DA 2021

21

Særberetning

EU-støtte til biodiversitet og klimatiltag i EU's skove:

positive men begrænsede resultater

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-V
Indledning	01-18
Hvorfor er EU's skove vigtige?	01-03
De vigtigste tendenser i skovene	04-06
Den globale indsats og EU-indsatsen for skove	07-13
Politikken for udvikling af landdistrikter er den største kilde til EU-finansiering til skove	14-18
Revisionens omfang og revisionsmetoden	19-23
Bemærkninger	24-68
Centrale EU-politikker har en positiv, men begrænset indvirkning på skovene	24-47
EU beskytter delvis biodiversiteten i sine skove	25-32
EU har lovgivning til bekæmpelse af ulovlig skovhugst, men denne praksis forekommer stadig	33-39
EU tager skridt til at medtage skove i sine klimaændringspolitikker	40-47
De undersøgte skovbrugsforanstaltninger udnyttede ikke mulighederne for i væsentlig grad at forbedre biodiversiteten og håndtere klimaændringer	48-68
Landdistriktsudviklingsstøtte til skove kræver udarbejdelse af skovforvaltningsplaner, men deres kvalitet er svingende	49-54
De undersøgte skovbrugsforanstaltninger havde en begrænset indvirkning på biodiversiteten og modstandsdygtigheden over for klimaændringer	55-64
Det nuværende overvågningssystem måler ikke skovbrugsforanstaltningers indvirkning på biodiversitet og klimaændringer	65-68
Konklusioner og anbefalinger	69-74

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I EU's skove har flere forskellige funktioner og tjener miljømæssige, økonomiske og sociale formål. Bæredygtig forvaltningspraksis er nøglen til at bevare biodiversiteten og håndtere klimaændringer i skovene.

II Skovene dækker et areal, der svarer til landbrugets, og dette areal er vokset i de seneste 30 år. Støtten til skovbrugsarealer fra EU-budgettet er langt mindre end støtten til landbruget og udgør mindre end 1 % af budgettet for den fælles landbrugspolitik. Fokus ligger på at støtte bevaringsforanstaltninger og støtte plantning og genopretning af skovområder. 90 % af EU-støtten til skovbrug kanaliseres gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). EU har internationale forpligtelser på dette område, herunder bekæmpelse af ulovlig skovhugst og beskyttelse af biodiversiteten. Formålet med denne beretning er at lette de politiske drøftelser, som påvirker EU's skove.

III Denne revision fokuserede på EU's indsats for at beskytte biodiversiteten og håndtere klimaændringer i EU's skove. Vores overordnede konklusion er, at på områder, hvor EU har fuld kompetence til at handle, har EU haft en positiv, men begrænset indvirkning på at beskytte biodiversiteten og håndtere klimaændringer i EU's skove.

IV Vores vigtigste resultater er beskrevet i det følgende.

a) EU har vedtaget habitatdirektivet og fugledirektivet, og Kommissionen har vedtaget flere strategier med henblik på at gøre noget ved den dårlige biodiversitets- og bevaringsstatus for EU's skove. Vi konstaterede, at der fortsat er problemer med kvaliteten af bevaringsforanstaltningerne for de skovhabitater, der er omfattet af direktiverne.

b) Tømmerforordningen har til formål at standse ulovlig skovhugst i EU. Vi konstaterede, at Kommissionen ikke har foretaget en vurdering af kvaliteten af medlemsstaternes kontroller. Telemåling rummer et stort potentiale med hensyn til omkostningseffektiv overvågning af store arealer, men Kommissionen anvender den ikke konsekvent.

c) EU medtager i stigende grad skovene i sine klimaændringspolitikker. Bekymringer over klimaændringer i skove indgår i direktivet om vedvarende energi og i LULUCF-forordningen. Områder såsom tilpasning af skovene til klimaændringerne og fastsættelse af økologiske grænser for brugen af skove til energi er imidlertid mindre veludviklede. Indsatsen for at forbedre fokuseringen af strategier for klimatilpasning af skovarealer er blevet vanskeliggjort af manglen på viden og information.

d) EU kanaliserer primært sin finansielle støtte til skovbrugsrelaterede foranstaltninger i forbindelse med klimaændringer og biodiversitet gennem ELFUL. Vi konstaterede, at ELFUL's regler og procedurer generelt ikke garanterer større biodiversitet og modstandsdygtighed over for klimaændringer. Lovgivningsforslagene om den fælles landbrugspolitik efter 2020 giver medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til, hvordan de vil udforme støtteordninger for skove, og afhjælper ikke disse svagheder. Det fælles EU-overvågningssystem måler ikke skovbrugsforanstaltningers indvirkning på biodiversitet og klimaændringer.

V På grundlag af disse revisionsresultater fremsætter vi anbefalinger om:

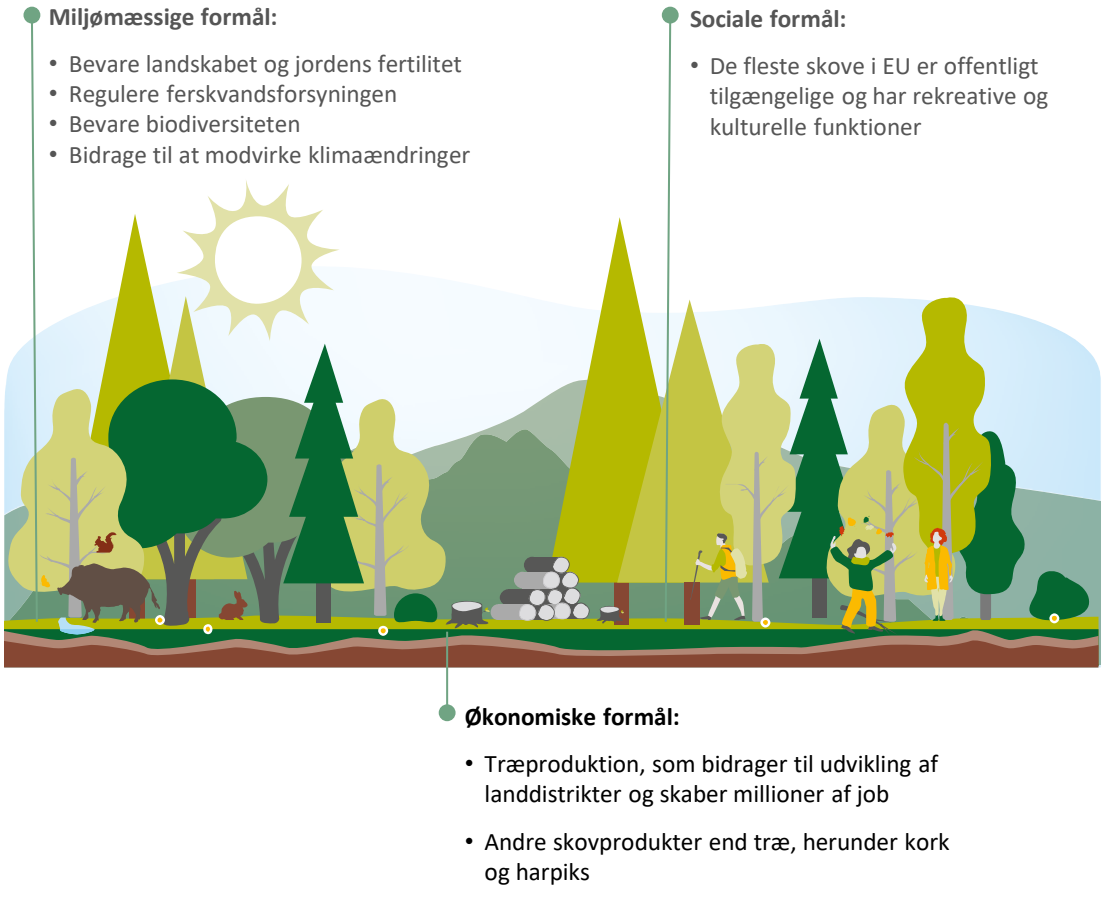
- at forbedre EU's bidrag til biodiversitet og bedre håndtering af klimaændringer i EU's skove
- at styrke bekæmpelsen af ulovlig skovhugst
- at øge fokus på biodiversitet og klimaændringer i skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling.

Indledning

Hvorfor er EU's skove vigtige?

01 EU har næsten 180 millioner hektar skov og andre træbevoksede områder, som dækker 45 % af EU's samlede landareal. Ifølge Eurostat steg EU's skovareal med 10,2 millioner hektar fra 1990 til 2020[1]. EU's skove har flere forskellige funktioner og tjener miljømæssige, økonomiske og sociale formål (jf. ***figur 1***). Private enheder ejer 60 % af skovene i EU, og i 2017 havde skovbrugsproduktionen, inklusive skovhugst, en bruttoproduktionsværdi på mere end 55 milliarder euro.

Figur 1 - EU's skove har flere forskellige funktioner



Kilde: Revisionsretten.

[1] Eurostat: "Agriculture, forestry and fishery statistics", 2020-udgaven.

02 Mange arter lever i skovene, som huser næsten 90 % af verdens biodiversitet på landjorden. Biodiversiteten er rigere i ældre skove, som har en større mængde af dødt træ og større strukturel kompleksitet. Den er som regel også rigere i skove, som kun har været udsat for begrænset menneskelig indgriben. Kun få europæiske skove befinder sig fortsat i deres oprindelige tilstand, og menneskelige aktiviteter berører over 95 % af EU's skove. Skove klassificeres efter deres grad af menneskelig indgriben: uberørte skove (2,4 %), seminaturlige skove (93,2 %) og plantager (4,4 %)[2].

03 Sunde skove bidrager til at bekæmpe klimaændringer, fordi de fanger kuldioxid fra atmosfæren. Europa står over for en voksende risiko for skovforstyrrelser på grund af virkningerne af klimaændringer i form af bl.a. skovbrande, tørke, storme, stigende havniveauer og fremkomsten og udbredelsen af (nye) skadegørere og sygdomme. Dette lægger pres på skovenes evne til at fungere som kulstofdræn. Modstandsdygtige skove er skove, som forventes at kunne modstå disse virkninger og dermed bevare skovenes evne til kulstofbinding. Skovforvaltningspraksis og -planlægning bliver stadig vigtigere som middel til at opnå mere modstandsdygtige skove.

De vigtigste tendenser i skovene

04 2020-rapporten om Europas skoves tilstand[3] konkluderede, at Europas skoves tilstand i gennemsnit er blevet dårligere. Andre rapporter og data fra medlemsstaterne bekræfter, at skovenes bevaringsstatus er faldende. Det Europæiske Miljøagenturs rapport om *naturens tilstand i EU* for 2013-2018[4] redegør for bevaringsstatus for de skovhabitater og -arter, der er beskyttet under fugledirektivet og habitatdirektivet. For alle skove er den mest almindelige status "ringe" (54 %) eller "dårlig" (31 %), og den mindst almindelige er "god" (14 %) (***figur 2*** viser opdelingen på skovregioner).

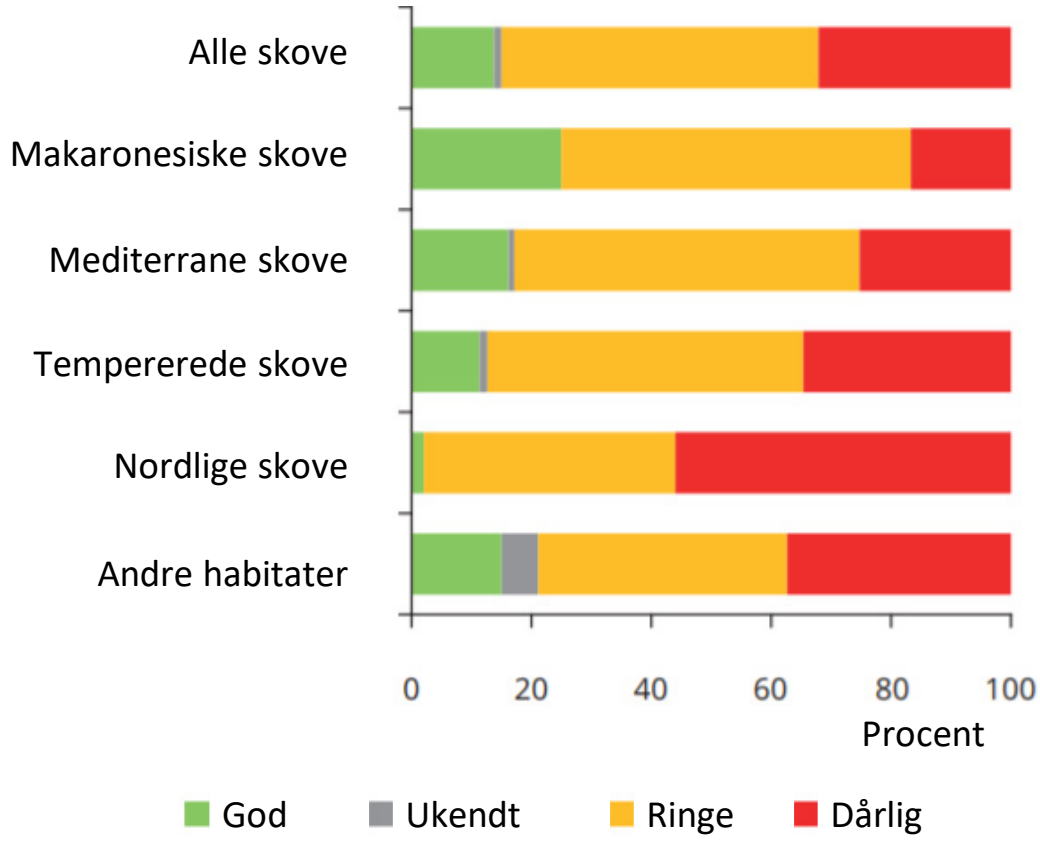
---

[2] "State of Europe's Forests 2020". Forest Europe.

