



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.1.2008
KOM(2008) 6 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av systemet Forest Focus
i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2152/2003 av den 17 november 2003 om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus)**

{SEK(2008) 30}

1. INLEDNING OCH OMFATTNING

Denna rapport tillgodoser rapporteringskraven i artikel 19 i förordning 2152/2003. Genom denna förordning inrättades ett gemenskapssystem (nedan kallat "Forest Focus") för utvidgad, harmoniserad och omfattande långtidsövervakning av tillståndet i skogarna under en period på fyra år från och med den 1 januari 2003 till och med den 31 december 2006.

Denna förordning ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 614/2007 om det finansiella instrumentet för miljön (Life+). Eftersom Life+ innehåller åtgärder som är relevanta för Forest Focus föreslås det att inga förslag avseende fortsättningen av Forest Focus efter 2006 läggs fram.

Denna rapport är därför begränsad till Forest Focus genomförandefas.

2. FOREST FOCUS: SYSTEMET OCH DESS GENOMFÖRANDE

2.1. Bakgrund och mål

Forest Focus bygger på tidigare lagstiftning som huvudsakligen avser övervakning av skogarnas hälsotillstånd i enlighet med FN-ECE:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar i vilken gemenskapen är part¹. Den relevanta gemenskapslagstiftningen, dvs. rådets förordning (EEG) nr 3528/86 av den 17 november 1986 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar² och rådets förordning (EEG) nr 2158/92 av den 23 juli 1992 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder³, upphörde att gälla vid utgången av 2002.

Forest Focus hade fokus på luftföroreningarnas effekter på skogar, övervakning av skogsbränder, deras orsaker och följder och förebyggandet av skogsbränder. Systemet omfattade även utvecklingen av nya instrument för övervakning av markförhållanden, kolupptagning, biologisk mångfald, klimatförändringar och skogarnas skyddsfunktion samt utvärdering av övervakningsåtgärdernas effektivitet. I detta sammanhang genomför medlemsstaterna för närvarande undersökningar, experiment och demonstrationsprojekt som ska vara färdiga 2008.

I enlighet med detta system inrättades tusentals observationspunkter och observationsytor (nivå I- och nivå II-ytor, se fotnot 1) för att man ska kunna göra regelbundna inventeringar och fortlöpande övervaka skogens ekosystem.

¹ ICP Skog (det internationella samarbetsprogrammet för bedömning och övervakning av luftföroreningars inverkan på skogen) lanserades 1985 i enlighet med FN-ECE:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar på grund av den växande allmänna medvetenheten om luftföroreningars eventuella skadliga effekter på skogar. Genom ICP Skog övervakas tillstånden för Europas skogar, i samarbete med Europeiska kommissionen. Det finns två olika intensitetsnivåer för övervakning. Den första nivån (Nivå I) är baserad på ca 6 000 observationsytor om 16 x 16 km i ett Europatäckande rutnät. Den intensiva övervakningsnivån omfattar ca 800 Nivå II-ytor i utvalda skogsekosystem i Europa. Dessa Nivå I- och Nivå II-ytor är samma som de i programmet Forest Focus. För närvarande deltar 40 länder i ICP Skog. Se även: <http://www.icp-forests.org/Political.htm>

² EGT L 326, 21.11.1985, s. 2.

³ EGT L 217, 31.7.1992, s. 3–7.

2.2. Arbetsätt

Kommissionen ansvarade för samordning, uppföljning och utveckling av systemet. För att uppnå Forest Focus målsättningar skulle medlemsstaterna inrätta nationella tvåårsprogram för 2003/2004 och 2005/2006 (uppdelade i två faser 2005 och 2006). Dessa program lades fram för kommissionen för godkännande och de var också föremål för förhandsbedömningar.

Varje medlemsstat skulle utse en behörig myndighet som förvaltar det nationella programmet. Eftersom Belgien, Tyskland och Portugal utsåg fler än en behörig myndighet per land är det totalt 41 behöriga myndigheter som genomför systemet. Detta inbegriper behöriga myndigheter i EU 10 (utom Malta) som anslöt sig till systemet 2004.

Kommissionen antog beslut⁴ om att utse nationella organ som genomför systemet, de nationella programmen och deras budget, och anmälde besluten till de deltagande medlemsstaterna. Följaktligen ingick kommissionen avtal för var och en av de nationella programperioderna med de nationella behöriga organen. På grundval av dessa beslut ingick kommissionen totalt 123 avtal med de behöriga organen som till fullo omfattar perioden 2003–2006.

