



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.1.2008
KOM(2008) 6 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af
Forest Focus
i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2152/2003
af 17. november 2003 om overvågning af skovene og af miljøvekselvirkninger i
Fællesskabet (Forest Focus)**

{SEK(2008) 30}

1. INDLEDNING , RAPPORTENS OMFANG

Nærværende rapport er udarbejdet i medfør af artikel 19 i forordning 2152/2003. Med denne forordning blev der indført en fællesskabsordning (i det følgende 'Forest Focus') for en bredt anlagt, harmoniseret og samlet langtidsovervågning af skovenes tilstand, for en periode på fire år fra den 1. januar 2003 til den 31. december 2006.

Forordningen blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 614/2007 af 23. maj 2007 om det finansielle instrument for miljøet (Life+). Da Life+ indeholder foranstaltninger, der dækker Forest Focus, foreslås det, at der ikke fremsættes forslag om videreførelse af Forest Focus efter 2006.

Rapporten dækker derfor kun gennemførelsesfasen for Forest Focus.

2. FOREST FOCUS: ORDNINGEN OG DENS GENNEMFØRELSE

2.1. Baggrund og målsætninger

Forest Focus byggede videre på tidligere lovgivning, primært vedrørende overvågning af skovenes sundhed under FN/ECE's konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, som Fællesskabet er part i¹. Fællesskabets lovgivning på dette område, Rådets forordning (EØF) nr. 3528/86 af 17. november 1986 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening² og Rådets forordning (EØF) nr. 2158/92 af 23. juli 1992 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande³, udløb ved udgangen af 2002.

Forest Focus blev koncentreret om overvågning af luftforurening af skovene, overvågning af skovbrande, deres årsager og virkninger og forebyggelse af skovbrande. Ifølge ordningen skulle der også udvikles nye instrumenter til overvågning af jordbund, kulstofbinding, biodiversitet, klimaændringer og skovenes beskyttelsesfunktioner, og overvågningsaktiviteternes effektivitet skulle evalueres. Medlemsstaterne er nu i færd med at gennemføre undersøgelser, forsøg og demonstrationsprojekter, som skal færdiggøres i 2008.

Som led i ordningen opretholdt medlemsstaterne tusinder af observationspunkter og –områder (niveau I og niveau II-områder, jf. fodnote 1) for at kunne udarbejde periodiske skovopgørelser og sikre løbende overvågning af skovøkosystemerne.

¹ ICP Forests (det internationale samarbejdsprogram for vurdering og overvågning af luftforureningens virkninger på skovene) blev iværksat i 1985 som led i konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (FN/ECE). Årsagen hertil var offentlighedens voksende betænkeligheder ved luftforureningens mulige skadelige virkninger på skovene. ICP Forests overvåger skovenes tilstand i Europa, i samarbejde med Europa-Kommissionen. Overvågningen finder sted på to forskellige intensitetsniveauer. Det første net (benævnt niveau I) består af ca. 6000 observationsområder i et systematisk transnationalt net på 16 x 16 km i hele Europa. Det intensive overvågningsniveau omfatter omkring 800 niveau-II områder i udvalgte skovøkosystemer i Europa. Disse niveau I og II-områder er de samme som i Forest Focus-programmet. På indeværende tidspunkt deltager 40 lande i ICP Forests. Se også: <http://www.icp-forests.org/Political.htm>

² EFT L 326 af 21.11.1985, s.2.

³ EFT L 217 af 31.7.1992, s.3.

2.2. Gennemførelsen

Kommissionen havde ansvaret for at koordinere, overvåge og udvikle ordningen. For at opfylde målene for Forest Focus skulle medlemsstaterne udarbejde toårige nationale programmer for 2003/2004 og 2005/2006 (opdelt i to faser 2005 og 2006). Disse programmer blev forelagt Kommissionen til godkendelse og blev også underkastet en forhåndsevaluering.

Medlemsstaterne skulle hver udpege et kompetent organ til at forvalte deres nationale program. Da Belgien, Tyskland og Portugal imidlertid hver udpegede mere end ét kompetent organ, forvaltes ordningen af i alt 41 sådanne organer. Heri indgår de kompetente organer i EU10-landene (undtagen Malta), som tilsluttede sig ordningen i 2004.

Kommissionen har vedtaget en række beslutninger⁴ om udpegelsen af de nationale organer, der gennemfører ordningen, de nationale programmer og budgettet hertil, og har meddelt de deltagende medlemsstater disse beslutninger. Herefter indgik Kommissionen aftaler med de nationale organer for hver af det pågældende lands programperioder. Kommissionen har på grundlag af disse beslutninger indgået i alt 123 aftaler med de nationale organer for hele perioden 2003-06.

