



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.10.2008
KOM(2008) 645 endelig

**KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om en indsats for at imødegå udfordringerne ved skovrydning og skovødelæggelse med
henblik på at bekæmpe klimaændringer og tab af biodiversitet**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om en indsats for at imødegå udfordringerne ved skovrydning og skovødelæggelse med
henblik på at bekæmpe klimaændringer og tab af biodiversitet**

(EØS-relevant tekst)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	SAMMENFATNING.....	4
2.	UDFORDRINGEN VED SKOVRYDNING OG SKOVØDELÆGGELSE	5
2.1.	Tempoet i og omfanget af skovrydningen og skovødelæggelsen	5
2.2.	Årsagerne til skovrydning	5
2.3.	Konsekvenserne af skovrydning	6
3.	INDSATSEN FOR AT IMØDEGÅ UDFORDRINGERNE VED SKOVRYDNING 7	
3.1.	Et forslag til en global EU-målsætning.....	7
3.2.	Indsatsområder	7
4.	EU-POLITIKKERNES BIDRAG.....	9
4.1.	Styrkelse af eksisterende politikker	9
4.2.	Finansieringsbehovets omfang, finansieringskilder og mekanismer til at imødegå udfordringen ved skovrydning	11
5.	SKOVRYDNING I FORBINDELSE MED UNFCCC	13
5.1.	Indsatsen på kort sigt: Global Forest Carbon Mechanism oprettes.....	13
5.2.	Det langsigtede perspektiv: Skovrydning inddrages forsøgsvist i CO ₂ -markeder.....	14
6.	FORBEREDENDE FORANSTALTNINGER	15

1. SAMMENFATNING

Omkring 30 % af verdens landområder er dækket af skove, som på mange måder danner grundlag for økonomiske og sociale fordele. Skove rummer betydelige miljøfordele på områderne biodiversitet og klimaændringer. Tropiske skove er blandt de vigtigste levesteder med hensyn til biodiversitet, og de leverer vitale økosystemfunktioner, f.eks. vandrensning og forebyggelse af erosion. 1,6 mia. menneskers levevilkår afhænger i et vist omfang af skovressourcer, og 60 mio. indfødte er direkte afhængige af skove som eksistensgrundlag. Skove binder også betydelige mængder CO₂ og forebygger dermed en yderligere stigning i koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren.

Skovene er under pres fra skovrydning og skovødelæggelse. Ifølge FAO's overslag går ca. 13 mio. hektar skov tabt hvert år. Omkring 20 % af de globale emissioner af kuldioxid (CO₂) kan henføres til skovrydning (IPCC, 2007) – dette overstiger EU's samlede drivhusgasemissioner. Det er derfor afgørende at nedbringe emissionerne fra skovrydning for at opfylde vor målsætning om at begrænse den globale opvarmning til 2 °C. Det er også en omkostningseffektiv metode til at bekæmpe klimaændringer. Beskyttes skovene, vil dette desuden indebære fordele for biodiversiteten og for levevilkårene for den fattige lokalbefolkning.

Tiden er inde til en beslutsom indsats. Kernen i det foreslåede EU-tiltag er et mål om senest i 2030 at standse det globale tab af skovdække og senest i 2020 at mindske bruttoskovrydningen med mindst 50 % i forhold til det nuværende tempo.

Skovrydningen har fået en central plads i FN's klimaforhandlinger (Balihandlingsplan¹). Forberedelserne til en klimaaftale i København giver en enestående lejlighed til at takle udfordringerne ved skovrydningen. EU bør følge opfordringen til handling. De forslag, der præsenteres i denne meddelelse, bør danne grundlag for EU's holdning på den kommende klimakonference i Poznan.

I begyndelsen af 2009 forelægger Kommissionen en meddelelse om EU's mandat under forhandlingerne i København. I overensstemmelse med EU's konklusioner på topmødet i juni 2008 vil dette indeholde en omfattende strategi for at øge finansieringen til bekæmpelse af klimaændringer, herunder skovrydning. Hvis København skal blive en succes, må EU samle indsatsen og ressourcerne og danne en fælles front for at opnå partnerlandenes støtte.

En række EU-politikker må styrkes for at bekæmpe skovrydning. I forbindelse med de løbende klimaforhandlinger fremsættes endvidere to konkrete og ambitiøse forslag:

i) der etableres et nyt instrument, som tilvejebringer en betydelig finansiering til bekæmpelse af skovrydning, benævnt Global Forest Carbon Mechanism (en global mekanisme for CO₂ fra skove), ii) skovrydning inddrages forsøgsvist i CO₂-markeder.

Hensigten med denne meddelelse er ikke at give endegyldige svar på de mange problemer i forbindelse med skovrydning. Det er snarere målet at opstille hovedlinjerne i EU's reaktion, opfordre alle interessenter til at yde markante bidrag og iværksætte en række indledende tiltag, der vil skabe grundlaget for en levedygtig global reaktion på skovrydning.

