



Rigsrevisionens notat om beretning om

Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af biodiversitet i statsskovene



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af biodiversitet i statsskovene (beretning nr. 18/2015)

28. maj 2018

RN 703/18

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af biodiversitet i statsskovene, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 26. september 2016.

KONKLUSION

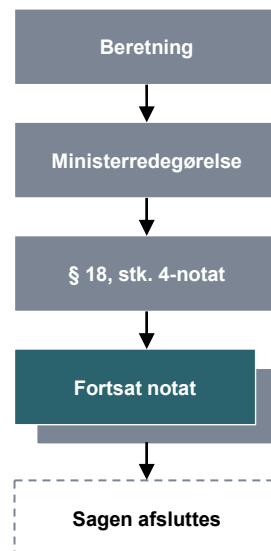
Siden Rigsrevisionen i 2016 afgav beretningen om Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af biodiversitet i statsskovene, har ministeriet taget en række initiativer for at skabe en mere omkostningseffektiv og målrettet forvaltning af biodiversitet i statsskovene.

Rigsrevisionen finder Miljø- og Fødevareministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Miljø- og Fødevareministeriet har justeret sine principper for driften af statens skove, så det nu tydeligt fremgår, at biodiversitet er det primære formål i alle statslige biodiversitetsskove.
- Miljø- og Fødevareministeriet har fortsat forbedret sin indsats for at skaffe mere viden om biodiversitet i statens skove ved bl.a. at kortlægge naturmæssigt værdifuld statsskov. Ministeriet har anvendt den øgede viden i forbindelse med, at ministeriet i januar 2018 fremlagde forslag til udpegning af nye statslige biodiversitetsskove.
- Miljø- og Fødevareministeriet har som led i udpegningen af ny statslig biodiversitetsskov gennemført et serviceeftersyn af de tidligere udlægninger af biodiversitetsskov og vil i forlængelse heraf foreslå justeringer i disse udlægninger.
- Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet nye og mere præcise retningslinjer for vedligeholdelse af grøftesystemer.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Naturnær skovdrift har bl.a. fokus på at fremme den biologiske mangfoldighed. Udgangspunktet er at lade naturen gøre en så stor del af arbejdet som muligt. Et af de grundlæggende principper i den naturnære drift er anvendelse af den fornyelse af træarter, der kommer af sig selv på arealerne. Herved spares store udgifter til plantning og såning af nye kulturer.

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Plukhugstskov er skov, hvor enkelttræer eller grupper af træer fældes, hvorefter området forynges gennem opvækst af selvsåede planter.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2016 en beretning om Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af biodiversitet i statsskovene. Beretningen handlede om, hvorvidt ministeriet på tilfredsstillende vis forvalter biodiversitet i statsskovene. Ministeriet lagde i *Danmarks nationale skovprogram* fra 2002 op til, at forvaltningen af biodiversitet i statsskovene skulle følge 2 spor. For det første skulle der udlægges statslig biodiversitetsskov, så der var 10 % biodiversitetsskov i statsskovene. For det andet skulle de øvrige 90 % af statsskovene omstilles til naturnær skovdrift, hvor biodiversitet indgik som ét af flere formål, men hvor produktionen af træ også havde høj prioritet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet havde udlagt statsskov til biodiversitetsskov i det planlagte omfang og inden for den økonomiske ramme og var i færd med at gennemføre tiltag, der fremover skal sikre biodiversitet i statsskovene. Statsrevisorerne bemærkede dog, at de arealer, der blev udlagt til biodiversitet på baggrund af *Naturskovsstrategien* fra 1992, generelt havde en høj værdi i forhold til biodiversitet. Derimod havde arealerne, der blev udlagt på baggrund af *Danmarks nationale skovprogram* fra 2002, en lav værdi i forhold til biodiversitet. Sidstnævnte fandt Statsrevisorerne ikke helt tilfredsstillende.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgingspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at evaluere principperne for plukhugstskov, så det sikres, at ministeriet i alle tilfælde driver plukhugstskov med biodiversitet som hovedformål.	Behandles i dette notat.
2. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at forbedre sin viden om biodiversitet i statsskovene, så fremtidig biodiversitetsskov bliver udlagt omkostningseffektivt og målrettet skovarealer med stort biodiversitetspotentiale.	Behandles i dette notat.
3. Miljø- og Fødevareministeriets serviceeftersyn af hidtil udlagt biodiversitetsskov ved udpegning af ny biodiversitetsskov på baggrund af den nye viden om biodiversitet.	Behandles i dette notat.
4. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at præcisere sine retningslinjer for indsatsen for at genskabe de naturlige vandforhold i statsskovene.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på alle 4 punkter i beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Miljø- og fødevareministerens initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende miljø- og fødevareministerens initiativer i forhold til de punkter der udestår fra beretningen. Gennemgangen er baseret på brevveksling med Miljø- og Fødevareministeriet.

