

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om grønbog — Skovbeskyttelse og skovinformation i EU: Skovene skal rustes til klimaændringerne

KOM(2010) 66 endelig

(2011/C 48/27)

Ordfører: **Seppo KALLIO**

Medordfører: **Brendan BURNS**

Kommissionen besluttede den 17. maj 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om

Grønbog - Skovbeskyttelse og skovinformation i EU: Skovene skal rustes til klimaændringerne

KOM(2010) 66 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 31. august 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 465. plenarforsamling den 15.-16. september 2010, mødet den 15. september 2010, følgende udtalelse med 121 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg gør opmærksom på, at

— betydningen af skove som en naturlig fornyelig ressource, leverandør af forskellige økosystemfunktioner og som en forudsætning for menneskets trivsel forventes at vokse i de næste årtier;

— klimaændringerne forventes at påvirke økosystemets grundlæggende funktioner og følgelig de økologiske funktioner, som skovene varetager;

— klimaændringerne forventes at skabe øget usikkerhed og forskellige fænomener og risici med grænseoverskridende konsekvenser for miljøet såsom skadelige insekter, sygdomme, tørke, oversvømmelser, storme og skovbrande;

— opdateret information om skovene bliver stadig vigtigere med henblik på tilpasninger inden for skovforvaltningen og forskning i skovrelateret beslutningstagning.

1.2 Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg understreger, at

— der er brug for en afbalanceret tilgang til varetagelsen af skovens forskellige funktioner – det er ikke nok at fokusere på skovbeskyttelse;

— bevarelse af økosystemet og de herpå baserede økologiske funktioner såvel som levering af andre offentlige goder kræver finansielle incitamenter og adgang til information for skovejere og andre operatører som skovkontrahenter og aftagere af træ, der i praksis bærer ansvaret for beslutninger vedrørende skovene;

— man kan tage brodden af klimaændringernes domino- og multiplikatoreffekt ved at forebygge risici og forberede sig på krisesituationer;

— samarbejde mellem stater og operatører er en vigtig metode til at sikre kontrol med grænseoverskridende fænomener og en bedre produktion af skovinformation.

1.3 EØSU foreslår, at der på forskellige områder af EU's politik tages hensyn til skovens og den skovbaserede sektors afgørende rolle i en grøn økonomi, der stemmer overens med EU 2020-strategien, på følgende måde:

— EU's skovpolitikker, f.eks. skovbrugsstrategien og –handlingsplanen, bør støtte aktiv skovforvaltning og skovanvendelse og sikre konkurrenceevnen for bæredygtig og miljøvenlig anvendelse af træ og træprodukter;

- koordinering af de skovrelaterede aktiviteter med andre sektorer og politikker, der indvirker på disse aktiviteter, bør f.eks. ske ved at styrke Den Stående Skovbrugskomité og andre skovrelaterede rådgivende grupper og -udvalgs⁽¹⁾ rolle i EU's skovrelaterede beslutningsproces;
- prisansættelsen for de forskellige økosystemfunktioner og offentlige goder bør tages i betragtning under EU's politik for landdistrikterne.

1.4 EØSU anbefaler Kommissionen at

- foregå medlemsstaterne med et godt eksempel med hensyn til koordinering af skovbrugsrelaterede spørgsmål med andre sektorer, politikker, nabolande og operatører med henblik på foregribelse af fremtidige tendenser og risici og krisestyring;
- støtte produktion af objektiv information om den skovbaserede sektor, f.eks. inden for rammerne af det internationale skovår i 2011, med henblik på at øge den skovbaserede sektors popularitet blandt skovejere og forbrugere og i den brede offentlighed;
- støtte produktion af information om træ og træbaserede produkters egenskaber, f.eks. fordelene ved dem i en klimasammenhæng, for at fremme bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion;
- iværksætte en undersøgelse af de forskellige operatører, som er involveret i indsamling af information om skove, og af den information, disse indsamler;
- udvikle skovinformations- og planlægningssystemer samt god praksis på grundlag af disse systemer i samarbejde med den skovbaserede sektors teknologiske platform, forskningscentre, nationale organisationer og forskellige operatører i den skovbaserede sektor med henblik på at gøre det lettere at lokalisere og reagere på pludselige forandringer som f.eks. katastrofer;
- yde mere støtte til medlemsstaterne og andre operatører i forbindelse med indførelse og overvågning af bæredygtigt skovbrug, produktion af den information, der er nødvendig til dette formål, og standardisering af informationsproduktionen.

