



Miljøministeriet

EU og Internationalt
Den 4. januar 2024
MIM 1-24

Samlenotat
Rådsmøde (landbrug og fiskeri) – miljødelen – den 23. januar 2024

1. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning af europæiske skove
- *Politisk drøftelse.*
KOM (2023) 728 *side 2*

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om overvågning af europæiske skove

KOM (2023) 728

Revideret version af samlenotat af den 5. december 2023. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

Resumé

Europa-Kommissionen har den 22. november 2023 offentliggjort forslag til forordning om overvågning af europæiske skove, der medvirker til udmøntningen af den Europæiske Grønne Pagt, herunder EU's skovstrategi for 2030. Forslaget vurderes at ville have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark og i EU. Miljøministeriet har iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en konkret vurdering af forslagets konsekvenser. Regeringen hilser forslagets fremsættelse velkommen og støtter overordnet målsætningen om en sammenhængende overvågning af høj kvalitet af europæiske skove. Regeringen vil tage nærmere stilling til forslagets forskellige elementer, når der er gennemført en nærmere analyse af forslagets indhold og konsekvenser.

Sagen forventes på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23. januar 2024 med henblik på politisk drøftelse.

Baggrund

Europa-Kommissionen har ved COM (2023) 728 af 22. nov. 2023 fremsat forslag til en forordning om overvågning af europæiske skove (i det følgende "forslaget"). Forslaget er endnu ikke modtaget i en dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294. Rådet træffer således afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget følger op på den nye EU-skovstrategi for 2030, der blev offentliggjort i juli 2021 som en del af den Europæiske Grønne Pagt.

Sagen forventes på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23. januar 2024 med henblik på politisk drøftelse.

Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at sikre en sammenhængende overvågning af høj kvalitet, der gør det muligt at spore fremskridt mod EU-mål af relevans for skove, herunder i forhold til biodiversitet og klima, at forbedre risikovurderinger og beredskaber og at støtte evidensbaseret beslutningstagning hos jordbrugere og offentlige myndigheder samt at fremme forskning og innovation.

Forslaget har endvidere til formål at understøtte en frivillig langsigtet skovplanlægning i medlemsstaterne med det sigte at styrke skovenes robusthed i et foranderligt klima og derigennem muligheden for at fremme politiske mål, hvis realisering beror på skovenes tilstand og udvikling.

For at fremme disse formål foreslår Kommissionen, at der indføres regler, som 1) sikrer rettidige, præcise, gennemsigtige, sammenlignelige og tilstrækkeligt dækkende data om skove samt offentlig indsigt i disse, 2) støtter en frivillig udvikling af skovplanlægning i medlemsstaterne og 3) styrker den retlige ramme for samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Reglerne skal understøtte implementeringen af EU-regler og -politikker, der sigter eller beror på, at skove beskyttes og genoprettes samt udnyttes bæredygtigt og multifunktionelt, herunder i forhold til: a) tilpasning til og modvirkning af klimaforandringer, b) biodiversitet, c) risikostyring og forebyggelse, d) skovsundhed, e) udnyttelse af skovbiomasse til forskellige formål og f) invasive arter.

Overvågningssystem, rammer for dataindsamling og datadeling samt kvalitetskontrol

Efter forslaget skal Kommissionen oprette og drive et skovovervågningssystem i samarbejde med medlemsstaterne. Systemet skal indeholde geografisk information mhp. kortlægning af skove og en ramme for indsamling og deling af skovdata og sikre regelmæssig og systematisk dataindsamling fra observationer på land og fra forskellige former for fjernovervågning (fra satellitter, fly og droner mv). Det Europæiske Miljøagentur skal hjælpe Kommissionen med at implementere overvågningssystemet og udvikle og drive et europæisk informationssystem om skove. Kommissionen skal dele producerede data med medlemsstaternes kompetente myndigheder eller med dem myndighederne bemyndiger til at repræsentere sig.

Kommissionen skal hertil etablere et geografisk informationssystem på basis af satellit- eller luftfotos, som kan bruges til at kortlægge skove og andre træbevoksede områder i EU, entydigt identificere skovenheder og bidrage til at registrere og lokalisere forandringer i skovdække.