Det samlede Forest Focus-budget for den fireårige periode lå på 65 mio. euro, herunder 9 mio. euro til brandforebyggelsesforanstaltninger. EU har bidraget til omkostningerne ved de nationale programmer med 50 % eller 75 %, afhængigt af aktivitetstype. Bilag I viser de aktiviteter, der er udviklet under ordningen, fordelt på de forskellige år.

Forest Focus-aktiviteterne i hvert af de nationale programmer kan opdeles i (jf. figur 1 og 2):

- A-aktiviteter vedrørende **projektkoordinering og -forvaltning**, f.eks. aktiviteter i forbindelse med koordinering af det nationale program
- B1-aktiviteter, der er udført på grundlag af **niveau I-overvågningsnettet**, f.eks. oprettelse og vedligeholdelse af det systematiske gitternet
- B2-aktiviteter i **niveau II-områder med intensiv overvågning**, f.eks. måling af kronernes tilstand
- B3-aktiviteter til **forebyggelse af skovbrande**, herunder Det Europæiske Informationssystem for Skovbrande. Det drejer sig bl.a. om etablering af brandbælter, ajourføring og videreudvikling af Det Europæiske Informationssystem for Skovbrande (EFFIS) og oplysningskampagner
- C-aktiviteter: **Undersøgelser og demonstrationsprojekter**, f.eks. undersøgelser til kortlægning af skovbrandenes årsager og dynamik, overvågningstestfaser (se også listen over undersøgelser i bilaget)

⁴ Beslutning 2003-2004: Kommissionens beslutning C(2004)4901 endelig
Beslutning 2005: Kommissionens beslutning C(2006)874 endelig
Beslutning 2006: Kommissionens beslutning C(2006)2466 endelig

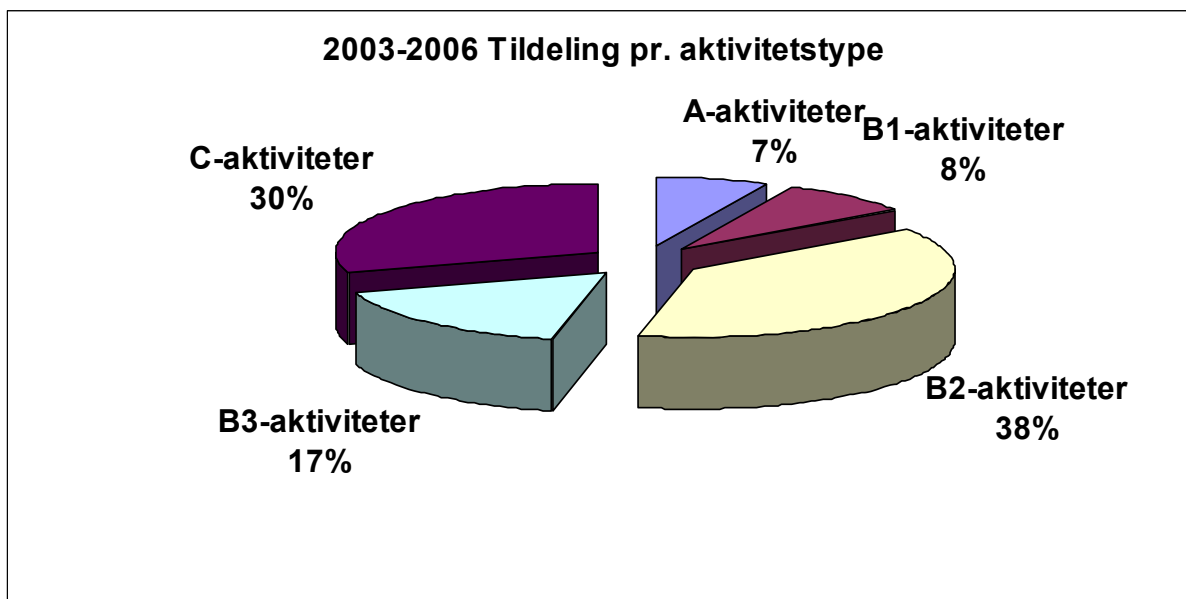


Fig. 1: Budgettildelingen til de forskellige aktivitetstyper angivet i %. (A: projektkoordinering og -forvaltning; B1: Niveau I-overvågning; B2: Niveau II – intensiv overvågning; B3: forebyggelse af skovbrande; C: undersøgelser og demonstrationsprojekter)

Kommissionen (GD Det Fælles Forskningscenter) har ydet både teknisk og videnskabelig støtte til ordningen. Dets videnskabelige koordineringsorgan har oprettet en database, som skulle dække behovene for dataindsamling under ordningen, og har udviklet og forbedret Det Europæiske Informationssystem for Skovbrande (EFFIS) i overensstemmelse med de ønsker, medlemsstaterne og Parlamentet har fremsat. FFC forvalter Kommissionens europæiske skovdatacenter.