[3] "State of Europe's Forests 2020". Forest Europe.

[4] EEA-rapport nr. 10/2020.

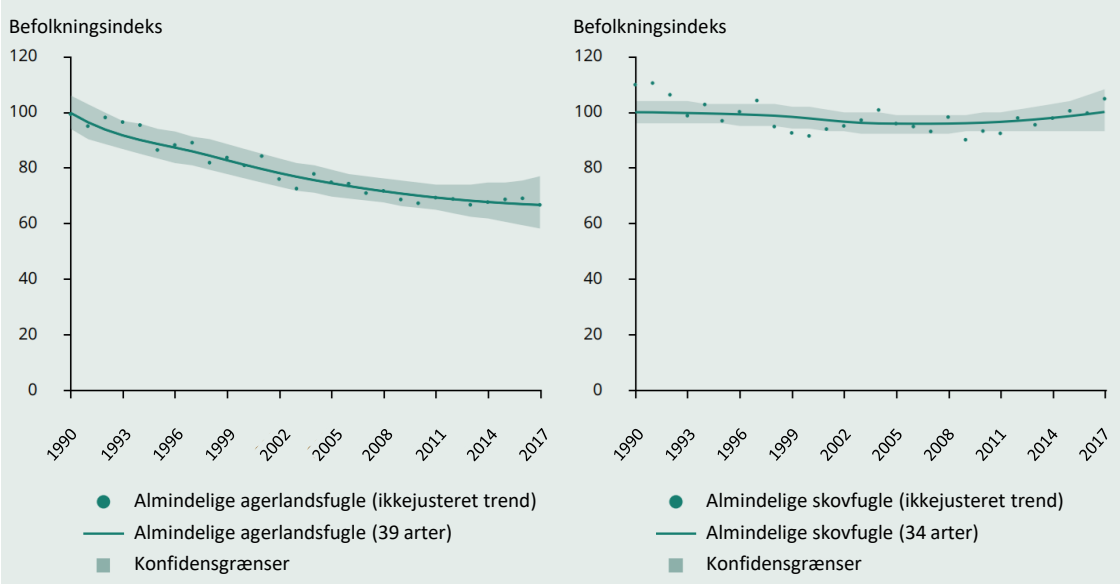
Figur 2 - Skovenes bevaringsstatus efter region i 2018



© EEA, 2020, EEA-rapport nr. 10/2020, baseret på medlemsstaternes indberetninger i henhold til habitatdirektivets artikel 17 og på procentsatser i EU-vurderinger.

05 Situationen er mere positiv inden for nogle elementer af biodiversitetsniveauer i skovene: Indekset for almindelige skovfugle i EU faldt med 3 % fra 1990 til 2011, men er efterfølgende blevet bedre (jf. ***figur 3***).

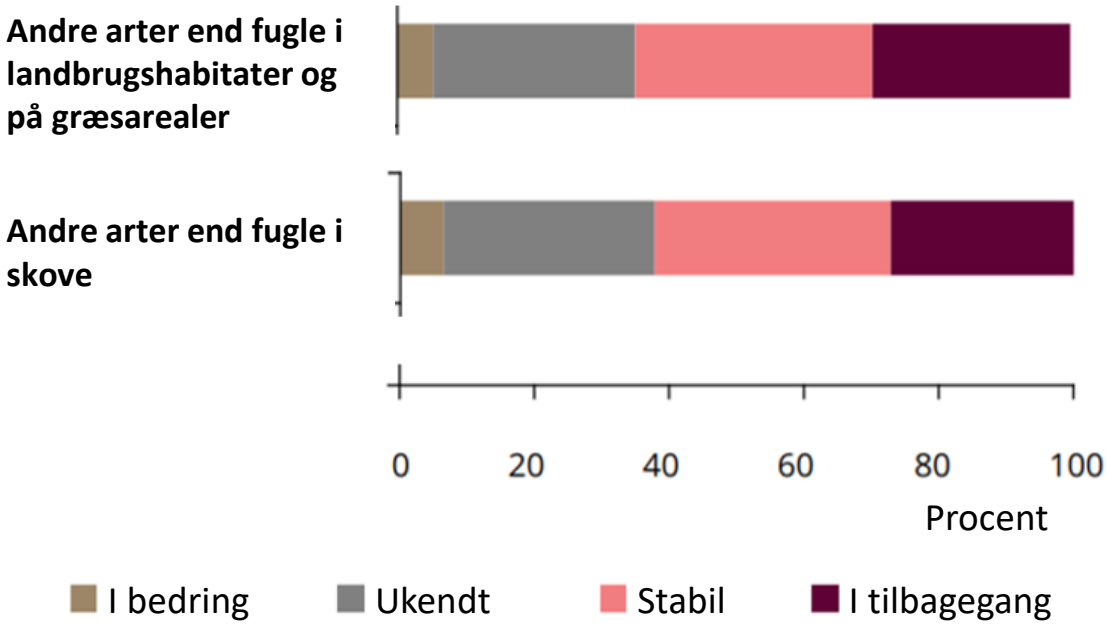
Figur 3 - Fugleindeks viser bedre resultater i skove end på landbrugsarealer



© EEA, 2020, EEA-rapport nr. 10/2020.

06 Tendenserne for andre skovarter end fugle viser, at kun 6 % er i fremgang, mens 27 % er i tilbagegang (jf. ***figur 4***).

Figur 4 - Lignende tendenser for andre skovarter og ikkeskovarter end fugle



© EEA, 2020, EEA-rapport nr. 10/2020.

Den globale indsats og EU-indsatsen for skove

07 EU's internationale forpligtelser på dette område er FN's konvention om den biologiske mangfoldighed og 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling med dens bæredygtighedsmål 15 (jf. ***tekstboks 1***).

Tekstboks 1 - Mål i henhold til internationale forpligtelser vedrørende biodiversitet i skove

Convention on Biological Diversity

Mål 5

I 2020 er tabet af alle naturlige levesteder, herunder skove, som minimum halveret og hvor muligt bragt tæt på nul, og degradering og fragmentering er betydeligt reduceret.

Mål 7

I 2020 forvaltes områder under landbrug, akvakultur og skovbrug bæredygtigt, idet det sikres, at biodiversiteten bevares.

Bæredygtighedsmål 15

Beskytte, genoprette og støtte bæredygtig brug af økosystemer på land, fremme bæredygtigt skovbrug, bekæmpe ørkendannelse, standse udpining af jorden og tab af biodiversitet.

08 Andre internationale konventioner, som er relevante for skove, fokuserer på biologisk diversitet, klimaændringer og ørkendannelse. Det gælder bl.a. FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) og FN's konvention om bekæmpelse af ørkendannelse. I Europa er ministerkonferencen om beskyttelse af skovene, også kendt som Forest Europe, en frivillig politisk proces på højt niveau, som sigter mod at forbedre den mellemstatslige dialog og samarbejdet om skovpolitikker på tværs af kontinentet. Den udvikler fælles strategier for de 47 signatarer (46 lande og EU) med henblik på beskyttelse og bæredygtig forvaltning af deres skove.

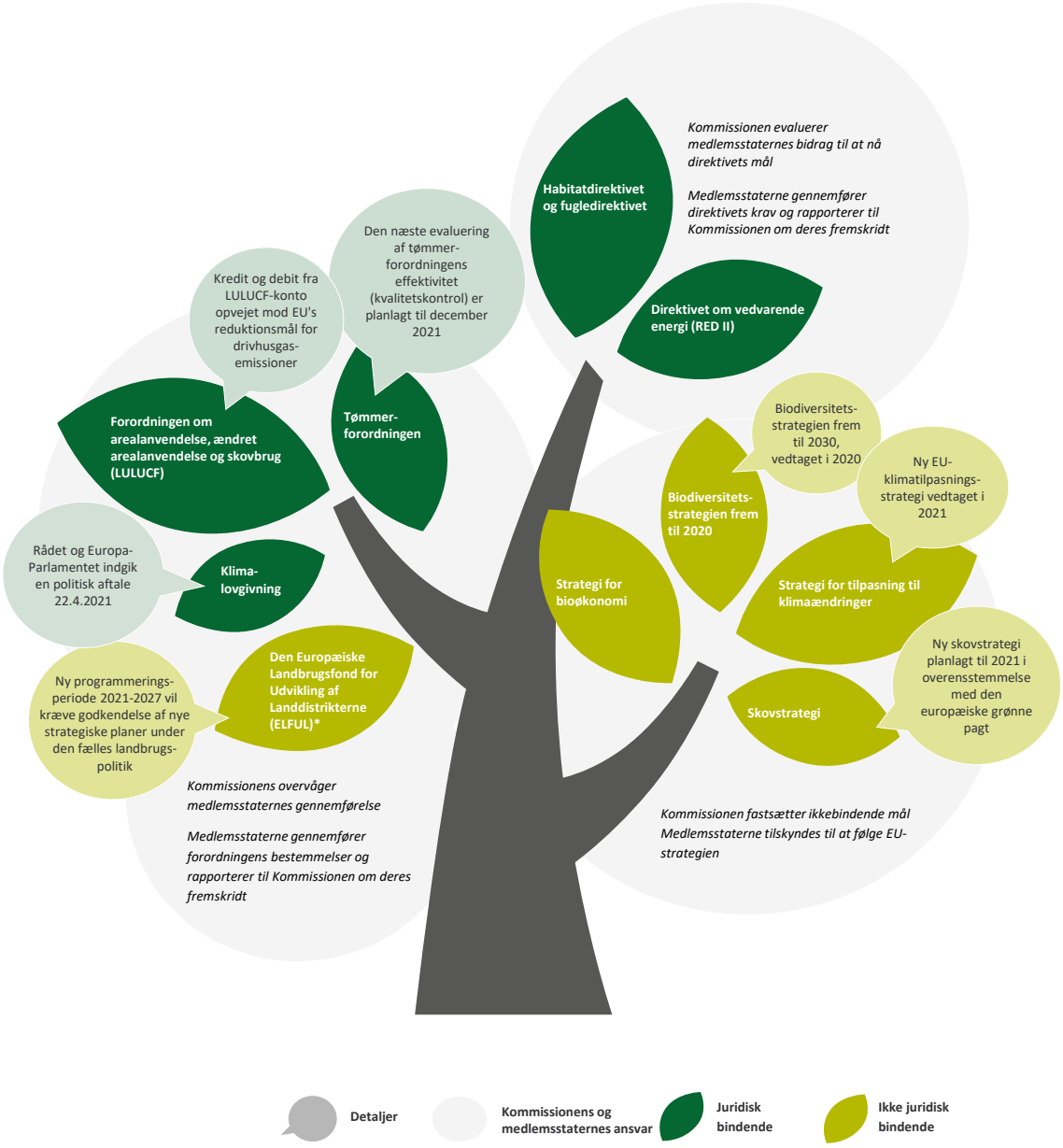
09 Det hedder i EU-traktatens artikel 3, at EU arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa, bl.a. baseret på et højt niveau af miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Flere forskellige EU-politikker påvirker skovene. Forvaltning, bevaring, tilpasning til klimaændringer og bæredygtig brug af skove er et af de centrale mål for udvikling af landdistrikter under den fælles landbrugspolitik, og det samme gælder for politikker vedrørende miljø, klimaændringer, handel og det indre marked, forskning, industri og energi (jf. ***figur 5***).

Figur 5 - Hvilke politikker påvirker skovene i EU?

Kilde: Revisionsretten baseret på "*European forest ecosystems - State and trends*" (EEA, 2015).

