte att synliggöra hur resultaten av handlingsplanen bidrar till genomförandet i EU och på nationell nivå.
- För att göra handlingsplanen mer känd i skogssektorn, men även bland viktiga politiska beslutsfattare och berörda parter i angränsande sektorer, bör åtgärder vidtas för att öka medvetenheten om handlingsplanen och dess resultat.

Utvärderingstema 2: Förbättra och skydda miljön

Verksamheten för att förbättra och skydda miljön omfattar att utbyta information i samband med internationella åtaganden inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar och Kyotoprotokollet till den samt att bidra till målen för biologisk mångfald och utveckla skogsövervakningen i EU.

EU:s handlingsplan för skog har hittills tillhandahållit en plattform för att nå medlemsstaternas företrädare i ständiga kommittén för skogsbruk och olika berörda

parters företrädare i den rådgivande gruppen för skog och kork, men är inte direkt en del av EU:s beslutsprocess. Informationsutbytet kan förväntas ha en indirekt inverkan t.ex. genom att öka medvetenheten om olika synpunkter på frågor som rör skogssektorn, öka förståelsen av olika krav på skogarna samt förbättra förståelsen av EU:s skyldigheter och deras inverkan genom utbyte av erfarenheter mellan medlemsstaterna om genomförandet av skyldigheterna på nationell nivå. Utan mer täckande information om den verksamhet som genomförs i medlemsstaterna utgör handlingsplanen inte ett effektivt stöd för EU:s bidrag till de skogsrelaterade internationella processerna, inbegripet rapporteringen om EU:s fullgörande av sina internationella åtaganden.

Frågan om klimatförändringen har fått ett allt större utrymme i den politiska diskussionen och detta märks även i genomförandet av EU:s handlingsplan för skog. Den tillfälliga arbetsgruppen om klimatförändring och skogsbruk inom ständiga kommittén för skogsbruk inledde sitt arbete 2009 och ses som ett effektivt sätt att skapa dialog och samförstånd mellan olika grupper av berörda parter. För närvarande innehåller arbetsprogrammet för ständiga kommittén för skogsbruk ingen explicit koppling mellan handlingsplanen och diskussionerna i rådet. Handlingsplanen kunde bidra till att förbättra och skydda miljön mer effektivt om det fanns en starkare koppling mellan handlingsplanen och diskussionerna på EU-nivå och nationell nivå.

Skogsövervakningen är en del av arbetet för att förbättra och skydda miljön. Sedan Forest Focus-förordningen upphörde att gälla 2006 har det inte funnits några ekonomiska medel för att garantera ett varaktigt upprätthållande av skogsövervakningen, eftersom det finansiella instrumentet Life+ fungerar på projektbasis. Det europeiska skogsdatacentrumet (European Forest Data Centre, EFDAC) och det europeiska informationssystemet för skogsbränder (EFFIS), som har vidareutvecklats inom ramen för handlingsplanen för skog, är bra verktyg, men handlingsplanen har knappast alls bidragit till utarbetandet av ett europeiskt skogsövervakningssystem. I kommissionens vitbok *Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram* (KOM(2009) 147) föreslås att en diskussion ska inledas på EU-nivå om skogsskydd och skogsinformationssystem, inbegripet frågor såsom övervakning, klimatfaktorer, biologisk mångfald och skogarnas skyddsfunktion i EU. Handlingsplanen för skog kan stödja denna process.

Huvudsakliga rekommendationer för tema 2:

- En starkare koppling bör eftersträvas mellan EU:s handlingsplan för skog och diskussionerna på EU-nivå och nationell nivå. Informationsutbytet om genomförandet i medlemsstaterna bör förbättras genom en mer strukturerad rapportering till ständiga kommittén för skogsbruk.
- Även om handlingsplanen för skog inte är direkt kopplad till beslutsfattandet i EU kan den främja det arbete som redan gjorts för att inrätta ett europeiskt skogsövervakningssystem, och skogsskydd och skoglig information kan diskuteras i ständiga kommittén för skogsbruk och den rådgivande gruppen för skog och kork inom ramen för handlingsplanen. Vidare bör kommissionen och medlemsstaterna ta itu med den långsiktiga finansieringen av ett europeiskt skogsövervakningssystem.

