

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.8.2010
KOM(2010) 430 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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) - Slutrapport

SEK(2010) 978

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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) - Slutrapport

1. INDLEDNING OG DE VIGTIGSTE RESULTATER

Formålet med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2152/2003 (Forest Focus-forordningen¹) var at indføre en ordning for langsigtet overvågning af skovenes tilstand og af miljøets vekselvirkninger med skovene i EU.

Ordnningen videreførte de eksisterende net til overvågning af luftforureningen og dennes indvirkning på skovene, skovbrande, disses årsager og virkninger samt medfinansieringen af aktiviteter til forebyggelse af skovbrande. Endvidere blev EU's skovovervågning udvidet til også at omfatte indsamling af oplysninger om jordbund, biodiversitet, kulstofbinding, konsekvenserne af klimaændringer og skovenes beskyttende funktioner.

Ifølge forordningens artikel 18 og 19 skal Kommissionen forelægge en rapport om ordningens gennemførelse for Europa-Parlamentet og Rådet med en revurdering af ordningens effektivitet for at skabe grundlag for eventuelle afgørelser om en videreførelse af disse aktiviteter. Nu da de nationale programmer alle er gennemført og de finansielle procedurer afsluttet, opfylder nærværende rapport dette krav og supplerer den tidligere "midlertidige" gennemførelsesrapport af 22. januar 2008². Sigtet med begge rapporterne er at belyse, hvordan Forest Focus-ordningen er blevet gennemført i sin helhed mellem 2003 og 2010. De vil tjene som grundlag for overvejelser om de fremtidige behov for overvågning og bidrage til den høringsproces om den fremtidige forvaltning af skovinformation, der er åbnet som led i grønbogen om skovbeskyttelse og skovinformation i EU.

Som allerede nævnt i rapporten fra 2008 tog gennemførelsen af Forest Focus-forordningen længere tid end de planlagte fire år. Nærværende rapport supplerer den tidligere rapport og tager hovedsagelig sigte på at gøre rede for anvendelsen af Forest Focus-budgettet. Det ledsagende arbejdsdokument indeholder nærmere oplysninger om, hvordan budgettet er blevet anvendt af medlemsstaternes kompetente organer.

Målene er generelt nået, og navnlig den høje gennemførelsesprocent kan betragtes som en succes. Tidligere lovgivning om skovovervågning og forebyggelse af skovbrande er takket været Forest Focus sat ind i en bredere ramme. Som led i denne ordning er der oprettet en Forest Focus-database med aggregerede data og oplysninger om EU-skovenes tilstand.

Forsinkelserne i indførelsen af ordningen har skabt problemer for de nationale organer med ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne i de nationale programmer. Det har imidlertid kun sjældent ført til, at en del af de oprindeligt planlagte aktiviteter er blevet slettet fra de pågældende programmer.

¹ EUT L 324 af 11.12.2003, s. 1.

² SEK(2008)30; KOM(2008)6 endelig

Med indsamlingen af skovrelateret information, især om jordbund og biodiversitet, er der for første gang sket en udvidelse af rammerne for skovovervågning. Oplysningerne om jordbund og overjordisk biodiversitet indgår i den Biosoil-database, der er oprettet som led i ordningen.

En betydelig del af budgettet var afsat til udvikling af undersøgelser og demonstrationsprojekter vedrørende biodiversitet, kulstoflagring, skovjordbundens biodiversitet, skovbrande, ozon, klimaændringer, genetisk diversitet, svampe, laver og andre skovrelaterede emner.

Hvad skovbrande angår, er det europæiske informationssystem for skovbrande, EFFIS, blevet oprettet og videreudviklet som led i ordningen. Nævnes skal især de moduler, der er skabt for Natura 2000 og skove, beregnede atmosfæriske emissioner og jorderosion efter brande. EFFIS indtager derfor nu en central plads i den europæiske overvågning af skovbrande, og videreførelsen heraf er sikret indtil udgangen af 2010 via et pilotprojekt, som Europa-Parlamentet har anmodet om.

2. OVERBLIK OVER FOREST FOCUS-FORORDNINGEN

Efter udløbet af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening³ og forordning (EF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande⁴ ved udgangen af 2002 blev forordningen om Forest Focus indført for en fireårig periode. Målet var at sikre videreførelse og videreudvikling på lang sigt af den fælles overvågning.