⁽¹⁾ Den Rådgivende Gruppe for Skovbrug og Korkproduktion, Det Rådgivende Udvalg for Fællesskabets Politik vedrørende Træ- og Papirindustrien; Kommissionens beslutning nr. 97/837/EF af 9.12.1997, der ændrer direktiv 83/247/EØF, EFT L 346 af 17.12.1997, s. 95-96.

2. Baggrund for og formålet med udtalelsen

2.1 Formålet med grønbogen er at fremme en offentlig debat i EU og indhente synspunkter vedrørende den fremtidige politik for skovbeskyttelse og skovinformation samt bidrage til en eventuel ajourføring af EU's skovbrugsstrategi, særligt vedrørende de klimarelaterede aspekter. De spørgsmål, der tages fat på i grønbogen, udspringer af den forudgående hvidbog fra Kommissionen *Tilpasning til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag*⁽²⁾.

2.2 I grønbogen redegøres der for den generelle situation for og betydningen af skovene i EU, og der gives en beskrivelse af deres karakteristiske træk og funktioner samt af de største udfordringer for skovene. Der bliver også set på, hvordan klimaændringerne er en trussel mod skovenes funktion, og de eksisterende redskaber til beskyttelse af skovene og de eksisterende skovinformationssystemer beskrives.

2.3 I overensstemmelse med nærhedsprincippet henhører spørgsmål forbundet med skovpolitikken hovedsagelig under medlemsstaternes kompetence. EU's vigtigste opgave er at tilføre en merværdi til nationale skovbrugsprojekter og -programmer ved for eksempel at gøre medlemsstaterne opmærksomme på fremtidige udfordringer og komme med anbefalinger til rettidige indgreb på EU-niveau.

2.4 Overvejelserne i denne udtalelse vedrører først og fremmest, hvordan klimaændringerne vil ændre det europæiske skovbrug og skovbeskyttelsen, og hvordan EU's politikker bør tilrettelægges, så de bedre understøtter medlemsstaternes skovbrugsinitiativer. Der ses endvidere på, hvordan EU kan gøre det nemmere at tackle de fremtidige udfordringer, og hvilke yderligere informationer der er brug for. I dette lys bør beskyttelsen af skovene i EU have som mål at sikre, at skovene også i fremtiden opfylder deres produktive, socioøkonomiske og miljømæssige funktioner.

3. Bevarelse, afbalancering og styrkelse af skovens forskellige funktioner (spørgsmål 1)

3.1 FN's konventioner anerkender, at skove er vigtige i kampen mod klimaændringerne⁽³⁾ og for at bevare biodiversiteten⁽⁴⁾. På europæisk plan og i overensstemmelse med EU's skovbrugsstrategi har EU's medlemsstater forpligtet sig til en strategi, hvor der er balance mellem skovens forskellige funktioner med udgangspunkt i bæredygtig skovforvaltning og multifunktionel udnyttelse⁽⁵⁾. På EU-niveau er der i såvel skovbrugsstrategien som handlingsplanen for skovbruget og

⁽²⁾ KOM(2009) 147 endelig.

⁽³⁾ De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC).

⁽⁴⁾ Konvention om den biologiske mangfoldighed (CBD).