Den totala budgeten för Forest Focus över fyraårsperioden uppgick till 65 miljoner euro, inbegripet 9 miljoner euro för brandförebyggande åtgärder. EU gav ett ekonomiskt stöd till de nationella programmen som uppgick till 50 eller 75 % av kostnaderna, beroende på vilken typ av verksamhet det var fråga om. I bilaga I visas den årliga fördelningen av de åtgärder som utformats i enlighet med systemet.

Forest Focus åtgärder i varje nationellt program kan delas in i följande (se figurerna 1 och 2):

- A-verksamheter som avser **projektsamordning och -förvaltning**, till exempel verksamheter som avser samordning av det nationella programmet.
- B1-verksamheter som genomförs på grundval av **nivå I-övervakningsnätet**, till exempel installation och underhåll av det systematiska rutnätet.
- B2-verksamheter som genomförs på **nivå II-tytor och som omfattar intensiv övervakning**, dvs. verksamheter som mätning av kronornas tillstånd.
- B3-verksamheter för **förebyggande av skogsbränder**, inbegripet det europeiska informationssystemet för skogsbränder. Verksamheterna omfattar inrättandet av brandgator, underhåll och ytterligare utveckling av det europeiska informationssystemet för skogsbränder (EFFIS) och kampanjer för medvetandegörande.
- C-verksamheter: **Undersökningar och demonstrationsprojekt**, som undersökningar för att fastställa orsakerna till och dynamiken hos skogsbränder, övervakning av testfaser (se även förteckningen över undersökningar i bilagan).

⁴ Beslut 2003–2004: Kommissionens beslut K(2004) 4901 slutlig.
Beslut 2005: Kommissionens beslut K(2006) 874 slutlig.
Beslut 2006: Kommissionens beslut K(2006) 2466 slutlig.

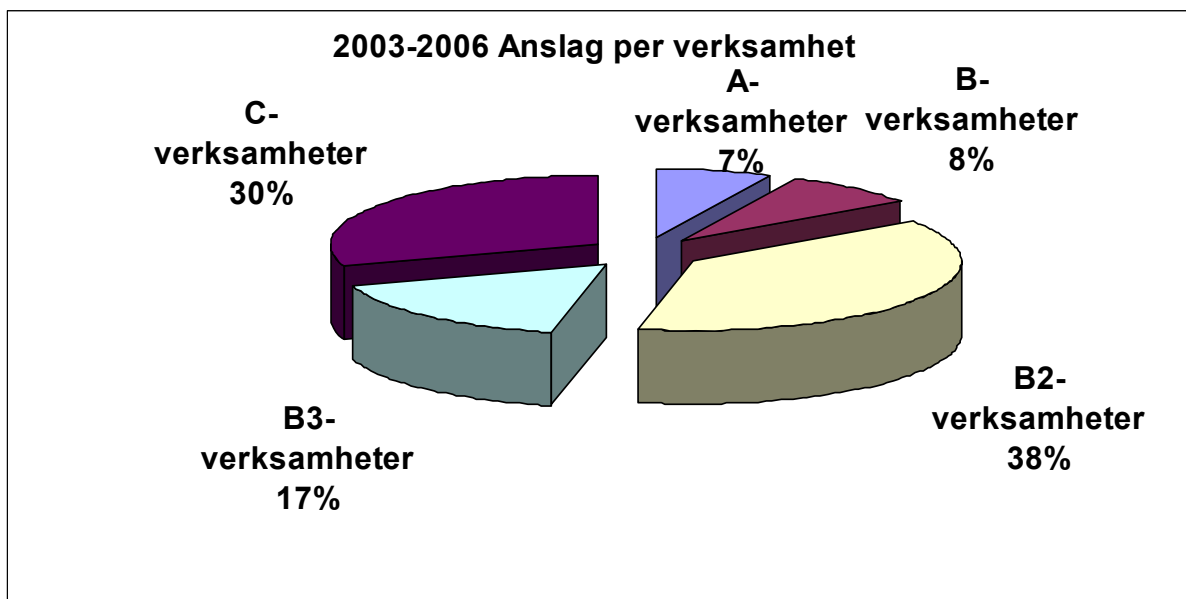


Fig. 1: Budgetanslag i procent för typ av verksamhet. (A: projektsamordning och -förvaltning, B1: Övervakning på nivå I, B2: Intensiv övervakning på nivå II, B3: förebyggandet av skogsbränder, C: undersökningar och demonstrationsprojekt).

