

Notat

MILJØMINISTERIET

Departementet

EU & Internationalt Politisk
Sekretariat

Ref. ANRBJ
Den 27. april 2010

REVIDERET GRUNDNOTAT

Kommissionens Grønbog "Skovbeskyttelse og skovinformation i EU: Skovene skal rustes til klimaændringerne". KOM (2010) 66 endelig.

1. Status

Kommissionen har den 2. marts 2010 fremsendt ovennævnte grønbog til Rådet og Europa-parlamentet. Rådssekretariatet har fremsendt en dansk version den 4. marts 2010.

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om grønbogen.

Grønbogen er i offentlig høring indtil den 31. juli 2010.

Grundnotat om Grønbogen er oversendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg og Folketingets Europaudvalg den 26. marts 2010.

2. Formål og indhold

Formålet med grønbogen er at indlede en debat mulige EU-indsatser, der kan bidrage til en bedre beskyttelse af skove - og bedre information om skove i EU. Indsatserne skal navnlig ses i lyset af behovet for at tilpasse skovene til kommende klimaforandringer. Kommissionen fremhæver skovenes flersidige funktioner og sætter som mål, at skovene i EU opretholder deres produktive, samfundsmæssige, økonomiske og miljømæssige funktioner. Samtidig noterer Kommissionen, at udøvelsen af skovpolitikken hovedsagelig henhører under medlemsstaternes kompetence. Kommissionen fremhæver som vigtige delmål for grønbogen, at redegøre for:

- den generelle situation og skovenes globale betydning
- de europæiske skoves karakteristiske træk og funktioner
- vigtigste udfordringer for de europæiske skove i et klima under forandring
- eksisterende redskaber til skovbeskyttelse og informationssystemer, der kan anvendes til at imødegå udfordringerne og til at overvåge tiltags miljømæssige virkninger.

Grønbogen rejser endvidere en række spørgsmål om mulige midler til at sikre skovenes beskyttelse og formidlingen af oplysninger herom i EU. Spørgsmålene kredser om fem overordnede temaer:

1. Skal der gøres mere for at bevare, styrke og afbalancere skovenes flersidige funktioner, og i givet fald på hvilket niveau – EU, nationalt eller andet?
2. Er skovene tilstrækkeligt rustet til at imødegå virkninger af klimaforandringer, og hvis ikke, hvor hurtigt og hvordan bør der sættes ind – og hvad er EU's rolle?
3. Er de eksisterende politiske virkemidler i EU og medlemsstaterne tilstrækkelige til at ruste skovene til klimaforandringer eller er der behov for nye virkemidler?
4. Hvordan bør skovbrugspraksis ændres for at opretholde skovenes produktive og beskyttende funktioner - og gøre dem mere robuste overfor klimaændringer og undgå tab af biodiversitet?
5. Er den foreliggende information om skove tilstrækkelig for at kunne vurdere de europæiske skoves sundhedstilstand, produktionspotentiale, kulstofbalance, miljøbeskyttende funktioner (jord, vand, klima, biodiversitet), sociale funktioner og erhvervets levedygtighed?

Centralt i alle grupper af spørgsmål er afvejningen af, hvad og hvor meget, der kan og bør løses i nationalt regi og hvor der er behov og mulighed for merværdi ved en særlig EU-indsats. Svarene skal bidrage til Kommissionens overvejelser om, hvilke yderligere tiltag der skal iværksættes på EU-plan for at ruste de europæiske skove bedre til klimaændringerne - og til at opfylde deres flersidige funktioner. Svarene vil også indgå i overvejelser om en mulig revision af de klimarelaterede aspekter af EU's skovbrugsstrategi.

Skovenes tilstand og funktioner

Grønbogen giver en oversigt over den aktuelle skovtilstand og skovenes væsentligste flersidige funktioner.

Grønbogen nævner, at skove opfylder mange forskellige og indbyrdes forbundne funktioner, og at der for at beskytte disse kræves afvejede forvaltningsmetoder, der baseres på fyldestgørende oplysninger. Tre overordnede funktioner fremhæves: socioøkonomiske funktioner, miljømæssige funktioner og skovenes rolle i klimareguleringen.