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

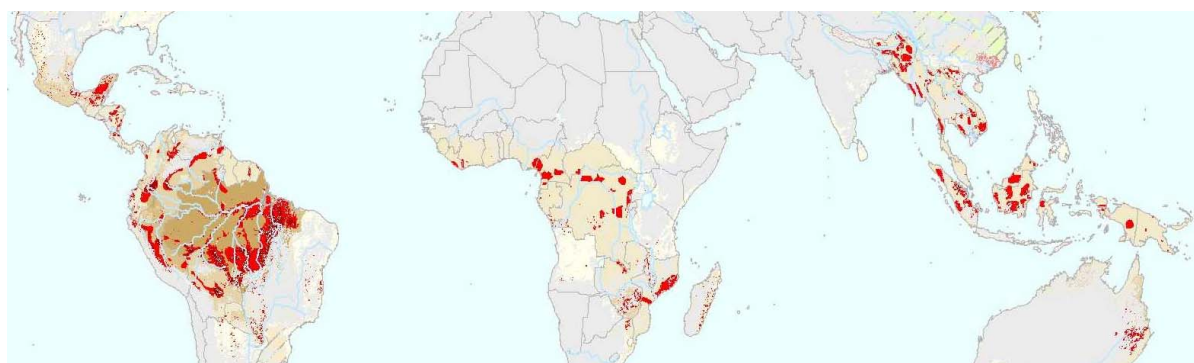
2. UDFORDRINGEN VED SKOVRYDNING OG SKOVØDELÆGGELSE

2.1. Tempoet i og omfanget af skovrydningen og skovødelæggelsen

Verden mistede mere end 3 % af sit skovdække mellem 1990 og 2005. Det årlige tab når op på 13 mio. ha (FAO, 2005) – et areal på størrelse med Grækenland. Ca. 96 % af den nyere skovrydning forekom i troperegioner (Fig. 1), og det største nettotab i skovdække mellem 2000 og 2005 blev registreret i ti lande² (FAO, 2007). I samme periode er skovdækket øget i andre regioner, herunder EU, Japan og Kina, og det har været relativt stabilt i Indien. Tiltagene skal primært målrettes tropiske skove grundet disses indflydelse på klima og biodiversitetsværdierne³.

Ødelæggelsen af tropiske skove er et tilsvarende problem, der også har betydelig indflydelse på klima og biodiversitet. Ødelæggelsen antager forskellige former og er vanskelig at definere⁴, og den kan ikke altid måles præcist. Selvom den ikke kan behandles på samme måde som skovrydning, må der også tages fat på det problem, hvis en strategi for skovene skal være sammenhængende og omfattende.

Figur 1: Områder i verden, hvor skovrydning forekommer. Arealer i rødt viser de væsentligste aktive skovrydningsfronter (Kilde: MEA, 2005)



2.2. Årsagerne til skovrydning

Kræfterne, der driver skovrydningen, er forskelligartede, komplekse og optræder i forskellige kombinationer afhængig af den geografiske lokalitet⁵. Den væsentligste direkte årsag til destruktion af skov er typisk ændringer i arealanvendelsen. Lønsom alternativ arealudnyttelse af land med høj markedsværdi, f.eks. erhvervelse af råvarer, skaber incitament til skovrydning. Infrastrukturudvikling kan også i mange tilfælde bidrage til skovrydning. Den væsentligste bagvedliggende årsag er ineffektiv politisk ledelse sammen med en mangelfuld håndhævelse af arealanvendelsespolitikker og usikre jordbesiddelsesordninger. En effektiv global tilgang til skovrydning vil skulle tage fat på disse drivkræfter direkte.

² Brasilien, Indonesien, Sudan, Myanmar, Zambia, Den Forenede Republik Tanzania, Nigeria, Den Demokratiske Republik Congo, Zimbabwe og Venezuela.

³ Omtrent halvdelen af verdens dyre- og plantearter findes i tropiske skove, og mange af disse er udryddelsestruede.

⁴ FAO definerer denne som den langsigtede forringelse af de samlede fordele, som skovene tilvejebringer, herunder kulstof, træ, biodiversitet og andre varer og ydelser.

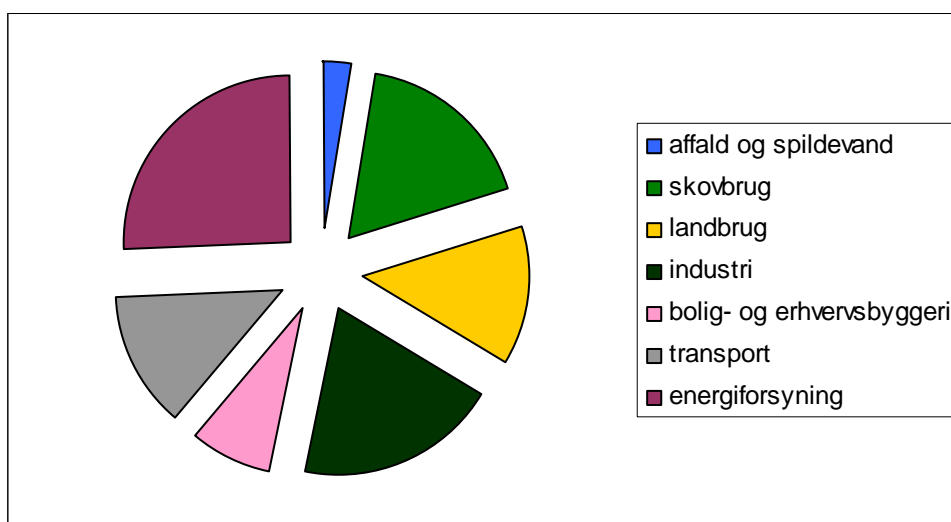
⁵ Der findes yderligere oplysninger i konsekvensanalysen.