Kommissionen (GD Gemensamma forskningscentret) gav och ger både tekniskt och vetenskapligt stöd till systemet. Dess vetenskapliga samordningsenhet har inrättat en databas som är utformad för att uppfylla behoven när det gäller systemets datainsamling och den har utvecklat och ytterligare förbättrat det europeiska informationssystemet för skogsbränder (EFFIS) i enlighet med medlemsstaternas och parlamentets krav. GFC förvaltar kommissionens europeiska skogsdatacenter.

ICP Skog (se fotnot 1) har på grundval av en bidragsöverenskommelse med kommissionen organiserat expertpaneler och utvecklat harmoniserade metoder och standarder för övervakning av skogarnas tillstånd på nivå I och II, inbegripet en gemensam manual för övervakning och kvalitetssäkring / system för kvalitetskontroll för fältobservationer och laboratorieanalyser. För att fullgöra dessa uppgifter fick ICP Skog stöd av 6 partner, huvudsakligen skogsforskningsinstitut.

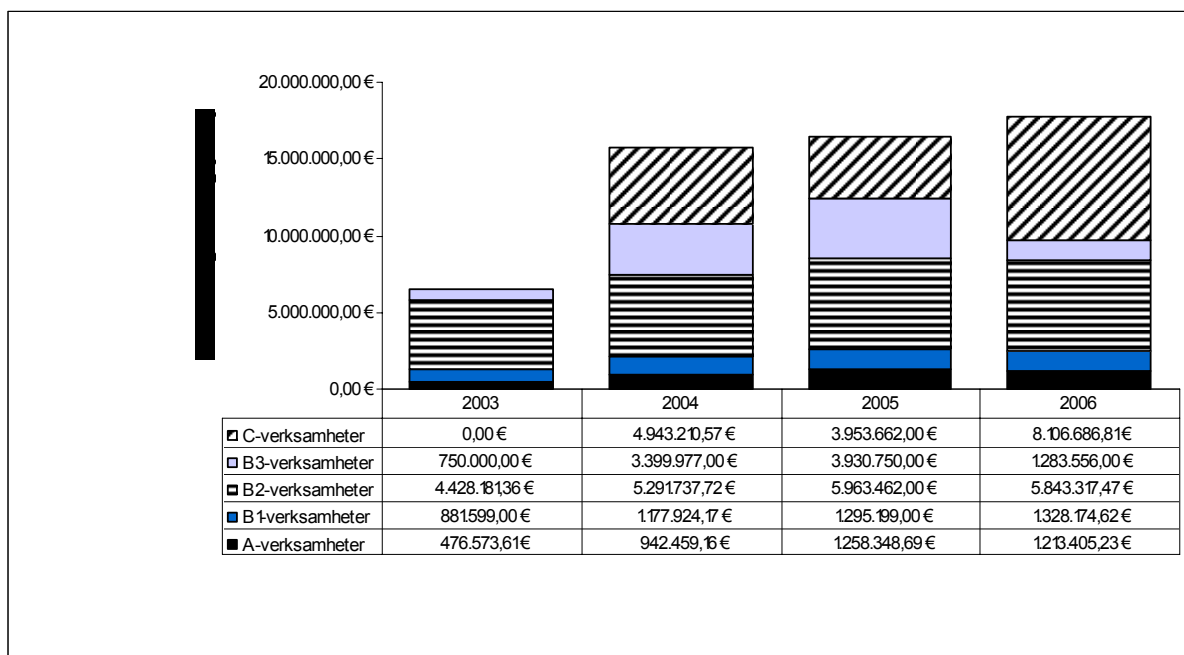


Fig. 2 Budgetanslag per typ av verksamhet från 2003 till 2006. (A: projektsamordning och -förvaltning, B1: Övervakning på nivå I, B2: Intensiv övervakning på nivå II, B3: förebyggandet av skogsbränder, C: undersökningar och demonstrationsprojekt).

3. RAPPORTERING

Medlemsstaterna uppfyllde sina årliga rapporteringskyldigheter genom att lämna årliga uppgifter till kommissionen (och även göra uppgifterna tillgänglig för allmänheten⁵) som samlats in enligt Forest Focus tillsammans med en årlig rapport. Halvtidsrapporter som avser programmets första period (2003–2004) har nu lämnats till kommissionen. Slutrapporterna ska komma när varje nationellt program är färdigt vilket förväntas äga rum upp till tre år efter den aktuella programperioden. Denna försening beror huvudsakligen på att undersökningarna måste slutföras. De behöriga organ som genomför systemet måste dessutom regelbundet informera kommissionen om framstegen med att genomföra programmet.