⁽⁵⁾ Forest Europe, ministerkonferencen om beskyttelse af skovene i Europa (MCPFE).

meddelelsen om træ- og papirindustrien⁽⁶⁾ taget hensyn til skovens forskellige funktioner. På nationalt og regionalt plan forvaltes skovens funktioner bl.a. via skovbrugsprogrammer. Den skovbaserede sektors egne politiske rammer understøtter således effektivt bevarelse, afbalancering og styrkelse af skovens forskellige funktioner. Derimod skal der gøres en større indsats for at koordinere de skovrelaterede spørgsmål med de sektorer og politikker, som indvirker på disse spørgsmål. Dette kunne være en opgave for den Stående Skovbrugskomité, andre rådgivende grupper og udvalg om skovrelaterede spørgsmål⁽⁷⁾ og Kommissionens tværfaglige ad hoc-gruppe for skovbrug. Den Stående Skovbrugskomités rolle bør styrkes i beslutningstagningen vedrørende skovrelaterede spørgsmål i EU. Også på nationalt plan bør koordineringen af skovrelaterede anliggender i sektorer gøres mere effektiv. Det er vigtigt for de nationale operatører, at Kommissionen har foregået med et godt eksempel gennem en fremadrettet og tværsektoriel tilgang.

3.2 Det er forventningen, at betydningen af skove som en naturlig fornyelig ressource, leverandør af økosystemfunktioner og som en betingelse for menneskets trivsel vil vokse i de næste årtier. Ansvarlige forbrugere⁽⁸⁾ udgør f.eks. allerede en stor del af markedet i mange europæiske lande. Alsidig og bæredygtig udnyttelse af skove og de skovbaserede produkter og funktioner og den dertil krævede forvaltning skaber arbejdspladser, indtægter og velstand på forskellige niveauer inden for mange områder. Skove, skovbaserede industrier, produktionen af træ, andre skovbrugsprodukter end træ og skovturismen er særligt vigtige for lokalsamfundene. Det er vigtigt og i tråd med EU 2020-strategien at sikre passende rammebetingelser for skovejere, kontrahenter og træforarbejdningsindustrien, da konkurrencen om land, der kan benyttes til produktion af tømmer og træ, der omdannes til forarbejdede produkter eller anvendes til energiformål, er stigende. Kommunikationsfærdigheder får også større betydning. Det internationale skovår i 2011 er en anledning til at øge den skovbaserede sektors popularitet blandt forbrugerne og i den brede offentlighed og til at understøtte et bæredygtigt forbrug en bæredygtig produktion ved at pege på træ og træbaserede produkters fordele i henseende til klimaspørgsmål (kulstoflagring, fremstilling ved hjælp af et minimum af energi, termisk nyttevirkning m.m.) i forhold til andre materialer.

3.3 Foranstaltninger til beskyttelse og bevarelse af skovene med det formål at værne om miljøet er traditionelt blevet gennemført via strategiske mål og de regler, retningslinjer og anbefalinger, der er fastlagt for at nå disse mål. I de senere år er ansvaret for økosystemfunktioner og andre offentlige goder i stigende grad blevet lagt over på skovejere og kontrahenter. For at kunne håndtere de miljømæssige spørgsmål har disse brug for ny viden og information om forskellige indgrebsmuligheder, som f.eks. fælles projekter for at øge omkostningseffek-

tiviteten, ligesom de har brug for økonomiske incitamenter. Udfordringerne består bl.a. i at sætte en økonomisk værdi på beskyttelse af biodiversitet og floders afvandsingsområder, rekreativ udnyttelse af miljøet og kulstoflagring.

3.4 Skov-, træ- og træbaserede produkter har en vigtig klimaregulerende funktion. Særlig vigtig er deres evne til at lagre kulstof. Træbaserede produkter kan erstatte produkter fremstillet af andre materialer med færre fordele i henseende til klimaforandringerne. F.eks. udgør træbaserede produkter, som anvendes til byggeri, indvendig indretning og møbler, et kulstofdræn på relativt langt sigt. I et vist omfang kan bioenergi fra træ også bruges som erstatning for energi produceret fra fossile brændstoffer. Som led i kampen mod klimaændringerne kan politiske mål og instrumenter anvendes til at opstille incitamenter til at anvende »klimavenlige« materialer som træprodukter og produkter baseret på træ.