Forslaget fastlægger følgende ramme for dataindsamling:

Kommissionen skal iht. bestemte tekniske specifikationer, som Kommissionen kan ændre i en delegeret retsakt, indsamle data for skovareal, kronedækning og forstyrrelser heri, skovtype og -sammensætning, nåle- og bladtab, skovbrande og vurderinger af brandrisiko. Medlemsstater kan vælge ikke at gøre brug heraf, hvis de bidrager med egne data efter særlige regler, herunder om tekniske specifikationer, kvalitetskontrol og pligt til at dele data.

Medlemsstaterne skal indsamle data for skovenes tilgængelighed for træproduktion, vedmasse og årlig tilvækst, bevoksningsstruktur, træartsfordeling, europæisk skovtype, hugst og forekomst af dødt ved, lokalisering af skovnaturtyper i Natura 2000-områder, skovfugle, primære skove og gammelgroede skove, beskyttede skove, produktion og handel med træprodukter samt skovbiomasse til energi. Denne dataindsamling skal ske med bestemte frekvenser og baseres på observationer på land i et netværk af overvågningspunkter og, hvor relevant, suppleret med luftfotos, satellitbilleder og andre kilder.

Beroende på vedtagelsen af en delegeret retsakt skal medlemsstaterne og Kommissionen derudover gradvist indføre yderligere dataindsamling baseret på observationer på land samt satellit- og luftfotos. Denne indsamling skal angå forstyrrelser i skove forårsaget af andet end brand, overjordisk biomasse, skovstruktur, værdi af andre produkter end træ, lokalisering af skovnaturtyper uden for Natura 2000-områder, klassifikation af skove som hhv. naturligt regenererende skove, plantede skove eller plantager, forekomst af invasive arter, diversitet i ikke-træagtig vegetation, truede arter i skovøkosystemer samt kortlægning af andre træbevoksede områder.

Efter forslaget skal medlemsstaterne og Kommissionen gøre deres indsamlede skovdata offentligt tilgængelige og sammen udvikle systemer til lagring og udveksling af kompatible data. Kommissionen kan i en delegeret retsakt fastsætte nærmere regler herom, herunder om tekniske specifikationer og harmonisering samt sikring af fortløbig omgang med geografisk lokalisbar information.

Kommissionen og medlemsstaterne skal være ansvarlige for kvaliteten af de data, de indsamler og deler, og medlemsstaterne skal årligt vurdere og rapportere om kvaliteten, og om de eventuelle skridt de tager til at forbedre den. Kommissionen kan i en delegeret retsakt udstede nærmere regler om datakvalitet og metoder til vurdering heraf samt om beskrivelse af tiltag til forbedring af datakvalitet.

Koordination og samarbejde, nationale kontaktpunkter

Efter forslaget skal medlemsstaterne og Kommissionen koordinere deres bestræbelser og samarbejde om at forbedre kvaliteten og dækningen af skovdata og deres rettidige indsamling. De kan til formålet benytte eksisterende regionale institutioner, strukturer og fora.

Kommissionen skal på begæring støtte medlemsstaterne i deres arbejde med frivillige langsigtede skovplaner, herunder ved at tilvejebringe relevant information og ved at facilitere erfaringsudveksling.

Medlemsstaterne skal samarbejde og koordinere deres aktiviteter for at forbedre kvaliteten og dækningen af skovdata og deres rettidige indsamling og skal hertil basere sig på upartisk videnskabelig rådgivning. De skal endvidere tilskynde til en aktiv involvering af alle interesserede parter i arbejdet med skovplaner.

Hver medlemsstat skal udpege et nationalt kontaktpunkt og informere Kommissionen herom. Kontaktpunktet skal koordinere forberedelsen af de skovdata, der skal deles, og koordinere deltagelsen fra relevante eksperter i ekspertmøder organiseret af Kommissionen. Kontaktpunktet skal endvidere fungere som bindeled imellem medlemsstaten og Kommissionen i arbejdet med frivillige skovplaner.

Delegationsbeføjelser til Kommissionen, komite-procedure, evaluering og ikrafttrædelse.

Efter forslaget skal Kommissionen på ubestemt tid have beføjelse til at udstede delegerede retsakter om tekniske specifikationer for data indsamlet af Kommissionen, om datadeling og om vurdering af datakvalitet. Beføjelsen skal kunne tilbagekaldes af Rådet eller Europa-Parlamentet.

