



## EU OCH SKOGARNA

I fördragen nämns inte skogarna uttryckligen och EU har ingen gemensam skogsbrukspolitik. Skogsbrukspolitiken förblir alltså främst en nationell behörighet, men många europeiska åtgärder inverkar dock på skogarna i unionen och tredjeländer.

Vad är en skog? På denna till synes enkla fråga finns det inget generellt svar för alla medlemsstater. I den internationella statistiken över skogarna följer Eurostat dock ett klassificeringssystem som inrättats av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) i vilket följande definition används: skog: trädbevuxen mark med en krontäckning (eller med likvärdig bestockning), som omfattar mer än tio procent och med en areal på över 0,5 hektar. Träden bör vid mogen ålder kunna uppnå en höjd på minst fem meter på plats.

### LÄGESBESKRIVNING FÖR SKOGARNA I EUROPEISKA UNIONEN: VÄRDEFULLA EKOSYSTEM MED OLIKA ASPEKTER OCH ANVÄNDINGSOMRÅDEN

**A.** Det europeiska skogslandskapet, en mosaik som till största del har formgivits av människan

Enligt ovannämnda definition täcker unionens skogar 182 miljoner hektar (fem procent av världens skogar). De täcker totalt 43 procent av unionens yta och de sex medlemsstater som har störst skogsarealer (Sverige, Finland, Spanien, Frankrike, Tyskland och Polen) har två tredjedelar av unionens skogsarealer (se faktablad [3.2.10](#)). På nationell nivå varierar skogarnas omfattning dessutom kraftigt: Finland, Sverige och Slovenien är till 60 procent täckta av skog, medan motsvarande andel för Nederländerna och Storbritannien endast är elva procent. I motsats till många områden på jorden där avskogningen fortfarande är ett stort problem växer dessutom skogsarealerna i unionen; omkring elva miljoner hektar skog har tillkommit mellan 1990 och 2010, framför allt på grund av naturlig utbredning och insatser för att öka skogsarealerna.

De många olika typerna av skog i EU reflekterar unionens geografiska och klimatmässiga mångfald (boreala skogar, alpin barrskog m.m.). Deras utbredning påverkas framför allt av klimatet, markförhållandena, höjden över havet och topografin. Endast fyra procent av skogarna har inte påverkats av människan, åtta procent är planteringar och resten tillhör kategorin "halvnaturlig skog", dvs. skog som har



påverkats av människan. Större delen av de europeiska skogarna är för övrigt privatägda (ungefär 60 procent, jämfört med 40 procent offentligägd skog).

#### **B. Skogarnas många funktioner: deras roll för miljön, ekonomin och samhället**

Ur miljösynvinkel bidrar skogarna med flera ekosystemtjänster: de skyddar marken (mot erosion), ingår i vattnets kretslopp och styr både det lokala klimatet (särskilt genom evapotranspiration) och det globala klimatet (genom framför allt koldioxidbindning). Dessutom bidrar de till den biologiska mångfalden genom att utgöra livsmiljö för ett stort antal arter.

Ur socioekonomisk synvinkel är skogen en naturresurs som framför allt ger tillgång till trä. Av de 161 miljonerna hektar skog kan 134 miljoner utnyttjas som träresurs (det finns ingen juridisk, ekonomisk eller miljömässig begränsning av användningen). Dessutom uppgår avverkningen av dessa skogar till endast ungefär två tredjedelar av den årliga tillväxten. Det viktigaste användningsområdet är energiområdet (42 procent), jämfört med 24 procent för sågverken, 17 procent för pappersindustrin och 12 procent för tillverkning av träskivor och liknande. Ungefär hälften av den förnybara energi som förbrukas i unionen kommer från trä. Dessutom ger skogarna andra produkter än träprodukter, till exempel livsmedel (bär och svamp), kork, kåda, oljor osv. De ger även underlag åt vissa tjänster (jakt, turism, etc.). Skogarna skapar således sysselsättning, framför allt på landsbygden. Skogsnäringen (skogsbruk, trä- och pappersindustri) står för ungefär en procent av unionens BNP – i Finland är andelen omkring fem procent. Cirka 2,6 miljoner människor är sysselsatta i branschen. Skogarna utgör också en viktig del av den europeiska kulturen.

#### **C. Hoten från abiotiska och biotiska faktorer förstärks av klimatförändringarna**

Bland de abiotiska faktorer (det vill säga fysiska eller kemiska) som hotar skogarna kan man nämna bränder (i synnerhet i Medelhavsområdet), torka, stormar (i genomsnitt två större stormar per år under de senaste 60 åren) och luftföroreningar (utsläpp från vägtrafik eller industrianläggningar). Dessutom hotas den biologiska mångfalden när skogarna splittras av transportinfrastruktur som uppförs genom dem. Vad beträffar biotiska faktorer kan djur (insekter och hjorddjur) och sjukdomar skada skogarna. Totalt är ungefär sex procent av skogsarealen hotad av minst en av dessa faktorer.

