

Danske miljø- og udviklingsorganisationers krav til juridisk bindende aftaler om skove

- Synspunkter fra 92-gruppen i forbindelse med de forestående forhandlinger om en eventuel kommende international aftale om skove.

1. Introduktion

På Rio-topmødet (UNCED, 1992) blev det anerkendt, at Verdens skove er under stærkt pres, og der blev vedtaget konventioner om biodiversitet (CBD) og klima (FCCC), som i et vist omfang omhandler skovspørgsmål. Man kunne ikke enes om en konvention om skove, da der var helt grundlæggende uenigheder om en sådan konventions omfang og beskaffenhed. I stedet enedes man om et sæt ikke-juridisk bindende principper for skovene (Skoverklæringen) samt et kapitel i Agenda 21 om bekæmpelse af skovrydning.

I 1995 besluttede FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling (CSD) at nedsætte et internationalt skovpanel (IPF) til at diskutere og belyse en lang række emner relateret til skov, herunder behovet for et 'juridisk bindende instrument'. IPF fremkom med mere end 130 anbefalinger, men spørgsmålet om nye juridisk bindende aftaler om skove forblev uløst.

På Rio-opfølgingskonferencen i 1997 (UNGASS) blev Det Internationale Skovforum (IFF) nedsat til at videreføre IPF's anbefalinger og komme med yderligere anbefalinger, herunder i spørgsmålet om 'internationale arrangementer og mekanismer'. Her kort før det sidste møde i IFF (31. januar – 11. februar) er der stadig ikke sket væsentlige fremskridt på dette område. IFF's anbefalinger vil blive fremlagt på det 8. møde i FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling i april 2000, hvor de forventes at medføre en beslutning om den videre proces.

Hele vejen igennem IPF- og IFF-processen har der været regeringer, som har arbejdet for at fremme muligheden for en juridisk bindende aftale om skove. Indtil nu er der dog ikke blevet sagt noget som har dæmpet NGO'ers frygt for, at en sådan aftale vil komme til kort i forhold til selv de mest basale NGO-krav – såsom mål for beskyttelse af skov og bæredygtig skovforvaltning. Således har næsten alle NGO'er, som har deltaget i IPF- og IFF-processerne, været modstandere – og er stadig modstandere - af ideen om en skovkonvention.

Det vigtigste anliggende for NGO'er er at få de endeløse diskussioner til at udmunde i konkrete HANDLINGER. For at bidrage til at forhandlingerne kommer ud af det aktuelle dødvande, har 92-gruppen udarbejdet en liste med helt grundlæggende forpligtelser, som skal være tilstede i juridisk bindende aftaler om skove, for at kunne opnå støtte fra danske NGO'er.

En svag ny konvention eller anden aftale vil være langt værre end slet ingen, da denne vil kunne føre til 'green-washing' af dårlig eller utilstrækkelig skovforvaltning. Enhver aftale, der går på

kompromis med de grundlæggende krav som fremføres her, vil ikke gavne verdens skove væsentligt.

2. Baggrund

2.1. Verdens skove er i dag under stærkt pres

Skov ryddes og erstattes af anden vegetation. Siden Rio-konferencen i 1992 er der på verdensplan ryddet skov svarende til i størrelsesordenen 18 gange Danmarks areal – især i udviklingslandene (skøn baseret på FAO's State of the World's Forests 1999).

Kvaliteten af eksisterende skove forringes. Naturlige og semi-naturlige skove overudnyttes eller konverteres til intensivt drevet skov som for eksempel plantagedrift.

Resultatet er tab af økosystemet skov, øget drivhuseffekt, tab af biodiversitet og ofte forringede livsbetingelser for de mennesker, der er afhængige af skovenes mangeartede ydelser.

2.2 En række komplicerede problemstillinger

Årsagerne til skovenes kritiske tilstand er mangfoldige. Af vigtige årsager kan nævnes:

Det nuværende forbrugsniveau. Træ er en fornybar ressource, men forbruget af træ er på verdensplan så stort, at der mange steder fældes mere træ end der vokser op, hvilket resulterer i afskovning eller nedslidning af skovene.