10 Hvert af disse politiske områder har sine egne værktøjer i form af lovgivning, ikkebindende politiske dokumenter (f.eks. strategier og retningslinjer) og tilskud fra EU-budgettet. EU-finansieringen på dette område forvaltes normalt i fællesskab af Kommissionen og medlemsstaterne (f.eks. udvikling af landdistrikter). ***Figur 6*** sammenfatter de vigtigste elementer i EU's skovrelaterede strategier og ordninger, herunder de vigtigste aktørers roller og ansvarsområder.

Figur 6 - De vigtigste EU-instrumenter vedrørende biodiversitet og klimaændringer i skove



** ELFUL-forpligtelserne gælder kun for modtagere af ELFUL-midler.*

Kilde: Revisionsretten.

11 I 2013 udsendte Kommissionen sin EU-strategi for skove og den skovbaserede sektor 2014-2020[5] som en ramme for alle skovrelaterede politikker i EU, herunder landdistriktsudviklingspolitikken, miljøpolitikken og klimapolitikken. ***Tekstboks 2*** viser strategiens mål for 2020. Kommissionen planlægger at udsende en ny strategi i 2021.

Tekstboks 2 - Målene for skovstrategien frem til 2020

Sikring og påvisning af, at alle skove i EU forvaltes efter principperne for bæredygtig skovforvaltning, og at EU's bidrag til fremme af bæredygtig skovforvaltning og begrænsning af skovrydningen på globalt plan styrkes ved:

- at bidrage til at afbalancere skovenes forskellige funktioner, imødekomme efterspørgsel, og sikre vitale økosystemtjenester
- at sikre et grundlag, således at skovbruget og hele den skovbaserede værdikæde kan yde et konkurrencedygtigt og gyldigt bidrag til den biobaserede økonomi.

12 EU har ikke fastsat specifikke målsætninger eller mål for skovenes biodiversitet eller sundhedstilstand. Følgende generelle målsætninger gælder imidlertid også for skovene:

- Habitatdirektivet[6] og fugledirektivet[7] tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning[8] og at beskytte alle vilde fuglearter, som forekommer naturligt i EU. Omkring 50 % af Natura 2000-områderne er skove.

---

[5] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbaserede sektor, COM(2013) 659 final.

[6] Rådets direktiv 92/43/EØF (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7-50).

[7] Direktiv 2009/147/EF (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7-25).

[8] Artikel 2 og 3 i direktiv 92/43/EØF og artikel 1 i direktiv 2009/147/EF.

- EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020[9] tager ligesom EU's forpligtelser i henhold til FN's konvention om den biologiske mangfoldighed (jf. punkt ***07***) sigte på at standse tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester i EU frem til 2020 og - i det omfang, det er muligt - retablere dem og samtidig intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på globalt plan.

- Det hedder i EU's biodiversitetsstrategi frem til 2030[10], at "Kommissionen vil anmode medlemsstaterne om at øge deres gennemførelse af den eksisterende lovgivning med klare frister og støtte dem heri. Den vil navnlig anmode medlemsstaterne om at sikre, at der inden 2030 ikke længere sker en forringelse af bevaringsstatussen eller -tendensen for alle beskyttede habitater og arter. Derudover vil medlemsstaterne skulle sikre, at mindst 30 % af de arter og habitater, der p.t. ikke har en gunstig status, befinder sig i denne kategori eller viser en meget positiv tendens". Strategien sigter også mod at indkredse, kortlægge, overvåge og strengt beskytte alle EU's resterende primær- og urskove.

13 Et af de centrale mål for biodiversitetsstrategien var at retablere mindst 15 % af de skadede økosystemtjenester i EU inden 2020. I 2015 vurderede Kommissionen[11], at der ikke var sket tilstrækkelige fremskridt, og at tendensen til forringelse af økosystemer og økosystemtjenester endnu ikke var standset. I 2020 udsendte Kommissionen også en rapport[12] om status for økosystemtjenester, som indeholder specifikke oplysninger om skovøkosystemer. Ifølge rapporten er indikatorerne for den strukturelle tilstand (biomasse, dødt træ) forbedret siden 2010, men nogle centrale forringelsesindikatorer, f.eks. bladtab fra trækroner, forværres fortsat. Rapportens overordnede konklusion er, at EU's skoves tilstand er ringe.

---

[9] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Vores livsgaranti, vores naturkapital: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020, COM/2011/0244 final.

[10] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: EU's biodiversitetsstrategi for 2030 - Naturen skal bringes tilbage i vores liv, COM(2020) 380 final.

[11] "Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020".

[12] "Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment".

Politikken for udvikling af landdistrikter er den største kilde til EU-finansiering til skove

14 I EU's skovstrategi frem til 2020 beskrives Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) som strategiens "finansieringsrygrad", idet den tegnede sig for 90 % af EU's samlede støtte til skovsektoren. Andre kilder til EU-finansiering omfatter LIFE programmet, forskningsfinansiering under Horisont 2020, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden og EIB's facilitet til finansiering af naturkapital.

15 Midler til udvikling af landdistrikter er til rådighed til at støtte to skovbrugsforanstaltninger, som fokuserer på at skabe skovarealer og støtte eksisterende skovarealer (jf. ***figur 7***).

Figur 7 - Skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling

Foranstaltning 8
Investeringer i udvikling af skovarealer og forbedring af skovenes levedygtighed

- **8.1** Skovrejsning/etablering af skovområder
- **8.2** Etablering, regenerering eller renovering af skovlandbrugssystemer
- **8.3-8.4** Forebyggelse og genopretning af skader på skovene som følge af skovbrande og naturkatastrofer og katastrofale hændelser
- **8.5** Investeringer, der forbedrer skovøkosystemernes tilpasningsevne og miljømæssige værdi
- **8.6** Investeringer i skovbrugsteknologier og i forarbejdning, mobilisering og afsætning af skovprodukter

Foranstaltning 15
Miljø- og klimavenligt skovbrug og skovbevarelse

- **15.1** Betaling for forpligtelser vedrørende miljø- og klimavenligt skovbrug
- **15.2** Støtte til bevarelse og fremme af skovgenetiske ressourcer

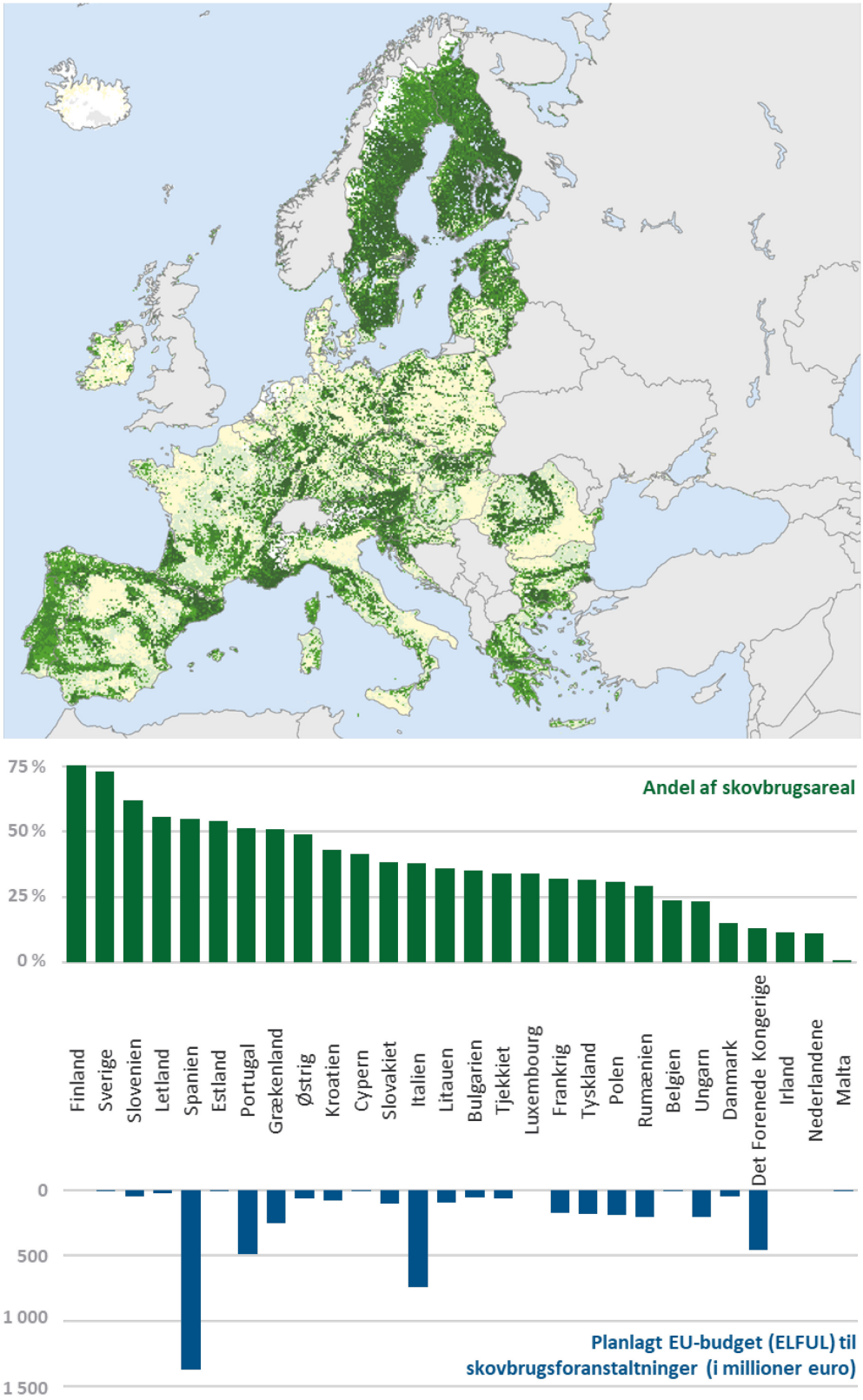
Kilde: Artikel 21-26 og 34 i forordning (EU) nr. 1305/2013 og artikel 1, stk. 9, litra a), i forordning (EU) 2017/2393.

16 Flere andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikter kan også have en indvirkning på skovene. F.eks. kan skovområder nyde godt af Natura 2000-betalinger. Andre eksempler på tiltag under andre foranstaltninger omfatter rådgivningstjenester for skovbrugere, investeringer i infrastruktur med henblik på udvikling og tilpasning af skovbrug og støtte til at udarbejde forvaltningsplaner for skove.

17 Medlemsstaterne kan vælge, om de vil medtage skovbrugsforanstaltninger i deres programmer for udvikling af landdistrikter, og hvordan de vil bruge dem til at støtte skovene. De fastsætter specifikke krav vedrørende skovbruget i deres programmer for udvikling af landdistrikter. 24 medlemsstater afsatte i alt 4 890 millioner euro i EU-midler til de to skovbrugsforanstaltninger for perioden 2014-2020[13] (jf. ***figur 8***), og ved udgangen af 2020 havde de brugt 49 % af disse midler). Finland, Irland, Luxembourg og Nederlandene havde ikke afsat midler til skovbrugsforanstaltninger i deres programmer for udvikling af landdistrikter. Kommissionen beregner ikke udgifter til skovbruget under andre foranstaltninger.

[13] Baseret på Kommissionens data fra de første godkendte programmer for udvikling af landdistrikter.

Figur 8 - Skovbrugsarealer og planlagte EU-midler til skovbrugsforanstaltninger



Kilde: Revisionsretten baseret på kort fra Det Europæiske Miljøagentur, udarbejdet den 12. november 2009 og senest ændret den 28. oktober 2015, på data fra State of Europe's Forests 2015 og på Kommissionens data fra de første godkendte programmer for udvikling af landdistrikter 2014-2020.

18 Kommissionens evaluering af skovbrugsforanstaltninger fra 2017[14] konkluderede, at effekten af støtte til skove under udvikling af landdistrikter generelt var positiv og kunne bidrage markant til at skabe økonomiske, miljømæssige og sociale fordele. Den konstaterede, at støtte til forebyggelse og genopretning af skader på skove havde den mest markante effekt og i perioden 2007-2013 støttede omkring 10 millioner hektar (5 % af EU's skove). Støtte til skovrejsning blev i perioden 2007-2013 brugt til at plante 287 490 hektar ny skov (omkring 0,2 % af EU's skove).

[14] Europa-Kommissionen: "Evaluation study of the forestry measures under Rural Development". Endelig rapport. Alliance Environment EEIG. September 2017.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

19 Vi undersøgte, om EU's indsats støtter beskyttelsen af biodiversiteten og håndterer klimaændringer i EU's skove. Vi så på a) virkningerne af Kommissionens indsats i en række centrale miljø- og klimapolitikker og b) den særlige indvirkning af skovbrugsforanstaltninger, som finansieres gennem EU's politik for udvikling af landdistrikter.

20 Revisionens omfang omfattede skove i EU, og vi fokuserede på de centrale EU-politikområder, som er nævnt i ***figur 6***. Med hensyn til EU's tømmerforordning så vi udelukkende på overvågningen af indenlandsk træ.