2.3. Konsekvenserne af skovrydning

Skovrydning har forskellige negative miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger, bl.a. på klimaet, biodiversiteten og fattigdommen⁶.

Ca. 20 % af de samlede CO₂-emissioner kan henføres til skovrydning (ca. 5,8 Gt – se fig. 2)⁷. Foruden udslippet af CO₂ fra træer ved nedbrydning af biomasse og afbrænding genereres der også emissioner fra jordbunden, f.eks. ved brande i dybtliggende tørvejord i afskovede områder. Andre klimapåvirkninger omfatter ændringer af den energimængde, der reflekteres fra jordens overflade, og skovenes komplekse samspil med atmosfærens kemi og hydrologi.

Figur 2: Drivhusgasemissioner opdelt på sektorer i 2004. Data for skovbrug omfatter CO₂-emissioner fra skovrydning, nedbrydning af biomasse, der ligger tilbage på jorden efter træfældning, og skovrydning, tørvebrande og forrådnelse af drænedede tørvejerde (IPCC 2007).



Den er også en væsentlig *drivkraft for tab af biodiversitet*. Blandt andet er tropiske skove levested for ca. halvdelen af alle landlevende arter, og de spiller en central rolle i biosfærens virkemåde. Fortsætter skovrydningen, resulterer dette i et mærkbart tab af biodiversitet, herunder udryddelse af arter og det dermed forbundne tab af varer og tjenesteydelser (Sukhdev et al. 2008). Videreføres den hidtidige udvikling, forventes den tabte værdi af skovrelaterede varer og ydelser frem til 2050 at udgøre 5 % af det globale BNP (COPI, 2008).

Skovrydning fjerner den beskyttelse, som naturlige skove yder mod storme, oversvømmelser og ekstreme fluktuationer i de lokale vejrmonstre. Den kan også få negative sociale konsekvenser for *fattigdommen*, ikke alene fordi mange af verdens fattige er afhængige af skovene for at kunne overleve, men også fordi skovene leverer vitale økosystemfunktioner. Skovrydningen påvirker også i betydelig grad menneskers sundhed grundet forøgelsen af luftforurenende stoffer og udbredelsen af virus sygdomme, som overføres ved insekter, bl.a. malaria.

⁶ Se fodnote 4.

⁷ IPCC-overslag for 1990'erne.

3. INDSATSEN FOR AT IMØDEGÅ UDFORDRINGERNE VED SKOVRYDNING

3.1. Et forslag til en global EU-målsætning

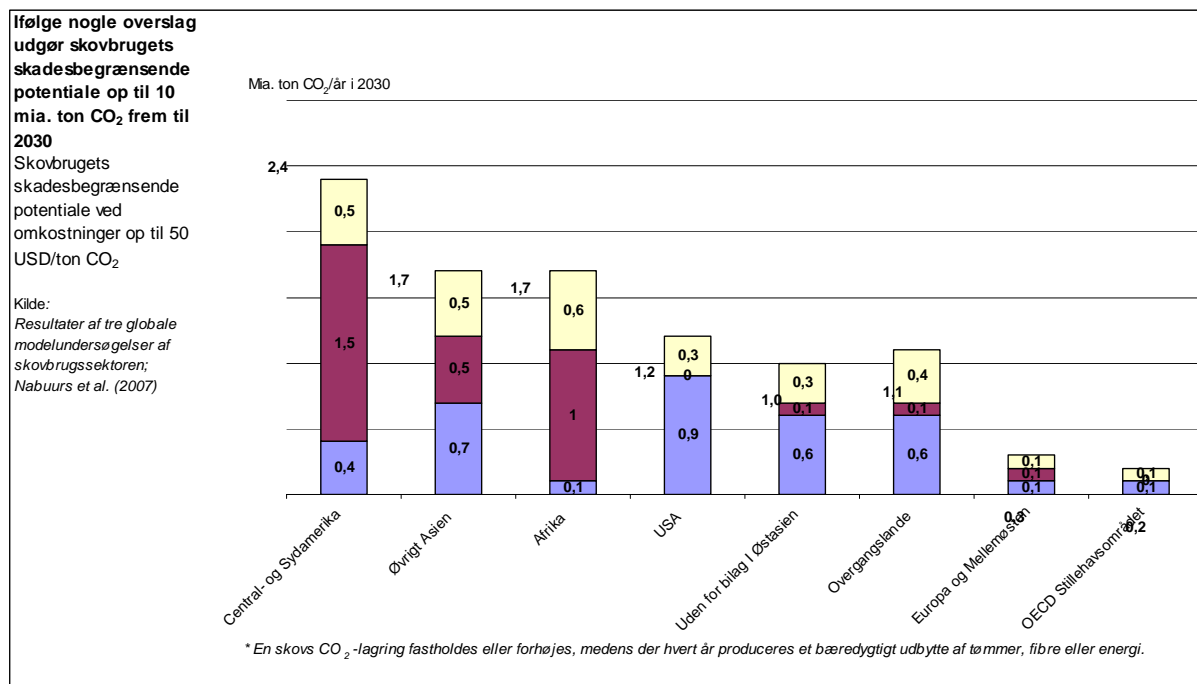
Opfyldelsen af EU's målsætning om at begrænse klimaændringen til 2 °C over det førindustrielle niveau forudsætter en nedskæring af de globale emissioner i forhold til 1990-niveauerne med mindst 50 % frem til 2050. Denne nedskæring er umulig uden en betydelig indsats for at bekæmpe skovrydning.