Pres fra handel og ønsket om udvikling. Skovene bidrager i mange lande væsentligt til landets økonomi og ses som en kilde til udvikling. Kortsigtet eller utilstrækkelig planlægning fører ofte til udvikling, der sker på bekostning af skov-ressourcerne og som er uhensigtsmæssig i det lange perspektiv. Desuden har toldmure og subsidier ofte en uhensigtsmæssig og negativ virkning på skovenes udvikling.

International gæld. Mange udviklingslande er fanget i en 'gælds fælde', der ofte tvinger dem til at udnytte af deres skov-ressourcer på en kortsigtet og uhensigtsmæssig måde.

Ejendomsforhold. Udnyttelse af områders skovressourcer fører ofte til øget fattigdom frem for udvikling, da lokal ejendomsret tilsidesættes og den økonomiske gevinst ikke kommer lokalområdet tilgode.

Befolkningstryk. Presset på skovene øges ofte i takt med at befolkningstallet stiger.

3. Overordnede principper for juridisk bindende aftaler om skove

Helhedsbetragtning

Målet med enhver ny juridisk bindende aftale om skove må være at vende den aktuelle negative, kortsigtede udvikling for skovene i retning af langsigtet bæredygtig udvikling, hvor udnyttelse af verdens skove sker på en måde, så der er plads til både natur og mennesker. Juridisk bindende aftaler om skove skal således sikre at arealanvendelse planlægges ud fra en helhedsbetragtning, der indeholder både økologiske og socio-økonomiske aspekter.

Forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet bør anvendes i forhold til alle beslutninger vedrørende skov og juridisk bindende aftaler om skove må ikke være underordnet andre internationale aftaler, herunder WTO, på en måde så aftalens bestemmelser udvandes eller undergraves.

Koordinering

Der foregår i dag skovrelateret politisk arbejde i mange forskellige internationale fora. Enhver ny juridisk bindende aftale om skove skal bidrage til at skabe en ramme for en koordinering af indsatsen, så overlap undgås og så det sikres, at arbejdet i andre fora ikke virker undergravende på aftalens bestemmelser. Implementering af eksisterende internationale aftaler om skove bør integreres i enhver ny juridisk bindende aftale om skove.

Konkrete tidsfrister

Der skal i juridisk bindende aftaler om skove opstilles konkrete tidsfrister for opfyldelsen af aftalens forpligtelser, så man ikke risikerer at disse udvikler sig til ubeslutsomme 'snakke-klubber', som det kan synes tilfældet med andre institutioner og internationale aftaler..

4. Nødvendige elementer i juridisk bindende aftaler om skove

92-gruppen anser nedenstående elementer som helt nødvendige rammer for juridisk bindende aftaler om skove, der skal kunne vende udviklingen for skovene til det bedre:

1. Nationale skovprogrammer
2. Bevarelse og beskyttelse af skov
3. Bæredygtig brug af skovressourcer
4. En indsats for genopbygning og genskabelse af ødelagte skov-økosystemer
5. Ejerforhold omkring skovene og inddragelse af lokalbefolkninger
6. Finansielle mekanismer
7. International handel og bæredygtig skovforvaltning
8. Forskning, kapacitetsopbygning og teknologioverførsel

4.1 Nationale skovprogrammer

Alle lande skal forpligte sig til at udarbejde og implementere og evaluere nationale skovprogrammer, der inkluderer detaljeret planlægning for bæredygtig udnyttelse af skovressourcer, beskyttelse af naturværdier og lignende (se nedenfor). I dette arbejde skal regeringerne inddrage lokale og indfødte befolkninger, miljøorganisationer, skoverhvervet og andre interessegrupper.