ICP-Forests (se fodnote 1) har på grundlag af en tilskudsaftale med Kommissionen organiseret ekspertpaneler og udarbejdet harmoniserede metoder og standarder for niveau I & II-overvågning af skovens tilstand, herunder en fælles overvågningsmanual og kvalitetssikrings/kvalitetskontrollsystemer for feltobservationer og laboratorieanalyser. Til disse opgaver fik ICP-Forests bistand fra seks partnere, hovedsagelig skovforskningsinstitutter.

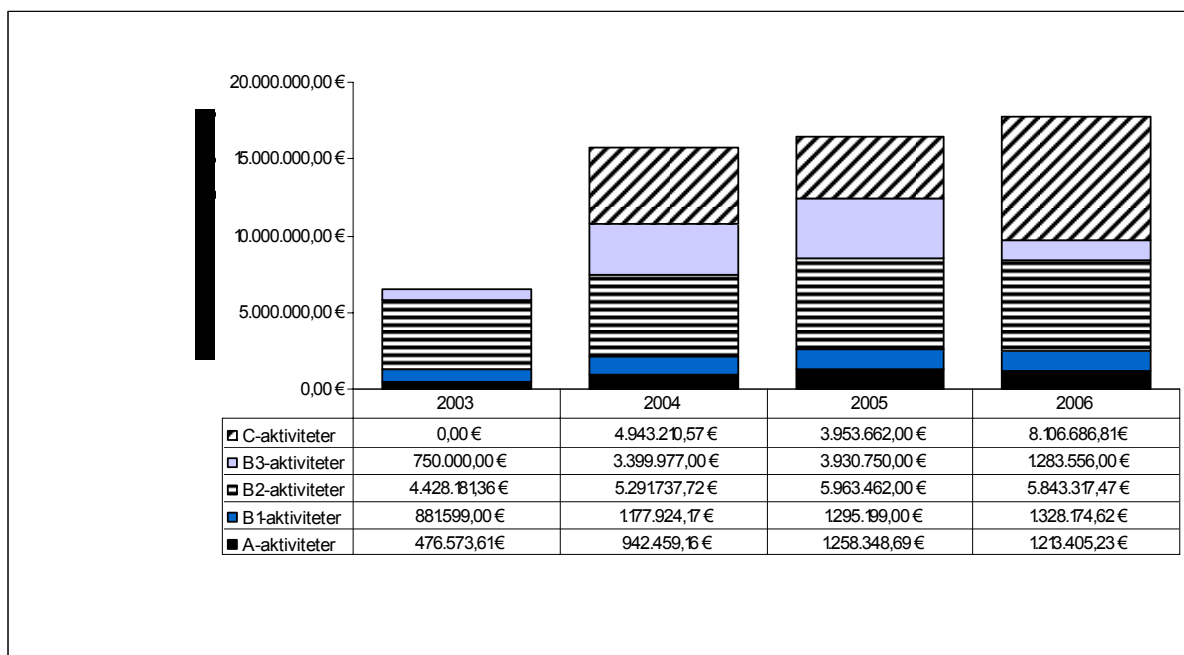


Fig.2: Budgettildeling pr. aktivitetstype fra 2003 til 2006. (A: projektkoordinering og -forvaltning; B1: Niveau I-overvågning; B2: Niveau II – intensiv overvågning; B3: forebyggelse af skovbrande; C: undersøgelser og demonstrationsprojekter)

3. RAPPORTERING

Medlemsstaterne har opfyldt deres årlige rapporteringspligt ved at sende Kommissionen (og offentliggøre⁵) årlige data indsamlet under Forest Focus-programmet, ledsaget af en årlig rapport. Kommissionen har nu modtaget midtvejsrapporter for den første periode af programmet (2003-2004). Slutrapporterne for de enkelte nationale programmer skal foreligge, når disse er ført til ende, hvilket kan ventes at ske op til tre år efter den pågældende programperiode. Denne lange frist skyldes først og fremmest, at undersøgelserne først skal afsluttes. Desuden skal de kompetente organer, der gennemfører ordningen, regelmæssigt holde Kommissionen underrettet om deres fremskridt med gennemførelsen af programmet.