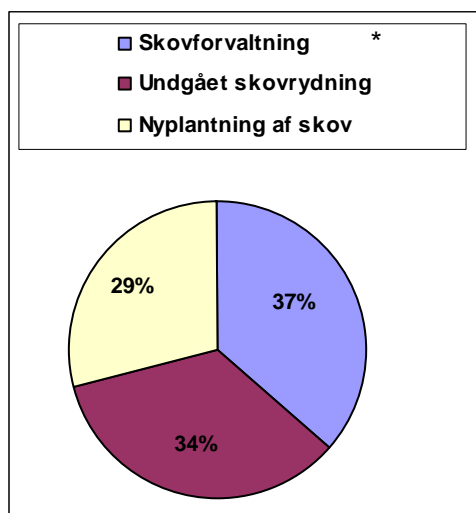
Der stilles forslag om, at EU i UNFCCC-forhandlingerne om den fremtidige klimaaftale sigter mod et mål om senest i 2030 at standse det globale tab af skovdække og senest i 2020 at mindske bruttoskovrydningen med mindst 50 % i forhold til det nuværende tempo. Det vil blive tilstræbt at opfylde denne målsætning inden for UNFCCC-forhandlingerne, og den forventes at skabe mærkbare gavnlige virkninger med hensyn til klimaændringer og biodiversitet frem til 2020.

3.2. Indsatsområder

Figur 3 viser disse foranstaltningers markante skadesbegrænsende potentiale frem til 2030 i verdens forskellige regioner op til en CO₂-markedspris på 40 EUR pr. ton CO₂:

Figur 3: Skadesbegrænsende potentiale i verdens regioner med hensyn til drivhusgasser fra skove





EU må spille en ledende rolle med henblik på at forme den globale reaktion på skovrydningen. EU og medlemsstaterne må samarbejde for at samle ressourcerne og sikre, at tiltagene supplerer hinanden. Skovrydningen skal bekæmpes på flere fronter:

For det første er en styrkelse af skovforvaltningen og dennes institutioner på lokalt og regionalt plan en forudsætning for, at den politiske reaktion bliver effektiv.

For det andet bør det udtrykkeligt anerkendes, at økonomien er en af hoveddrivkræfterne for skovrydning. Skove ødelægges, fordi det er mere lønsomt på kort sigt at udnytte jorden til andre formål end at bevare skovene. Værdien af skovens ydelser må kompenseres, for at politikken kan blive effektiv.

For det tredje må en fyldestgørende politik angående skovrydning ikke se bort fra *efterspørgselsiden* og forbrugernes ansvar. Visse interne og eksterne EU-politikker kan bidrage til at opfylde den overordnede målsætning.

For det fjerde: da skovrydning er et *problem af global betydning, som kræver en global løsning*, og sigtet er at stabilisere CO₂-emissionerne på et acceptabelt niveau og standse tabet af biodiversitet, frembyder de internationale klimaforhandlinger en enestående lejlighed til at få styr på skovrydningen. De Forenede Nationers konvention om den biologiske mangfoldighed bør tilføre biodiversitetshensyn til forhandlingerne⁸.

For det femte: hvis politikken skal udformes og gennemføres korrekt, skal den baseres på *information af høj kvalitet*. De nuværende programmer for overvågning og vurdering af skove er hverken fuldstændige eller integrerede. Der er behov for en mere omfattende, videnskabeligt baseret metode for at støtte de politiske beslutninger og føre kontrol med gennemførelsen.

⁸ FN-konventionen om den biologiske mangfoldighed nedsatte på sin niende partskonference en ad hoc-gruppe af tekniske eksperter (AHTEG) om biodiversitet og klimaændringer for at tilføre oplysninger af relevans for biodiversiteten til UNFCCC-processen.

4. EU-POLITIKKERNES BIDRAG

4.1. Styrkelse af eksisterende politikker

Skovrelaterede politikker er ikke begrænset til skovsektoren. Mange interne og eksterne EU-politikker påvirker skovrydningen indirekte, og i nogle tilfælde tilskyndes der til overudnyttelse eller ændret arealanvendelse, som direkte bidrager til skovrydning. Forskellige sektorer og politikker – f.eks. *handel, energi, landbrug, fødevarer sikkerhed og udviklingssamarbejde* – kan spille en vigtig rolle i bevarelsen af verdens skove.