4.2. Bevarelse og beskyttelse af skov

Sikring af skov mod konvertering til anden arealanvendelse

Alle lande skal udpege betydelige områder til permanent skov, således at skovene sikres imod konvertering til anden arealanvendelse. Dette skal gøres på en måde, så alle skovtyper er fornuftigt repræsenterede.

Beskyttelse af naturlige skove

Naturlige skove skal i stort omfang beskyttes mod konvertering til plantagedrift og lignende intensive driftsformer. Desuden skal minimum 10% af skovarealet tages helt ud af egentlig forstlig drift. Alle naturlige skovtyper skal søges repræsenteret på fredede skovarealer.

Alle lande skal søge at identificere og udpege naturlige skovområder, der er særligt vigtige for bevarelsen af den biologiske mangfoldighed. Disse biologiske 'hotspots' skal forvaltes således, at den biologiske mangfoldighed sikres og om muligt forbedres.

Forvaltningsplaner for fredede områder

Der skal udarbejdes detaljerede forvaltningsplaner for fredede skovområder på såvel nationalt plan som for de enkelte områder.

Disse må ikke forhindre eller begrænse lokale og indfødte befolkningers traditionelle brug af skovene i det omfang brugen af skovene ikke er skadelig for skov-økosystemets integritet eller en trussel mod skovens bestande af vilde dyre- og plantearter. Lokale og indfødte befolkninger skal derimod aktivt inddrages i udarbejdelsen af forvaltningsplaner i erkendelsen af, at mange af disse folk besidder værdifuld viden om lokale forhold og naturforvaltning i det hele taget.

Grønne netværk

Udpegningen af særligt beskyttede skovområder skal ske på en måde, så der etableres et nationale, regionale og globale netværk af større beskyttede områder, stødpudezoner og spredningskorridorer. Dette gøres for at tage højde for eventuelle klimaændringer og for at støtte og stabilisere skovens bestande af vilde planter og dyr.

4.3. Bæredygtig brug af skovressourcer

Bæredygtig skovdrift

Den store andel af verdens skove, som ikke sættes til side til fredning, skal drives efter driftsmæssige principper, der sikrer bæredygtig brug af skovens goder. Med bæredygtig skovdrift forstås her skovdrift der i det lange perspektiv varetager både beskyttelsen af naturværdier, de økonomiske interesser og de sociale behov. Bæredygtig brug af skovressourcer skal modvirke afskovning og forhindre, at skov-økosystemerne nedslides som følge af driften.

Der skal udvikles en række principper for bæredygtig skovdrift på globalt niveau, der som et minimum svarer til dem, der er udviklet af FSC (Forest Stewardship Council), og af den type som nævnes her:

- Anvendelse af lokale og jordbundstilpassede arter.
- Undladelse af manipulation af vandstandsforhold.
- Sikring af den naturlige variation af træarter.
- Sikring og fremme af det naturlige dyre- og planteliv.
- Beskyttelse af nøglebiotoper.
- Respekt og mulighed for offentlighedens adgang til og brug af skovene.

På baggrund af de globale principper skal der udvikles kriterier og indikatorer for bæredygtig skovdrift på regionalt og nationalt niveau. Disse retningslinjer for bæredygtig skovdrift skal gælde for alle skove, herunder også plantageskove.

Certificering

Certificering og derved mærkning af træ fra fornuftigt drevne skove kan være en udmærket metode til at opnå målsætningerne i juridisk bindende aftaler om skove. Sådanne aftaler bør således anerkende troværdige, uafhængige certificeringsinitiativer som FSC, der sikrer en udnyttelse af skovressourcer, der er økologisk, økonomisk og socialt bæredygtig. Landene skal forpligte sig til at vedtage politikker og programmer, der bakker op om uafhængig og frivillig certificering.

Incitament der støtter bæredygtig brug af skovene

Juridisk bindende aftaler om skove skal forpligte landene til at indføre økonomiske og andre relevante incitament, der støtter bæredygtig udnyttelse og beskyttelse af skovområder samt fjerne subsidier, der fører til skovødelæggende skovforvaltning.