Principper for plukhugstskov

7. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende, at de gældende principper for plukhugstskov ikke garanterede biodiversitet.

8. Miljø- og fødevareministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen i 2016, at ministeriet ville evaluere principperne for plukhugstskov og sikre, at plukhugstskov i alle tilfælde bliver drevet med biodiversitet som hovedformål.

9. I forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning i marts 2018 har Miljø- og Fødevareministeriet oplyst, at retningslinjerne for plukhugstskov udgår som grundlag for ministeriets forvaltning. Det skyldes, at det ikke har været tilstrækkeligt klart, at hovedformålet med driften af plukhugstskov har været biodiversitet. Dele af de oprindelige plukhugstarealer vil fremover blive forvaltet efter ministeriets nye retningslinjer for biodiversitetsskov, mens andre dele vil blive forvaltet efter retningslinjerne for naturnær skovdrift i statens skove.

10. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har justeret sine principper for driften af statens skove, så det nu tydeligt fremgår, at biodiversitet er det primære formål i alle statslige biodiversitetsskove. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Omkostningseffektiv og målrettet udlægning af ny biodiversitetsskov

11. Statsrevisorerne konstaterede, at Miljø- og Fødevareministeriet i perioden 2014-2015 havde igangsat projekter, der skulle sikre ministeriet øget viden om, hvor og hvordan der i statsskovene kunne skabes mest og omkostningseffektiv biodiversitet. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen, at Miljø- og Fødevareministeriet fortsat prioriterede det højt at skaffe mere viden om biodiversitet i statsskovene, sådan at ny udlægning af biodiversitetsskov kunne ske omkostningseffektivt.

12. Miljø- og fødevareministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen i 2016, at ministeriet arbejdede på at forbedre sin viden om biodiversitet i statsskovene. Ministeriet henviste derudover til regeringens *Aftale om Naturpakke* (Naturpakken) fra 2016, hvori det fremgik, at der skulle udlægges yderligere biodiversitetsskov, og at det skulle ske på den mest omkostningseffektive måde og på baggrund af den nyeste viden.

13. Miljø- og Fødevareministeriet har som led i Naturpakken udbygget sin indsats for at få mere viden om biodiversitet. Ministeriet gennemførte således i løbet af 2017 og 2018 nedestående initiativer for at øge sin viden om, hvor og hvordan der i statsskovene kan skabes mest og omkostningseffektiv biodiversitet:

- kortlægning af naturmæssigt særligt værdifuld skov (efter skovlovens § 25)
- erhvervs-ph.d. om sjældne og truede arter på Naturstyrelsen arealer
- en biodiversitetsanalyse med anbefalinger om udpegning af skov til biodiversitetsformål på statens arealer, udarbejdet ved Københavns Universitet og Aarhus Universitet
- strukturanalyse om udpegning af skov til biodiversitetsformål på statens arealer, udarbejdet ved Københavns Universitet
- en økonomisk model, der kan benyttes til at estimere omkostningsniveauet mellem forskellige bevoksninger, udarbejdet ved Københavns Universitet.

Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at den øgede viden er anvendt i forbindelse med, at ministeriet i januar 2018 fremlagde forslag til udpegning af ny statslig biodiversitetsskov. Forslaget er i høring i foråret 2018.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har forbedret sin viden om biodiversitet i statsskovene, og at den nye viden er brugt aktivt i forbindelse med et forslag til udpegning af ny statslig biodiversitetsskov. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Serviceeftersyn af tidligere udlagt biodiversitetsskov

15. Statsrevisorerne bemærkede, at de arealer, der blev udlagt til biodiversitet på baggrund af Naturskovsstrategien fra 1992, generelt havde en høj værdi i forhold til biodiversitet. Derimod havde arealerne, der blev udlagt på baggrund af *Danmarks nationale skovprogram* fra 2002, en lav værdi i forhold til biodiversitet. Sidstnævnte fandt Statsrevisorerne ikke helt tilfredsstillende.