Den generelle rapportering om Forest Focus finder sted gennem årlige rapporter, der offentliggøres af Europa-Kommissionen og ICP-Forests, og gennem en række videnskabelige publikationer (jf. <http://www.icp-forests.org/Reports.htm>), der tjener som datainput for medlemsstaternes skov- og miljøpolitik. Udarbejdelsen og offentliggørelsen af ICP-Forest's rapporter medfinansieres af Kommissionen på grundlag af en tilskudsaftale.

4. NÆRMERE ASPEKTER VED GENNEMFØRELSEN

4.1. Skovbrande

Kommissionen og medlemsstaterne nedsatte i 1998 en permanent, men uformel ekspertgruppe vedrørende skovbrande. Den skulle fungere som en platform for informationsudveksling, der skulle føre til udvikling af avancerede metoder til vurdering af risikoen for skovbrande og

⁵ Muligheden for at offentliggøre og videreformidle dataene er blevet drøftet gentagne gange med de kompetente organer, men der kunne ikke nås til enighed om dette spørgsmål. Dataene står derfor ikke til rådighed for offentligheden, medmindre dataejerne giver tilladelse dertil.

kortlægning af afbrændte arealer i hele Europa. I forlængelse af disse aktiviteter udarbejdede Det Fælles Forskningscenter i de følgende år Det Europæiske Informationssystem for Skovbrande (EFFIS)⁶. EFFIS fik yderligere støtte under Forest Focus og dets blev videreført takket være en administrativ aftale mellem GD Miljø og Det Fælles Forskningscenter. Lagring og analyse af de data, der indsamles af medlemsstaterne, og koordinering af brandrelaterede aktiviteter på europæisk plan finder sted i EFFIS. EFFIS leverer daglige brandrisikoprognoser, analyserer den årlige udvikling i brandrisikoen og vurderer den seneste brandsæson, hvorved systemet kan pege på eventuelle svage punkter i håndteringen og bekæmpelsen af brande i og uden for EU. Aktiviteterne ved EFFIS koordineres af Kommissionen, så oplysningerne leveres til slutbrugerne, primært medlemsstaternes civilbeskyttelses- og skovbrugsmyndigheder. EFFIS anvendes også til vurdering af erstatningskrav for skovskader i ansøgninger om finansiel støtte fra Den Europæiske Solidaritetsfond⁷. Ekspertgruppen vedrørende skovbrande er sammensat af eksperter fra medlemsstaternes myndigheder, bl.a. civilbeskyttelse. Gruppen er det eneste fælles brandekspertnet på EU-plan og tæller repræsentanter for alle medlemsstaterne og visse tredjelande i Middelhavsområdet, hvor risikoen for skovbrande er stor. Dette samarbejde med nabotredjelandene er af stor værdi, da etablering af grænseoverskridende forebyggelsesforanstaltninger og gensidig bistand med brandbekæmpelse beror på en fælles europæisk kortlægning af brandrisikoen.

Der kunne der ydes støtte til strukturelle brandforebyggelsesforanstaltninger gennem Forest Focus, f.eks. anlæg af skovveje, branddamme og branddetektionsstationer. En forudsætning herfor var, at disse foranstaltninger ikke også modtog støtte gennem forordningen om landdistriktsudvikling (EF) nr. 1257/1999⁸ og ikke indgik i de nationale eller regionale programmer for landdistriktsudvikling.

I 2004 blev der nedsat en ekspertarbejdsgruppe vedrørende forebyggelse af skovbrande. Den blev sammensat af repræsentanter fra de interesserede medlemsstater og fra de vigtigste ikke-statslige organisationer involveret i skovsektoren. Gruppen havde til opgave at stille forslag til Kommissionen om den videre brandforebyggelsespolitik efter 2006.

Arbejdsgruppen anbefalede bl.a.⁹, at både Life+-forordningen og forordningen om landdistriktsudvikling skulle indeholde bestemmelser med specifikt sigte på beskyttelse af miljøet mod brande. For perioden 2007-13 indeholder begge forordningerne sådanne bestemmelser. Life+ indeholder bestemmelser om informations- og bevidstgørelseskampagner om skovbrande og om uddannelse af deltagere i brandforebyggelsesaktioner. Forordningen om landdistriktsudvikling indeholder bestemmelser om brandforebyggelses- og genoprettelsesforanstaltninger. Herudover støttede arbejdsgruppen EFFIS som et strategisk planlægningsværktøj og et centralt element i overvågningen af skovbrande. Det arbejde i EFFIS, som Forest Focus ydede støtte til, er sikret til udgangen af 2010 takket være et tilskud fra Europa-Parlamentet til beskyttelse og bevaring af skovene.