Den generella rapporteringen om Forest Focus äger rum genom årliga rapporter som offentliggörs av Europeiska kommissionen och ICP Skog, samt genom en rad vetenskapliga publikationer (se <http://www.icp-forests.org/Reports.htm>) vilka används som underlag för medlemsstaternas skogs- och miljöpolitik. Framtagningen och offentliggörande av ICP Skogs rapporter samfinansieras av kommissionen på grundval av en bidragsöverenskommelse.

4. DETALJERADE BESTÄMMELSER OM GENOMFÖRANDET

4.1. Skogsbränder

Kommissionen och medlemsstaterna inrättade 1998 en ständig men informell grupp bestående av experter på skogsbränder som en plattform för informationsutbyte med syfte att utveckla avancerade metoder för utvärdering av risken för skogsbränder och kartläggning av nedbrända

⁵ Även om offentliggörandet och spridningen av uppgifter diskuterades flera gånger med de behöriga organen kunde man inte nå någon överenskommelse om denna fråga. Uppgifterna är därför inte tillgängliga för allmänheten, såvida inte uppgiftsägarna tillfrågas.

områden i hela Europa. Under de följande åren ledde denna verksamhet till Gemensamma forskningscentrets utveckling av det europeiska informationssystemet för skogsbränder (EFFIS)⁶. EFFIS fick ytterligare stöd genom systemet Forest Focus och dess fortsatta verksamhet säkerställdes genom ett administrativt arrangemang mellan GD Miljö och GD Gemensamma forskningscentret. Lagringen och analyserna av de uppgifter som medlemsstaterna har samlat in och samordningen av brandrelaterad verksamhet på europeiska nivå görs inom ramen för EFFIS som tillhandahåller dagliga brandriskprognoser, analyserar den årliga brandriskutvecklingen och gör utvärderingar av den senaste brandsäsongen. Detta gör att man kan fastställa eventuella brister vad gäller hanteringen och bekämpningen av bränder i och utanför EU. EFFIS verksamheter samordnas av kommissionen för att slutanvändarna (huvudsakligen medlemsstaternas räddningstjänster och skogsmyndigheter) ska få information. EFFIS används också för utvärdering av ersättningskrav för skogsskador i ansökningarna om ekonomiskt bistånd från Europeiska unionens solidaritetsfond⁷. Expertgruppen för skogsbränder består av experter från de nationella myndigheterna, inbegripet räddningstjänsten. Gruppen är det enda gemensamma nätverket av brandexperter på EU-nivå och den inbegriper företrädare för alla medlemsstater samt en del tredjeländer i Medelhavsområdet med avsevärda brandrisker. Detta samarbete med angränsande tredjeländer har stort värde eftersom inrättandet av gränsöverskridande förebyggande åtgärder och ömsesidigt bistånd när det gäller brandbekämpningsverksamhet är beroende av en gemensam europeisk kartläggning av brandrisken.

Genom Forest Focus blev det möjligt att finansiera åtgärder för förebyggande av skogsbränder, som byggandet av skogsvägar, vattenposter eller stationer för att upptäcka bränder, under förutsättning att de inte fick stöd enligt förordningen om utveckling av landsbygden (EG) nr 1257/1999⁸ och att de inte ingick i de nationella eller regionala programmen för utveckling av landsbygden.

En särskild arbetsgrupp med experter för förebyggande av skogsbränder som består av företrädare för intresserade medlemsstater och de viktigaste icke-statliga organisationer som är engagerade i skogssektorn inrättades 2004 för att lägga fram förslag för kommissionen om hur politiken för förebyggande av skogsbränder ska se ut efter 2006.

Bland sina rekommendationer⁹ föreslog denna arbetsgrupp att det bör fastställas särskilda bestämmelser för att skydda miljön mot bränder både i förordningen Life+ och i förordningen om utveckling av landsbygden. För perioden 2007–2013 innehåller båda förordningarna sådana bestämmelser. Life+ innehåller bestämmelser för informationskampanjer och kampanjer för medvetandegörande om skogsbränder, samt utbildning av personal som arbetar med förebyggande av bränder. Förordningen om landsbygdsutvecklingen innehåller bestämmelser om åtgärder för förebyggande av bränder och åtgärder för återställande. Dessutom stödde arbetsgruppen EFFIS som ett strategiskt planeringsverktyg och som ett centralt system för övervakning av skogsbränder. Det arbete i EFFIS, som Forest Focus har stöttat, är säkrat till utgången av 2010 tack vare ett bidrag från Europaparlamentet för skydd och bevarande av skogar.