3.5 De senere år har omfattende stormskader og skovbrande også intensiveret debatten om klimaændringerens indvirkning på skovens økosystemer og følgelig på de skovrelaterede aktiviteter. Betydningen af skovens klimaregulerende funktion på lokalt og regionalt plan og skovens betydning for jordbundsbeskyttelse varierer fra område til område. Man er blevet mere bevidst om denne vigtige funktion i de senere år i takt med, at man har fået større viden om vandets kredsløb og flere erfaringer med problemerne i tørre regioner.

4. Klimaændringerens indvirkning på skovene og skovbrugssektoren (spørgsmål 2)

4.1 Klimaændringerne forventes at skabe øget usikkerhed og risiko for forskellige konsekvenser for miljøet såsom skadelige insekter, sygdomme, tørke, oversvømmelser, storme og skovbrande. En anden trussel kommer fra globaliseringen og den dermed forbundne transport af træ og forstligt formeringsmateriale, som bl.a. betyder, at skadedyr hurtigere spreder sig ud over deres naturlige udbredelsesområde. Hvis de miljømæssige risici, som truer skove og den skovbaserede sektor, bliver en realitet, vil de have mange sociale og økonomiske konsekvenser. De økonomiske konsekvenser kan skyldes, at værdien af aktiver og virksomhedernes driftsvilkår ændrer sig. De sociale konsekvenser kan være direkte i form af ændrede levevilkår som følge af skovødelæggelse eller indirekte i form af en social dominoeffekt udløst af ændringer i økonomien hos operatørerne i det berørte område. De miljømæssige risici bliver til virkelighed med en sådan fart, at det skaber særlige problemer, f.eks. i forhold til markederne og for logistikken. Der er behov for mere information om de mulige årsager og virkninger for at kunne mindske usikkerheden og styre risikoen i forbindelse med klimaforandringer.

⁽⁶⁾ KOM(2008) 113 endelig.

⁽⁷⁾ Jf. fodnote 1.

⁽⁸⁾ Lifestyles of Health and Sustainability (LOHAS).

4.2 På grund af de rigelige skovressourcer og den effektive skovforvaltning kan Europas skove tilpasse sig de forskellige forandringer. Der er dog store regionale forskelle i Europa, som skyldes forskellene i det naturlige miljø og samfundsmæssige faktorer. Risikoen for skovbrande forventes f. eks. at øges betydeligt i de tørre regioner i Middelhavsområdet som følge af kombinationen af klimaændringer og menneskelig aktivitet. Hyppigere tørkeperioder andre steder i Europa kan f.eks. skade områder, hvor der primært vokser rødgran. Hvis vintrene bliver mildere og uden frost i jorden, bliver en del af skovningslogistikken sværere. Risikoen for svampe- og insektskader er også stigende. I områder hvor potentialet for skovning ikke udnyttes i samme omfang som tidligere, kan der opstå stormskader og deraf følgende insektskader. De økonomiske konsekvenser for skovejerne og de lokale økonomier kan være store, og skovdiversiteten kan blive forringet. Et ændret erhvervsklima kan medføre en forskydning i de relative fordele mellem forskellige regioner og dermed i arbejdsdelingen mellem regioner og i samfundet.

4.3 Den skadelige kædereaktion, der sættes i gang af klimaændringerne, kan afværges med beredskabsplanlægning. Systematisk prognostisering er effektiv til såvel at afværge uønskede konsekvenser som at foregribe pludselige ændringer og naturkatastrofer. Værdien af at udforme tilpasnings- og forebyggelsesforanstaltninger baseret på prognoser på forskellige niveauer får stadig større betydning. Det er ligeledes vigtigt, at EU's skovrelaterede politikker og organer som f.eks. den skovbaserede sektors teknologiske platform aktivt støtter skovforvaltning og gør bæredygtig anvendelse af et miljøvenligt materiale som træ mere konkurrencedygtig.