21 Med henblik på at indsamle og vurdere revisionsbevis

- undersøgte vi den relevante EU-lovgivning, Kommissionens strategier, forslag og retningslinjer og rapporter med relevans for biodiversiteten og klimaændringerne i EU's skove, habitatdirektivet og fugledirektivet (Natura 2000) og EU's tømmerforordning

- rådførte vi os med eksperter i Kommissionen og gennemgik dokumentationen fra tre medlemsstater, som vi udvalgte på grundlag af væsentligheden af deres udgifter til skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling og på grundlag af deres forskellige skovtyper, nemlig Tyskland (Mecklenburg-Vorpommern og Sachsen-Anhalt), Spanien (Castilla la Mancha og Principado de Asturien) og Polen. Rejserestriktionerne som følge af covid-19-pandemien betød, at det kun var muligt at gennemføre besøg på stedet i Tyskland (hvor vi besøgte EU-finansierede projekter)

- analyserede vi udgiftsdata vedrørende biodiversitet og klimaændringer i EU-skove, som er medfinansieret af ELFUL

- sammensatte vi et panel af eksperter for at indhente yderligere viden på visse områder og vurdere vores foreløbige revisionsresultater

- sendte vi et spørgeskema til alle medlemsstater i forbindelse med 35 programmer for udvikling af landdistrikter for at indsamle oplysninger og revisionsbevis vedrørende deres gennemførelse af ELFUL-delforanstaltninger for skove, navnlig i hvilket omfang disse delforanstaltninger har bidraget til beskyttelse af biodiversiteten og modvirkning af og tilpasning til klimaændringer.

22 Revisionen dækker perioden 2014-2020, som er programmeringsperioden for den seneste flerårige finansielle ramme. Vi tog også hensyn til Kommissionens lovgivningsforslag om den fælles landbrugspolitik for den nye programmeringsperiode (2021-2027).

23 Med denne beretning ønsker vi at lette de politiske drøftelser, som påvirker EU's skove, og levere input til udformningen af den fælles landbrugspolitik for 2021-2027, EU's nye skovstrategi, udviklingen og gennemførelsen af den foreslåede europæiske klimalov, EU's nye tilpasningsstrategi og gennemgangen af EU's tømmerforordning.

Bemærkninger

Centrale EU-politikker har en positiv, men begrænset indvirkning på skovene

24 De fleste af EU's miljø- og klimapolitikker har en indvirkning på skovene. Vi undersøgte, om en række centrale miljø- og klimapolitikker fremmede biodiversiteten og håndterede klimaændringer i skovene i overensstemmelse med de internationale mål og EU's mål for beskyttelse af skovene.

EU beskytter delvis biodiversiteten i sine skove

25 EU har tilsluttet sig internationale aftaler (jf. punkt ***07***) og er derfor forpligtet til at opfylde en række mål, som er direkte relateret til biodiversiteten i skovene. Desuden skal EU i henhold til EU-traktaten arbejde for en bæredygtig udvikling i Europa, bl.a. baseret på et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten.

26 EU's vigtigste miljøbestemmelser om biodiversitet er fastsat i habitatdirektivet og fugledirektivet. Direktiverne pålægger medlemsstaterne at beskytte habitater ved at udpege såkaldte Natura 2000-områder og definere bevaringsmål med henblik på at opretholde eller genoprette deres status. Natura 2000 dækker ca. 23 %[15] af EU's skove. Følgende skove, som ligger i Natura 2000-områder, er beskyttet (jf. ***figur 9***):

- skove med habitattyper, som er nævnt i bilag I til habitatdirektivet
- skove beliggende i Natura 2000-områder med arter, der er nævnt i bilag II til habitatdirektivet og/eller i bilag I til fugledirektivet.

[15] "Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment". Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

27 Desuden findes der bestemmelser om beskyttelse af specifikke arter[16], som gælder i hele medlemsstatens område. Disse bestemmelser omhandler beskyttelse af f.eks. hvile-, yngle- og redebygningsområder. I praksis er det imidlertid vanskeligt at fastslå arealet af de skove, der er omfattet af disse bestemmelser. I henhold til miljøansvarsdirektivet, der finder anvendelse på de skovnaturtyper, der er omfattet af bilag I, og på skovhabitater med beskyttede arter beliggende uden for Natura 2000-områder, skal skovhuggere, der er involveret i ulovlig hugst, genoprette de skader på habitater, de forårsager.

Figur 9 - Procentdel af EU-skove i og uden for Natura 2000-områder

Kilde: Revisionsretten.

28 I EU's biodiversitetsstrategi[17], som gælder i og uden for Natura 2000-områder, fastsætter Kommissionen ikkebindende mål (jf. punkt ***12***) i retningslinjer og anbefalinger.

29 I 2017[18] pegede vi på en række svagheder i forvaltningen af Natura 2000-områder. Vi konkluderede navnlig, at medlemsstaterne for ofte forsinkede deres bevaringsforanstaltninger eller definerede dem uhensigtsmæssigt. De nødvendige bevaringsforanstaltninger til at opretholde eller genoprette naturtyper og deres flora og fauna skal træffes i tide og være specifikke nok til at kunne gennemføres effektivt. I forbindelse med denne revision kontrollerede vi 15 Natura 2000-forvaltningsplaner, som omfattede skovområder, og vi konstaterede, at 14 af dem ikke indeholdt specifikke bevaringsforanstaltninger (jf. ***tekstboks 3***). Eksterne evaluatorer, som Kommissionen havde indgået aftale med, har konstateret, at bevaringsforanstaltningerne ofte er af ringe kvalitet.

---

[16] Artikel 5 i direktiv 2009/147/EF og artikel 12 og 13 i direktiv 92/43/EØF.

[17] Med hensyn til de to strategier jf. fodnote 9 og 10.

[18] Særberetning nr. 1/2017: "Det vil kræve en yderligere indsats at gennemføre Natura 2000-nettet på en sådan måde, at dets fulde potentiale realiseres".

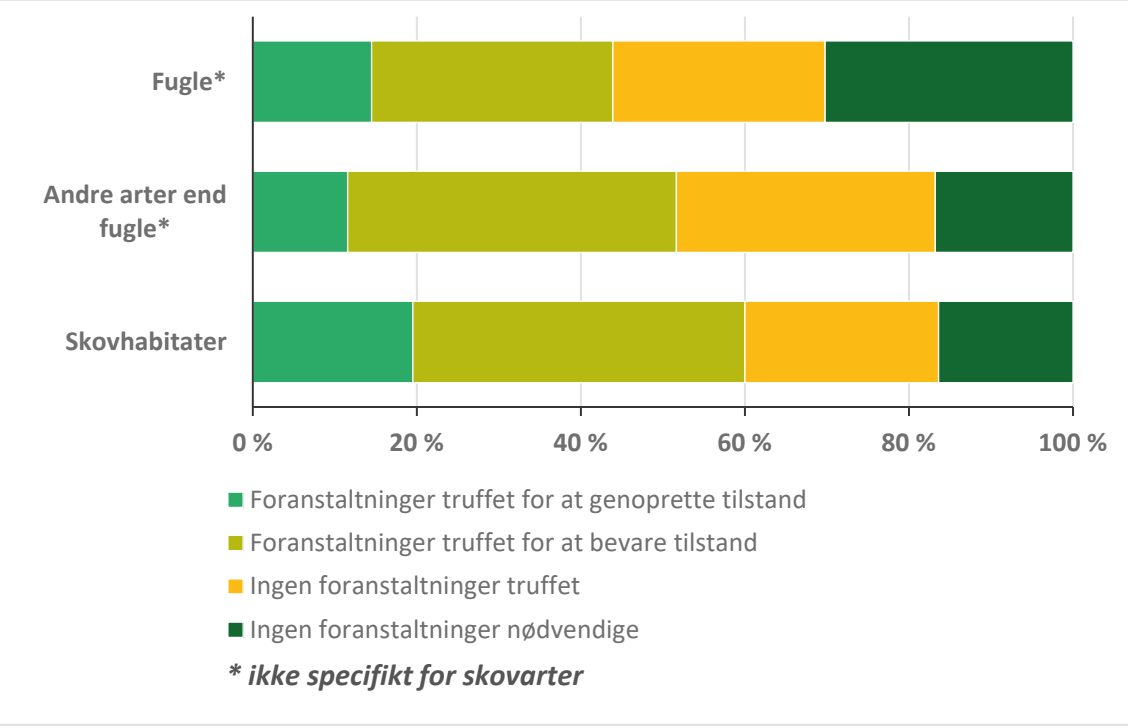
Tekstboks 3 - Eksempler på ikkespecifikke bevaringsforanstaltninger

I Spanien anerkendte myndighederne, at forvaltningsplanerne som følge af mangelfuld kontakt mellem landbrugs- og bevaringsforvaltningerne i praksis ofte ikke foreslår specifikke bevaringsforanstaltninger.

I Polen indeholdt fire af de fem "programmer for bevaringsopgaver", som vi reviderede, målsætninger og mål, som dog hverken var specifikke eller målbare.

30 De fleste vurderinger af de habitater, der er beskyttet af direktivet, viser en dårlig eller en ringe bevaringsstatus (85 % - jf. punkt ***04***) for EU's skove. Vi konstaterede, at de fleste bevaringsforanstaltninger sigter mod at opretholde status frem for at genoprette den. ***Figur 10*** viser foranstaltninger, der er truffet for at opretholde eller genoprette status for skovhabitater og -arter.

Figur 10 - Foranstaltninger til at opretholde og genoprette status



Kilde: Revisionsretten baseret på medlemsstaternes indberetninger i henhold til fugledirektivets artikel 12 og habitatdirektivets artikel 17. Kompileret af EEA og ETC/BD.

31 Kommissionen får kendskab til skovenes tilstand gennem de oplysninger, som indberettes af medlemsstaterne (jf. punkt ***04***). Desuden modtager Kommissionen oplysninger om ringe gennemførelse af bevaringsforanstaltninger i medlemsstaterne gennem klager fra f.eks. NGO'er og lejlighedsvis fra andre kilder, f.eks. undersøgelser af overtrædelser på andre områder. I perioden 2014-2020 modtog Kommissionen over 900 klager vedrørende gennemførelsen af habitatdirektivet og fugledirektivet.

32 Hvis Kommissionen erfarer, at en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til de to direktiver, kan den indlede en traktatbrudssag (jf. eksemplet i ***tekstboks 4***). I januar 2021 verserede der 13 uafsluttede traktatbrudssager, som omhandlede mangelfuld eller utilstrækkelig kvalitet af bevaringsforanstaltninger for særlige bevaringsområder under habitatdirektivet.

Tekstboks 4 - Beskyttelse af gamle skove i Polen

I 2007 godkendte Kommissionen i overensstemmelse med habitatdirektivet, at Natura 2000-området Puszcza Białowieska blev udpeget som et "område af fællesskabsbetydning". Området er også udpeget som et "særligt beskyttelsesområde" for fugle i henhold til fugledirektivet. Ifølge Kommissionen er Puszcza Białowieska en af de bedst bevarede naturlige skove i Europa, og den er kendetegnet ved mange gamle træer, især nogle eksemplarer, som er 100 år gamle eller ældre endnu.

I 2016 godkendte den polske miljøminister for perioden 2012-2021 en næsten tredobbelt stigning i skovhugsten i Białowieska-skovdistriktet samt skovforvaltningsforanstaltninger i områder, hvor al indgriben hidtil havde været forbudt. Kommissionen fik kendskab til dette gennem en klage, der blev indgivet af otte NGO'er, og gennem offentligt tilgængelige oplysninger. Den polske regering gjorde gældende, at arbejdet var nødvendigt for at bremse udbredelsen af typografbillen.

Kommissionen anså det polske argument for ubegrundet og indbragte den 20. juli 2017 sagen for EU-Domstolen for at få fastslået, at Polen ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet. Den 17. april 2018 gav Domstolen Kommissionen medhold.

EU har lovgivning til bekæmpelse af ulovlig skovhugst, men denne praksis forekommer stadig

33 EU's tømmerforordning[19] forbyder omsætning af ulovligt fældet træ og træprodukter fremstillet heraf i EU. Udtrykket "ulovlig skovhugst" omfatter generelt enhver ulovlig praksis i forbindelse med hugst af eller handel med træ og træprodukter. Det er de gældende regler i den medlemsstat, hvor træet fældes, der definerer, om det er fældet ulovligt.

34 For at minimere risikoen for, at ulovligt fældet træ markedsføres, pålægger træforordningen virksomhederne at udvise "due diligence". I den forbindelse skal de indhente oplysninger om trætype, hugstland, forsyningskæde og overholdelse af reglerne og vurdere eventuelle risici og om nødvendigt træffe udbedrende foranstaltninger. Kommissionen, medlemsstaterne og trævirksomhederne spiller alle en rolle med hensyn til at gennemføre tømmerforordningen i praksis. ***Figur 11*** beskriver deres respektive ansvarsområder.

