



## DEN EUROPÆISKE UNION OG SKOVENE

Skovene nævnes ikke udtrykkeligt i traktaterne, og EU har således ikke nogen fælles skovbrugspolitik. Skovbrugspolitikken er derfor primært et nationalt anliggende, men mange EU-foranstaltninger indvirker alligevel på skovene i EU og i tredjelande.

Hvad er en skov? På dette tilsyneladende enkle spørgsmål findes der ikke noget fælles svar for alle medlemsstaterne. Imidlertid anvender Eurostat til indsamling af internationale skovbrugsstatistiske oplysninger et klassifikationssystem, der er udformet af De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO), og hvori følgende definition anvendes: »Skov«: træbevokset landområde på over 0,5 hektar med en kronedækningsgrad (eller tilsvarende beplantningstæthed) på over 10 %. Træerne skal på voksestedet kunne nå en højde på mindst 5 m ved modenhed.

### SKOVENE I DEN EUROPÆISKE UNION: VÆRDIFULDE FORSKELLIGARTEDE ØKOSYSTEMER MED MANGE ANVENDELSESFORMÅL

**A.** Det europæiske skovlandskab — en mosaik, som i vidt omfang er formet af menneskehånd

Anvendes den ovenfor anførte definition, dækker EU's skove 182 mio. ha (5 % af verdens skovarealer). 43 % af EU's areal er dækket af skov, og de seks medlemsstater, der har de største skovarealer (Sverige, Finland, Spanien, Frankrig, Tyskland og Polen) tegner sig for to tredjedele af EU's skovarealer ([3.2.10](#)). Det varierer desuden betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvor stor en del af arealet der er dækket af skov: I Finland, Sverige og Slovenien udgør skove mere end 60 % af arealet, mens kun 11 % af Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges areal er skovdækket. Desuden øges Unionens skovareal i modsætning til mange områder af kloden, hvor skovrydning er et stort problem. Mellem 1990 og 2010 øgedes skovarealet med ca. 11 mio. ha som følge af dels naturlig udbredelse, dels en indsats for skovrejsning.

De mange typer skov i EU afspejler Unionens geoklimatiske diversitet (boreale skove, alpine nåletræsskove osv.). Deres udbredelse afhænger bl.a. af klimaet, jordbunden, højden og topografien. Kun 4 % af skovene er urørte af menneskehånd, 8 % er plantager, og resten tilhører kategorien af »seminaturlige skove«, dvs. skove, som er præget af menneskelig indgriben. I øvrigt er de europæiske skove for størstedelens vedkommende privatejede (ca. 60 % mod 40 % i offentligt eje).



## **B. Skovenes mange funktioner: deres miljømæssige, økonomiske og samfundsmæssige rolle**

Fra et miljømæssigt synspunkt leverer skovene mange forskellige økosystemtjenester. De bidrager til at beskytte jordbunden (mod erosion), udgør en del af vandkredsløbet og regulerer det lokale klima (hovedsageligt gennem evapotranspiration) og det globale klima (navnlig ved at oplagre kulstof). De beskytter også biodiversiteten ved at fungere som levested for en mængde forskellige arter.

Ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt tilvejebringer udnyttelsen af skovene ressourcer, navnlig træ. Ud af 161 mio. ha skov kan 134 mio. ha benyttes til at levere tømmer (ingen retlige, økonomiske eller miljømæssige restriktioner begrænser denne anvendelse). Hugst i disse skove udgør desuden kun omkring to tredjedele af den årlige tilvækst. Størstedelen heraf — 42 % — anvendes til frembringelse af energi, mens 24 % går til savværkerne, 17 % til papirfremstilling og 12 % til fremstilling af træplader. Omkring halvdelen af forbruget af vedvarende energi i EU stammer fra træ. Herudover leverer skovene produkter, som ikke er træ: fødevarer (bær og svampe), kork, harpiks og olier, og de danner grundlag for visse tjenesteydelser (jagt, turisme osv.). Skovene udgør således en kilde til beskæftigelse, især i landdistrikterne. Skovsektoren (skovbrug, træ- og papirindustri) tegner sig for ca. 1 % af EU's BNP — for Finlands vedkommende hele 5 % — og beskæftiger omkring 2,6 millioner personer. Endelig spiller skovene en vigtig rolle i den europæiske kultur.