4.4 Kædereaktion og multiplikatoreffekter kan afbødes ved på forhånd at forberede krisesituationer, f.eks. ved at udvikle indsatsmekanismer som krisestyringsplaner og ved hjælp af udstyr og god praksis. Det er særligt vigtigt, at man i forbindelse med overgange og i krisesituationer løser spørgsmål om sikkerhed, herunder jobsikkerhed.

5. Eksisterende instrumenter til beskyttelse af skovene (spørgsmål 3)

5.1 Et solidt retsgrundlag og en række instrumenter regulerer beskyttelsen af skovene på både nationalt og EU-niveau. I tillæg til den traditionelle lokalitetsbeskyttelse anvendes der forskellige driftsrestriktioner eller krav om tilladelse. Problemet for den skovbaserede sektor er, at eksisterende regler og instrumenter er fragmenterede, hvilket skaber overlapninger og giver mulighed for uoverensstemmelser.

5.2 Beskyttelsesforanstaltninger, der bygger på frivillige ordninger, har vist sig omkostningseffektive, særligt i mindre skove. Men omsætningen af dette til praksis betyder, at kompe-

tencer og information skal overføres til skovejerne, og at omkostninger til den frivillige beskyttelsesindsats og ved indtægtstab skal dækkes fuldt ud.

5.3 Det forhold, der for øjeblikket giver anledning til størst usikkerhed, er diversiteten i de skove, der ikke er beskyttede områder, da der ikke er tilstrækkelig information om disse skove. Endvidere kan mål om øget anvendelse af biomasse til vedvarende energi have virkninger for skovforvaltning og skovning og dermed også for diversiteten.

6. Forvaltning og brug af skovene (spørgsmål 4)

6.1 Omdriften i Europas skovbrugssektor er typisk lang med den virkning, at for eksempel nye skovforvaltningsteknikker måske først slår igennem efter flere årtier. De sociale og økonomiske vilkår kræver i stigende grad nye dyrknings- og skovningsteknikker inden for kommercielt skovbrug, f.eks. plantning af hurtigt voksende træ til energiproduktion og udynding af moden skov. Økologiske forhold som f.eks. klimaændringerne kan selv forstærke nye skovforvaltningsteknikkers indvirkning på miljøet. Skovens tilstand og ændringerne i skovene overvåges til stadighed for at tilpasse forvaltningen af skovene og, i det omfang det er nødvendigt, finjustere den til bedre at opfylde målsætningerne. Beslutninger om forvaltningen og brugen af skovene træffes af skovejerne, som har brug for information om de forvaltningsløsninger, der findes, og om de mulige konsekvenser heraf. Skovplanlægning fra skovejernes side er en mulig vej frem.

6.2 Indsatsen for at bevare den store genetiske variation i det forstlige formeringsmateriale og sikre, at det tilpasses klimaændringerne, kan bl.a. understøttes ved at indrette systemet med kriterier og indikatorer for bæredygtigt skovbrug herefter.

7. Tilstrækkelig information om skove (spørgsmål 5)

7.1 Udarbejdelsen af information om Europas skove er splittet op mellem de tre hovedaktører:

— Kommissionen og de agenturer og projekter, som finansieres af Kommissionen;

— nationale analyse- og statistikinstitutter;

— virksomheder og operatører i den skovbaserede sektor.

7.2 I henhold til nærhedsprincippet er det normalt medlemsstaterne, der har kompetence i spørgsmål, der vedrører dem, og EU's rolle er at tilføre merværdi gennem fælles aktioner. Nationale analyse- og statistikinstitutter som offentlige skovopgørelser og statistiske kontorer står for udarbejdelsen af den information om skovene, som skal bruges til planlægningen og gennemførelsen af den nationale skovbrugspolitik. Den eksisterende EU-information om skove omfatter information om skovenes tilstand, herunder skovbrande, og i visse tilfælde træproduktion og slutbrugere, f.eks. oplysninger om træbaserede produkter. De nationale institutter har også ansvar for visse internationale statistikker. Eurostat er ansvarlig for udarbejdelsen af statistikker om EU's skovressourcer og træproduktion og for EU's bidrag til globale statistikker, f.eks. indsamling og standardisering af nationale oplysninger⁽⁹⁾. Kommissionen har også hjulpet de nationale institutter med at standardisere oplysninger, der anvendes internationalt⁽¹⁰⁾. Der må tages hensyn til såvel kravene om standardiserede statistikker som nationale og regionale forskelle i oplysningernes indhold, bl.a. diversitetsindikatorer, når statistikkerne standardiseres. Kommissionen har etableret ordninger til overvågning af forhold med grænseoverskridende virkninger som skovenes sundhedstilstand⁽¹¹⁾, skovbrande⁽¹²⁾ og fælles europæiske informations- og kommunikationssystemer⁽¹³⁾.