Figur 11 - Centrale ansvarsområder i henhold til EU's tømmerforordning

Europa-Kommissionen

- Udarbejder oversigtsrapporter om medlemsstaternes kontroller
- Evaluerer forordningens funktion og effektivitet
- Rapporterer til Parlamentet og Rådet om evalueringens resultater, med lovgivningsforslag om nødvendigt
- Sikrer effektiv håndhævelse af tømmerforordningen og indleder om nødvendigt traktatbrudssager

Medlemsstaterne

- Kontrollerer, at virksomhederne overholder kravene
- Registrerer kontrollernes art og resultater og rapporterer til Kommissionen
- Indfører og anvender effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for manglende overholdelse
- Håndhæver den relevante nationale lovgivning effektivt

Virksomhederne

- Skal undgå at markedsføre ulovligt fældet træ i EU
- Opretter og vedligeholder en due diligence-ordning og evaluerer den regelmæssigt
- Registrerer leverandører og købere (forhandlere)

Kilde: Revisionsretten.

[19] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 995/2010 af 20. oktober 2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning.

35 I 2016 evaluerede Kommissionen effektiviteten af tømmerforordningen. Evalueringen omfattede de første to år (fra marts 2013 til marts 2015) af dens anvendelse af medlemsstaterne[20]. På daværende tidspunkt konstaterede Kommissionen, at det var for tidligt at konkludere, om forordningen havde forhindret, at ulovligt træ kom på markedet. I 2020 udsendte Kommissionen en rapport om medlemsstaternes kontroller i medfør af forordningen[21]. Ifølge rapporten overholdt alle medlemsstaterne forordningens formelle krav. Kommissionen konkluderede, at selv om der var sket fremskridt, var der behov for en fortsat indsats for at sikre, at forordningen blev anvendt konsekvent og effektivt i alle medlemsstaterne. Den konstaterede, at antallet af kontroller fortsat var lavt i forhold til antallet af virksomheder, og gav udtrykt for tvivl om, hvorvidt denne lave kontrolfrekvens ville have en afskrækkende virkning. Ifølge rapporten skønnedes det, at der var omkring 3 042 884 nationale virksomheder i 21 medlemsstater, og der blev udført kontroller hos 13 078 (0,43 %) i den toårige rapporteringsperiode. Den næste evaluering af tømmerforordningens effektivitet er planlagt til december 2021, sammen med en kvalitetskontrol.

36 Kommissionen har ansvaret for at evaluere, hvordan tømmerforordningen fungerer, og hvor effektivt den virker. Medlemsstaternes indberetninger er den vigtigste informationskilde for Kommissionens evalueringer. Tømmerforordningen kræver, at medlemsstaterne stiller oplysninger til rådighed om anvendelsen af forordningen, og lader det være op til Kommissionen at fastlægge et format og en procedure ved hjælp af en gennemførelsesretsakt. Kommissionen har ikke udstedt en gennemførelsesretsakt, men har oprettet et onlineindberetningssystem for at indsamle oplysninger om medlemsstaternes kontroller på en standardiseret måde. Indberetningerne fokuserer på risikokriterierne for udvælgelse af virksomheder, antallet af kontroller, tidsforbrug til kontroller, typen af registrerede oplysninger og sanktioner. Indberetningerne i henhold til tømmerforordningen omfatter ikke oplysninger, som Kommissionen kan bruge til at vurdere kvaliteten af medlemsstaternes overvågningsaktivitet, de nationale regler for, hvad der defineres som ulovlig skovhugst, eller de procedurer, der anvendes til kontrollerne. Den beder heller ikke medlemsstaterne om at underbygge deres svar med supplerende dokumenter, hvilket ville give den mulighed for at verificere, om oplysningerne er nøjagtige eller fuldstændige.

---

[20] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om EU's tømmerforordning. COM(2016) 74 final.

[21] Toårsrapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet for perioden marts 2017 til februar 2019 om EU's tømmerforordning. COM(2020) 629 final.

37 Vi reviderede de nationale procedurer for kontrol af indenlandsk skovhugst i Tyskland, Spanien og Polen med henblik på at vurdere kontrollernes indhold og omfang og bekræfte vigtigheden af Kommissionens rolle i overvågningen. Vi konstaterede, at proceduremæssige svagheder og manglende kontroller reducerer tømmerforordningens effektivitet i praksis (med hensyn til Polen jf. ***tekstboks 4*** og med hensyn til Tyskland og Spanien jf. ***tekstboks 5***).

Tekstboks 5 - Svagheder i medlemsstaternes håndhævelse

Sachsen-Anhalt (Tyskland) kontrollerer primært de indenlandske virksomheder i henhold til skovbrugslovgivningen og naturbeskyttelseslovgivningen. Sachsen-Anhalt har ingen regler eller procedurer for kontroller på grundlag af tømmerforordningen og har derfor ikke kontrolleret nogen indenlandske operatører i henhold til denne forordning.

Mecklenburg-Vorpommern (Tyskland) registrerer kun kontroller af indenlandske virksomheder, hvis tredjeparter eller myndigheder indberetter mulige overtrædelser.

Asturien (Spanien) kontrollerede i perioden 2016-2019 12 indenlandske virksomheder. Asturien kontrollerede ingen indenlandske virksomheder i 2017 eller 2018. Asturiens myndigheder forklarede, at de på daværende tidspunkt ikke havde en liste over de virksomheder, som var omfattet af forordningen.

38 Kommissionen mødes regelmæssigt med en gruppe eksperter fra medlemsstaternes myndigheder for at udveksle oplysninger om mangler, som afsløres ved kontroller, samt sanktioner, bedste praksis og erfaringer. Kommissionen modtager også oplysninger om mulige overtrædelser gennem klager. Siden 2017 har den modtaget og fulgt op på otte klager om manglende gennemførelse af forordningen. Hvis Kommissionen vurderer, at en medlemsstat muligvis ikke håndhæver tømmerforordningen ordentligt, kan den bede om yderligere oplysninger eller indlede en traktatbrudssag. Traktatbrudssagerne har hidtil drejet sig om manglende regler og kontroller i medlemsstaterne og i et enkelt tilfælde om ineffektive kontroller (jf. ***tekstboks 6***).

39 En undersøgelse fra Kommissionen[22] konkluderede for nylig, at telemåling kan anvendes til at opdage ulovlig skovhugst. Telemåling - typisk i form af luftfotografi og satellitdata - er et nyttigt overvågningsredskab, da det er omkostningseffektivt og gør det muligt at dække store arealer. For at skelne mellem lovlig og ulovlig skovhugst skal telemålingsdata kombineres med registrerede fældninger og oplysninger om beskyttede områder og koncessionsgrænser. Kommissionen har ikke generelt anvendt telemåling til at overvåge ulovlig skovhugst i EU. Den har anvendt denne tilgang til at indsamle oplysninger om tre overtrædelser af habitatdirektivet og fugledirektivet, og én af disse traktatbrudssager omfattede også ulovlig skovhugst (jf. ***tekstboks 6***).

Tekstboks 6 - Telemåling som et håndhævelsesredskab

I 2020 indledte Kommissionen en traktatbrudssag vedrørende ulovlig skovhugst mod Rumænien[23]. Ifølge Kommissionen har de rumænske myndigheder ikke gennemført tilstrækkelige kontroller af virksomhederne eller anvendt passende sanktioner. Desuden har de givet tilladelse til skovhugst uden først at vurdere indvirkningen på beskyttede habitater som krævet i habitatdirektivet.

Kommissionen analyserede og kombinerede jordobservationsdata, kort og geotaggede fotografier for at indsamle dokumentation om ulovlig skovhugst i Rumænien. Den konstaterede, at skovhugst i flere Natura 2000-områder førte til tab af beskyttede skovhabitater og alvorlige forstyrrelser af arter.

EU tager skridt til at medtage skove i sine klimaændringspolitikker

40 Skove kan bidrage væsentligt til at fjerne drivhusgasser fra atmosfæren. I september 2020 foreslog Kommissionen at øge sit 2030-mål for reduktion af drivhusgasemissioner fra mindst 40 % til mindst 55 % i forhold til niveauet i 1990. I december 2020 godkendte Rådet dette forslag. Det nye mål omfatter drivhusgasemissioner og -optag fra alle arealanvendelser, herunder skove. Forordningen om arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug (LULUCF)[24] forpligter medlemsstaterne til at overholde "no-debit"-reglen, som indebærer, at

---

[22] Undersøgelse om overvågning af skove ved hjælp af telemåling. Endelig rapport. C. Atzberger et al, for Kommissionen, oktober 2020.

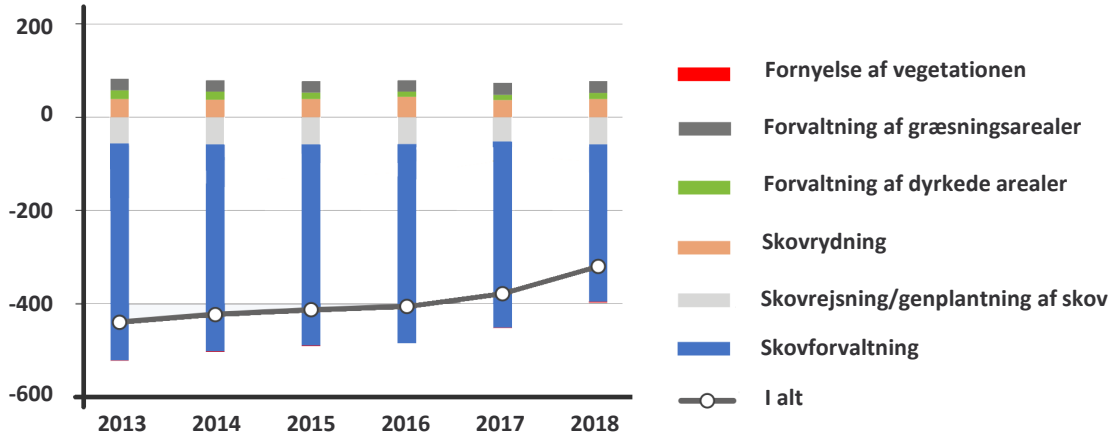
[23] Europa-Kommissionen: Afgørelser på traktatbrudsområdet Juli 2020.

[24] Europa-Parlamentets og Rådets 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 og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013 og afgørelse nr. 529/2013/EU.

bogførte drivhusgasemissioner fra arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug som minimum udlignes af et tilsvarende bogført optag af CO_2 fra atmosfæren i perioden 2021-2030.

41 Data fra de seneste år har vist et fald i kulstofoptaget i EU (jf. ***figur 12***). Det fremgår af 2020-statusrapporten om EU's klimaindsats[25], at det indberettede nettooptag af atmosfærisk CO_2 faldt med 28 % fra 2013 til 2018. De indberettede emissioner er de emissioner, der er opført i UNFCCC-opgørelsen, som omfatter alle emissioner fra kilder og optag gennem dræn fra forvaltede arealer. Ifølge den samme 2020-statusrapport om EU's klimaindsats var hovedårsagen til faldet i optaget øget skovhugst. Efter Kommissionens opfattelse bidrog en kombination af andre faktorer, f.eks. en stigende andel af skove, der er hugstmodne, og en stigning i naturlige forstyrrelser i form af insektangreb, storm, tørke og skovbrande, også til faldet i optaget.

Figur 12 - Netto CO_2-emissioner og -optag indberettet til UNFCCC, EU-27



Note: Dataene svarer til nettooptaget fra LULUCF for aktiviteter rapporteret under Kyotoaftalens anden forpligtelsesperiode, EU-27.

Kilde: Revisionsretten baseret på Europa-Kommissionens statusrapport om EU's klimaindsats, november 2020.

[25] "EU Climate Action Progress Report". Europa-Kommissionen. November 2020.

42 I henhold til LULUCF-afgørelsen[26] skal tiltag til at begrænse eller reducere emissioner være afspejlet i medlemsstaternes strategiske dokumenter vedrørende skove. Vi gennemgik skovstrategierne for fem medlemsstater/regioner. Vi konstaterede, at den strategi, som Asturien (Spanien) fremlagde, ikke tog hensyn til tiltag til modvirkning af klimaændringer, at de tre andre regioner i Tyskland og Spanien ikke havde medtaget kvantificerede mål eller indikatorer i deres strategier, og at kun den polske strategi angav skovenes bidrag til at modvirke klimaændringer (jf. ***tekstboks 7***).

Tekstboks 7 - Eksempler på god og dårlig praksis for modvirkning af klimaændringer i medlemsstaternes skovstrategier

De polske myndigheder har defineret mål og indikatorer for skovareal, træressourcer og kulstofbinding. Siden 2005 har Polen øget skovarealet med 259 000 hektar.