Mht. skovenes socioøkonomiske funktioner fremhæver grønningen blandt andet:

- at skove sikrer arbejdspladser og indtægter og råvarer til industrien og vedvarende energi,
- at der 16 mio skovejere i EU og 350.000 personer, der er beskæftiget inden for skovbruget,
- at træproduktion er hovedindtægtskilden for de fleste skovbrugsbedrifter,
- at den primære træ- og papirindustri beskæftiger mere end 2 mio. personer og har en samlet omsætning på 300 mia. EUR årligt,
- at træ er grundlaget for en stor forædlingsindustri inden for blandt andet møbelindustrien, bygge- og anlægssektoren og trykkeri- og emballagebranchen,
- at træbaserede råvarer, skovbrugsprodukter og skovbrugstjenester kan udgøre et af de vigtigste grundlag for økonomisk opsving og "grøn" vækst i landdistrikter
- at skove har stor betydning til rekreative formål, herunder jagt og bær- og svampeplukning
- at skove fremmer turisme
- at skove bidrager til sundhed og velfærd og øger værdien af nærliggende bebyggelser

For at sikre opretholdelsen af potentialet for et bæredygtigt udbud af træ anfører grønningen behov for:

- udvikling af nye trækilder, primært ved at udvide det areal, der anvendes til dyrkning og hugst
- bedre udnyttelse af træ fra eksisterende kilder i EU, fx gennem fjernelse af mere ved
- øget effektivitet i produktionen og anvendelsen af træ
- øget import af træ til EU

Grønbogen slår fast, at dette indebærer nye udfordringer for bæredygtig skovdrift på alle niveauer. Der peges bla. på det mulige behov for ændringer i træartsvalg og bevoksningssammensætning samt hyppigere og tidligere udtynding, afhængigt af de lokale forhold.

Mht. skovenes miljømæssige funktioner fremhæver grønningen blandt andet:

- at skove bidrager til at bevare og forbedre jordens frugtbarhed og produktivitet (pga. rødderne, som øger forvitringen af klipper og øger jordbundens indhold af organisk materiale)
- at skove beskytter mod erosion og ørkendannelse, bla. ved at mindske vandafstrømning og vindhastighed,
- at skove spiller en vigtig rolle for oplagring, rensning og frigivelse af vand til vådområder og grundvandsmagasiner, og beskytter kvaliteten af drikkevand,
- at skove er en vigtig del af Europas natur og huser det største antal hvirveldyr på kontinentet,

- at bevaring af biodiversiteten (fra naturtyper til genresurser) forbedrer skovenes foryngelsesevne og robusthed overfor bla. klimaændringer
- at skovnaturtyper dækker 14 mio hektar i EU og næsten 20 % af de særligt beskyttede naturområder på land (Natura 2000 områder),
- at uberørte skove dækker 9 mio hektar og at disse skovnaturtyper har været kilden til mange af de dyrkede afgrøder, vilde frugter og lægeplanter, der anvendes i dag.

Mht. skovens rolle i klimareguleringen anfører grønbogen blandt andet:

- at skove spiller en afgørende rolle i det globale kulstofkredsløb, idet skove i vækst fungerer som kulstofdræn (fordi de optager mere CO₂ end de afgiver), mens skove under nedbrydning bidrager til øget nettoudledning af CO₂.
- at nationale skovopgørelser er de vigtigste datakilder for vurdering af, om skove fungerer som kulstofdræn eller kilder til CO₂,
- at nationale opgørelser viser, at skovtilvæksten i EU for tiden er større end skovhugsten,
- at kapaciteten til at fungere som kulstoflager kan påvirkes af de samlede virkninger af klimaændringer (fx hyppigere og voldsomme storme), større forekomst af ældre bevoksninger og uventet stigning i hugsten

Klimaændringernes indvirkning på skove

Grønbogen anfører, at de menneskeskabte klimaændringer er ved at overgå økosystemernes naturlige tilpasningsevne, og at bla. nye skadevoldere og storme er af en sådan art, at skovene i dag har sværere ved at tilpasse sig gennem deres naturlige tilpasningsevne end tidligere. Det anses for sandsynligt, at der vil være behov for større indgreb for at opretholde et levedygtigt skovdække og kontinuitet i alle skovenes funktioner.

Grønbogen fremhæver, at der findes en klar sammenhæng mellem aktiv skovdrift og mindskelse af brandrisiko, idet et velfungerende marked for bioenergi som giver økonomisk incitament til at fjerne biomasse, samtidig kan reducere risikoen for brand.