4.1.1. EU-politikker, der fremmer tømmer og tømmerprodukter, som er produceret på bæredygtig vis

EU forbruger betydelige mængder af tømmer og tømmerprodukter fra hele verden. Der blev i 2005 importeret 83 mio. m³ tømmer og tømmerprodukter på EU-markedet⁹. Importen af ulovligt fældet tømmer og tømmerprodukter¹⁰ anslås til 16 mio. m³, dvs. mere end 19 % af importen fra alle lande¹¹.

EU kan på forskellige måder bidrage til at fremme en bæredygtig forvaltning af skove:

- a) I kraft af handlingsplanen for *retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet*, hvori opstillingen af den frivillige partnerskabsaftales licensordning med de tømmerproducerende lande indtager en central plads. Dermed sikres, at eksporten fra disse lande omfattes af en licens, hvormed det attesteres, at tømmeret er fældet på legal vis. De frivillige partnerskabsaftaler skaber en ramme, hvori udfordringerne i relation til forvaltning og retshåndhævelse kan tages op, idet dette ofte er årsagen til problemer ved skovrydning og skovødelæggelse. Der er således en udtalt synergi mellem FLEGT og indsatsen mod skovrydning.
- b) En anden foranstaltning (inden for rammerne af FLEGT-handlingsplanen) er en forordning, der pålægger EU's operatører at minimere risikoen for, at de benytter illegalt tømmer og tømmerprodukter i deres forsyningskæde. Kommissionen har fremsat et forordningsforslag for at opfylde dette mål.
- c) En nedbringelse af emissionerne fra skovrydning er også et af de prioriterede indsatsområder under den globale klimaalliance (Global Climate Change Alliance (GCCA)), som EU har iværksat, og som fokuserer på de fattige udviklingslande. Den tilvejebringer en platform for en politisk dialog og en udveksling af god praksis om, hvorledes man kan håndtere den kombinerede udfordring, der består i at bekæmpe fattigdommen og klimaændringerne. Den tjener til støtte for de internationale forhandlinger om en klimaaftale for perioden efter 2012.
- d) Ved fortsat at give inddata til eksisterende internationale fora, f.eks. Den Internationale Organisation for Tropisk Træ, konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) og FN's Skovforum (UNFF), og

⁹ Pulp og papir er ikke medregnet.

¹⁰ Alle træprodukter bortset fra pulp og papir.

¹¹ Herunder også import fra ikke-tropiske lande. COMTRADE, 2007; Turner et al., 2007.

ved yderligere at overveje revisionen i 2015 af UNFF's ikke-bindende juridiske instrument for skove.

- e) Med *politikker for miljørigtige offentlige indkøb*, der giver EU's offentlige myndigheder mulighed for at efterspørge bæredygtigt og lovligt fældet tømmer.
- f) Ved at fremme instrumenter som f.eks. *miljømærkning* og *skovcertificeringsordninger* og tilskynde den private sektor til at indkøbe bæredygtigt tømmer.
- g) Ved at udvikle bæredygtighedskriterier for træ og andre biomassetyper, der benyttes til at producere vedvarende energi.
- h) Europæiske initiativer såsom global miljø- og sikkerhedsovervågning (GMES)¹² og projektet til undersøgelse af tropiske økosystemers miljø ved satellitobservationer (Tropical Ecosystem Environment observation by Satellite - TREES) kan spille en vigtig rolle i forbindelse med kontrolovervågningen af ændringer i arealanvendelsen og skovrydningstendenser.

4.1.2. EU-politikker angående andre skovprodukter end tømmer

Der er sammenhæng mellem efterspørgslen efter landbrugsråvarer og presset på arealanvendelsen. Der er også en konflikt mellem behovet for at øge fødevarereproduktionen og behovet for at standse skovrydningen. Landbrugsproduktionen bør øges uden yderligere skovrydning. Dette forudsætter betydelige investeringer for at øge udbyttet på de eksisterende landbrugsjorder. Der må fortsat gøres en indsats for at intensivere forskningen på landbrugsområdet for at øge væksten i landbrugets produktivitet i udviklingslande på en bæredygtig måde.

Udviklingen af biobrændsler bør være bæredygtig, så der er behov for årvågenhed for at sikre, at den fortsatte udvikling af indenlandsk produktion og import ikke bringer indsatsen for at beskytte skove eller bredere prioriteter på biodiversitetsområdet i fare. Hensigtsmæssige kriterier for at opnå dette er under udarbejdelse på EU-niveau¹³.

Konventionen om biologisk diversitet arbejder med at opstille en vejledning om de biodiversitetsrelaterede aspekter af bæredygtige biobrændsler i kølvandet på den seneste partskonference i Bonn (COP 9), og dette forventes at bidrage til, at der opnås international konsensus. Kommissionen vil spille en aktiv rolle i det opfølgende arbejde for at gøre dette til en succes.

Hvad angår den mere generelle sammenhæng i politikkerne er Kommissionen fast besluttet på:

- at vurdere konsekvenserne af kommende politiske initiativer vedrørende skovrydning på EU-niveau og internationalt niveau, herunder initiativer, der ikke direkte hænger sammen med skove og tømmer/tømmerprodukter

¹² Navnet er ændret til Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm

¹³ KOM(2008) 19.