I Spanien identificerer *"Plan Forestal de Asturias"*, som var gældende, da revisionen fandt sted, ikke behovene i forbindelse med modvirkning af klimaændringer, og den indeholdt derfor ingen modvirkningsforanstaltninger. Den tager ikke højde for skovenes rolle som kulstofdræn og henviser ikke til skovenes potentielle rolle med hensyn til at modvirke klimaændringer.

43 Direktivet om vedvarende energi[27] er et centralt element i EU's klimapolitik, da det tager sigte på at reducere drivhusgasemissioner ved at stimulere forbruget af energi fra vedvarende kilder. EU's mål for vedvarende energi (20 % af det samlede energiforbrug fra alle kilder i 2020) har ført til et fald i forbruget af fast biomasse til energiformål. Ifølge en rapport fra Det Fælles Forskningscenter[28] blev 48 % af den samlede træbiomasse, der blev brugt i EU i 2018, forbrugt som energi - en stigning fra 43 % i 2010.

---

[26] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 529/2013/EU af 21. maj 2013 om regnskabsregler vedrørende drivhusgasemissioner og -optag i forbindelse med aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug, og oplysninger om handlingsplaner, der vedrører disse aktiviteter (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 80-97).

[27] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82-209).

[28] JRC Science for Policy Report: Biomass production, supply, uses and flows in the European Union, 2018.

44 I direktivet om vedvarende energi for perioden 2021-2030 (RED II) blev målet for andelen af energi fra vedvarende kilder øget til 32 %. For at skabe balance i modsætningsforholdet mellem EU's energipolitik og dets klima- og miljøpolitikker har direktivet også indført bæredygtighedskriterier for fast biomasse. Ifølge direktivet skulle Kommissionen senest den 31. januar 2021 udarbejde en operationel vejledning om den nødvendige dokumentation for overholdelse af disse kriterier. Ifølge Kommissionen forventes denne vejledning vedtaget i efteråret 2021. Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet i national ret senest den 30. juni 2021.

45 Skove har flere forskellige funktioner, og de tjener dermed til at opfylde forskellige ambitioner. EU's bioøkonomiske strategi fra 2012[29], som blev opdateret i 2018[30], var en reaktion på den brede ambition om at vurdere effekten af flere forskellige politikker - herunder energi, klima, biodiversitet og industri - og fastslå mulige kompromiser og komplementariteter mellem dem. Den opdaterede strategi omfatter tiltag til at forstå bioøkonomiens grænser - de økologiske grænser for EU's produktions- og forbrugsmønstre. Det kan bidrage til at fremme god praksis, f.eks. i forbindelse med anvendelse af skove til energi, at forstå disse grænser. Der arbejdes videre inden for dette område.

46 På området for tilpasning til klimaændringer har EU endnu ikke vedtaget lovgivning, der indfører mål eller kræver specifikke tiltag fra medlemsstaternes side. Der findes ikke nogen EU-retlig ramme, som forpligter medlemsstaterne til at forbedre utilfredsstillende tilpasningsstrategier for skove. Tilbage i 2013 udarbejdede Kommissionen en EU-strategi for tilpasning til klimaændringer[31]. Denne strategi var ikke særskilt målrettet mod skove, og Kommissionen har endnu ikke defineret fælles behov og mål for foranstaltninger til tilpasning til klimaændringer i EU's skove.

---

[29] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Nye veje til bæredygtig vækst: Bioøkonomi i Europa, COM(2012) 60 final.

[30] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "En bæredygtig europæisk bioøkonomi: Større økonomisk, social og miljømæssig sammenhæng", COM(2018) 673 final.

[31] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En EU-strategi for tilpasning til klimaændringer, (COM(2013) 216 final).

47 Der er kun udført begrænset forskning i metoderne til tilpasning af skovene til klimaændringer - f.eks. med hensyn til at forstå den indbyrdes afhængighed mellem klimaændringer og forventede skift i skovbevoksning. I EU's nye tilpasningsstrategi[32] anerkendes det, at der mangler viden på dette område. I vores revision af klimaændringsstrategier i de fem medlemsstater/regioner, som vi udvalgte til denne revision, bemærkede vi, at dette bidrog til et lille antal kvantificerede mål og indikatorer for konkrete tilpasningsforanstaltninger (jf. ***tekstboks 8***).

Tekstboks 8 - Nationale myndigheder havde ikke defineret en strategi for skovenes tilpasning til klimaændringer

I Mecklenburg-Vorpommern beskrev *Aktionsplan Klimaschutz 2019* områder med stort potentiale for forbedring med hensyn til klimatilpasning. Disse blev præciseret yderligere i den vedlagte liste over foreslåede foranstaltninger. Der var imidlertid ingen forpligtelse til at gennemføre de foranstaltninger, der havde størst potentiale (ingen tidsfrister og ingen klar ansvarsfordeling). Da revisionen fandt sted, var ingen af dem iværksat.

Sidste gang Asturien gennemførte en specifik behovsanalyse vedrørende foranstaltninger til tilpasning til klimaændringer i skove var tilbage i 2001.

De undersøgte skovbrugsforanstaltninger udnyttede ikke mulighederne for i væsentlig grad at forbedre biodiversiteten og håndtere klimaændringer

48 Politikken for udvikling af landdistrikter er den største kilde til EU-midler til skove. Vi undersøgte forbindelsen mellem midler til udvikling af landdistrikter og kravet om bæredygtig skovforvaltning. Vi vurderede, i hvilket omfang foranstaltninger til udvikling af landdistrikter bidrog til beskyttelse af biodiversiteten og modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. Vi undersøgte også, om Kommissionen og medlemsstaterne overvågede indvirkningen af skovbrugsforanstaltninger godt.

[32] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Opbygning af et klimarobust Europa - den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer, COM(2021) 82 final.

Landdistriktsudviklingsstøtte til skove kræver udarbejdelse af skovforvaltningsplaner, men deres kvalitet er svingende

49 I henhold til forordningen om udvikling af landdistrikter er en af betingelserne for at opnå støtte til skovbrugsforanstaltninger for bedrifter over en størrelse, som fastsættes af den enkelte medlemsstat, at der fremlægges "relevante oplysninger fra en skovforvaltningsplan eller et tilsvarende instrument i overensstemmelse med bæredygtig skovforvaltning"[33]. EU-reglerne definerer bæredygtig skovforvaltning under henvisning til Forest Europes generelle retningslinjer fra 1993[34]. For at fastslå, om en skovforvaltningsplan er i overensstemmelse med bæredygtighedsprincipperne, mener vi, at den skal bedømmes ud fra klare økonomiske, sociale og miljømæssige kriterier.

50 EU's skovstrategi 2014-2020 fremmer brugen af skovforvaltningsplaner og fastslår, at de er centrale for landdistriktsudviklingsstøtten og biodiversitetsstrategien frem til 2020. Skovforvaltningsplaner bør sætte mål for skovforvaltning og skovbrugsaktiviteter og fastsætte, hvordan disse mål skal opfyldes i et specifikt skovområde. Hensynet til biodiversitet og klimaændringer bør være en integreret del af planlægning og beslutningstagning inden for skovforvaltning. Målet med biodiversitetsstrategien frem til 2020 var, at skovforvaltningsplanerne ville medføre en målbar forbedring i forhold til EU's udgangssituation i 2010, med hensyn til bevaringsstatus for arter og habitater, som er afhængige af eller påvirkes af skovbrug.

51 Skovstrategien 2014-2020 pålagde Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne og interessenter at fastlægge objektive, ambitiøse og påviselige kriterier for bæredygtig forvaltning af skove i EU, der kan anvendes i forskellige politiksammenhænge, f.eks. klimaændringer, bioenergi eller bioøkonomi, uanset den endelige anvendelse af skovbiomasse. Kommissionen nedsatte i juni 2014 en arbejdsgruppe, som skulle fastlægge relevante kriterier og indikatorer. Arbejdsgruppen anbefalede at bruge Forest Europes kriterier og indikatorer og påvise bæredygtig skovforvaltning på medlemsstatsniveau.

---

[33] Artikel 21 og 34 i forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487-548).

[34] Anden ministerkonference om beskyttelse af skove i Europa, 16.-17. juni 1993, Helsinki/Finland. Resolution H1: "General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe".

52 Forest Europe definerede første gang kriterier og indikatorer for overvågning af bæredygtig skovforvaltning i 1998 og opdaterede dem i 2015[35] (jf. ***tekstboks 9***). Disse indikatorer kunne bruges til at kontrollere skovforvaltningsplaner, hvis der var defineret tærskler til at skelne mellem bæredygtig og ikkebæredygtig skovforvaltning. Indikatorerne anvendes til at overvåge tendenser. Kommissionen anser det for særligt udfordrende at overvåge og påvise miljømæssigt bæredygtig skovforvaltning.

Tekstboks 9 - Forest Europes indikatorer for bæredygtig skovforvaltning

Forest Europe har defineret seks kriterier og 45 indikatorer for bæredygtig skovforvaltning. Et af kriterierne, "Opretholdelse, bevaring og passende forbedring af biodiversiteten i skovøkosystemer", er rettet mod biodiversitet og består af 10 indikatorer, som dækker aspekter såsom mængden af dødt træ, antallet af truede skovarter og diversiteten af træarter.

53 Vi så på, hvordan de medlemsstater, vi havde udvalgt til undersøgelse, vurderer, om en skovforvaltningsplan er i overensstemmelse med bæredygtighedsprincipperne. Vi konstaterede, at reglerne for udarbejdelse af skovforvaltningsplaner i Tyskland fastsætter grænser for aldersstruktur og bæredygtig brug af tilvækst. Den tyske skovbrugslov omfatter også andre miljøaspekter, men uden at fastsætte grænser. Ifølge den polske skovbrugslov bør skovforvaltningsplaner omsætte brede principper for bæredygtig skovforvaltning til praksis. ***Tekstboks 10*** beskriver situationen i Castilla La Mancha og Asturien.

[35] "Updated Pan-European indicators for sustainable forest management".

Tekstboks 10 - Kontrol af skovforvaltningsplaner i Castilla La Mancha og Asturien

Ifølge spansk lov skal centralregeringen i samarbejde med de selvstyrende lokalsamfund udvikle et sæt konkrete bæredygtighedskriterier med henblik på at definere skovforvaltningsplaners indhold, med indikatorer for overvågning.

I 2014 godkendte Castilla La Mancha en manual med anbefalinger om skovforvaltningsplaners indhold. Det ønskede indhold omfatter f.eks. en beskrivelse af prioriteter under hensyntagen til, om de forskellige anvendelser af skove (økonomisk, miljømæssigt og socialt) er kompatible, og en beskrivelse af planlagte aktiviteter, idet der tages højde for potentialet for foryngelse af en specifik skovtype. Skovforvaltningsplaner, som følger disse anbefalinger, anses for bæredygtige.

I Asturien er begrebet "bæredygtig skovforvaltning" derimod ikke defineret. Derfor kunne Asturiens myndigheder ikke vurdere, om en specifik plan lever op til "bæredygtig skovforvaltning" eller ej.

54 Medlemsstaterne har ikke defineret tærskler, som kan bruges til at vurdere, hvorvidt en skovforvaltningsplan er miljømæssigt bæredygtig. En skovforvaltningsplan giver derfor kun ringe sikkerhed for, at midlerne til udvikling af landdistrikter går til miljømæssigt bæredygtige aktiviteter (jf. punkt ***49***).

De undersøgte skovbrugsforanstaltninger havde en begrænset indvirkning på biodiversiteten og modstandsdygtigheden over for klimaændringer

55 EU's politik for udvikling af landdistrikter sigter mod at opfylde en række målsætninger. Der gives midler til foranstaltninger, som skal fremme konkurrenceevnen, udvikle økonomien i landdistrikter eller sikre bæredygtig forvaltning af naturressourcer samt klimatiltag. For at sikre bæredygtig forvaltning af naturressourcer bør skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling udformes, så de bidrager til beskyttelse af biodiversiteten, modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. Vi så på, i hvilket omfang skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling lever op til dette.

56 Reglerne for udvikling af landdistrikter fastsætter miljømæssige mindstekrav til ***skovrejsning*** (ELFUL-delforanstaltning 8.1), som sigter mod at øge trædiversiteten og modstandsdygtigheden over for klimaændringer. Ifølge disse miljømæssige mindstekrav skal der anvendes træarter, som er modstandsdygtige over for klimaændringer eller blandet med andre arter (mindst 10 % løvtræer pr. område, eller tre træarter eller -sorter, som hver især skal tegne sig for mindst 10 % af træerne i området)[36]. Et skovrejsningsområde skal derfor være tilplantet med en blanding af arter, men det kan i praksis bestå af store arealer med monokultur, som støder op til hinanden. Bortset fra disse krav findes der ikke andre EU-regler om at øge skovenes modstandsdygtighed over for klimaændringer.