7.3 Skovejere og andre aktører i den skovbaserede sektor indhenter normalt information om deres egne aktiviteter eller information, der understøtter disse aktiviteter, fra nationale analyse- og statistikinstitutter eller fra den private sektor. Skovejere og andre operatører inden for den skovbaserede sektor udarbejder og opbevarer også information i deres egne realtids-informationssystemer. Opdateret information om skovene bliver

stadig vigtigere på baggrund af et erhvervmiljø i forandring og tilpasninger inden for skovforvaltningen.

7.4 Der er forskelle mellem medlemsstaterne imellem med hensyn til, hvor fuldstændig, nøjagtig og opdateret deres skovinformation er. De fleste lande er i stand til næsten hvert år på nationalt niveau at rapportere om den stående vedmasse i deres skove. Nogle nationale organer kan også levere detaljerede og pålidelige årlige indberetninger om sundhedstilstanden og forholdene i de nationale skove, produktionskapaciteten, kulstofbalancen, skovenes beskyttende funktioner, tjenester og levedygtigheden af deres nationale skove⁽¹⁴⁾. I nogle EU-lande er der stadig mangler ved indholdet, nøjagtigheden og opdateringen af informationerne. Kommissionen finansierer forsknings- og udviklingsprojekter og samarbejdsnet med henblik på standardisering af internationale statistikker⁽¹⁵⁾. De væsentligste mangler, når det gælder skovbeskyttelsen og klimaændringerne, er diversiteten i de skove, som ikke ligger i beskyttede områder, bæredygtig brug af bioenergiressourcer, kulstoflagre og -dræn, herunder træbaserede produkter, og hurtig lokalisering af beskadigede områder. Støtten til de nationale operatører og indsamlingen af information om skove samt standardiseringen heraf må optrappes.

7.5 Udfordringen ved at producere standardiseret information om skovbrug består i det store antal operatører, der er involveret i indsamlingen af oplysninger. Det er derfor vigtigt at gennemføre en sammenlignende undersøgelse med henblik på at kortlægge, hvem der indsamler oplysninger, og hvilke oplysninger der indsamles.

Bruxelles, den 15. september 2010

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁹⁾ F.eks. i forbindelse med det fælles årlige spørgeskema til skovbrugssektoren i samarbejde med FAO, ITTO og UNECE.

⁽¹⁰⁾ For eksempel COST E43 (standardisering af de nationale skovopgørelser i Europa: fælles rapporteringsformat).

⁽¹¹⁾ Forest Focus Community Scheme 2003-2006/7.

⁽¹²⁾ Det Europæiske Informationssystem for Skovbrande.

⁽¹³⁾ Det europæiske skovdatacenter og det europæiske program for oplysning og kommunikation om skovbrug.

⁽¹⁴⁾ Forest Europes eller regionale input til den globale skovressourceopgørelse (GFRA).

⁽¹⁵⁾ FUTMON, der er et projekt om videreudvikling og gennemførelse af et system til overvågning af skovene på EU-niveau, der delvist finansieres via Life+-instrumentet, FFC-rammekontrakt om en elektronisk skovplatform, COST-netværk, Improving Data and Information on the Potential Supply of Wood Resources: A European Approach from Multisource National Forest Inventories (USEWOOD).