Anvendelige instrumenter til skovbeskyttelse

Grønbogen peger på en række instrumenter som medlemsstaterne i dag har til rådighed for at sikre beskyttelsen af skovene, herunder relevant lovgivning i medlemsstaterne og på EU-plan, informationssystemer og bæredygtig skovbrugspraksis. Derudover peges på rollerne for Kommissionens Stående Skovbrugskomite, Den Rådgivende Gruppe for Skovbrug og Korkproduktion, Det Rådgivende Udvalg vedrørende Træ og papirindustrien og Ekspertgruppen vedrørende Skovbrande.

Grønbogen fremhæver de tre vigtigste EU-virkemidler på skovområdet, nemlig EU's skovbrugsstrategi, EU's handlingsplan for skovbruget og Europa-kommissionens meddelelse om en innovativ og bæredygtig træ- og papirindustri i EU. Derudover peger grønbogen på en række virkemidler, som væsentligt påvirker skovene og skovbruget allerede i dag eller som i fremtiden vil kunne gøre det, oftest som led i opfyldelse af mål på andre områder, hvor skovene udgør en mindre del. Det gælder blandt andet miljøpolitikken og herunder etablering og drift af overvågningsprogrammer, udpegning og beskyttelse af de såkaldte NATURA 2000 områder under fuglebeskyttelses- og habitatdirektiverne samt handlingsplan for bæredygtigt forbrug og produktion, herunder politik for offentlige indkøb af varer og tjenester og for miljømærkning. Dertil kommer klimapolitikken og herunder især retningslinjer for arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug samt målsætninger for anvendelse af biomasse og arbejde med bæredygtighedskriterier for biomasse, landbrugspolitikken og herunder især forordningen om udviklingen af landdistrikterne, som er det væsentligste aktuelle EU-instrument til finansiering af skovbrugsforanstaltninger samt programmer for forskningssamarbejde mv.

Grønbogen fremhæver, at information om skovenes ressourcer og tilstand er afgørende for at sikre, at de beslutninger, der træffes vedrørende skove, har de størst mulige samfundsmæssige, økonomiske og økologiske fordele på alle niveauer. Der peges på syv informationsniveauer:

- *Nationale skovopgørelser*
- *Det integrerede system for forvaltning og kontrol*
- *Overvågning af skovenes tilstand*
- *Overvågning af skovbrande*
- *Klassificering af skove:*
- *Det Europæiske Skovdatacenter*
- *Eurostat*

Grønbogen anfører, at der i øjeblikket ikke findes noget system til overvågning af skadedyrsangreb i EU, og at det kan blive nødvendigt i lyset af den påvirkning, som klimaændringerne forventes at få på forekomsten af skadelige organismer. Derudover angives manglen på sammenlignelige og dokumenterbare oplysninger at give et ufuldstændigt billede af opgørelsen over skovbrugsaktivitetens udledning af drivhusgasser og deres indvirkning på skovenes biodiversitet.

Harmoniseret rapportering ud fra et mere fuldstændigt sæt af indikatorer angives at kunne være en effektiv måde til at sikre bedre oplysninger om skovenes anvendelse, funktioner og beskyttelse. Ligeledes angives bedre information om kulstofindholdet i skove og kulstofbinding i fældede træprodukter at være afgørende, hvis skovene og skovbruget skal kunne bidrage effektivt til afbødningen af klimaændringerne.

Vejen frem

Kommissionen fremhæver, at formålet med grønningen er at tilskynde til en offentlig debat i medlemsstaterne. EU-institutionerne og alle interesserede parter – organisationer eller privatpersoner – opfordres til at indsende deres bemærkninger til spørgsmålene i grønningen såvel som til øvrige emner vedrørende skovbeskyttelse og skovinformation, som de ønsker at tage op.

3. Euro-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en grønning, er en vurdering af nærhedsprincippet ikke relevant. Såfremt grønningen eventuelt udmøntes i konkrete forslag, vil der i den forbindelse ske en vurdering af nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Grønbogen har ingen umiddelbare lovgivningsmæssige, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser, da der er tale om et debatoplæg, som alene indbyder til at afgive høringssvar til Kommissionen. Såfremt Kommissionen efterfølgende vælger at fremlægge forslag på en række af de i grønningen omtalte områder, vil der i den forbindelse blive gennemført en vurdering af forslagernes konsekvenser for Danmark.