Utvärderingstema 3: Bidra till livskvaliteten

Betydelsen av mål 3 i EU:s handlingsplan för skog, dvs. att bidra till livskvaliteten, erkänns i den återkoppling som erhållits vid undersökningarna i samband med halvtidsutvärderingen. Verksamheten på EU-nivå börjar genomföras 2009.

Vid halvtidsutvärderingen rapporterade medlemsstaterna om sina nationella verksamheter och program avseende miljöutbildning, skogarnas skyddsfunktioner och potentialen hos skogar i eller kring av städer. Dessa verksamheter speglas också i medlemsstaternas program för landsbygdsutveckling. Många verksamheter i medlemsstaterna som avser handlingsplanens mål 3 genomförs på regional eller lokal nivå med finansiering från t.ex. EJFLU:s program för landsbygdsutveckling, Erufs program för regional utveckling samt utbildningsprogram.

Huvudsakliga rekommendationer för tema 3:

- För att betona de tre hållbarhetsdimensionerna och skogarnas multifunktionella roll är det viktigt att även genomföra nyckelåtgärderna inom handlingsplanens mål 3 samt producera konkreta resultat som visar hur skogarna bidrar till livskvaliteten. Ständiga kommittén för skogsbruk bör diskutera hur mål 3 ska genomföras och vid behov prioritera nyckelåtgärderna inom mål 3 under den återstående genomförandeperioden 2009–2011.
- Ett informationsutbyte kunde anordnas inom ständiga kommittén för skogsbruk beträffande de särskilda finansieringsinstrument som medlemsstaterna har använt sig av för att stödja handlingsplanen för skog i allmänhet och mål 3 i synnerhet.

Utvärderingstema 4: Förbättra samordningen, samstämmigheten och kommunikationen i skogssektorn

EU:s handlingsplan för skog har varit effektiv när det gäller att organisera och strukturera arbetet inom ständiga kommittén för skogsbruk. Handlingsplanen inverkar indirekt på utformningen av politiken. Den återkoppling som erhållits vid halvtidsutvärderingen visar att ständiga kommittén för skogsbruk har bidragit, om än i begränsad utsträckning, till bättre samordning och kommunikation mellan gemenskapens åtgärder och medlemsstaternas skogspolitik. För att kunna visa upp konkreta nationella åtgärder eller gemenskapsåtgärder som vidtagits till följd av handlingsplanen för skog behövs mer än de två år som vid halvtidsutvärderingen hade förflutit av genomförandeperioden.

Ett antal länder har angett att de har använt sig av handlingsplanen för att utveckla nationella skogsprogram, t.ex. för att kontrollera den nationella agendan och prioriteringarna. För att förbättra effektiviteten är det viktigt att tydliggöra kopplingen mellan de nationella skogsprogrammen och EU:s handlingsplan för skog samt att utbyta erfarenheter om de nationella skogsprogrammen (eller motsvarande) mellan medlemsstaterna. Olika berörda parter har betonat behovet av informationsutbyte på EU-nivå mellan medlemsstaterna och de berörda parterna.

Handlingsplanen för skog har effektivt och verkningsfullt bidragit till att förbättra informationsutbytet om skogsfrågor mellan kommissionens avdelningar och har således bidragit till en bättre samordning inom kommissionen samt till att förbättra samstämmigheten mellan olika gemenskapsåtgärder. Samordningen inom ramen för handlingsplanen har också säkerställt ett strukturerat informationsutbyte med ständiga kommittén för skogsbruk och den rådgivande gruppen för skog och kork. Behovet av en samstämmig och proaktiv strategi för skogssektorn kvarstår emellertid: många initiativ som är relaterade till skogssektorn utarbetas parallellt inom flera olika politikområden. De internationella processerna, t.ex. avseende klimatförändringen, har nyligen ökat behovet av bättre samordning och samstämmighet samt behovet att se över samordningen av skogsrelaterade frågor inom kommissionen.

