

Punkt 5

Forslag til rådskonklusioner vedrørende det 11. møde i FN's Skovrum (UNFF 11) i New York den 4. – 15. maj 2015

- Vedtagelse

1. Resume

Baggrund: EU-formandskabet sendte den 23. januar 2015 et udkast til rådskonklusioner om det 11. møde i FN's Skovrum (UNFF 11) til rådet. UNFF-11 finder sted i New York den 4. – 15. maj. Rådskonklusioner ventes vedtaget på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 20. april 2015. Udkastet til rådskonklusioner har til formål at fastlægge den overordnede forhandlingslinje for EU's deltagelse i det 11. møde FN's Skovrum (UNFF 11).

Indhold: På UNFF 11 skal UNFF's virke og det øvrige internationale arrangement for skove (IAF) evalueres. Dette blev etableret i år 2000 og havde til formål at fremme forvaltning, beskyttelse og bæredygtig udvikling af alle typer af skove og at styrke langsigtet politisk opbakning hertil. Udkastet til rådskonklusioner påpeger, at en række forskellige internationale processer relateret til udvikling, biodiversitet og klima har betydning for skove og at bæredygtig skovforvaltning har potentiale til at bidrage væsentligt til indfrielse af mål hertil. Det anføres, at FN's såkaldte skovinstrument fra 2007, fortsat er en relevant ramme for fremme af bæredygtig skovforvaltning. Det anføres også, at der fremadrettet er behov for en tæt kobling bl.a. til arbejdet med kommende udviklingsmål i FN efter 2015. Det anføres desuden, at det eksisterende IAF ikke har levet op til forventningerne ved etableringen i år 2000. Der henvises bl.a. til, at skovrydning og forarmelse af skove fortsat ligger på et alarmerende højt niveau. Der påpeges behov for et mere fokuseret mandat for det fremtidige IAF. Det understreges, at finansiering af bæredygtig skovforvaltning bør baseres på bidrag fra flere forskellige kilder, og der peges på en række nye instrumenter af særlig relevans, heraf flere på klimaområdet. Det understreges, at finansiering af bæredygtig skovdrift fortsat bør hvile på frivillighed. Rådskonklusionerne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, økonomiske eller administrative konsekvenser for Danmark og ændrer ikke beskyttelsesniveauet. *Regeringens generelle holdning:* Regeringen hilser udkastet til rådskonklusioner velkomment og finder, at de udgør et godt grundlag for fastlæggelse af den overordnede forhandlingslinje på UNFF11.

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 9. marts 2015.

2. Baggrund

EU-formandskabet sendte den 23. januar 2015 et udkast til rådskonklusioner (i det følgende "udkastet") om det 11. møde i FN's Skovrum (UNFF 11) til rådet. UNFF 11 finder sted i New York den 4. – 15. maj. Rådskonklusioner ventes vedtaget på rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 20. april 2015.

3. Formål og indhold

UNFF, FN's skovforum, blev etableret i år 2000 af FN's Økonomiske og Sociale råd. Rådet inviterede samtidig andre skovrelevante fora til at danne et frivilligt skovpartnerskab (CPF) og nedsatte et fælles sekretariat til at betjene både UNFF og CPF. Det overordnede formål med dette "internationale arrangement for skove" (IAF) var at fremme forvaltning, beskyttelse og bæredygtig udvikling af alle typer af skove og at styrke langsigtet politisk opbakning hertil. På UNFF-11 skal man evaluere IAF og evt. pege på nye veje fremadrettet. Der ventes vedtaget en resolution og en ministerdeklaration herom.

Rådskonklusionerne har til formål at fastlægge den overordnede forhandlingslinje for EU's deltagelse i UNFF 11. Udkastet inkluderer de nedenfor anførte hovedelementer:

Skoves rolle i forhold til udvikling, miljø og klima

Udkastet anerkender den betydning som en række internationale beslutninger og forhandlingsprocesser inden for udvikling, biodiversitet og klima har for skove. Samtidig fremhæves det potentiale som bæredygtig skovdrift har for at bidrage til indfrielse af målene i de internationale beslutninger og forhandlingsprocesser. I udkastet peges på slutdokumentet fra FN's konference om bæredygtig udvikling ("Rio+20"), forslaget til nye FN udviklingsmål efter 2015, den strategiske plan og de fastlagte 2020-mål i biodiversitetskonventionen og en række skovrelevante forhandlinger i klimakonventionen.

Det fastslås, at UNFF-11 bør fokusere på en række udfordringer, som bæredygtig skovdrift kan bidrage positivt til at tackle: grøn økonomi og udvikling af en mere kulstof-fattig økonomi; fødevarerikkerhed og sikring af levegrundlag; opnåelse af internationalt vedtagne udviklingsmål; modvirkning af skovrydning og forarmelse af skove samt jorderosion, udpining af jorder og ørkenspredning; sikring af vandressourcer og energiforsyning samt forsyning med træ og fibre til andre formål; modvirkning af- og tilpasning til klimaforandringer samt stop for tab af biodiversitet.