⁶ EFFIS har som uppgift att tillhandahålla relevant information för att skydda skogarna i Europa mot bränder genom att ta itu med förhållandena både innan och efter bränderna uppstår, se <http://effis.jrc.it/wmi/viewer.html>

⁷ Rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002, EGT L 311, 14.11.2002, s. 3.

⁸ EUT L 160, 26.6.1999, s. 80.

⁹ <http://ec.europa.eu/environment/forests/wgffp.htm>.

I nära samarbete med expertgruppen, ger kommissionen sedan år 2000 ut en årlig rapport om skogsbränder¹⁰ som bygger på brandstatistiken i de medlemsstater som är mest drabbade (se tabellerna ”antal bränder” och ”nedbränd areal” i bilagan).

4.2. Övervakning av skogarnas tillstånd och andra former av miljöövervakning – utvärderingsrapporten

Även om olika undersökningar inom Forest Focus inte kommer att avslutas förrän 2008 inledde kommissionen en extern utvärdering som huvudsakligen avsåg förvaltningen av programmet och övervakningen av skogarnas tillstånd 2005. Utvärderingen genomfördes av ”Forest Research” (UK) och Skogsforskningsinstitutet (FI) (se:

http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final_report.pdf).

Vid utvärderingen konstaterades följande:

Förvaltningen av programmen var kostnadseffektiv men i medlemsstater med fler än en behörig myndighet ökade den administrativa bördan.

Övervakningsverksamheterna (Nivå I- + Nivå II-tytor) bör ha en bredare fokus än skogarnas hälsotillstånd i relation till luftföroreningarna. De bör inbegripa parametrar avseende klimatförändring, biologisk mångfald och skogarnas skyddsfunktion.

Uppgifter från de nationella skogsinventeringarna bör beaktas då övervakning av skogarna äger rum.

Fortsättningen av övervakningssystemet bör säkerställas.

I rapporten påpekas det också att medlemsstaterna i och med utgången av Forest Focus-förordningen inte längre är skyldiga att genomföra samordnad skogsövervakning på EU-nivå och för att undvika att verksamheten inte blir samordnad i framtiden är det nödvändigt att utveckla en EU-omfattande ram som möjliggör effektiv förvaltning, registrering av uppgifter, analys, kvalitetskontroll och rapportering.

Kommissionen påpekar att även om denna utvärdering genomfördes på ett tidigt stadium ingår dess viktigaste rekommendation avseende utvidgningen av övervakningsverksamheten nu inom ramen för Life+.

Kommissionen påpekar att en fortsättning av skogsövervakningsverksamheterna också anges i EU-handlingsplanen för skog¹¹ 2007–2011. I nyckelåtgärd 8 i handlingsplanen föreslås att det ska inrättas ett europeiskt skogsövervakningssystem I rådets slutsatser¹² om EU-handlingsplanen för skog anges också ett tydligt åtagande från medlemsstaternas sida att ytterligare utveckla ett europeiskt skogsövervakningssystem.

Förslagen inom Life+ har ännu inte mottagits, men de kan omfatta deltagande från de nationella skogsmyndigheter som ansvarar för inventeringar. Eftersom Life+ är ett projekt som är baserat på frivilligt deltagande bör övervakning i framtiden i ökad grad avse särskilda politiska frågor som klimatförändring, biologisk mångfald och skogarnas skyddsfunktion i stället för att man fortsätter med de observationer på grundval av ett antal traditionella parametrar relaterade till luftförorening som gjordes inom Forest Focus.

¹⁰ <http://forest.jrc.it/documents/2006/ForestFiresInEurope2005.pdf>

¹¹ KOM(2006) 302 slutlig, 15.6.2006.

¹² Rådets slutsatser om en EU-handlingsplan för skogen 2007–2011. 2758:e mötet i rådet (jordbruk och fiske), 24–25 oktober 2006.

Vad gäller förvaltningen av systemet anger kommissionen att det genomsnittliga finansiella åtagandet per program ligger på en låg nivå. För 2003–2004 uppgick det till ca 0,5 miljoner euro per avtalspart (mellan 20 000 och 2,7 miljoner euro). För 2005 uppgick det till 0,4 miljoner euro (mellan 20 000 och 2,1 miljoner euro) och för 2006 uppgick det också till 0,4 miljoner euro (mellan 28 000 och 2,1 miljoner euro). Av detta användes ca 7 % av de olika behöriga myndigheterna för samordning och förvaltning av de nationella programmen.