- fortsat at inddrage en specifik analyse af initiativernes sandsynlige konsekvenser for skovrydning i fremtidige revisioner og konsekvensanalyser af handels- og landbrugs-politiske aftaler
- at udføre vurderinger af miljøpåvirkningerne i forbindelse med landstrategi-dokumenter, der er opstillet til vejledning for udviklingen af bistandspolitikken
- at undersøge konsekvenserne af EU's forbrug af importerede fødevarer og nonfoodprodukter (f.eks. kød, sojabønner, palmeolie og metalholdige malme), der må forventes at bidrage til skovrydning. Dette kunne føre til politiske overvejelser med henblik på at mindske denne påvirkning
- at forbedre produktiviteten i landbruget, især ved at intensivere forskningen for at forbedre produktiviteten og bæredygtigheden i udviklingslandes landbrug. Kommissionen har besluttet at fordoble sin støtte til international landbrugsforskning fra 2008 til et gennemsnit på 63 mio. EUR for hvert af de kommende tre år
- at videreføre den revisionsproces, der blev påbegyndt med vedtagelsen af den første rapport om sammenhængen i udviklingspolitikken¹⁴, der er væsentlig for at hjælpe EU med at støtte udviklingslandene i deres indsats for at opfylde millennium-udviklingsmålene.

4.2. Finansieringsbehovets omfang, finansieringskilder og mekanismer til at imødegå udfordringen ved skovrydning

Hvis det skal lykkes at bekæmpe skovrydning, vil der være behov for et betydeligt større finansieringsbidrag for at tilvejebringe den nødvendige bistand til opbygningen af kapacitet i udviklingslandene og give incitamenter til at modvirke de kræfter, der driver skovrydningen.

Det konkluderes i den analyse af omkostningerne ved skovrydning, der er indeholdt i konsekvensanalysen til denne meddelelse, at der vil være behov for anslået mellem 15 og 25 mia. EUR pr. år for at halvere skovrydningen frem til 2020¹⁵.

Der er brug for en yderligere indsats for at kvantificere finansieringsbehovet, men det står klart, at udviklingslandene må afsætte betydelige ressourcer til at bekæmpe skovrydning i udviklingslande inden for rammerne af den fremtidige internationale klimaordning. Denne finansiering vil supplere udviklingslandenes finansielle og øvrige indsats, og den vil skulle finansieres af såvel offentlige som private kilder. Finansieringsmekanismer vil kun være effektive, hvis:

- udviklingslandene først modtager den nødvendige finansielle og tekniske bistand til at opbygge deres kapacitet og styrke deres institutioner
- der gøres en indsats for at løse de resterende tekniske problemer (f.eks. kontrolovervågning og verifikation)
- præstationer kan vurderes og belønnes i forhold til et aftalt referencescenarium, og

¹⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2008) 434.

¹⁵ Konsekvensanalysens afsnit 5.2.2.

- der bygges på eksisterende støttepraksis, som allerede har vist sit værd, og principperne for solid finansforvaltning respekteres.

På EU-plan vil der for perioden 2013-2020 være behov for at stille et passende finansieringsbeløb til rådighed til bekæmpelsen af skovrydning, hovedsagelig i form af støtte til udviklingslandene til at opbremse, stabilisere og vende tendensen til skovrydning og ødelæggelsen af skovene.

Det samlede finansieringsbeløb vil afhænge af omfanget af de afbødende foranstaltninger, som udviklingslandene påtager sig.

- Det er på nuværende tidspunkt ikke realistisk at anerkende tilgodehavender fra skovbrug i EU's emissionshandelssystem (ETS). Emissionerne fra skovrydning er groft sagt tre gange større end den emissionsmængde, der reguleres af EU ETS. Da EU ETS pt. er verdens eneste større fungerende handelssystem, vil det resultere i en alvorlig ubalance mellem udbud og efterspørgsel inden for ordningen, hvis virksomheder gives mulighed for at erhverve tilgodehavender fra undgået skovrydning¹⁶. Der findes også udestående spørgsmål vedrørende kontrolovervågning, rapportering, verifikation og betalingsforpligtelser. Tilgodehavender fra skovbrug er midlertidige og må derfor erstattes efter en vis periode. Dette indebærer, at hvis en virksomhed indstiller sit virke, vil en anden skulle overtage dennes betalingsforpligtelse for at garantere den miljømæssige integritet.

EU bør derfor overveje alene at anerkende tilgodehavender for skovbrug inden for EU ETS som et supplerende værktøj og på længere sigt – dvs. efter 2020 – forudsat, at visse betingelser opfyldes (især balancen mellem udbud og efterspørgsel, og betalingsforpligtelsen). Når andre emissionshandelssystemer er oprettet og indbyrdes forbundet og dermed skaber yderligere efterspørgsel efter emissionsnedbringelser, kan det komme på tale at benytte tilgodehavender fra skovbrug til at finansiere beskyttelsen af skove.