Til gennemførelse af Forest Focus blev der afsat et samlet budget på 65 mio. € for denne periode.

Der blev indgået 123 aftaler mellem 41 kompetente organer⁵ udpeget af medlemsstaterne og Europa-Kommissionen, jf. afsnit 3.

De nationale myndigheder udarbejdede toårige nationale programmer for 2003/2004 og 2005/2006⁶ med en beskrivelse af de aktiviteter og undersøgelser, der skulle gennemføres.

Ifølge ordningen kunne EU finansiere op til 50 % af udgifterne til overvågningsaktiviteter, udviklingen af EFFIS, undersøgelser af brande, oplysningskampagner, specialuddannelse og brandforebyggelsesforanstaltninger. Revisionen af ordningen og undersøgelserne til kortlægning af nye overvågningsaktiviteter blev også medfinansieret med op til 50 %.

Undersøgelser, forsøg og demonstrationsprojekter til videreudvikling af ordningen, fremme af harmoniseret dataindsamling og -levering og forbedring af dataevaluering og datakvalitet blev medfinansieret med op til 75 % af omkostningerne.

Ud over de nationale programmer omfattede 16 % af budgettet følgende Forest Focus-aktiviteter:

³ EFT L 326 af 21.11.1986, s.2. Senest ændret ved forordning (EF) nr. 804/2002 (EFT L 132 af 17.5.2002, s.1).

⁴ EFT L 217 af 31.07.1992, s.3. Senest ændret ved forordning (EF) nr. 805/2002 (EUT L 132 af 17.5.2002, s.3).

⁵ SEK(2010) 978

⁶ Jf. den foreløbige gennemførelsesrapport under '2.2.Gennemførelsen' i KOM (2008) 6 endelig og SEK (2008) 30

- Kommissionens Fælles Forskningscenter (FFC) ydede generel videnskabelig og teknisk bistand, stod for oprettelsen og forvaltningen af Forest Focus-databasen, for koordinationen af Det Europæiske Skovdatacenter (EFDAC), for ajourføring og forbedring af EFFIS og for koordinationen af undersøgelser, forsøg og demonstrationsprojekter
- Aftalen med UN-ECE's internationale samarbejdsprogram for vurdering og overvågning af luftforureningens virkninger på skove, ICP-Forests,⁷ som sigtede mod at samle data indsamlet i niveau I-nettet
- Aftalen med De Forenede Nationers Økonomiske Udvalg for Europa (UN-ECE) om udarbejdelse af rapporten "State of forests and sustainable forest management in Europe 2007"⁸
- Gennemførelse af midtvejsrapporten "Development and review of the Forest Focus scheme"⁹
- Afholdelse af møder og konferencer til videreformidling af resultaterne af aktiviteter, der var finansieret som led i ordningen.¹⁰

3. RESULTATER

3.1. Forest Focus-databasen

Et af de vigtigste resultater af Forest Focus-ordningen er Forest Focus-databasen med oplysninger om luftforureningens indvirkning på skovene. Den indeholder data om kronernes tilstand (misfarvning og nåle/bladtab) i niveau I-nettets **6000 områder** og i niveau II-nettets **800 områder** (intensiv overvågning). Som led i den intensive overvågning blev der tillige indsamlet data om vækst, jordvæske, deposition og bundvegetationens bladkemi og jordvæske; disse data indgår i databasen.

Af databeskyttelseshensyn kan validerede områdedata kun videregives til de kompetente organer. Oplysninger om de aggregerede data er tilgængelige og kan fås i Det Europæiske Skovdatacenter EFDAC. Der er endvidere udgivet flere rapporter om skovsundhed og skovovervågning, som står til rådighed for offentligheden, f.eks. FFC's rapporter og ICP Forest's årsberetninger.

En første vurdering af dataene fra den ekstensive overvågning på niveau I giver oplysninger om nåle-/bladtab og misfarvning og om tendenserne i disse parametre over tid som en indikator for skovsundheden.