## **C. De abiotiske og biotiske trusler — udfordringer, som skærpes af klimaændringerne**

Blandt de abiotiske faktorer (dvs. fysiske eller kemiske), som truer skovene, kan nævnes brande (især i Middelhavsområdet), tørke, storme (i løbet af de seneste 60 år har der i gennemsnit været to kraftige storme om året) samt atmosfærisk forurening (emissioner fra vejtrafikken eller industrielle anlæg). Herudover udgør fragmenteringen af skovene på grund af anlæggelsen af transportinfrastrukturer en trussel for biodiversiteten. Hvad angår biotiske faktorer, kan dyr (insekter, hjortedyr) og sygdomme forringe skovene. I alt skades ca. 6 % af arealerne af mindst én af disse faktorer.

Klimaændringerne udgør allerede nu en udfordring for de europæiske skove. Afhængigt af skovenes geografiske placering påvirker de sandsynligvis ikke alene skovenes væksttempo, skovarealernes omfang og artsmangfoldigheden, men også udbredelsen af biotiske kilder såsom visse parasitter eller hyppigheden og intensiteten af ekstreme vejrphenomener. Tilpasningen af skovene til disse forandringer og deres rolle i bekæmpelsen af dem (eksempelvis ved at anvende træ i stedet for ikkevedvarende energikilder og ikkevedvarende materialer) udgør to store udfordringer.

EU's skove er således underlagt mange forskellige forventninger, som nogle gange er modstridende, hvilket spændingerne mellem hensynet til udnyttelsen og beskyttelsen af dem viser. En af de primære udfordringer for skovforvaltningen er at forene disse hensyn.



# SKOVBRUGSPOLITIKKER OG -INITIATIVER INDEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION: UDFORDRINGEN MED AT SIKRE KONSEKVENNS

Skovene nævnes ikke udtrykkeligt i traktaterne, og EU har således ikke nogen fælles skovbrugspolitik. Skovbrugspolitikken er dermed fortsat i første række et nationalt anliggende. Mange EU-foranstaltninger indvirker imidlertid på skovene i EU og i tredjelande.

## A. Den europæiske referenceramme for skovbrugsforanstaltninger

I september 2013 foreslog Kommissionen med sin meddelelse "En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbaserede sektor" (COM(2013)0659) den nye EU-strategi samt en europæisk referenceramme for udvikling af sektorpolitikker med indvirkning på skovene. Der er to hovedformål med denne strategi: 1) at sikre, at Europas skove forvaltes bæredygtigt, og 2) at styrke Unionens bidrag til fremme af bæredygtig skovforvaltning og bekæmpelse af skovrydning på globalt plan. Dokumentet indeholder ligeledes strategiske retningslinjer for Kommissionens og medlemsstaternes indsats. For eksempel har Kommissionen udarbejdet kriterier for bæredygtig forvaltning af skove. I september 2015 vedtog den flerårige gennemførelsesplan, som ledsager den nye EU-skovstrategi (SWD(2013)0343). Denne flerårige plan indeholder en liste over de foranstaltninger, hvis gennemførelse skal gøre det muligt at reagere på udfordringerne i den europæiske træindustri (se også afsnittet om »Europa-Parlamentets rolle« nedenfor for yderligere oplysninger om historien bag denne proces).

Da denne plan udløber ved udgangen af 2020, har Rådet opfordret Kommissionen til at fremlægge en ny skovbrugsstrategi for de kommende år. Denne nye strategi nævnes i Kommissionens meddelelse om den europæiske grønne pagt (COM(2019)0640) fra december 2019, hvori det hedder, at skovene er et af de vigtigste indsatsområder for bekæmpelsen af klimaændringer.