- Men en stor del af EU-finansieringen kunne komme fra indtægter fra auktionering af kvoter inden for rammerne af EU ETS. Ifølge den foreslåede ændring af ETS-direktivet af januar 2008¹⁷ bør mindst 20 % af auktionsindtægterne anvendes til at støtte mål på klimaområdet, herunder bekæmpelse af skovrydning. Europa-Parlamentet og Rådet gav for nylig deres tilslutning til, at indtægterne fra auktionering af kvoter i luftfartssektoren kan anvendes til at nedbringe emissionerne, herunder ved at forebygge skovrydning.

Det skønnes, at auktionerede kvoter kan generere en årlig indtægt for EU-medlemsstaterne på 30-50 mia. EUR frem til 2020. Afsættes 5 % af auktionsindtægterne til at bidrage til en global indsats til bekæmpelse af skovrydning, kunne der tilvejebringes 1,5–2,5 mia. EUR i 2020.

- En reaktion på skovrydning forudsætter også anden støtte end tilskyndelsesordninger. Det er påkrævet med finansiering for at forbedre den politiske ledelse og løse tekniske problemer (f.eks. kontrolovervågning med satellit og andre teknologier). Udviklingsbistanden fra Det Europæiske Fællesskab og EU-medlemsstaterne kan spille en rolle i forbindelse med løsningen af disse problemer.

¹⁶ "Tilgodehavender fra undgået skovrydning" vil i det følgende blive benævnt "skovrydningstilgodehavender".

¹⁷ KOM(2008) 16.

Denne bistand kan kanaliseres via eksisterende ordninger på nationalt plan samt via internationale og multilaterale ordninger, der er oprettet til dette formål.

- Disse offentlige finansieringskilder bør suppleres af privat finansiering.

5. SKOVRYDNING I FORBINDELSE MED UNFCCC

EU bør arbejde for at oprette en tilskyndelsesordning med international støtte for at begrænse skovrydning og ødelæggelse af skove i udviklingslande som en del af den kommende globale UNFCCC-aftale for perioden 2013-2020.

Alle udviklingslande, der ratificerer den fremtidige aftale, vil kunne deltage i ordningen og være i stand til at bidrage til det globalt aftalte emissionsreduktionsmål i den fremtidige internationale klimaramme med en forpligtelse til at træffe nationale afbødende foranstaltninger for at nedbringe emissionerne fra skovrydning og ødelæggelse af skove.

Der foreslås en tostrengt strategi.

- 1) Global Forest Carbon Mechanism oprettes.
- 2) Skovrydning inddrages forsøgsvist i CO₂-markeder.

5.1. Indsatsen på kort sigt: Global Forest Carbon Mechanism oprettes

EU's mål går ud på at sætte udviklingslandene i stand til at bidrage til det globalt aftalte emissionsreduktionsmål ved at træffe foranstaltninger, der skal begrænse emissionerne fra skovrydning og ødelæggelse af skove.

Global Forest Carbon Mechanism (GFCM) bør oprettes. Selv om de institutionelle og driftsrelaterede enkeltheder vil skulle fastsættes, og de eksisterende ordninger i den forbindelse tages op til overvejelse, er følgende punkter afgørende for, at GFCM bliver effektiv:

- Udviklingslande, der ratificerer den fremtidige aftale og forpligter sig til en indsats for at begrænse skovrydningen i medfør af denne ordning, skal kunne deltage.
- Den bør indrettes på at nedbringe emissioner fra skovrydning og ødelæggelse af skove. Der må findes yderligere veje til at bistå udviklingslande med at bevare deres skove og mindske risikoen for internationale udslip.
- Den bør støtte aktiviteter til opbygning af udviklingslandenes kapacitet.
- En landsdækkende gennemførelse, der inddrager hele skovbrugssektoren, er påkrævet for at udnytte dens midler og dermed minimere risikoen for indenlandske udslip (i store lande vil gennemførelsen foregå på regionalt niveau med regionale forskelle).
- Der bør i videst muligt omfang tages højde for behovet for at sikre gunstige følgevirkninger, f.eks. beskyttelse af biodiversiteten og udryddelse af fattigdom. Når de gunstige følgevirkninger kan vurderes, kunne finansielle incitamenteventuelt målrettes tiltagene med de mest gunstige følgevirkninger. Resultaterne af arbejdet

inden for rammerne af konventionen om biologisk diversitet vedrørende klimaændringer og biodiversitet bør indgå direkte i UNFCCC-forhandlingerne.

- Resultaterne af emissionsreduktionsindsatsen skal vurderes, kontrolovervåges og regnskabsføres på nationalt niveau sammen med en uafhængig verifikation af reduktionerne.
- Den finansielle støtte til et lands indsats mod skovrydning og ødelæggelse af skove vil være **præstationsafhængig**, og den ydes på grundlag af verificerede resultater.
- Det bør forudsættes, at der er etableret effektive skovforvaltningsstrukturer, og rettighederne for mennesker, der er afhængige af skovene, respekteres.
- Der bør tages hensyn til princippet om fælles, men differentieret ansvar ved udformningen af mekanismens finansielle støtteinstrumenter.