57 Vi så på, hvordan de udvalgte medlemsstater har omsat de miljømæssige mindstekrav i praksis. I otte af ni skovrejsningsprojekter konstaterede vi, at reglerne blev fortolket, så de tillod klynger af monokulturer, hvilket gav begrænsede forbedringer af biodiversitet og modstandsdygtighed (jf. eksemplet i ***tekstboks 11***).

Tekstboks 11 - Et eksempel på et skovrejsningsprojekt

I Asturien fokuserer skovbrugsforanstaltningerne på økonomien og adresserer lav rentabilitet i skovsektoren. I det projekt, vi reviderede, tilplantede støttemodtageren 37 hektar med hurtigtvoksende ikkehjemmehørende nåletræer (Monterey pine) og 12 hektar med løvtræer (europæisk bøg og kastanje) i ni områder med monokultur. En bedre blanding af tre arter ville have været mere gavnlig for biodiversiteten og for skovens fremtidige potentiale til at modstå klimaændringer.

[36] Artikel 6 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 807/2014 af 11. marts 2014 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om indførelse af overgangsbestemmelser (EUT L 227 af 31.7.2014, s. 1-17).

58 Kommissionen fremsatte i 2018 sine lovgivningsforslag om den fælles landbrugspolitik i perioden efter 2020. Forslaget om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik[37] giver medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til udformningen af støtteordninger til skove. Forslaget indeholder ikke miljømæssige mindstekrav til skovrejsning. Det tillader dog kun medlemsstaterne at finansiere investeringer i skovrejsning, som er i overensstemmelse med klima- og miljømålene og Forest Europes retningslinjer[38].

59 ***Skovrejsning*** og andre tiltag under ELFUL-delforanstaltning 8.5 har til formål at forbedre skovøkosystemernes modstandsdygtighed over for klimaændringer og miljømæssige værdi. EU-reglerne lader det være op til de nationale myndigheder at træffe afgørelse om deres specifikke tilgang til skovrejsning. Vi konstaterede, at fire af de fem programmer for udvikling af landdistrikter, som vi undersøgte, ikke havde defineret regler med henblik på at forbedre skovøkosystemernes tilpasningsevne og miljømæssige værdi. I Polen vedrørte 551 af 631 ansøgninger om støtte (87 %) under delforanstaltning 8.5 prækommerciel udtynding af 11-20 år gamle træer. Denne teknik fremmer de tilbageværende træers vækst og har primært til formål at forbedre skovens økonomiske værdi, ikke dens miljømæssige værdi.

60 Vi reviderede 15 projekter under delforanstaltning 8.5 og konstaterede, at otte af dem ikke bidrog meget til modstandsdygtighed over for klimaændringer og miljømæssig værdi. Vi fandt kun et projekt med potentielt høje bidrag. ***Tekstboks 12*** beskriver to meget forskellige skovrejsningsprojekter i Tyskland, ét med og ét uden gavnlig effekt for biodiversitet og modstandsdygtighed over for klimaændringer.

---

[37] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), COM(2018) 392 final.

[38] Artikel 68, stk. 3, litra h), i forslaget til strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

Tekstboks 12 - Tyske projekter med og uden fordele for skovøkosystemer

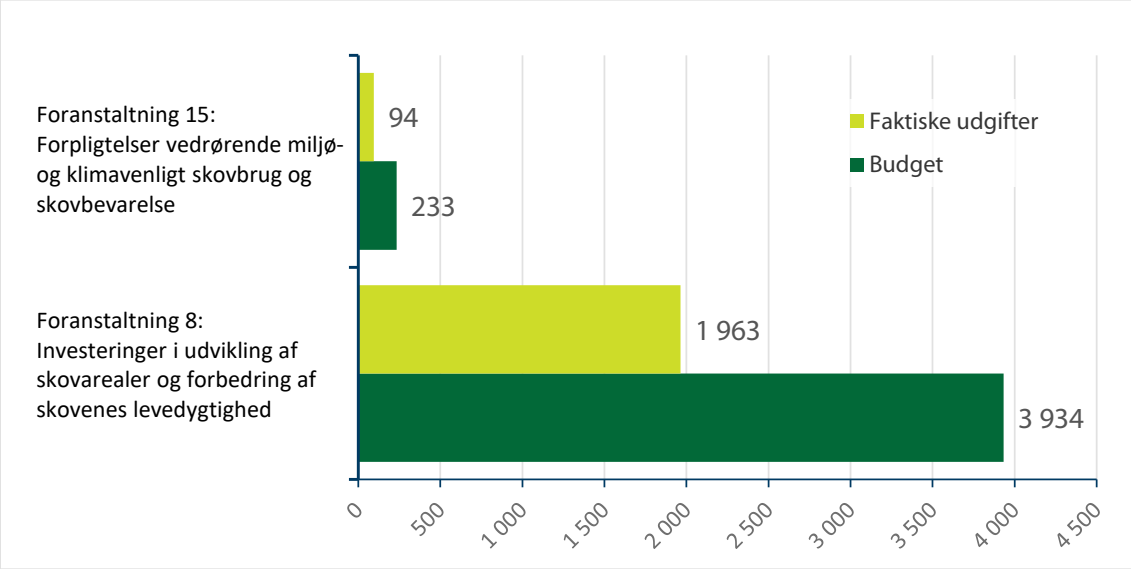
I Sachsen-Anhalt omfattede et skovrejsningsprojekt vedrørende et areal på seks hektar, som havde lidt under storm, tørke og skadegørere, omdannelse til en klimatilpasset og biodivers blandet skov. Vi konstaterede, at der var blevet plantet nye nåletræer under gamle bevoksninger, som var alvorligt påvirket af tørke og skadegørere, med løvtræer i små, for det meste perifere sektioner. Jorden var fattig på humus og næring. Det gør ikke en skov mere modstandsdygtig over for klimaændringer eller forbedrer biodiversiteten at erstatte skadede træer med de samme sårbare arter i store sektioner af monokultur.

I Mecklenburg-Vorpommern var et skovområde, som var blevet ødelagt af storm, blevet gentilplantet med 7 500 egetræer. På grund af naturlig foryngelse (birk, bævreasp, bøg, avnbøg og almindelig røn) havde området en rig blanding af forskellige arter. Der var et betydeligt potentiale for en forbedret biodiversitet og tilpasning til og modvirkning af klimaændringer.

61 De medlemsstater og regioner, som vi udvalgte til denne revision, havde defineret udvælgelseskriterier for at prioritere de projekter, som havde den størst gavnlige miljøeffekt. Castilla La Mancha valgte f.eks. udvælgelseskriterier for skovsrejsning og genplantning af skov, som favoriserer Natura 2000-områder og områder med høj risiko for erosion. Da der imidlertid var en moderat interesse for skovbrugsforanstaltninger, var det muligt for medlemsstaterne at finansiere alle støtteberettigede projekter. Derfor blev udvælgelseskriterierne i praksis ikke brugt til at udvælge projekter med potentielle fordele med hensyn til biodiversitet og modstandsdygtighed over for klimaændringer.

62 I februar 2021 havde medlemsstaterne i deres programmer for udvikling af landdistrikter for 2014-2020 afsat 4 166 millioner euro til de to skovbrugsforanstaltninger (4,2 % af det budgetterede beløb til udvikling af landdistrikter). På samme tidspunkt havde medlemsstaterne brugt 49 % af dette beløb (jf. ***figur 13***). Dette svarer til 3 % af EU's samlede udgifter til udvikling af landdistrikter, hvilket begrænser den potentielle indvirkning. De penge, der afsættes og anvendes til skovbrugsforanstaltninger, er endvidere koncentreret i nogle få medlemsstater. Fra 2014 til 2020 brugte fem medlemsstater (Spanien, Portugal, Det Forenede Kongerige, Italien og Polen) 73 % af det samlede beløb, der var til rådighed til foranstaltning 8.

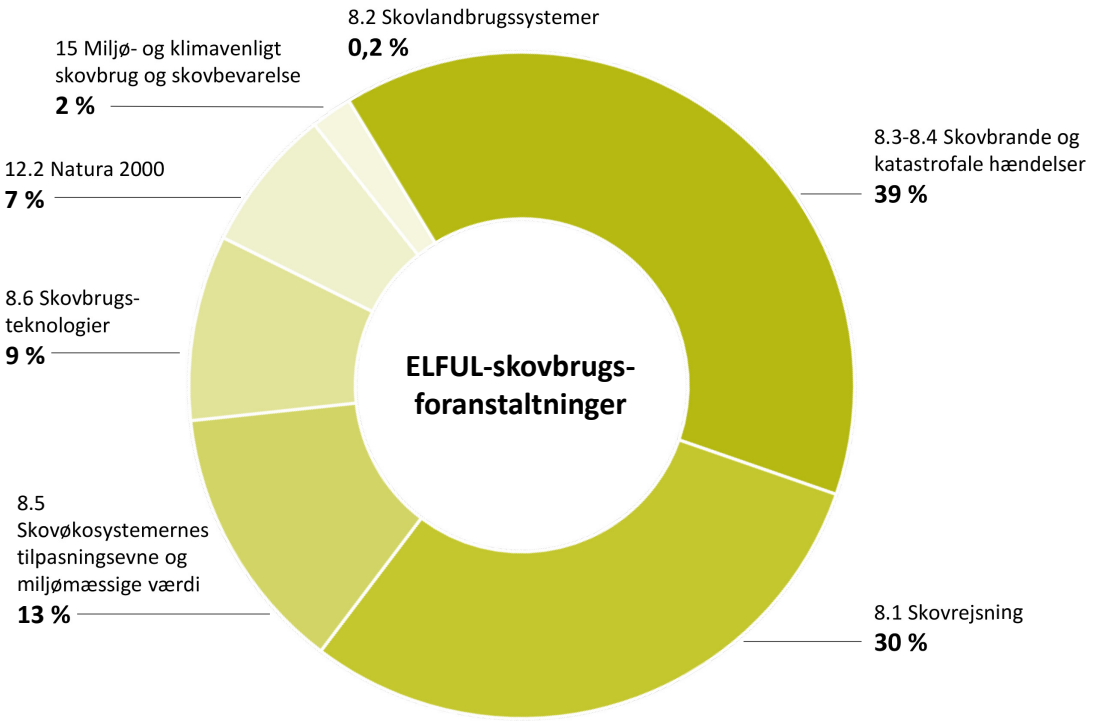
Figur 13 - ELFUL-skovbrugsforanstaltninger: budgetterede og faktiske udgifter (*i millioner euro*)



Kilde: Revisionsretten. Baseret på medlemsstaternes oplysninger indberettet til Kommissionen.

63 Medlemsstaterne anmelder udgifter til Kommissionen pr. foranstaltning uden at specificere udgifterne til forskellige delforanstaltninger. I vores spørgeskema bad vi om disse oplysninger for de to skovbrugsforanstaltninger og for Natura 2000-betalinger (foranstaltning 12.2). Svarene viser, at den mest brugte delforanstaltning har været støtte til forebyggelse af skovbrande og andre katastrofale hændelser samt skovrejsning. Medlemsstaterne har gjort mindre brug af delforanstaltninger til støtte for skovenes biodiversitet (Natura 2000-betalinger, skovøkosystemers tilpasningsevne og miljøværdi, miljø- og klimavenligt skovbrug og skovbevarelse (jf. ***figur 14***).

Figur 14 - Brugen af forskellige skovbrugsforanstaltninger



Kilde: Revisionsretten baseret på medlemsstaternes besvarelse af spørgeskemaet.

64 Medlemsstaterne gav flere forskellige grunde til, at skovejerne ikke havde ansøgt om støtte. Den mest almindelige grund var bureaukratiet og ordningernes kompleksitet. Desuden påvirkede adgangen til direkte betalinger beslutninger om skovrejsning, fordi det blev foretrukket at fortsætte landbruget og dermed modtage direkte betalinger. Tilplantede skovområder kan modtage direkte betalinger i løbet af forpligtelsesperioden, som er på op til 12 år. Endelige forklarede medlemsstaterne, at EU-reglerne kun støtter faktiske udgifter og indkomsttab på grund af støtteordningen og ikke belønner miljømæssige fordele. Nogle mente, at det kan gøre skovbrug mere attraktivt og bidrage til at nå EU's mål for biodiversitet og modstandsdygtighed over for klimaændringer, hvis man indregner den miljømæssige værdi i betalingsraterne.