Huvudsakliga rekommendationer för tema 4:

- När det gäller verksamheten inom ständiga kommittén för skogsbruk föreslås att följande åtgärder övervägs för handlingsplanens återstående period 2009–2011:
 - Att ständiga kommittén fortsätter med sina årliga arbetsprogram, yttranden, tillfälliga arbetsgrupper och undersökningar om frågor som rör EU:s handlingsplan för skog.
 - Att medlemsstaterna mer aktivt engageras i arbetet med att upprätta ständiga kommitténs årliga arbetsprogram.
 - En mer strukturerad rapportering till ständiga kommittén om medlemsstaternas verksamhet.
 - Olika sätt att följa upp resultaten av handlingsplanen och synliggöra hur de används inom EU-institutionerna och i medlemsstaterna.
 - Gemensamma möten mellan ständiga kommittén, den rådgivande kommittén för gemenskapspolitik i fråga om skogsbruk och skogsbruksbaserade industrier och den rådgivande gruppen för skog och kork för att vid behov behandla nya nyckelfrågor.
 - För att öka medvetenheten om ständiga kommitténs yttranden bör kommissionen publicera dem på sin webbplats om skogsbruk.
- Kommissionen bör se över uppgifterna för de två avdelningsövergripande arbetsgrupper som arbetar med skogsfrågor i syfte att undersöka hur samordningen mellan avdelningarna ytterligare kan förbättras vid genomförandet av handlingsplanen.

Utvärderingstema 5: Att sprida goda arbetsmetoder och förbättra sektorns synlighet

Den tillfälliga arbetsgruppen för offentlig upphandling av trä och träbaserade produkter inom den ständiga kommittén för skogsbruk inledde sitt arbete 2009, i ett skede när flera medlemsstater planerade eller förberedde nya offentliga upphandlingssystem för trä, eller såg över sina befintliga system. Tidpunkten var lämpligt vald för att sprida goda arbetsmetoder på ett effektivt och verkningsfullt sätt. Handlingsplanens mål att uppmuntra användningen av trä kan hindras av att olika uppsättningar med hållbarhetskriterier håller på att utarbetas inom flera angränsande politikområden i EU, t.ex. inom områdena energi och offentlig upphandling. Enhetliga hållbarhetskriterier för

skogsprodukter bör utarbetas för att undvika att olika krav ställs på skogsbruket beroende på produkternas slutliga användning.

Även om det i EU:s handlingsplan för skog anges att målet är att stärka EU:s profil i internationella skogsrelaterade processer, omfattas internationella skogsfrågor inte direkt av handlingsplanens tillämpningsområde. Återkopplingen under halvtidsutvärderingen visar att det finns förväntningar på en mer samordnad strategi och presentation av EU:s skogssektor vid klimatförhandlingarna. Handlingsplanen har varit ett effektivt sätt att utbyta information och nå företrädarna i ständiga kommittén för skogsbruk, den rådgivande gruppen för skog och kork samt den avdelningsövergripande arbetsgruppen för skogsfrågor, men inverkan på de internationella skogsrelaterade processerna är endast indirekt. Den ökade globaliseringen och de globala utmaningarna (t.ex. klimatförändringen) kräver att de internationella skogsrelaterade processerna och initiativen integreras bättre i EU:s handlingsplan för skog.

I åtgärder för att förbättra tillgången till skoglig information ingår t.ex. inrättandet av den europeiska informations- och kommunikationsplattformen för skog, inrättandet av en webbplats om skogsbruket i EU och genomförandet av en undersökning om allmänhetens uppfattning. För att förbättra handlingsplanens effektivitet och verkningsfullhet är det avgörande att sprida kunskap om handlingsplanen till en bredare grupp berörda parter i skogssektorn och andra sektorer, t.ex. energi-, miljö- och jordbrukssektorn. För närvarande erbjuder handlingsplanen inget större mervärde på EU-nivå: det finns flera parallella verksamheter och evenemang för information och kommunikation inom skogssektorn (såsom regelbundet genomförda skogs dagar, skogsveckor samt verksamhet och kampanjer för att främja skogarna och ett hållbart skogsbruk), men de är inte kopplade till EU:s handlingsplan för skog och de mål som fastställts på EU-nivå. Ett bättre utnyttjande av de befintliga kanalerna för att sprida handlingsplanens resultat, särskilt till beslutsfattare på olika nivåer, men också till berörda nyckelparter och allmänheten, skulle också bidra till att bättre få igång verksamheten på nationell, regional och lokal nivå.