Miljø- og Fødevareministeriets nye retningslinjer for biodiversitetsskov opdeler biodiversitetsskov i 2 typer. Dels urørt skov, hvor der ikke må fældes træer. Dels anden biodiversitetsskov, hvor der kan fældes træer, men hvor der skal efterlades minimum 15 træer pr. hektar til død og henfald. Det er væsentlig mere, end hvad der kræves i retningslinjerne for naturnær skovdrift i statens skove, hvor der skal efterlades minimum 5 træer pr. hektar til død og henfald.

Omtrent samtidig med offentliggørelsen af Rigsrevisionens beretning indgik den daværende regering (Venstre) i maj 2016 en aftale med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om en naturpakke. Aftalen indeholdt bl.a. et mål om, at arealet med statslig biodiversitetsskov skulle fordobles til 20 %.

Miljø- og Fødevareministeriet besluttede i juni 2017, at kortlægning af naturmæssigt særligt værdifuld skov (efter skovlovens § 25) i de private skove ikke skulle gennemføres. Ministeriet oplyste i den forbindelse, at baggrunden for ministeriets beslutning var en aftale herom mellem aftaleparterne bag Naturpakken.

16. Miljø- og fødevarerministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen i 2016, at ministeriet i forbindelse med udpegningen af ny biodiversitetsskov ville foretage et serviceeftersyn af tidligere udlægninger. På den baggrund ville ministeriet foreslå justeringer i respekt for den kontinuitet i biodiversitetsskoven, som generelt er vigtig for både troværdigheden af udpegningerne og de langsigtede biologiske processer.

17. Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført et serviceeftersyn af de tidligere udlægninger af biodiversitetsskov og vil i forlængelse heraf foreslå justeringer af de eksisterende udlægninger. Et af resultaterne af serviceeftersynet er, at dele af de oprindelige plukhugstarealer fremover skal forvaltes efter retningslinjerne for naturnær skovdrift i statens skove. Det betyder, at arealerne med tidligere plukhugstakov ikke længere medregnes som statslig biodiversitetsskov. Ministeriet vil kompensere for denne reduktion af statslig biodiversitetsskov ved at udpege nye arealer til statslig biodiversitetsskov.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført et serviceeftersyn af de tidligere udlægninger af biodiversitetsskov og i forlængelse heraf vil foreslå justeringer i disse udlægninger. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Retningslinjer for indsatsen for at genskabe de naturlige vandforhold

19. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende, at indsatsen for at genskabe de naturlige vandforhold tog udgangspunkt i uklare retningslinjer om, fx hvad det koster, og hvor længe man skal vedligeholde grøfter.

20. Miljø- og fødevarerministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen i 2016, at retningslinjerne for indsatsen for at genskabe de naturlige vandforhold ville blive præciseret. Med præciseringen ville det komme til at fremgå, at der, i det omfang det kunne tillades inden for certificeringsordningerne, skulle foretages en afvejning mellem biodiversitet og produktions-tab. Dette skulle ske for at undgå uforholdsvist store økonomiske tab.

21. Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet nye interne retningslinjer for Naturstyrelsens vedligeholdelse af grøftesystemer på styrelsens lokale enheder. Retningslinjerne bygger på konsulentrapporten *Udvikling af naturlig hydrologi i Naturstyrelsens skove*, som styrelsen fik udarbejdet i 2017. Retningslinjerne omfatter en række konkrete spørgsmål, som skal afklares, inden der træffes beslutning om, hvorvidt et grøftesystem skal vedligeholdes.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet nye og mere præcise retningslinjer for vedligeholdelse af grøftesystemer. Rigsrevisionen konstaterer, at retningslinjerne understøtter, at beslutningen om, hvorvidt et grøftesystem skal vedligeholdes på tværs af styrelsens lokale enheder, kan træffes på et mere ensartet grundlag, end hvad der har været gældende tidligere. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Driften af statsskovene har siden 2007 været certificeret efter både FSC- og PEFC-ordningerne. Certificeringsordningernes formål er at sikre, at træet er produceret på en bæredygtig måde.