Med målinger og observationer i de intensive niveau II-områder er der indhentet viden om:

⁷ 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 (UN-ECE). Årsagen hertil var offentlighedens voksende betænkeligheder ved luftforureningens mulige skadelige virkninger på skovene. Niveau I og II-områderne 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>

⁸ http://www.mcpfe.org/filestore/mcpfe/publications/pdf/state_of_europes_forests_2007.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final_report.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/biosoil_brochure2010.pdf

- Det gennemsnitlige nåle-/bladtab for de vigtigste nåle- og løvtræarter, som viser en generel tendens i EU med visse lokale variationer som følge af tørkeperioder, ekstremt høje temperaturer osv.
- pH-værdierne i områdernes øvre mineralske lag, med forskellige værdier afhængigt af områdernes beliggenhed
- De gennemsnitlige koncentrationer af svovldeposition, som viser en generel nedgang på 25 % fra 2000 til 2005, mens den gennemsnitlige tilførsel af kvælstof stort set forblev uændret i den samme periode¹¹
- Træstørrelse og skovvækst pr. måleområde målt hvert femte år
- Meteorologiske data (gennemsnitstemperatur og samlet årlig nedbør) til undersøgelse af disse parametres påvirkning af skovenes tilstand og til belysning af stedvise lokale variationer i forbindelse med ekstreme episoder
- Bundvegetation, rigdommen på plantearter (målt via antallet af arter rapporteret pr. lag: træer, buske, græsarter og mosser) og ændringer i antallet over tid.

På grundlag af resultaterne for perioden 2003-2006 og de tidligere oplysninger fra skovovervågningen i perioden 1986 -2002 er det muligt at vurdere den nuværende tilstand og udviklingen i skovenes sundhed baseret på observationer af trækronernes tilstand. Indikatoren for trækronetilstanden viste, at der indtraf en forværring i skovenes sundhedstilstand i 2003, da Europa var ramt af ekstremt varme og tørre vejrforhold, og en mindre bedring i nåle/bladtabsniveauet i de følgende år afhængigt af træart og region.

Det oprindelige mål med det intensive net var at ekstrapolere resultaterne, så de dækkede hele EU. Dette mål kunne ikke nås som følge af utilstrækkelig statistisk nøjagtighed i niveau II-systemet. Der behøves derfor yderligere forskning, før der kan udledes resultater af den intensive overvågning på EU-plan.

Forest Focus-databasen er allerede blevet brugt til modelberegning af habitategnetheden for dominerende træarter og ændringer i vegetationen under fremtidige klimascenarier¹². Da klimaforholdene ændrer sig over tid, bidrager dette til at forså, hvordan skovarternes spredning vil kunne variere i EU. Data fra databasen kan også udnyttes i internationale sammenhænge, f.eks. FN's konvention om den biologiske mangfoldighed, Forest Europe eller FN's rammekonvention om klimaændringer.

3.2. Brandforebyggelsesaktiviteter og det europæiske informationssystem for skovbrande

Brandforebyggelsesaktiviteterne, som er medfinansieret under Forest Focus, omfattede anlæg af skovstier, spor, branddamme, brandbælter, rydning af brandrisikoområder, overvågningsanlæg, kommunikationsudstyr, oplysningskampagner og specialuddannelse.

Som beskrevet i den foreløbige gennemførelsesrapport i 2008 udviklede Kommissionen Det Europæiske Informationssystem for Skovbrande (EFFIS) i samarbejde med medlemsstaterne for at skabe en platform for omfattende og intensiv

¹¹ The condition of forest in Europe. 2008 Executive Report.

¹² <http://forest.jrc.ec.europa.eu/climate-change>

data- og informationsudveksling vedrørende overvågning og kortlægning af skovbrande og deres virkninger på miljøet.

Årlige brandrapporter udarbejdet med bistand fra de hårdest ramte medlemsstater, nyhedsbreve, vurdering af skader på skovene i Natura 2000-nettet og vurderingsrapporter om stormskader på skove offentliggøres som led i EFFIS's aktiviteter¹³. EFFIS anvendes også af Kommissionens overvågnings- og informationscenter for koordinering af civilbeskyttelsesoperationer.

3.3. Undersøgelser

I overensstemmelse med de nationale programmer¹⁴ er 143 undersøgelser og demonstrationsprojekter blevet medfinansieret under Forest Focus. Sigtet hermed var at indhente øget viden om skovbrande, klimaændringernes påvirkning af biodiversiteten, klimaændringerne set i relation til kulstofbinding, skovjordbunden, biodiversitetsindikatorer, svampe, laver, genetisk diversitet, integreret bekæmpelse af skadegørere og andre skovrelaterede emner.