6. Høring

Rammenotat har været i høring i miljøspecialudvalget med frist den 16. april 2010 og har givet anledning til følgende bemærkninger:

Fagligt Fælles Forbund (3F) bemærker, at udarbejdelsen af en hvidbog på området vil være et godt initiativ. 3F ser samtidig gerne, at man fastholder den flersidige brug af skoven, og at der i den forslåede hvidbog også fokuseres på beskæftigelsesmuligheder og uddannelsesbehov for de ansatte inden for skovbruget og relaterede erhverv.

Grønbogen har endvidere været sendt i høring til medlemmerne af Skovrådet og øvrige interessenter på området og har givet anledning til følgende bemærkninger:

Skov & Landskab (S&L) støtter, at der med Grønbogen sættes fokus på skovene og deres funktioner – og behovet for skovinformation i EU. S&L fremhæver særligt behovet for øget information om træprodukter og træstrømme og behovet for at fastholde den øgede vidensopbygning, der aktuelt sker under det såkaldte Futmon-projekt (et tværnationalt samarbejde om skovovervågning, som er finansieret af EU's LIFE+ pulje og som omfatter de fleste EU-lande). S&L fremhæver tillige behovet for en nøjere gennemgang af (skov)resursernes udnyttelse og betydningen heraf for skovenes drift og økonomi – og for forsyningen med vedvarende energi og materialer fra skovene.

Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) finder, at grønningen er et grundigt og velskrevet dokument. DMU finder, at det bør fremhæves tydeligere i debatten, at det i dag er en forhindring for en udvikling og vurdering af virkemidler og metoder i skovforvaltningen, at der ikke findes fælles europæiske kriterier for skovenes struktur og funktion i relation til bevaringsstatus for beskyttede arter og naturtyper i skovene. DMU finder, at to modsætninger burde fremhæves tydeligere i grønningen: 1) modsætning mellem intensive forstlige kulturer og naturens spredningsveje (idet plantninger og renholdelse modvirker naturlig kolonisering og etablering af nye arter) og 2) modsætning mellem forstlig drift og bevarelse af biologisk mangfoldighed (idet plantning og hugst reducerer to af skovenes vigtigste habitater for truede arter, hhv. skovlysninger og gamle træer/dødt ved).

Dansk Skovforening (DS) finder, at grønningen giver et detaljeret billede af skovenes betydning og udfordringer på skvområdet - og fremhæver behovet for at skovene også i fremtiden kan opfylde både produktive, samfundsmæssige, økonomiske og miljømæssige funktioner. DS finder det vigtigt at sikre et helhedsperspektiv og en koordinering af den måde EU påvirker skovene på, og at der derfor ikke kun bør tages udgangspunkt i de udfordringer, der skabes af klimaforandringerne. DS finder, at der bør udvikles en ny helhedsplan for skovbruget i EU, som kan være klar når EU's handlingsplan for skovbrug udløber i 2011. DS påpeger et behov for en ny fælles europæisk drøftelse af en definition af bæredygtig skovdrift, så dette begreb ikke længere skal være genstand selvstændige nationale drøftelser og kriteriefastsættelse. DS nævner som eksempel offentlige indkøbspolitikker for træ.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) finder, at grønningen kommer godt omkring mange af de vigtigste og mest centrale problemstillinger for Europas skove. DN har en række forslag til, hvad der kan arbejdes for under behandling af grønningen: 1) Støtte ambitionen om - og arbejde for - fremme af bæredygtig skovdrift på europæisk plan, herunder ruste skovene til klimaforandringer; 2) Øget fokus på skovenes sociale værdier, herunder sundhedsaspekter og styrkelse af kulturelle værdier; 3) Stærk fokus på, at hensynet til biodiversitet skal indgå i alle planer om øget udtag af biomasse til energi fra skovene, herunder ved fastlæggelse af strenge bæredygtighedskriterier; 4) Øget fokus på prissætning af skovenes biodiversitet og andre miljøfunktioner, bl.a. med henvisning til TEEB-projektet (The Economics of Ecosystem Services and Biodiversity); 5) Styrket (europæisk) overblik over tilstanden i skovene, bla. mere viden om biologiske "hot spots"/nøglebiotoper, fragmentering af skov (og virkninger heraf) samt invasive arter; 6) Diskussion af grundlaget for fastlæggelse af "gunstig bevaringsstatus" for en tredjedel af skovnaturtyperne i Natura-2000-netværket; 7) Stærkere fremhævelse af, at der bør være mere dødt ved i de fleste europæiske skove (med frem-

hævelse af at det ud fra en biodiversitetsmæssig synsvinkel ligger "væsentligt under" det optimale niveau; 8) Fremhævelse af, at skovbrande i nogle sammenhænge kan være gavnligt for skovens naturværdier samt 9) Fremhævelse af, at skovrejsning også bidrager til at styrke skovens friluftsfunktion.