Huvudsakliga rekommendationer för tema 5:

- Ständiga kommittén för skogsbruk bör diskutera problemet med att olika uppsättningar hållbarhetskriterier fastställs inom olika politikområden (t.ex. inom områdena energi och offentlig upphandling) samt metoderna för hållbart skogsbruk.
- Internationella och europeiska skogsfrågor behöver integreras bättre. Ständiga kommittén för skogsbruk bör inleda och samordna en diskussion mellan medlemsstaterna om vad som kommer att hända efter utgången av EU:s handlingsplan för skog 2011, inbegripet värdet av EU:s skogsbruksstrategi (rådets resolution av den 15 december 1998) mot bakgrund av de globala utmaningarna och de därmed relaterade pågående processerna.
- Kommunikation och information om EU:s handlingsplan för skog bör förbättras, t.ex. genom följande åtgärder:
 - Kommissionen bör överväga vilka metoder som kan användas för att göra handlingsplanen mer känd och synlig i kommunikationen från EU.

- Medlemsstaterna bör överväga hur redan pågående verksamhet samt informations- och kommunikationsåtgärder på nationell, regional och lokal nivå kan kopplas till handlingsplanen.
- Medlemsstaterna och kommissionen bör fastställa hur kommunikationsnätverket om skogsfrågor (Forest Communicators' Network) kan användas bättre inom ramen för handlingsplanen.
- Kommission och ständiga kommittén för skogsbruk bör i samråd med den rådgivande gruppen för skog och kork diskutera hur de kommande evenemangen 2009–2011 (t.ex. det internationella skogsåret 2011) kan användas för att synliggöra EU:s åtgärder för hållbart skogsbruk och öka allmänhetens medvetenhet om fördelarna med skogar och hållbart skogsbruk.

Utvärderingstema 6: Handlingsplanens relevans

Rådet har slagit fast att det är nödvändigt ”att förbättra samstämmigheten mellan [EU:s skogspolitik och skogsrelaterade] initiativ och att förbättra samordningen inom kommissionen och mellan kommissionen och medlemsstaterna”, och detta gäller fortfarande efter de första två åren av handlingsplanens genomförande. De nuvarande särskilda målen, nyckelåtgärderna och verksamheterna gäller även för den återstående genomförandeperioden 2009–2011, men halvtidsutvärderingen ger medlemsstaterna och kommissionen en möjlighet att vid behov se över inriktningen för de återstående åren.

Handlingsplanen för skog grundar sig på subsidiaritetsprincipen och begreppet delat ansvar. Skogspolitiken omfattas av medlemsstaternas behörighet, men EU kan via gemenskapsåtgärder bidra till genomförandet av ett hållbart skogsbruk. Organisationen bakom EU:s handlingsplan för skog räcker till för den återstående genomförandeperioden 2009–2011, men det bör diskuteras hur användningen av de befintliga strukturerna kan förbättras. Det är även viktigt att inleda diskussioner om handlingsplanens uppföljning efter 2011.

Huvudsakliga rekommendationer för tema 6:

- Det bör diskuteras hur användningen av de befintliga strukturerna (ständiga kommittén för skogsbruk, den rådgivande gruppen för skog och kork och kommissionens avdelningsövergripande arbetsgrupper) kan förbättras. Vidare bör kopplingen mellan EU:s handlingsplan för skog och utformningen av politik och beslutsfattande på EU-nivå och nationell nivå stärkas ytterligare. Det är även viktigt att inleda diskussioner om handlingsplanens uppföljning efter 2011, inbegripet nyckeldelar, åtgärder, möjliga finansieringsinstrument och hur åtgärderna ska organiseras efter det att handlingsplanen avslutats.
- Informationen och kommunikationen behöver förstärkas för att förbättra handlingsplanens inverkan.