I Biosoil-projektet, som tager sigte på at udvikle overvågningen af skovens jordbund og biodiversitet¹⁵, deltog 59 demonstrationsprojekter (medfinansiering 75 %). Projektet blev opdelt i to moduler, det ene vedrørende jordbund og det andet vedrørende biodiversitet.

Som led i Biosoil er der indsamlet oplysninger om **skovbiodiversitet** i 3 379 niveau I-områder. Det er første gang, at der på EU-plan er udarbejdet en oversigt over komponenterne i skovenes biodiversitet. Der er indsamlet harmoniserede oplysninger om træarternes diameter, højde, dødt ved, bevoksninger, kronetag og bundvegetation såvel som en beskrivelse af klassifikationen af skovtyper. **Jordbundens** kemiske og fysiske parametre (dvs. pH, kvælstof, kulstoflagring osv.) er, sammen med de indsamlede biodiversitetsindikatorer, indlæst i Biosoil-databasen, som forvaltes af FFC.

Ud over de undersøgelser, der er udviklet som led i de nationale programmer, har FFC iværksat og koordineret 8 undersøgelser. De drejede sig om klimaændringer, skovbrande, harmonisering af de nationale skovopgørelser, skovenes beskyttelsesfunktioner såvel som en del af Biosoil- demonstrationsundersøgelsen.

4. FINANSIEL GENNEMFØRELSE

4.1. Fordeling af midlerne pr. aktivitet for perioden 2003-2006

Af det samlede budget til ordningen (65 mio. €) blev et samlet beløb på 56 468 222 € afsat til gennemførelse af de nationale programmer. I alt 7 587 586 € blev afsat til aftalen med Det Fælles Forskningscenter, til gennemførelsen af midtvejsrevisionen af ordningen, til aftalen med ICP-Forests og til forskellige ekspertmøder og konferencer.

Af det samlede budget til gennemførelse af ordningen blev det største beløb afsat til områderne for intensiv overvågning (over 21 mio. €) efterfulgt af undersøgelserne og

¹³ <http://effis.jrc.ec.europa.eu/reports>

¹⁴ Se bilag I vedrørende C-undersøgelser under Forest Focus

¹⁵ <http://biosoil.jrc.it/>

demonstrationsprojekterne (17 mio. €) og derefter af brandforebyggelsesaktiviteterne sammen med udviklingen af EFFIS (over 9 mio. €)¹⁶.

Undersøgelser og demonstrationsprojekter vedrørende skovbiodiversitet, jordbund, kulstof, klimaændringer, genetik osv. tegnede sig for 30 % af budgettet¹⁷. Dette afspejler, hvor stor vægt Forest Focus-ordningen lige fra begyndelsen har lagt på at udvide rammerne for den traditionelle skovovervågning af luftforurening og skovbrande. Biosoil-projektet vedrørende skovens jordbund og biodiversitet fik tildelt 10 mio. € 9 mio. € til undersøgelser af jordbunden og ca. 1 mio. € til undersøgelser af biodiversiteten.

4.2. Udgifter til og anvendelse af budgettet til Forest Focus-ordningen

Efter planen skal ordningen afsluttes teknisk og finansielt medio 2010.

Den gennemsnitlige anvendelse af budgettet for de nationale programmer under Forest Focus er over 86 %, hvilket kan betragtes som en succes for gennemførelsen af ordningen. Kun tre kompetente organer havde en lav gennemførelsesprocent på under 50 %. Som følge af den forsinkede start på programmet og de deraf følgende administrative byrder fandt nogle af de kompetente organer det vanskeligt at gennemføre ordningen, hvilket førte til, at nogle af aktiviteterne ikke blev ført ud i livet.

Der blev i alt brugt **53 342 555,09 €** på ordningen. Aktiviteterne i de nationale programmer tegnede sig for 45 772 306,10 € og de andre anvendelser af Forest Focus-budgettet for 7 570 248,99 €

En analyse af udgifterne pr. aktivitet¹⁸ viser, at en stor del af midlerne, 43 %, er brugt til intensiv overvågning af luftforurening (niveau II-net). I faldende størrelsesorden: 32 % til undersøgelser og demonstrationsprojekter. 11 % til aktiviteter i tilknytning til skovbrande. Til det systematiske niveau I-overvågningsnet anvendtes kun 9 % af det samlede budget, og 5 % af budgettet gik til koordinations- og forvaltningsaktiviteter.