En indsats mod skovbrande og andre naturkatastrofer

Der skal iværksættes tiltag, der sikrer skovarealer mod skovbrande, erosion og lignende. Risikoen for naturkatastrofer og andre ødelæggelser skal minimeres. Det kan ske ved at regulere uhensigtsmæssig tømmerhugst og bosættelse, ligesom en global finansieringsmekanisme (se nedenfor) bør spille en nøglerolle i forebyggelse og afværgelse af sådanne naturkatastrofer.

Konvertering af skov

Konvertering af skov til landbrug og anden arealanvendelse skal bero på forudgående planlægning og ved inddragelse af lokale og indfødte befolkninger samt andre interesserede. Det økonomiske udbytte af udnyttelse af skovens ressourcer skal gavne lokalområdet og de folk der bor der.

4.4. En indsats for genopretning af afskovede eller nedslidte skovområder

Mål for genopretning af afskovede og nedslidte områder

Historisk såvel som i den senere tid har der foregået en massiv overudnyttelse af skov-ressourcer med afskovning og nedslidning af skovområder til følge.

Juridisk bindende aftaler om skove skal indeholde mål for genopretning af afskovede og nedslidte områder samt mål for skovrejsning på forladte landbrugsarealer.

Skovrejsning og naturlig tilgroning

I forbindelse med genopretning af et lands oprindelige skovdække, skal det sikres at betydelige områder får mulighed for at udvikle sig til skov ved naturlig tilgroning.

Skovrejsning skal såvidt muligt ske med anvendelse af lokale arter i blandskov, således at man sikrer skovens stabilitet, variation og mangeartede værdier i øvrigt.

4.5. Ejerforhold og inddragelse af lokalbefolkninger

Traditionelle ejerforhold

Juridisk bindende aftaler om skove skal sikre lokale og indfødte befolkningers indflydelse på skovforvaltningen. De skal anerkende og respektere befolkningers traditionelle rettigheder og ejerforhold, sikre deres fortsatte brug af skovene og tage initiativer til at afmærke skovområder, der ejes og bruges af lokale og indfødte befolkninger.

Traditionel skovrelateret viden

Mange lokale og indfødte befolkninger er afhængige af skovens ydelser for deres overlevelse og velfærd. Disse folk har ofte opbygget betydelige erfaringer og viden om hensigtsmæssig skovforvaltning og bør derfor aktivt inddrages i planlægningen af skovforvaltningen i de skovområder, hvor de lever. I det omfang traditionel skovrelateret viden kommer kommer, skal lokalbefolkningernes traditionelle ophavsret respekteres.

Information af befolkningerne

Juridisk bindende aftaler om skove skal forpligte landene til at informere befolkningen om den betydning skoven har i både økologisk, økonomisk og social sammenhæng. En øget bevidsthed vil være en forudsætning for, at befolkningen ønsker at beskytte de kvaliteter, som skoven har.

Naturoplevelser

Juridisk bindende aftaler om skove skal give befolkningen mulighed for at opleve skovens naturkvaliteter. Det skal være uproblematisk for befolkningen at komme tæt på naturen. Problemstillingen skal anskues meget bredt, idet der naturligvis er stor forskel på, i hvilket omfang skoven udgør eksistensgrundlaget for befolkningen eller om skoven benyttes til rekreative udfoldelser. Begge aspekter skal der tages hånd om i juridisk bindende aftaler om skove.

4.6. Finansielle mekanismer

Nye midler

I nogle lande vil betydelig økonomisk støtte udefra være en betingelse for landenes opfyldelse af bestemmelserne i juridisk bindende aftaler om skove. For eksempel til beskyttelse af skovområder,

skovrejsning og meget andet. Juridisk bindende aftaler om skove skal forpligte især industrilandene til at bidrage med betydelige nye midler til dette arbejde.