Kommissionen skal, før den udsteder delegerede retsakter, konsultere eksperter, der udpeges af medlemsstaterne. Dette skal ske i overensstemmelse med principperne for bedre lovgivning, jf. aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet af 13. april 2016.

Efter forslaget skal Kommissionen assisteres af en komite, der arbejder efter generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser, jf. forordning (EU) nr. 182/2011.

Forordningen skal løbende evalueres i lyset af udviklingen i EU-lovgivningen, tekniske og videnskabelige fremskridt, nye overvågningsbehov og kvaliteten af data der deles. Fem år efter ikrafttrædelse skal Kommissionen rapportere om implementeringen til Rådet og Europa-Parlamentet.

Forordningen træder i kraft på tyvendedagen efter dennes offentliggørelse i EU-tidende.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra parlamentet.

Nærhedsprincippet

Kommissionen anser handling på EU-plan for at være berettiget pga. omfanget og den grænseoverskridende karakter af skovafhængige markeder og de voksende risici og usikkerheder, der er forbundet med klimaændringer. Dette kræver ifølge Kommissionen overvågning af virkningerne af EU's politikker og lovgivning samt mulighed for at evaluere, med større præcision og aktualitet, behovet for politiske ændringer med henblik på at nå politiske mål. Som eksempel fremhæves forstyrrelser pga. barkbilleudbrud, naturbrande og storm, alle med grænseoverskridende dimension og med en stigende hyppighed og intensitet, som medfører øgede omkostninger til forebyggelse og bekæmpelse samt stigende drivhusgasemissioner, tab af biodiversitet samt markedsforstyrrelser. Kommissionen finder, at den eksisterende overvågning er fragmenteret og at en forbedret og mere ensartet overvågning og datadeling vil muliggøre hurtigere og mere præcise afværgeforanstaltninger.

Kommissionen fremhæver, at mange medlemsstater allerede har vedtaget forskellige nationale instrumenter for skovplanlægning, men at sektorpolitikker ofte er utilstrækkeligt dækket heri. Kommissionen finder, at forslaget vil styrke mulighederne for at gennemføre rettidig og bedre planlægning for skove, som inddrager hensyn til sektorpolitikker på et fælles vidensgrundlag.

Regeringen er enig i Kommissionens betragtninger om, at lovgivning på EU-plan kan være berettiget, og det vurderes derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Forslaget vil supplere eksisterende EU-forpligtelser til at overvåge natur og skove, der bl.a. følger af EU's fuglebeskyttelsesdirektiv og habitatdirektivet, der på forskellig vis er implementeret i dansk ret. Det gælder bl.a. naturbeskyttelsesloven og skovloven, efter hvilke miljøministeren har bemyndigelse og pligt til at overvåge skovenes og naturens tilstand og skovbrugets udvikling.

Dertil kommer opgørelser fra LULUCF-sektoren (Land Use, Land Use Change and Forestry), som rapporteres til Kommissionen i henhold til forordning (EU) 2018/1999.

Konsekvenser

Der er endnu ikke foretaget egentlige konsekvensvurderinger. Nedenstående er derfor udtryk for helt overordnede, foreløbige vurderinger. Miljøministeriet har iværksat et arbejde med henblik på at kunne fremlægge en konkret vurdering af forslagens konsekvenser. Folketinget vil blive orienteret, når der foreligger nærmere analyse af forslagens konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget kan potentielt have lovgivningsmæssige konsekvenser for lovgivning inden for miljø, erhverv, landbrug samt klima-, energi- og forsyningsområdet.

Økonomiske konsekvenser

Der er iværksat et arbejde med henblik på at kortlægge forslagens statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Der er til brug herfor blandt andet behov for en nøjere analyse af mulighederne for at kunne gennemføre forslaget på basis af den eksisterende danske skovovervågning, rapportering og deling af data om skove.

Det bemærkes, at afledte nationale merudgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget vurderes at ville have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, idet det i medfør af forslaget forbedrede vidensgrundlag om skovenes og andre træbevoksede områders tilstand og udvikling vil muliggøre tidligere og mere præcise indgreb, hvor der måtte være behov for sådanne for at sikre en bedre beskyttelse eller mere bæredygtig udnyttelse af skove.