5.2. Det langsigtede perspektiv: Skovrydning inddrages forsøgsvist i CO₂-markeder

Offentlig finansiering er det mest hensigtsmæssige middel til at iværksætte en række vigtige aktiviteter – bl.a. opbygning af kapacitet, teknisk støtte med henblik på skovforvaltning og udvikling af den nødvendige tekniske knowhow med hensyn til at kontrolovervåge og håndhæve opfyldelsen af forpligtelserne. Offentlig finansiering er også det mest realistiske redskab, der kan tilskynde til at bekæmpe skovrydning i perioden 2013 til 2020. Den er dog ikke den eneste mekanisme, der kunne tænkes at tilvejebringe disse incitament, og EU bør også være forberedt på at skulle udnytte et muligt bidrag fra veltilrettelagte markedsstrategier.

Mellem 2008 og 2012 anerkendes nyplantning og genplantning af skov inden for strenge kvantitative begrænsninger med henblik på statslig fuldbyrdelse, og de kan generere tilgodehavender inden for mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM). Disse aktiviteter bør fortsat anerkendes efter 2012 inden for de nuværende begrænsninger. Kommissionen vil derudover afprøve anerkendelsen af skovrydningstilgodehavender i henseende til **statslig fuldbyrdelse**. Visse forhåndsbetingelser vil skulle opfyldes, inden det vil kunne anses for en realistisk mulighed at inddrage skove i CO₂-markederne.

1. Der er behov for en international aftale med ambitiøse emissionsreduktionsforpligtelser på mellemlang sigt. Dette er nødvendigt for at skabe en tilstrækkelig høj efterspørgsel efter emissionsreduktioner, således at industrilandene reelt reducerer deres emissioner i stedet for at udligne dem med CO₂-tilgodehavender.
2. Som det er tilfældet med CDM-relateret nyplantning og genplantning af skov, er der behov for en korrekt kontrolovervågning og uafhængig verifikation af den mindskede skovrydnings bidrag til nedbringelsen af CO₂-emissionerne.
3. Der må findes en løsning på, hvordan tilgodehavender for skovbrug og betalingsforpligtelser gives en blivende karakter. Af disse grunde er der behov for en ny sektorspecifik markedsmekanisme, således at problemer med udslip forebygges, og der sikres en fordel målt på netto-skovrydning.

Inddragelsen af tilgodehavender for skovbrug i EU ETS bør først overvejes efter en grundig gennemgang af erfaringerne med anvendelsen af tilgodehavender for skovbrug i forbindelse med **statslig fuldbyrdelse** og for perioden efter 2020.

Hvis der udelukkende tages hensyn til CO₂-værdien, fokuseres opmærksomheden på skoves rolle som CO₂-lager, og skovøkosystemernes øvrige vigtige ydelser, der kan have en betydeligt større værdi, værdsættes ikke efter fortjeneste. Dette problem må løses.

6. FORBEREDENDE FORANSTALTNINGER

For at Global Forest Carbon Mechanism skal kunne tages i anvendelse i 2013 og for at afprøve gennemførligheden af at inddrage skovbrug i CO₂-markeder, må der udføres et intensivt forberedende arbejde. En række donorer beskæftiger sig allerede med dette område. Hvis EU aktivt skal føre an i bekæmpelsen af skovrydning, bør vi være parat til at tage initiativet på en række områder. Dette omfatter støtte til, at udviklingslandene kan opbygge kapacitet, styrke skovforvaltningen og udfylde hullerne i videngrundlaget. EU kunne støtte nyere initiativer såsom UN REDD-programmet¹⁸. Den globale klimaalliance udgør også passende rammer for en udbygning af dialogen med udviklingslandene om skovrydning og en ramme for opfølgende aktioner med henblik på at fremme den kollektive indsats for at finde en løsning på den udfordring, skovrydning udgør.

En effektiv politik afhænger af informations- og kontrolovervågningsystemer af høj kvalitet. Blandt andet vil kontrolovervågningen af skovødelæggelser kræve såvel en målrettet indsats som aftalte definitioner og kriterier. Kontrolovervågningen bør udføres på en konservativ måde for at sikre, at usikkerheder ikke fører til, at emissionsreduktionerne overvurderes.

Den teknologiske udvikling inden for datasoftware og satellit- og kommunikationsteknologi har gjort værktøjerne til kontrolovervågning af skove billigere og lettere tilgængelige. Der må imidlertid først og fremmest findes en løsning med hensyn til de udestående mangler. Landenes egen udviklingskapacitet må styrkes for at etablere en national kontrolovervågning og verifikationssystemer af høj kvalitet for at måle fremskridt og sikre overensstemmelse. For at overvinde denne udfordring kunne der trækkes på de EU-initiativer og -metoder, som allerede er gennemført af Det Fælles Forskningscenter, eller andre programmer - f.eks. Kopernikus, det globale system af jordobservationssystemer og Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics. Regionale initiativer, f.eks. *Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale* (observatorium for centralafrikanske skove), bør også fremmes og gennemføres i andre tropiske regioner.

Kommissionen har til hensigt at sætte processen i gang ved at tilrettelægge en konference i opløbet til København og dermed skabe et diskussionsforum for Kommissionens forslag og ved at inddrage centrale interessenter og opstille egnede opfølgende foranstaltninger.

¹⁸ Et fælles initiativ fra FAO, UNEP og UNDP med det formål at støtte udviklingslandene i deres forberedelser på den fremtidige REDD-mekanisme.