En vurdering af udgifterne fordelt på medlemsstater og aktiviteter viser, at størstedelen af de finansielle midler blev anvendt til intensiv overvågning af skovsundhed, efterfulgt af udvikling af undersøgelser og demonstrationsprojekter med brandovervågningsaktiviteter på tredjepladsen.

5. KONKLUSIONER

Der kan drages en række konklusioner af gennemførelsen af ordningen:

- For det første, at størstedelen af budgettet til skovovervågning i EU er blevet anvendt til det intensive overvågningsnet (niveau II). Dette net giver ikke tilstrækkelig repræsentativ information om EU-skovens tilstand, selv om de midler og ressourcer, der bruges hertil, er meget betydelige.

¹⁶ SEK(2010) 978

¹⁷ SEK(2010) 978

¹⁸ Heri medregnet tal indsamlet den 15. marts 2010 og alle endelige betalinger foretaget indtil denne dato, med forbehold af eventuelle fremtidige regnskabsrevisioner og skøn over de sidste endnu ikke gennemførte betalinger.

- Traditionel overvågning af kronernes tilstand har allerede fundet sted i 20 år, nemlig siden EU-skovene begyndte at vise tegn på skader som følge af sur nedbør. De seneste resultater har vist, at skovenes tilstand nu er mere stabil, og at svovlniveauet er faldet, mens kvælstofniveauet er uændret. Kronetilstanden kan stadig betragtes som en repræsentativ og omkostningseffektiv indikator for skovenes sundhed. Den giver imidlertid kun omtrentlige oplysninger om skovsundheden og bør derfor suppleres med andre oplysninger om synlige skader.
- Der bør medtages andre indikatorer i fremtidens skovovervågningssystemer baseret på net, der giver vederhæftige oplysninger på EU-plan.
- Overvågning af skovenes jordbund og biodiversitet bør videreføres i fremtiden som kilde til vigtige oplysninger, der kan tjene som grundlag for EU's politik på området, men som også kan bidrage til internationale konventioner som f.eks. UNCCC og CBD.

Hvad skovbrande angår, må spørgsmålet om, hvordan videreførelsen af EFFIS og Kommissionens ekspertgruppe for skovbrande kan sikres trods mangelen på et retsgrundlag behandles inden for rammerne af de nye finansielle overslag og grønbogen om skovbeskyttelse og skovinformation i EU¹⁹. Rådet giver i sine konklusioner af 11 juni 2010²⁰ og af 26. april 2010²¹ Kommissionen støtte og vejledning, hvad angår videreførelse af forvaltningen af skovrelaterede data som led i EFFIS-systemet.

Forest Focus-forordningen blev ophævet i 2006 ved Life+-forordning (EF) nr. 614/2007²². Indtil nu er kun ét skovovervågningsprojekt iværksat under Life+-forordningen. Det skal kun løbe over to år (2009-2010) og er til forskel fra Forest Focus-ordningen baseret på frivillighed.

For at sætte gang i en debat om behovet for EU-politiske tiltag vedtog Europa-Kommissionen den 1. marts 2010 ovennævnte grønbog om skovbeskyttelse og skovinformation. Grønbogen gør rede for den nuværende situation for EU's skove og opregner de vigtigste problemer i tilknytning til klimaændringerne som led i opfølgningen af hvidbogen om tilpasning til klimaændringerne²³. Der henvises også til de eksisterende skovinformationssystemer og redskaber til beskyttelse af skovene og rejses en række spørgsmål om, hvilke fremtidige løsningsmodeller der vil kunne udformes på skovområdet. En offentlig høring, der skal bidrage til debatten om skovbeskyttelse og skovinformation – og hvortil denne rapport kan tjene som en vigtig informationskilde - er åben til udgangen af juli 2010.

Opfølgning af Forest Focus-forordningen, de nyligere aktiviteter under Life+ og det generelle spørgsmål om skovovervågning vil blive taget op til overvejelse som led i de videre tiltag efter grønbogen.

¹⁹ KOM(2010) 66

²⁰ Rådets konklusioner om skovbeskyttelse og skovinformation i EU, rådsdokument 11037/10

²¹ Rådets konklusioner om forebyggelse af skovbrande i Den Europæiske Union, rådsdokument 7788/10

²² EUT L 149 af 9.6.2007, s. 1.

²³ KOM(2009) 147