Klimatförändringarna är redan nu en utmaning för Europas skogar. Klimatförändringarnas effekter är olika i olika områden, men de kommer förmodligen att inverka inte bara på skogarnas växttakt, utbredningsområde och mångfalden av arter, utan också på antalet biotiska agenter såsom vissa parasiter, samt avgöra hur vanliga och kraftiga extrema meteorologiska fenomen blir. Skogarnas anpassning till denna utveckling och deras bidrag till kampen mot klimatförändringarna (till exempel genom användning av trä som energikälla i stället för icke förnybara material) är två mycket stora utmaningar.

Förväntningarna på unionens skogar är alltså många och kan ibland konkurrera med varandra, vilket framgår av de spänningar som finns mellan utnyttjandet och bevarandet av skogarna. En av skogsförvaltningens viktigaste uppgifter är att hitta en lösning på dessa spänningar.



## **EU:S POLITIK OCH INITIATIV FÖR SKOGEN: STRÄVAN EFTER KONSEKVENS**

I fördragen nämns inte skogarna uttryckligen och unionen har ingen gemensam skogsbrukspolitik. Skogsbrukspolitiken förblir alltså främst en nationell behörighet. Likväl påverkar många europeiska åtgärder skogarna i unionen och i tredjeländer.

### **A. En ny europeisk referensram för skogsbruksinsatser**

I september 2013, i sitt meddelande "En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn" (COM(2013)0659), utformade kommissionen en ny strategi för unionen och föreslog en europeisk referensram för utarbetandet av sektorspolitik av betydelse för skogarna. Denna strategi har två huvudsyften, nämligen att 1) säkerställa att de europeiska skogarna förvaltas på ett hållbart sätt och 2) förstärka unionens bidrag till främjandet av en hållbar förvaltning av skogarna och kampen mot avskogning i världen. Dokumentet innehåller också strategiska riktlinjer för kommissionens och medlemsstaternas insatser. Kommissionen planerar till exempel att utforma kriterier för hållbar skogsförvaltning. I september 2015 antog kommissionen en flerårig genomförandeplan för unionens skogsstrategi (SWD(2013)0343). Denna fleråriga plan innehåller en förteckning över de åtgärder som ska vidtas för att möta utmaningarna inom den europeiska skogsindustrin (för mer information om bakgrunden till denna process, se även avsnittet "Europaparlamentets roll").

### **B. EU-insatser som påverkar skogen: ett mycket brett spektrum**

#### **1. Den gemensamma jordbrukspolitiken – Europas viktigaste finansieringskälla för skogarna**

Cirka 90 procent av unionens medel till skogarna kommer från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Under programplaneringsperioden 2007–2013 avsattes cirka 5,4 miljarder euro från EJFLU:s budget för att samfinansiera särskilda åtgärder för skogarna. Som ett resultat av den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken offentliggjordes i december 2013 den nya förordningen om stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU (förordning (EU) nr 1305/2013, [3.2.6](#)). För perioden 2015–2020 har det skett en förenkling och en enda särskild åtgärd omfattar alla former av stöd till skogsrelaterade investeringar. Denna åtgärd täcker in investeringar i utveckling av skogsmark och förbättring av skogarnas vitalitet: beskogning och inrättande av skogsmark, genomförande av system för trädjordbruk, förebyggande och återställande av skador på skogar till följd av skogsbränder, naturkatastrofer och andra katastrofer, investeringar för att förbättra skogsekosystemens klimattålighet och miljövärde samt investeringar i skogsbruksmetoder och i bearbetning, mobilisering och marknadsföring av skogsprodukter. En annan åtgärd är inriktad på att betala för tjänster för miljö- och klimatvänligt skogsbruk samt skogsskydd. Förordningen innehåller även andra åtgärder som inte särskilt avser skogar (t.ex. stöd inom ramen för Natura 2000 och ramdirektivet för vatten). Det åligger medlemsstaterna att inom ramen för sina landsbygdsutvecklingsprogram välja vilka skogsbruksåtgärder de vill genomföra och fastslå tillhörande anslag. Cirka 8,2 miljarder euro i offentliga utgifter har därmed



planerats för perioden 2015–2020 (27 procent för beskogning, 18 procent för att förbättra skogarnas motståndskraft och 18 procent för att förebygga skador).