Høring

Sagen har været i høring i EU-Miljøspecialudvalget forud for møde i udvalget 5. december samt i skriftlig høring blandt medlemmerne af Skovrådet og i Klimaskovfonden ligeledes med frist den 5. december 2023.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) finder det meget positivt, at Kommissionen tager initiativ til en fælles overvågning af skovenes tilstand og udvikling. DN fremhæver vigtigheden af, at sikre at de indsamlede data har en frekvens, præcision og standard, så de kan anvendes til at opfylde EU's biodiversitetsstrategi og

Naturgenopretningsforordning, f.eks. ved at pege på, hvor beskyttelseskrævende gammelskov, selvgroet skov og primærskov findes, samt monitorer på udviklingen af disse. DN finder ikke at beskyttelse og genopretning af EU's skove bør bero på en frivillig indsats i de enkelte medlemsstater. Man opfordrer til at skovplanlægningen ikke bliver frivillig, men bliver et krav til medlemsstaterne og med en kort tidsfrist. Udover at gøre planerne obligatoriske opfordrer DN til, at der stilles krav om at planerne vurderes af et uafhængigt videnskabeligt panel, som skal sikre den faglige kvalitet af arbejdet. Der bør også være krav om mulighed for kommentering fra faglige organisationer, NGO'er mv. I forhold til indsamling af data opfordrer DN til, at metode og kvalitet af data også sikres uvildig videnskabelig rådgivning, samt at der sættes en tidsfrist og stilles krav til tilgængeligheden af data, så det sikres, at data er umiddelbare og nemme at tilgå for offentligheden. DN opfordrer til, at der er særligt fokus på at identificere og effektivt beskytte resterende gammelskov, primærskov og selvgroet skov, skovnaturtyper indenfor og udenfor Natura 2000 samt forekomster af truede, sårbare og sjældne skovlevende arter. Dette bl.a. for at sikre kulstoflagringen.

Landbrug & Fødevarer (L&F) understreger, med henvisning til, at man finder, at en forbedret indsamling af data for skovene kan bidrage til en hensigtsmæssig forvaltning af skovene, vigtigheden af at overvågning og monitorering på fællesskabsniveau sigter mod at understøtte den nationale kompetence inden for skovbrug. L&F finder det i den forbindelse også vigtigt, at der ved udarbejdelse af en fælles EU-tilgang til skovmonitoreringen erindres, at der vil være store forskelle på tværs af medlemsstaterne både på typer og forekomst af skov, på skovsystemer og trusler mod disse og på skovbrugserhvervet og hvordan det udføres, hvilket der bør tages højde for, når der udarbejdes indikatorer, opstilles retningslinjer for monitorering og fortolkes på data. Der bør således være et tæt samarbejde mellem Kommissionen og de kompetente nationale myndigheder om dataindsamling og -behandling. Med henvisning til forslaget oplæg til indsamling af data for skove og offentlig tilgængelighed af oplysningerne fremhæver L&F, at man finder det afgørende, at dette gøres på et niveau, som ikke kan knytte specifikt til "skovenheder" eller ejendomsniveau. Dette, da man finder, at det kun vil være den enkelte skovejere, som har behov for at kende data på et sådant detaljeringsniveau. Formålet med monitoreringen skal ifølge L&F ikke være kontrol eller håndhævelse, og det bør derfor være tilstrækkeligt at indsamle data på et mere overordnet niveau.