⁶ Formålet med EFFIS er at fremskaffe relevant information til beskyttelse af Europas skove mod brand, idet der lægges vægt på vilkårene både før og efter branden <http://effis.jrc.it/wmi/viewer.html>

⁷ Rådets forordning 2012/2002 af 11. november 2002, EFT L 311 af 14.11.2002, s.3.

⁸ EFT L 160 af 26.6.1999, s. 80.

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

Kommissionen har siden 2000, i nært samarbejde med ekspertgruppen, udsendt en årlig rapport om skovbrande¹⁰, som bygger på brandstatistikkerne i de hårdest ramte medlemsstater (jf. tabellerne "antal brande" og "afbrændt areal" i bilaget).

4.2. Overvågning af skovens tilstand og andre former for miljøovervågning – evalueringsrapport

Selv om nogle af undersøgelserne under Forest Focus først vil være afsluttet i 2008, iværksatte Kommissionen allerede i 2005 en ekstern evaluering med særlig vægt på forvaltningen af programmet og overvågningen af skovens tilstand. Evalueringen blev udført af forskningsinstitutterne "Forest Research" (UK) og "Finnish Forest Research Institute" (FI) (se: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final_report.pdf).

Evalueringen munder ud i følgende:

Forvaltningen af programmerne har været omkostningseffektiv, men i medlemsstater med mere end ét kompetent organ voksede den administrative byrde.

Overvågningsaktiviteterne (niveau I+II områder) bør sigte bredere end på skovens sundhedstilstand i relation til luftforurening. Overvågningen bør omfatte parametre med relation til klimaændringer, biodiversitet og skovens beskyttende funktioner.

Ved overvågning af skovene bør data fra de nationale skovopgørelser tages i betragtning.

Overvågningsordningen bør videreføres.

Rapporten fremhæver også, at medlemsstaterne med udløbet af Forest Focus-forordningen ikke længere vil være forpligtet til at gennemføre koordineret skovovervågning på EU-plan, og at der for at undgå ukoordinerede aktiviteter i fremtiden bør skabes en EU-dækkende ramme, der kan sikre effektiv forvaltning, dataregistrering, analyse, kvalitetskontrol og rapportering.

Kommissionen understreger, at selv om denne evaluering blev udført på et tidligt stadium af gennemførelsen, er dens vigtigste anbefalinger, hvad udvidelsen af overvågningsaktiviteterne angår, nu inddraget i Life+-forordningen.

Kommissionen erindrer om, at videreførelse af skovovervågningsaktiviteterne også indgår i EU-handlingsplanen for skovbruget¹¹ 2007 – 2011. Handlingsplanens nøgleaktion 8 går ud på, at der indføres et europæisk skovovervågningssystem. Også Rådets konklusioner¹² vedrørende EU-handlingsplanen for skovbruget viser, at medlemsstaterne er klart forpligtet på at videreudvikle et europæisk skovovervågningssystem.

Der er endnu ikke modtaget forslag under Life+, men de kan omfatte deltagelse fra nationale skovmyndigheder med ansvar for skovopgørelser. Da Life+ er en projektbaseret ordning med frivillig deltagelse, bør overvågning i fremtiden knyttes nærmere til specifikke skovpolitiske aspekter, såsom klimaændringer, biodiversitet og skovens beskyttende funktioner, og ikke bero på en videreførelse af observationer baseret på traditionelle parametre relateret til luftforurening, som det var tilfældet under Forest Focus.

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

¹¹ KOM(2006) 302 endelig af 15.6.2006.

¹² Rådets konklusioner vedrørende EU-handlingsplanen for skovbruget 2007 – 2011. Rådsmøde nr. 2758 (landbrug og fiskeri). 24.-25. oktober 2006.

Hvad forvaltningen af ordningen angår, fremfører Kommissionen, at de gennemsnitlige budgetudgifter pr. program er lave. For 2003-2004 androg de ca. 0,5 mio. euro pr. kontrahent (mellem 20 000 og 2,7 mio. euro). For 2005 lå udgifterne på 0,4 mio. euro (mellem 20 000 og 2,1 mio. euro) og for 2006 på 0,4 mio. euro (mellem 28 000 og 2,1 mio. euro). Heraf blev ca. 7 % brugt af de forskellige kompetente organer til koordinering og forvaltning af de nationale programmer.