## B. EU-aktioner med konsekvenser for skovene: en meget bred vifte

### 1. Den fælles landbrugspolitik, den primære kilde til EU-finansiering af skovene

Cirka 90 % af EU's midler til skovene kommer fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). I planlægningsperioden 2007-2013 blev ca. 5,4 mia. EUR i ELFUL's budget afsat til medfinansiering af foranstaltninger, som særligt var rettet mod skovene. Den seneste reform af den fælles landbrugspolitik medførte, at der i december 2013 blev offentliggjort en ny forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne via ELFUL (forordning (EU) nr. 1305/2013, [3.2.6](#)). Af forenklingssyn omfatter én enkelt specifik foranstaltning i perioden 2015-2020 alle former for støtte til fordel for investeringer i skovene. Denne foranstaltning dækker investeringer i udvikling af skovarealer og forbedring af skovenes levedygtighed: skovrejsning og etablering af skovområder, etablering af skovlandbrugssystemer, forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af skovbrande, naturkatastrofer og katastrofale hændelser, investeringer til forbedring af skovøkosystemernes tilpasningsevne og miljømæssige værdi samt investeringer i skovbrugsteknologier og i forarbejdning, mobilisering og



afsætning af skovprodukter. Desuden findes der en særskilt foranstaltning, som har til formål at belønne miljø- og klimavenlige skovbrugstjenesteydelser og skovbevarelse. Endelig er der planlagt andre foranstaltninger, som ikke specifikt er målrettet skovbruget (f.eks. betalinger i forbindelse med Natura 2000 og vandrammedirektivet). Det er op til medlemsstaterne at udvælge de skovpolitiske foranstaltninger, de ønsker at gennemføre, samt fastsætte de tilknyttede beløb inden for rammerne af deres program for udvikling af landdistrikter. Der er øremærket omkring 8,2 mia. EUR i perioden 2015-2020 (27 % til skovrejsning, 18 % til styrkelse af skovens modstandsdygtighed og 18 % til forebyggelse af skader).

## 2. Andre EU-foranstaltninger til gavn for skovene

Markedsføring af forstligt formeringsmateriale er reguleret på EU-plan i direktiv 1999/105/EF. EU's plantesundhedsordning har til formål at forhindre spredning af skadegørere til skove (direktiv 2000/29/EF). EU bidrager desuden med midler til skovbrugsforskning, navnlig inden for rammerne af Horisont 2020-programmet. Inden for energipolitikken har man sat sig som juridisk bindende mål at bringe andelen af vedvarende energi op på 20 % af det samlede energiforbrug senest i 2020, hvilket burde øge efterspørgslen efter skovbiomasse (direktiv 2009/28/EU). Desuden lægges der i EU's nye politikramme for klima- og energipolitikken frem til 2030 op til, at denne andel skal øges til 27 %. Nogle skovbrugsprojekter (forebyggelse af brande, produktion af vedvarende energi, forberedelse på klimaændringer osv.) kan i øvrigt medfinansieres af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling inden for rammerne af samhørighedspolitikken. Solidaritetsfonden (Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002) har til formål at hjælpe medlemsstaterne i forbindelse med større naturkatastrofer som f.eks. storme og skovbrande. Hvad angår EU's civilbeskyttelsesordning (afgørelse 1313/2013/EU), kan den aktiveres i tilfælde af kriser, der overstiger en medlemsstats kapacitet, sådan som det har været tilfældet ved visse skovbrande (Grækenland i 2007 og 2012) og storme.

Desuden indgår ca. 37,5 mio. ha skov i Natura 2000-naturbeskyttelsesnetværket, der er oprettet inden for rammerne af EU's miljøpolitik, og udgør ca. 30 % af arealerne i dette netværk. En rationel udnyttelse af skovene er en af de tematiske prioriteter i EU's nye program for miljø- og klimainsatsen (Life 2014-2020, forordning (EU) nr. 1293/2013). Endvidere fastsættes det i EU's biodiversitetsstrategi ([COM\(2011\)0244](#)), at der skal udarbejdes planer for bæredygtig skovforvaltning for offentlige skove senest i 2020. Det europæiske informationssystem om skovbrande (EFFIS) overvåger skovbrande. EU tilskynder ligeledes til grønne offentlige indkøb ([COM\(2008\)0400](#)), der kan fremme efterspørgslen efter bæredygtigt produceret træ. Det bør også bemærkes, at parketgulve, møbler og papir har fået tildelt det europæiske miljømærke. Desuden omfatter FLEGT-handlingsplanen »frivillige partnerskabsaftaler« med træproducerende lande, og en forordning, som forbyder markedsføring af ulovligt fældet træ, trådte i kraft i marts 2013 (forordning (EU) nr. 995/2010).