Dansk Skovforening støtter som udgangspunkt, at der kontinuerligt indsamles relevante, valide og sammenlignelige data for skovene på et aggregeret niveau og støtter derved som udgangspunkt forslaget formål. Dansk Skovforening vurderer, at en EU-harmoniseret skovmonitorering bedst egner sig til at lave overordnet EU-skovpolitik med, og skal i den forbindelse minde om, at skovpolitik forsat ikke er en del af EU's kompetenceområde, men national kompetence. I forhold til skovindikatorer er Dansk Skovforening bekymret for, at der med valget af indikatorer, bliver en forsimplet og ensidig vurdering af skovene, der ikke tager hensyn til mangfoldigheden i skove på tværs af EU, og som ofte, ifølge Dansk Skovforening, ikke udtømmende kan sige noget om skovens sundhed og resiliens. Dansk Skovforening frygter, at der vil blive sat lighedstegn mellem indikatorer og tilstand, når data indsamles og processeres på EU-niveau. Dansk Skovforening er bekymret for, at en samlet EU-skovmonitorering i høj grad vil føre til top-down kommunikation og et ditto regelværk for lodsejere og skovforvaltere. På den baggrund finder Dansk Skovforening det ærgerligt, at forslaget ikke har mere fokus på at gøre data fra skovovervågningen til et redskab, der også kan bruges af skovejere og -forvaltere. Man finder, at den foreslåede overvågning mest synes at være rettet mod en myndighedsovervågning og myndigheders planlægning. Det bekymrer Dansk Skovforening, at lovforslaget opererer med en "forest unit" som geografisk skala for skovdata, samtidig med at data skal være geolokaliseret og frit tilgængelige. Man finder ikke, at der er andre end skovejeren, der har brug for at kende skovdata på ejendomsniveau, og at data til brug for håndhævelse af gældende regler derfor ikke skal basere sig på overvågning, men på stikprøver og begrundet mistanke. Data til brug for politikudvikling bør ifølge Dansk Skovforening baseres på overordnede tendenser. Habitaterne skal lokaliseres i felten, men den geografiske lokalisering skal ikke være offentlig tilgængelige data. Dansk Skovforening er bekymret for EU's rolle i at analysere data fra skovmonitoreringen. De europæiske skove har forskellig baggrund, og de enkelte medlemsstaters særlige forhold er vigtig viden for at kunne vurdere data. Dansk Skovforening mener på den baggrund, at det er nødvendigt at opgraderer "National Correspondents" i forslaget artikel 9 fra kun at være indsamler af

data til også at bidrage til fortolkningen på medlemsstatsniveau. I forhold til forslaget oplæg til, at indfører lovgivning om frivillige ”integrated long-term plans”, hvor medlemsstaterne opfordres til at udarbejde sådanne, finder Dansk Skovforening ikke, at denne slags opfordringer bør fremgå af lovtæksten, men mere passende kan medtages i vejledninger. Man finder dog, at de overordnede temaer nævnt i annex IV giver god mening, og at det netop er vigtigt med en samlet afvejning af de mange formål, der er med driften af Europas skove.

Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark (DOF) tilslutter sig Danmarks Naturfredningsforenings ovenstående høringssvar.

Københavns Universitet (KU), Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning finder det positivt, at regeringen finder, at nationale overvågningsprogrammer bør udnyttes bedst muligt. Ud fra en forskningsfaglig- og rapporteringsvinkel finder KU forslaget oplæg til, at EU-Kommissionen fastlægger rammerne for dataindsamlingen i medlemslandene bekymrende, med henvisning til, at dette kan resultere i databrud i tid og dermed reducere muligheder for at følge udviklingen i sammenligning med hidtidige data. KU fremhæver endvidere risikoen ved forslaget fsva. ændring af rammerne for dataindsamling, herunder kompromittering af datakvalitet (offentlighed i data), da dette ifølge KU vil kunne mindske mulighederne for at lave sammenlignelige og konsistente opgørelser af skovenes kulstoflager.

Generelle forventning til andre landes holdninger

Forhandlingerne er på et tidligt stade. Medlemsstaterne har budt forslaget fremsættelse velkommen og der synes at være enighed om, at det er vigtigt, at der er troværdige data og tilgængelig information om de europæiske skove. Det er et udbredt ønske, at det foreslåede overvågningssystem så vidt muligt skal kunne bygge på eksisterende national skovovervågning. Mange medlemsstater har også fokus på forslaget økonomiske konsekvenser. Det gælder både i forhold til at skulle inddrage nye elementer i overvågningen og til at tilpasse nuværende overvågning.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen byder forslaget fremsættelse velkommen og støtter dets overordnede mål om at sikre en sammenhængende overvågning af høj kvalitet af europæiske skove.

Regeringen er enig i, at der er behov for bedre belysning af skovenes tilstand og udvikling, særligt i forhold til klima og biodiversitet. Samtidig finder regeringen, at nationale overvågningsprogrammer bør udnyttes bedst muligt.

Regeringen er i færd med at analysere forslaget og dets mulige konsekvenser nøjere og vil på baggrund deraf udvikle en mere detaljeret holdning til forslaget enkelte elementer.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 15. december 2023 forud for rådsmødet (miljø) den 18. december 2023, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. december 2023.

Notatet er ligeledes oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.