Huvudsakliga rekommendationer för handlingsplanen som helhet:

De huvudsakliga rekommendationerna från halvtidsutvärderingen av EU:s handlingsplan för skog är följande:

- I. För att visa vilken inverkan den verksamhet som redan har genomförts inom ramen för handlingsplanen har haft och hur den bidrar till skogssektorns konkurrenskraft på längre sikt, till att förbättra och skydda miljön och till livskvaliteten är det viktigt att anordna **uppföljning och övervakning av verksamheten** i syfte att visa hur handlingsplanens resultat förverkligas genom åtgärder som vidtas av EU-institutionerna, medlemsstaterna och andra berörda parter. Uppföljningen kan kopplas till redan befintliga evenemang, såsom möten mellan EU:s skogsmyndigheter/naturmyndigheter, möten i arbetsgrupper eller expertgrupper, men även olika berörda parters verksamhet, verksamhet på regional och lokal nivå (samarbetsnätverk och annat samarbete) eller t.ex. forskningsnätverk (Cost eller andra åtgärder och nätverk). På detta sätt kan handlingsplanens resultat (t.ex. undersökningar på webbplatsen om skogsbruk, rapporter, rekommendationer samt yttranden från ständiga kommittén för skogsbruk) ges en **bred spridning och kommuniceras** till viktiga politiska beslutsfattare och berörda parter utanför de grupper som är direkt involverade i genomförandet av handlingsplanen.
- II. En **starkare koppling mellan handlingsplanen och de nationella skogsprogrammen (eller motsvarande)** i medlemsstaterna bör eftersträvas. Med en bättre täckning av informationen om verksamhet som genomförs i medlemsstaterna kan handlingsplanen mer effektivt stödja EU:s bidrag till de skogsrelaterade internationella processerna, inbegripet rapporteringen om EU:s uppfyllande av sina internationella åtaganden. Ständiga kommittén för skogsbruk bör aktivt bidra till att starta diskussioner om utvecklingen av konkreta alternativ för en samstämmig och integrerad strategi för hållbart skogsbruk, inbegripet skydd av skogar och skoglig information.
- III. För att hitta bra arbetsmetoder, främja innovation och säkerställa subsidiariteten bör man uppmuntra **regionala samarbetsstrategier och partnerskap (forskning-politik-arbetsmetoder)** som syftar till att hantera regionala utmaningar som rör skogssektorns konkurrenskraft, förbättring och skydd av skogarna samt skogarnas bidrag till livskvaliteten. Vidare kan ett informationsutbyte om de särskilda finansieringsinstrument som medlemsstaterna har använt för att stödja handlingsplanen anordnas inom ständiga kommittén för skogsbruk.
- IV. En diskussion om **uppföljningen av handlingsplanen efter 2011** – och om **EU:s skogsbruksstrategi** – bör inledas inom ramen för handlingsplanen (dvs. i ständiga kommittén för skogsbruk, den rådgivande gruppen för skog och kork samt de avdelningsövergripande arbetsgrupperna). Den återkoppling som erhållits under halvtidsutvärderingen visar att följande aspekter bör diskuteras:
 - En mer holistisk strategi i frågor som rör skogssektorn i syfte att uppnå en bättre samordning med angränsande sektorer och med politiken inom områdena miljö, ekonomi och socialpolitik.

- Integrering av de internationella skogsbruksfrågorna i EU:s åtgärder för skogsbruk.
- En högre profil för EU i internationella skogsrelaterade processer.
- En uppdatering av EU:s skogsbruksstrategi för att beakta nya problem och utmaningar.
- En förstärkning av triangeln forskning–politik–arbetsmetoder genom bättre samordning av det vetenskapliga arbetet och bättre användning av de ekonomiska resurserna (sjunde ramprogrammet, Cost, nationella resurser).
- Förberedandet av finansiella instrument för perioden efter 2013.