EU deltager ligeledes i en række internationale aktiviteter, der vedrører skovene (navnlig FN's rammekonvention om klimaforandringer). På paneuropæisk niveau er Forest Europe stadig det vigtigste politiske initiativ på skovbrugsområdet. Der er drøftelser i gang om en juridisk bindende aftale vedrørende forvaltning og bæredygtig



udnyttelse af skovene. Inden for rammerne af sin klimapolitik har EU — ud over at deltage i de globale forhandlinger om reduktion af drivhusgasemissioner — også taget de første skridt i retning af at integrere land- og skovbrug i sin klimapolitik (se forordning (EU) 2018/841 af 30. maj 2018 om medtagelse af drivhusgasemissioner og -optag fra arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030). EU har desuden sat sig som mål at standse tabet af skovdække på verdensplan senest i 2030 og mindske skovrydning i troperne med mindst 50 % senest i 2020 ([COM\(2008\)0645](#)). Herudover finansierer EU under REDD +-programmet projekter, som har til formål at mindske emissionerne som følge af skovrydning og skovødelæggelse i Asien, Afrika og Latinamerika. Endelig kan også naboskabspolitikken inddrages: FLEG II-programmet rådede således i tidsrummet 2012-2016 over 9 mio. EUR til fremme af hensigtsmæssig skovforvaltning, bæredygtig drift af skove og beskyttelse af skovene i landene øst for EU.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet lovgiver på lige fod med Rådet på mange områder med indvirkning på skovene, f.eks. landbrug eller miljø (inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure). Desuden vedtager Parlamentet sammen med Rådet EU's budget. Parlamentet har sat sit fingeraftryk på en lang række lovgivningsforslag med indvirkning på skovene, f.eks. om den fælles landbrugspolitik eller energipolitikken (ændring af direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder — [2016/0382\(COD\)](#)).

Parlamentet har gennem lang tid i forskellige beslutninger slået til lyd for større samordning og strategisk sammenhæng mellem Den Europæiske Unions forskellige politikker med indflydelse på de europæiske skove. I forbindelse med vedtagelsen den 30. januar 1997 af sin [beslutning](#) om Den Europæiske Unions skovbrugsstrategi<sup>[1]</sup> (dets første initiativbetænkning nogensinde) opfordrede Parlamentet Kommissionen til at fremlægge forslag til en europæisk skovbrugsstrategi. Denne anmodning blev imødekommet af Kommissionen, som offentliggjorde en meddelelse om en skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union (COM(1998)0649), og siden af Rådet, der den 15. december 1998 vedtog den første EU-skovbrugsstrategi.

Som reaktion på rapporten om gennemførelsen af EU's skovbrugsstrategi ([COM\(2005\)0084](#)) for perioden 1999-2004 mindede Parlamentet om vigtigheden af denne strategi og gentog i en [beslutning](#) af 16. februar 2006 om gennemførelsen af EU's skovbrugsstrategi<sup>[2]</sup> sin støtte hertil. I denne beslutning udtrykte Europa-Parlamentet sin støtte til gennemførelsen af en »EU-handlingsplan for bæredygtig skovforvaltning«, som Kommissionen havde fremlagt, og foreslog en række sammenhængende og konkrete mål og foranstaltninger inden for de forskellige politikområder med betydning for skove. EU-handlingsplanen for skovbruget, der er et supplerende instrument med sigte på bedre samordning af 18 »nøgleaktioner« ([COM\(2006\)0302](#)), blev oprindeligt udformet af Kommissionen for en femårig periode (2007-2011).

---

[1]EFT C 55 af 24.2.1997, s. 22.

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





I opfølgningen på grønbogen med titlen »Skovbeskyttelse og skovinformation i EU: Skovene skal rustes til klimaændringerne« ([COM\(2010\)0066](#)), som Kommissionen offentliggjorde den 1. marts 2010, tilsluttede Parlamentet sig med sin [beslutning](#) af 11. maj 2011<sup>[3]</sup> en ændring af skovbrugsstrategien med henblik på bedre at kunne imødegå udfordringerne i forbindelse med klimaændringer og bæredygtig forvaltning og beskyttelse af skovene.