FN's globale skovinstrument

Udkastet genbekræfter rådets tilslutning til FN's skovinstrument fra 2007 (en juridisk ikke-bindende resolution med fire globale skovmål frem til 2015 samt en række principper mv. for forvaltning af alle typer af skove). Skovinstrumentet fremhæves som en fortsat vigtig ramme for sikring af bæredygtig skovdrift efter fornøden opdatering af de heri udstukne mål.

Samlet vurdering af det eksisterende internationale arrangement for skove

Udkastet udtrykker bekymring over, at afskovning og forarmelse af skove fortsætter med en "alarmerende hastighed" og fremhæver, at de primære årsager hertil er pres på skovene fra andre sektorer. Samtidig understreges, at UNFF og det eksisterende IAF ikke har indfriet de formål, der blev fastlagt ved deres etablering i år 2000. Det pointeres, at en fortsættelse af IAF i dets nuværende form ikke er acceptabel.

Fremme af synergi og mere effektive og sammenhængende indsatser for skove

Udkastet fremhæver en række særligt vigtige funktioner og mål med det fremtidige IAF:

- Langsigtet politisk opbakning til bæredygtig skovdrift.
- Sammenhængende indsatser og en øget fælles forståelse af "bæredygtig skovdrift."
- Fremme synergi, koordination og klarere arbejdsdelinger mellem forskellige fora.
- IAF skal bidrage til de overordnede FN udviklingsmål efter 2015.
- IAF skal opleves som relevant og bakkes op af den private sektor og øvrige skovinteressenter.

Som middel peges på et styrket og mere formaliseret samarbejde i det eksisterende frivillige skovpartnerskab (CPF). Samtidig fremhæves, at UNFF – eller en afløser herfor – fremadrettet i højere grad bør varetager en paraplyfunktion med mere fokus på erfaringsudveksling. Udkastet går imod evt. forslag om etablering af et nyt FN-organ til særlig erfaringsudveksling mellem forskningsbaserede miljøer og politiske miljøer (indgår som en mulighed i en teknisk evalueringsrapport, der vil ligge til grund for drøftelserne på UNFF 11).

Den juridiske ramme om det internationale skovsamarbejde

Udkastet lægger op til, at Rådet bekræfter en tidligere udtrykt overbevisning om, at et juridisk forpligtende instrument ville være det bedst egnede til at sikre en sammenhængende, global indsats til fremme af bæredygtig skovdrift. Samtidig anerkendes, at der, i lyset af manglende international konsensus herom, er behov for at arbejde mere pragmatisk for et styrket, resultatorienteret og mere omkostningseffektivt IAF inden for rammerne af det eksisterende juridisk ikke-bindende skovinstrument.

Finansiering af IAF og af bæredygtig skovforvaltning generelt

Det fremhæves, at der til det fremtidige IAF bør være tilstrækkelige, forudsigelige og bæredygtige finansielle og arbejdsmæssige ressourcer til at kunne varetage de funktioner og opgaver et sådant vil blive tillagt. Samtidig understreges det, at finansiering af bæredygtig skovforvaltning forudsætter bidrag fra en række forskellige kilder, herunder offentlige og private, hjemmehørende og udefra kommende samt bilaterale og multilaterale kilder.

Udkastet henviser til internationalt vedtagne principper for sikring af effektivitet i udviklingsbistand, herunder understøtning af nationale strategier for udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Samtidig fremhæves, at det fremtidige arrangement for finansiering af bæredygtig skovdrift skal forblive frivilligt og bygge på eksisterende instrumenter. Der peges i den sammenhæng på de muligheder, der er opstået med en række nyere instrumenter, såsom den grønne klimafond, GEF's skovprogram, REDD+, FCPF, FIP REDD+, UN REDD, FAO Forest & Farm Facility m.fl. Den såkaldte faciliterende proces under UNFF (et program, der skal kunne hjælpe lande med at mobilisere finansielle ressourcer til at sikre bæredygtig skovdrift) fremhæves som en nyttig - og endnu ikke fuldt udnyttet - proces. Det anføres, at skovpartnerskabet (CPF) bør sikres en styrket rolle i den faciliterende proces.

Regional dimension

Udkastet påpeger et behov for klarere forbindelser mellem det globale IAF og eksisterende regionale skovprocesser. Der advares samtidig mod opbygning af nye regionale enheder.

Engagement fra ikke-statslige interessenter

Udkastet understreger, at fremme af en aktiv og åben deltagelse fra alle interessegrupper, særligt civilsamfundet og den private sektor, bør være et væsentligt anliggende for det fremtidige IAF. Der påpeges et behov for en styrket indsats i så henseende.

4. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Skovforvaltning er i Danmark primært reguleret i skovloven. Andre love, herunder vedrørende naturbeskyttelse og træhandel har også relevans for skovforvaltning.

7. Konsekvenser for Danmark

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser for Danmark og ændrer ikke beskyttelsesniveauet.

Eventuelle meromkostninger forbundet med sekretariatsbetjening, organisatoriske ændringer o.l. i regi af IAF afholdes inden for relevante ministeriers eksisterende rammer.