## 2. Andra EU-insatser till förmån för skogarna

Det finns ett europeiskt direktiv om saluföring av skogsodlingsmaterial (direktiv 1999/105/EG). Den europeiska växtskyddsordningen syftar till att motverka spridningen av skadegörare i skogarna (direktiv 2000/29/EG). Unionen anslår dessutom medel för skogsbruksforskning, i synnerhet inom ramen för programmet Horisont 2020. Samtidigt innebär energipolitiken, där man har ett juridiskt bindande mål om att 20 procent av den totala energiförbrukningen ska komma från förnybara energikällor år 2020, att efterfrågan på biomassa från skogarna ökar (direktiv 2009/28/EG). Unionens nya ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 siktar dessutom på att höja denna andel till 27 procent. Skogsprojekt (förhindrande av skogsbränder, produktion av förnybar energi, beredskap inför klimatförändringarna etc.) kan för övrigt samfinansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. Solidaritetsfonden (rådets förordning (EG) nr 2012/2002) syftar å sin sida till att hjälpa medlemsstaterna vid stora naturkatastrofer såsom stormar och skogsbränder. Unionens civilskyddsmekanism (beslut nr 1313/2013/EU) används om en kris kräver större insatser än vad medlemsstaterna har kapacitet för, till exempel vid vissa skogsbränder (Grekland 2007 och 2012) och vissa stormar.

Dessutom omfattas cirka 37,5 miljoner hektar skog av Natura 2000-nätverket för naturskydd, som infördes inom ramen för unionens miljöpolitik. En effektiv användning av skogarna är en av de tematiska prioriteringarna i unionens nya program för miljö och klimatpolitik (Life 2014–2020, förordning (EU) nr 1293/2013). Vidare innebär strategin för biologisk mångfald i EU ([COM\(2011\)0244](#)) att det ska finnas planer för hållbart skogsbruk i de offentligägda skogarna senast 2020. Europeiska informationssystemet för skogsbränder (Effis) samlar information om skogsbränder. Unionen gynnar också miljöanpassad offentlig upphandling ([COM\(2008\)0400](#)) som kan stimulera efterfrågan på hållbart producerat trä. Den europeiska miljömärkningen har beviljats för golv, möbler och papper. I Flegt-handlingsplanen planeras för frivilliga partnerskapsavtal med träproducenterna, och genom förordning (EU) nr 995/2010, som trädde i kraft i mars 2013, blir det förbjudet att släppa ut olagligt avverkat timmer på marknaden.

Unionen deltar också i flera internationella insatser som påverkar skogarna (särskilt FN:s ramkonvention om klimatförändringar). På Europaövergripande nivå är "Forest Europe" det ledande politiska initiativet på skogsbruksområdet. Det förs diskussioner om ett juridiskt bindande avtal om hållbar förvaltning och hållbart bruk av skogarna. Vad gäller klimatfrågor har unionen deltagit i globala förhandlingar om en minskning av utsläppen av växthusgaser och tagit sina första steg mot att införliva jordbruket och skogsbruket i sin klimatpolitik (beslut nr 529/2013/EU om bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och om information beträffande åtgärder som rör dessa verksamheter). Unionen har även satt upp som mål att stoppa minskningen av världens skogstäckelse senast 2030 och att minska den totala tropiska avskogningen med minst 50 procent senast 2020 i förhållande till dagens nivåer ([COM\(2008\)0645](#)). Dessutom finansierar unionen projekt inom ramen för programmet Redd+, som syftar till att minska utsläppen i samband med avskogningen och



skogsförstörelsen i Asien, Afrika och Latinamerika. Även grannskapspolitiken bidrar: programmet Fleg II förfogade över 9 miljoner euro för perioden 2012–2016 avsedda till att främja god och hållbar skogsförvaltning samt skydd av skogarna i EU:s grannländer i öst.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet är likställt med rådet som lagstiftare inom flera områden som påverkar skogarna, till exempel i frågor som rör jordbruk och miljö (inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet). Dessutom är det parlamentet som tillsammans med rådet antar EU:s budget. Parlamentet har satt avtryck på många lagstiftningsärenden som påverkar skogarna, till exempel när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken eller energipolitiken (ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor – [2016/0382 \(COD\)](#)).

Tidigare har parlamentet, via olika resolutioner, efterlyst större samordning och samstämmighet i Europeiska unionen när det gäller de olika politikområden som påverkar Europas skogar. Den 30 januari 1997 uppmanade parlamentet kommissionen, genom antagandet av sin [resolution](#) om Europeiska unionens skogsbruksstrategi<sup>[1]</sup> (parlamentets första initiativbetänkande), att lägga fram förslag om en europeisk skogsbruksstrategi. Kommissionen svarade med sitt meddelande om en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen ([COM\(1998\)0649](#)) som fick stöd av rådet som antog EU:s första skogsbruksstrategi den 15 december 1998.