Global finansieringsmekanisme

Midlerne skal forvaltes af en global finansieringsmekanisme. Denne opgave kan varetages af en nyoprettet 'Skovfond' eller eventuelt underlægges *Global Environment Facility* (GEF), der i så fald skal have udvidet sit kompetenceområde.

4.7. International handel og bæredygtig skovforvaltning

International handel

Juridisk bindende aftaler om skove skal sikre, at den internationale handel med alle typer af skovprodukter virker fremmende på bæredygtig skovforvaltning og modvirke handel med produkter fra skove, der ikke er drevet bæredygtigt.

Told og lignende

Juridisk bindende aftaler om skove skal sikre, at høje toldsats og lignende ikke virker hæmmende på den internationale handel med produkter fra bæredygtigt forvaltede skove. Dette skal gælde for såvel uforarbejdede som forarbejdede træprodukter.

Illegal handel

Juridisk bindende aftaler om skove skal sikre en effektiv indsats i forhold til den omfattende illegale handel med skov-produkter.

4.8. Forskning, kapacitetsopbygning og teknologioverførsel

Forskning

Udvikling af bæredygtig skovforvaltning, skovbevarelse og i det hele taget langsigtet bæredygtig udvikling for verdens skove, afhænger i høj grad af videnskabelig forskning i såvel økologiske og skovbrugsrelaterede som i socio-økonomiske forhold. Juridisk bindende aftaler om skove skal sikre en forøget indsats på dette område.

Kapacitetsopbygning

I mange udviklingslande er institutionsopbygning samt øget uddannelse og træning en forudsætning for opfyldelse af bestemmelserne i juridisk bindende aftaler. Sådanne aftaler skal derfor sikre en øget indsats for internationalt samarbejde om vidensudveksling og kapacitetsopbygning.

Teknologioverførsel

Juridisk bindende aftaler om skove skal støtte udviklingen af miljømæssigt forsvarlige og fornuftige metoder til skovhugst, træ-forarbejdning og sikre, at der sker en udveksling og overførsel af sådan teknologi landene imellem.

5. Permanente komitéer

92-gruppen anbefaler, at der i forbindelse med eventuel vedtagelse af en ny juridisk bindende aftale om skove, nedsættes fire permanente komitéer:

1. komité: Implementering og monitoring

Implementeringen af bestemmelserne i juridisk bindende aftaler om skove skal ikke kun sikres gennem landenes løbende indrapporteringer, men også vurderes løbende af en uafhængig verificerings-komité. Mange lande har i dag en tendens til at beskrive deres egen indsats mere rosenrødt end der egentlig er grund til. Dette er muligvis forståeligt, men det er ikke tilfredsstillende og det er undergravende for troværdigheden i internationale aftaler og institutioner.

Komitéen skal bestå af repræsentanter for skoverhvervet, forskningsinstitutioner, lokale og indfødte befolkninger samt miljøorganisationer.

2. komité: Konfliktløsning

Der vil kunne opstå situationer, hvor der er uoverensstemmelser imellem forskellige kilders vurdering af landenes implementering af en juridisk bindende aftale.

Der skal nedsættes en uafhængig komité til at vurdere sager, hvor lokale og indfødte befolkninger, organisationer og andre finder et lands implementering utilstrækkelig. Hvis komitéen finder klager berettigede skal de kunne henstille til det pågældende land at rette op på forholdet.

3. komité: Ekspertviden

Der bør nedsættes en komité til sikring af, at alle lande får del i viden om emner relevante for implementeringen af juridisk bindende aftaler om skove. Komitéen skal bestå af repræsentanter for skoverhvervet, forskningsinstitutioner, lokale og indfødte befolkninger, miljøorganisationer og andre, der besidder relevant ekspertviden.

4. komité: Information

Endelig skal der nedsættes en permanent komité, der indsamler og offentliggør alle relevante informationer om landenes implementering af bestemmelserne i en juridisk bindende aftale. Dette skal ske på baggrund af landenes indrapporteringer og arbejdet i 1. og 2. komité.