Den 20. september 2013 fremlagde Kommissionen sin meddelelse med titlen »En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbaserede sektor« ([COM\(2013\)0659](#)) og tog dermed ikke blot hensyn til de øgede krav til skove, men også de vidtgående samfundsmæssige og politiske ændringer. Denne omarbejdning blev bakket op af Rådets konklusioner af 19. maj 2014 og Europa-Parlamentets [beslutning](#) af 28. april 2015 om en ny EU-strategi for skove og den skovbaserede sektor<sup>[4]</sup>. Parlamentet opfordrer i denne beslutning Kommissionen til at supplere strategien med en handlingsplan, der indeholder specifikke foranstaltninger, og til årligt at aflægge rapport til Parlamentet om fremskridt i gennemførelsen af konkrete tiltag i strategien. Parlamentet understreger også, at gennemførelsen af EU-skovstrategien bør være en flerårig koordineret proces. Ifølge Parlamentet bør der gives prioritet til fremme af konkurrenceevne og bæredygtighed i skovsektoren, støtte til både land- og byområder, forbedring af videngrundlaget, beskyttelse af skovene og bevarelse af deres økosystemer, fremme af samordning og kommunikation samt øget bæredygtig anvendelse af træ og andre skovprodukter end træ.

Den 3. september 2015 offentliggjorde Kommissionen den »flerårig gennemførelsesplan for den nye EU-skovstrategi« (SWD(2015)0164). Heri opregnes en række tiltag med henblik på at sikre sammenhæng og samordning mellem de forskellige politikker og initiativer vedrørende skovsektoren, idet man navnlig sikrer, at de berørte aktører inddrages. Denne flerårige plan skaber en referenceramme, inden for hvilken alle nye politikker på forskellige områder vedrørende skove kan tages i betragtning. Følgende otte prioriterede områder fordeler sig på de tre søjler, som en bæredygtig skovforvaltning hviler på, nemlig den sociale, den økonomiske og den miljømæssige: 1) støtte til land- og bysamfund, 2) fremme af konkurrenceevne og bæredygtighed for skovbaserede industrier, bioenergi og den grønne økonomi generelt, 3) skove i et klima under forandring, 4) beskyttelse af skove og styrkelse af økosystemtjenester, 5) informationer om og overvågning af skove, 6) forskning og innovation, 7) samarbejde og 8) skove set i et globalt perspektiv. Planen indeholder et bilag med en liste over konkrete tiltag for perioden 2014-2020, de berørte aktører, tidsplanen for de forskellige aktiviteter samt de forventede resultater. Kommissionen forpligter sig desuden til regelmæssigt at underrette Europa-Parlamentet og Rådet om de fremskridt, der gøres inden for rammerne af EU's skovstrategi. Efter en første fase (2015-2017), hvor der blev iværksat en række prioriterede foranstaltninger, redegøres der i Kommissionens statusrapport fra december 2018 (COM(2018)0811) for de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af den flerårige handlingsplan.

---

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

[4]EUT C 346 af 21.9.2016, s. 17.



Rapporten skal bidrage til fastlæggelsen af de prioriterede områder i anden fase af planens gennemførelse (2018-2020).

Endelig glæder Parlamentet sig i sin beslutning af 15. januar 2020 om den europæiske grønne pagt (([2019/2956\(RSP\)](#)) over, at Kommissionen agter at imødegå den globale skovrydning, og opfordrer den til at intensivere sin indsats og forelægge en ny ambitiøs EU-skovstrategi med henblik på at vise passende anerkendelse af den vigtige multifunktionelle og tværgående rolle, som de europæiske skove, skovsektoren og bæredygtig skovdrift spiller i kampen mod klimaændringer og tab af biodiversitet. I lyset heraf besluttede Parlamentet at udarbejde to initiativbetænkninger: den ene om styrkelse af EU's indsats for at beskytte og restaurere de globale skove (titel på engelsk: »Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests«), den anden om den nye europæiske skovstrategi (titel på engelsk: »The European Forest Strategy — The Way Forward«).

François Nègre  
02/2020