Till följd av rapporten om genomförandet av EU:s skogsbruksstrategi ([COM\(2005\)0084](#)) för perioden 1999–2004, betonade parlamentet på nytt betydelsen av denna strategi och bekräftade sitt stöd i sin [resolution](#) av den 16 februari 2006 om genomförandet av EU:s skogsbruksstrategi<sup>[2]</sup>. I samma resolution stödde parlamentet genomförandet av EU:s handlingsplan för ett hållbart skogsbruk, som föreslagits av kommissionen, och föreslog ett antal enhetliga och konkreta mål och åtgärder inom olika politikområden med koppling till skogen. "EU:s handlingsplan för skog" utarbetades ursprungligen av kommissionen för en femårsperiod (2007–2011) och syftade, som ett kompletterande instrument, till bättre samordning av 18 fastställda "nyckelåtgärder" ([COM\(2006\)0302](#)).

Till följd av kommissionens grönbok av den 1 mars 2010 "Skogsskydd och skoglig information i EU: Att förbereda skogen för klimatförändring" ([COM\(2010\)0066](#)), välkomnade parlamentet i sin [resolution](#) av den 11 maj 2011<sup>[3]</sup> en översyn av skogsstrategin så att den tar hänsyn till de särskilda utmaningar som följer med klimatförändringarna och för att säkra en hållbar förvaltning och skydd av skogarna.

Den 20 september 2013 lade kommissionen fram sitt meddelande "En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn" ([COM\(2013\)0659](#)), vilket inte enbart behandlade de ökade kraven på skogarna, utan också beaktade de betydande samhällliga och politiska förändringarna. Denna omarbetning fick

---

[1]EGT C 55, 24.2.1997, s. 22.

[2]EUT C 290 E, 29.11.2006, s. 413.

[3]EUT C 377 E, 7.12.2012, s. 23.



stöd av rådet i dess slutsatser av den 19 maj 2014 liksom av parlamentet i dess [resolution](#) av den 28 april 2015 om en ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn<sup>[4]</sup>. I denna resolution uppmanar parlamentet kommissionen att komplettera strategin med en handlingsplan med konkreta åtgärder och att varje år rapportera till parlamentet om vilka framsteg som gjorts vid genomförandet av specifika åtgärder inom strategin. Parlamentet betonade också att genomförandet av EU:s skogsstrategi bör vara en flerårig samordnad process. Parlamentet menar att man i första hand bör främja konkurrenskraften och hållbarheten i skogsnäringen, stödja landsbygds- och stadsområden, utveckla en kunskapsbas, skydda skogarna och bevara deras ekosystem, förbättra samordning och kommunikation samt öka den hållbara användningen av virke och andra produkter från skogen.

Den fleråriga genomförandeplanen för EU:s nya skogsstrategi (Multi-annual Implementation Plan of the new EU Forest Strategy) (SWD(2015)0164) lades fram av kommissionen den 3 september 2015. Den omfattar en rad åtgärder för att säkerställa en konsekvent och samordnad strategi för de olika politikområden och initiativ som rör skogssektorn, och framför allt med deltagande av berörda parter. Den fleråriga planen utgör en ram inom vilken all ny politik på de olika områden som påverkar skogarna kan behandlas. Följande åtta prioriterade områden täcker de tre pelare som en hållbar skogsförvaltning baseras på, nämligen den sociala, den ekonomiska och den miljömässiga: 1) stöd till våra landsbygdsområden och städer, 2) främjande av konkurrenskraften och hållbarheten för den skogsbaserade industrin, bioenergin och den gröna ekonomin i allmänhet, 3) skogar i ett föränderligt klimat, 4) skydd av skogarna och förbättrade ekosystemtjänster, 5) information om och övervakning av skogar, 6) forskning och innovation, 7) samarbete och 8) skogen i ett globalt perspektiv. Den omfattar en bilaga med en konkret förteckning över åtgärder för perioden 2014–2020, aktörerna och tidsplanen för de olika insatserna, samt de förväntade resultaten. Kommissionen har också förbundit sig att regelbundet informera parlamentet och rådet om de framsteg som görs inom ramen för EU:s skogsstrategi. Efter en första fas (2015–2017) av genomförandet av ett antal prioriteringar redogör kommissionen i sin lägesrapport från december 2018 (COM(2018)0811) om EU:s skogsstrategi för de framsteg som gjorts inom ramen för den fleråriga handlingsplanen. Rapporten kommer att bidra till fastställandet av prioriteringarna för den andra fasen (2018–2020) av genomförandet.

François Nègre  
05/2019

---

[4]EGT C 346, 21.9.2016, s. 17.