7. Forhandlingssituationen

Det spanske EU-formandskab har oplyst, at man stiler efter rådskonklusioner om Grønbogen i juni 2010. Grønbogen blev præsenteret og var genstand for en indledende drøftelse under møde i Rådets skovgruppe den 17. marts 2010.

De fleste medlemsstater er endnu i en undersøgelsesfase og har ind til videre udtalt sig foreløbigt og med undersøgelsesforhold. De foreløbige tilkendegivelser kan sammenfattes som følger:

Medlemsstaterne byder generelt grønningen velkommen som et godt oplæg til diskussion om muligheder og udfordringer på skovområdet, bl.a. i relation til tilpasning til klimaforandringer.

En stor gruppe af lande har peget på, at et fokus på behovet for en styrket information om skovenes tilstand og behovet for beskyttelse af disse mod (og tilpasning til) klimaforandringer vil være relevant, men for snæver isoleret set, idet det samtidig er relevant med en bredere diskussion af udfordringer og mulige nye tiltag på skovområdet. Gennemgående synspunkter fra denne gruppe af lande inkluderer:

- at der i højere grad bør ses på midler til styrkelse af bæredygtig skovdrift i bred forstand, herunder også produktionen af træ til materialer og energi, skovenes bidrag til indfrielse af målsætninger for biodiversitet (hvor skovene spiller en central rolle), skovenes miljøbeskyttende funktioner samt skovenes bidrag til velfærd og sundhed,
- at der bør fokuseres stærkere på skovenes bidrag til indfrielse af mål også for modvirkning af klimaændringer gennem produktion af biomasse og CO₂-oplagring i skove og træprodukter og
- at der samtidig er behov for at se på virkningerne af en forventet stærkt øget fremtidig anvendelse af træ navnlig til energiformål, blandt andet i forhold til biodiversiteten, og at bæredygtighedskriterier for produktion af træ til bl.a. biomasse kan være et væsentligt instrument i den sammenhæng.

En mindre gruppe lande har støttet en bred tilgang til udfordringerne på skovområdet, men samtidig fremhævet, at skovforvaltningen overvejende er et nationalt anliggende, og at mulige fremtidige virkemidler primært må overvejes i nationalt regi.

8. Dansk holdning

Regeringen hilser grønningen velkommen og er i den forbindelse enig i behovet for en debat om mulige EU-indsatser, der kan bidrage til en bedre beskyttelse af skove - og bedre information om skove i EU i lyset af klimaforandringerne.

Regeringen finder det samtidig væsentligt at skovenes flersidige funktioner fastholdes og styrkes, at der sikres viden om skovenes tilstand og at skovenes bidrag til indfrielse af mål styrkes, ikke blot på klimaområdet, men også i forhold til eksempelvis biodiversitet og miljøbeskyttelse, velfærd og sundhed samt produktion af vedvarende energi.

Regeringen anerkender behovet for en mere sammenfattende og helhedsorienteret indsats på skovområdet, hvor det sikres, dels at der er det rette videngrundlag om skovenes tilstand og udviklingspotentiale i EU, dels at de virkemidler, der påvirker skovene, bidrager til opfyldelse af de specifikke mål, de skal forfølge, men samtidig sikrer en balanceret og bæredygtig udvikling af skovene og skovbruget i EU. Dette bør være udgangspunktet for arbejdet.

Regeringen vil i det videre arbejde i Rådet, herunder i kommende rådskonklusioner, som ventes fremsat på baggrund af grønbogen, hilse grønbogen velkommen og opfordre Kommissionen til at arbejde videre med sagen i form af en hvidbog. Hvidbogen bør kigge bredt på udfordringerne på skovområdet og nærmere overveje fordele og ulemper ved forskellige typer af EU-tiltag. Regeringen finder i den forbindelse, at hvidbogen bør indeholde en konsekvensvurdering af de forskellige tiltag.

Overvejelserne om eventuelle nye eller ændrede EU-tiltag skal i øvrigt ses i lyset af, at skovpolitik, og særligt målsætninger for et lands skovareal og skovarealets sammensætning, i udgangspunktet er underlagt national kompetence.