Det vurderes, at rådskonklusionerne vil kunne understøtte arbejdet med beskyttelse og bæredygtig forvaltning af skov i Danmark.

8. Høring

Rådskonklusionerne har været i høring i EU specialudvalget vedrørende miljø fra den 6. februar 2015 til den 12. februar 2015. Ingen bemærkninger blev modtaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På baggrund af tidligere foreløbige tilkendegivelser fra EU og medlemsstaterne - til brug for forberedende arbejdsgruppe-møder i FN forud for UNFF11 - forventes det, at der vil være generel opbakning fra et flertal af medlemslande til hovedlinjen i formandskabets oplæg.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser udkastet til rådskonklusioner velkomment og finder, at de udgør et godt grundlag for fastlæggelse af den overordnede forhandlingslinje på UNFF-11.

Regeringen er enig i, at skove og bæredygtig skovforvaltning har potentiale til at bidrage positivt til indfrielse af mål for en række forskellige internationale aftaler og forhandlingsprocesser, herunder i relation til udvikling, biodiversitet og klima. Regeringen støtter derfor bl.a. den nære kobling til arbejdet med nye udviklingsmål i FN efter 2015, som udkastet lægger op til i det fremtidige IAF. Samtidig finder regeringen, at rådskonklusionerne om UNFF ikke bør præjudicere igangværende og fremtidige EU-drøftelser om den endelige udformning af FN's udviklingsmål efter 2015.

Regeringen er enig i, at beslutninger i andre fora kan have væsentlig betydning for skove og grundlaget for bæredygtig skovforvaltning, og at der er behov for at sikre bedst mulig synergi og sammenhæng i de skovrelaterede indsatser og behov for omkostningseffektive løsninger med fokus på merværdi og minimering af overlappende indsatser.

Regeringen er enig i, at det eksisterende internationale arrangement for skove ikke har været tilstrækkeligt til at indfri de mål, der blev fastlagt ved UNFF's nedsættelse i år 2000. Skovrydning og forarmelse af skove ligger fortsat på et højt niveau, primært forårsaget af pres fra andre sektorer, herunder minedrift og landbrug i form af dyrkning af oliepalmer, soja, kaffe og kvæggræsning mm.

Dertil kommer effekter af ulovlig tømmerhugst eller lovlig tømmerhugst baseret på en skovforvaltning, der ikke er langsigtet bæredygtig, fx pga. overudnyttelse af skovressurser. Dette bidrager til det globale tab af biodiversitet og til den globale opvarmning, og det giver udfordringer for sikring af livsvilkår for skovafhængige lokalsamfund og for sikring af oprindelige folks rettigheder. Det bidrager samtidig til at skabe usikkerhed om rentabiliteten i langsigtede skovinvesteringer og svækker dermed grundlaget for tilførsel af kapital til sikring af skovsektorens langsigtede bæredygtighed. Den dertil knyttede handel med ulovligt og/eller ubæredygtigt producerede produkter kan bidrage til at forstærke problemerne.

Regeringen finder på den baggrund, at rådskonklusionerne bør pege på vigtigheden i at sikre retshåndhævelse og god forvaltning på skovrådet, og at der bør være særlig fokus på fremme af bæredygtigt forbrug og produktion som middel til at fremme bæredygtig skovforvaltning.

Regeringen finder også, at værdisætning af - og betaling for - økosystemtjenester bør fremhæves tydeligere som et potentielt bidrag til at styrke finansieringsgrundlaget for bæredygtig skovdrift, herunder beskyttelse af biodiversitet, vandressurser mv.

Regeringen støtter, at bidrag til finansiering af bæredygtig skovdrift skal forblive frivilligt og finder, at dette i udgangspunktet bør bygge på eksisterende instrumenter (fremfor eksempelvis etablering af en global skovfond). Mht. finansieringen af kommende møder i UNFF og dets sekretariatsbetjening – eller et evt. andet organ til afløsning heraf – er regeringen enig i, at rammerne bør være tilstrækkelige, forudsigelige og bæredygtige i forhold til at kunne varetage de funktioner og opgaver, et sådant organ vil blive tillagt. Regeringen finder samtidig, at dette i udgangspunktet bør sikres på en måde, som ikke pålægger Danmark yderligere finansielle forpligtelser.

Mange oprindelige folk lever i eller er stærkt afhængige af skove, og regeringen finder, at udkastet bør have mere fokus på at fremme deres rettigheder i overensstemmelse med FN's deklARATION herom.

Regeringen er enig i, at det fremtidige IAF bør sikres et klart og fokuseret mandat, hvor der er særlig fokus på paraplyfunktionen og sikring af synergi og sammenhængende indsatser på skovområdet. Regeringen er foreløbig åben overfor andre arrangementer end det nuværende, herunder om der med fordel vil kunne etableres et FN-embede i form af en ”særlig udsending i skovanliggønder” og/eller etableres et mere formaliseret skovsamarbejde svarende til det, der er etableret på vandområdet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 9. marts 2015.