Det nuværende overvågningssystem måler ikke skovbrugsforanstaltningers indvirkning på biodiversitet og klimaændringer

65 Forordningerne fastsætter et fælles overvågnings- og evalueringssystem, som skal "påvise fremskridt og resultater af politikken for udvikling af landdistrikter og vurdere virkningen, effektiviteten, gennemslagskraften og relevansen af indgreb i politikken for udvikling af landdistrikterne"[39]. Medlemsstaterne skal gennem det fælles system vurdere og indberette til Kommissionen (i 2017, 2019 og i den efterfølgende evaluering), i hvilket omfang programforanstaltninger til udvikling af landdistrikter har støttet:

1) *genopretning, bevarelse og forbedring af biodiversiteten, bl.a. i Natura 2000-områder og i områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger, og af landbrug af høj naturværdi samt af de europæiske landskaber*

2) *fremme af kulstofopbevaring og -binding inden for landbrug og skovbrug.*

Medlemsstaterne bør anvende indikatorer og andre evalueringsværktøjer, f.eks. undersøgelser, til at besvare disse spørgsmål.

66 Overvågningssystemet anvender tre forskellige typer af indikatorer til at måle henholdsvis output, umiddelbare resultater og virkninger på længere sigt[40]. ***Tabel 1*** sammenfatter de relevante indikatorer for overvågning af, hvordan skovbrugsforanstaltninger bidrager til biodiversitet og modvirkning af og tilpasning til klimaændringer.

---

[39] Artikel 67-69 i forordning (EU) nr. 1305/2013.

[40] Bilag IV til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 227 af 31.7.2014, s. 18-68).

Tabel 1 - Indikatorer for overvågning af skovbrugsforanstaltninger

Mål	Indikatortype	Indikatorer med relevans for skovbrugsforanstaltninger
Skovbrugsforanstaltninger	Output	• Samlede offentlige udgifter • Samlet investering • Antal foranstaltninger/operationer, der modtager støtte • Antal støttede bedrifter/støttemodtagere • Samlet areal • Antal kontrakter, der modtager støtte
Målene for udvikling af landdistrikter: • genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer med tilknytning til landbrug og skovbrug • fremme af ressourceeffektivitet og overgangen til en klimarobust lavemissionsøkonomi i landbrugs- og fødevaresektoren samt skovbrugssektoren	Resultat	• Procentdel af skove under forvaltningskontrakter for at støtte biodiversiteten • Procentdel af skove under forvaltningskontrakter for at forbedre vandforvaltningen • Procentdel af skove under forvaltningskontrakter for at forbedre forvaltningen af jorden og/eller forhindre jorderosion • Procentdel af landbrugsbrugsjord og skovområder, der er under forvaltningskontrakter for at forbedre kulstofbindingen og -opbevaringen
Målene for den fælles landbrugspolitik: • sikring af bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag	Effekt	Ingen af indikatorerne måler bæredygtig skovforvaltning eller klimatiltag i skove

Kilde: Revisionsretten.

67 Outputindikatorerne for skovbrugsforanstaltninger viser, hvor mange penge, der er brugt, hvor mange bedrifter, der har modtaget støtte, og andelen af skove, som bidrager til miljø- og klimamålene. Resultatindikatorerne måler ikke projekters fordele eller deres bidrag til biodiversitet og modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. Der findes ingen effektindikatorer for skove. Kommissionens forslag til landbrugspolitikken efter 2020 vil ikke indebære væsentlige ændringer af de indikatorer, der anvendes til skovbrugsforanstaltninger og deres fordele inden for biodiversitet og klimaændringer. For en analyse af Kommissionens forslag henviser vi til den udtalelse, vi udsendte i 2018[41].

[41] Bilag I til Revisionsrettens udtalelse nr. 7/2018 om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020.

68 Medlemsstaterne kan udvikle supplerende indikatorer til at måle virkningerne af deres programmer for udvikling af landdistrikter på biodiversitet og klimaændringer. Af de medlemsstater og regioner, der var udvalgt til denne revision, har Polen og Spanien (Castilla La Mancha) medtaget supplerende indikatorer på denne måde (jf. ***tekstboks 13***).

Tekstboks 13 - Supplerende indikatorer til måling af virkningerne af programmer for udvikling af landdistrikter

Det polske program for udvikling af landdistrikter omfatter en effektindikator for mængden af optaget kuldioxid (i CO_2-ækvivalenter).

Castilla La Mancha anvender flere forskellige indikatorer til at evaluere programmet for udvikling af landdistrikter, herunder tendensen i skovens fugleindeks, kulstoflagring i skovbevoksninger og kuldioxidretention i dræn skabt ved skovrejsning.

Konklusioner og anbefalinger

69 EU's skove har flere forskellige funktioner og tjener miljømæssige, økonomiske og sociale formål. Bæredygtig forvaltningspraksis er nøglen til at bevare biodiversiteten og håndtere klimaændringer i skovene.

70 Denne revision fokuserede på EU's indsats for at beskytte biodiversiteten og håndtere klimaændringer i EU's skove. Vi konstaterede, at på de områder, hvor EU har fuld kompetence til at handle, kunne Kommissionen have gjort mere for at bidrage til at beskytte EU's skove.

71 EU har vedtaget habitatdirektivet og fugledirektivet, og Kommissionen har vedtaget flere strategier med henblik på at gøre noget ved den dårlige biodiversitets- og bevaringsstatus for EU's skove. Inden for disse strategier er Kommissionens rolle med hensyn til skovenes biodiversitet begrænset til at fastsætte ikkebindende mål og udsende retningslinjer og anbefalinger (jf. punkt ***25***-***28***). For mange af de Natura 2000-områder, der var omfattet af vores revision, manglede der specifikke bevaringsforanstaltninger for skovområder (jf. punkt ***29***-***32***).

72 Tømmerforordningen har til formål at standse ulovlig skovhugst i EU. Vi konstaterede, at Kommissionen endnu ikke har analyseret kvaliteten af medlemsstaternes kontrol af indenlandske virksomheder eller evalueret deres definitioner af ulovlig skovhugst. Tømmerforordningens effektivitet bliver i praksis reduceret af proceduremæssige svagheder og manglende kontroller (jf. punkt ***33***-***38***). Telemåling indebærer et stort potentiale for omkostningseffektiv overvågning af store arealer, men Kommissionen anvender den ikke konsekvent (jf. punkt ***39***).

73 EU medtager i stigende grad skovene i sine klimaændringspolitikker. Der tages højde for bekymringer om klimaændringer både i direktivet om vedvarende energi og i forordningen om arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (jf. punkt ***40***-***44***). Områder såsom tilpasning af skovene til klimaændringer og fastsættelse af økologiske grænser for brugen af skove til energi er imidlertid mindre veludviklede. Indsatsen for at gennemføre bioøkonomien og give klimatilpasningsstrategien et mere tydeligt fokus har været berørt af begrænset viden og information (jf. punkt ***45***-***47***).

74 EU kanaliserer primært finansiel støtte til skovbrug gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Udgifterne til skovbrugsforanstaltninger udgør i praksis 3 % af de samlede udgifter til udvikling af landdistrikterne. En af betingelserne for at modtage ELFUL-støtte er, at bedrifter over en størrelse, som fastsættes af den enkelte medlemsstat, har en skovforvaltningsplan eller et tilsvarende instrument i overensstemmelse med bæredygtig skovforvaltning. Vi konstaterede, at en skovforvaltningsplan kun giver ringe sikkerhed for, at midlerne til udvikling af landdistrikter går til miljømæssigt bæredygtige aktiviteter (jf. punkt ***49***-***54***). Foranstaltninger til landdistriktsudvikling har kun ringe indvirkning på biodiversiteten og modstandsdygtigheden over for klimaændringer, til dels på grund af de meget beskedne udgifter til skove og svagheder i udformningen af foranstaltninger. Lovgivningsforslagene om den fælles landbrugspolitik efter 2020 giver medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til udformningen af støtteordninger til skove (jf. ***55***-***64***). Vi konkluderede, at det fælles EU-overvågningssystem ikke måler skovbrugsforanstaltningers indvirkning på biodiversitet og klimaændringer (jf. ***65***-***68***).

Anbefaling 1 - Forbedring af bidraget til biodiversitet og håndtering af klimaændringer i skove

Kommissionen bør udarbejde og anvende en handlingsplan for:

a) at evaluere vedtagelsen og anvendelsen af skovbevaringsforanstaltninger i EU

b) at indsamle og udbrede viden blandt medlemsstaterne om, hvordan skove kan tilpasses til klimaændringerne, i overensstemmelse med EU's nye tilpasningsstrategi.

Tidshorisont: 2023.

Anbefaling 2 - Styrkelse af bekæmpelsen af ulovlig skovhugst

Kommissionen bør:

a) vurdere potentialet for at fremsætte lovgivningsforslag med det formål at styrke sin evaluering af medlemsstaternes kontrol af tømmerforordningen

b) udvide sin, og fremme medlemsstaternes, anvendelse af geospatiale efterretninger, herunder telemålingsteknikker, med henblik på bedre at sikre overholdelse af EU's krav vedrørende skovforvaltning og ulovlig skovhugst.

Tidshorisont: 2023.

Anbefaling 3 -Øget fokus på biodiversitet og klimaændringer i skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling

Kommissionen bør sikre, at:

a) finansierede skovbrugsforanstaltninger gennemføres i overensstemmelse med bæredygtig skovforvaltning

b) den har de relevante oplysninger, der gør det muligt at vurdere EU-finansierede skovbrugsforanstaltningers bidrag til biodiversiteten og modvirkning af og tilpasning til klimaændringer i skove.

Tidshorisont: 2023.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 14. juli 2021.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Forkortelser

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne

LULUCF: Arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug

UNFCCC: De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer

Glossar

Arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug: Den sektor i drivhusgasopgørelsen, som dækker emissioner og optag af drivhusgasser som følge af direkte menneskeskabte aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug.

Bioøkonomi: En økonomi, der er baseret på brug af biologiske ressourcer fra såvel land som hav til en række produkter, herunder fødevarer og foder, materialer og energi. En mere omfattende definition af denne term findes i EU's bioøkonomiske strategi.

De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer: En international aftale om at forhindre en "farlig" menneskeskabt indvirkning på klimasystemet.

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling: En EU-fond, der styrker den økonomiske og sociale samhørighed i EU ved at finansiere investeringer, der mindsker ubalancerne mellem regionerne.

Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne: En EU-fond, der finansierer EU's bidrag til programmer for udvikling af landdistrikter.

Den fælles landbrugspolitik: EU's fælles landbrugspolitik omfatter tilskud og en række andre foranstaltninger, som har til formål at garantere fødevaresikkerheden, sikre EU's landbrugere en rimelig levestandard, fremme udvikling af landdistrikter og beskytte miljøet.

Due diligence-undersøgelse: Et risikostyringstiltag med henblik på at minimere risikoen for at markedsføre ulovligt fældet træ i EU. Due diligence-undersøgelsen består af foranstaltninger og procedurer, som giver adgang til alle relevante oplysninger, risikovurderingsprocedurer og passende og forholdsmæssige foranstaltninger og procedurer til at minimere risikoen til at være ubetydelig.

EIB's facilitet til finansiering af naturkapital: Et finansielt instrument oprettet af Europa-Kommissionen og EIB med henblik på at yde lån og teknisk støtte til projekter, som forventes at have en positiv indvirkning på biodiversiteten og/eller tilpasningen til klimaændringer.

Flerårig finansiel ramme: EU's udgiftsplan, som fastsætter prioriteter (baseret på politikmål) og lofter, normalt for en periode på syv år. Den fastlægger rammerne for EU's årlige budgetter, idet den begrænser udgifterne under hver udgiftskategori. Den nuværende FFR dækker perioden 2021-2027.

FN's konvention om den biologiske mangfoldighed: Multilateral traktat om bevaring af biodiversiteten, bæredygtig udnyttelse af dens bestanddele og rimelig og retfærdig fordeling af de fordele, udnyttelsen af de genetiske ressourcer resulterer i.

Forest Europe: En kort betegnelse for ministerkonferencen om beskyttelse af skovene i Europa, en struktur for mellemstatslig dialog og samarbejde om skovpolitikker mellem 46 europæiske lande og EU.

Horisont 2020: EU's forsknings- og innovationsprogram for perioden 2014-2020. Det blev i januar 2021 efterfulgt af Horisont Europa for perioden 2021-2027.

Jordobservation: Indsamling af oplysninger om Jordens fysiske, kemiske og biologiske system via telemålingsteknologier, der som regel involverer satellitter med billedudstyr.

Kulstofdræn: En skov, et hav eller andet naturligt miljø betragtet ud fra dets evne til at absorbere kuldioxid fra atmosfæren.

Kvalitetskontrol: En evaluering, som har til formål at identificere eventuelle overlapninger, huller, uoverensstemmelser eller forældede foranstaltninger i regelsættet for et politikområde.

LIFE-programmet: Et finansielt instrument, som støtter gennemførelsen af EU's miljø- og klimapolitik gennem samfinansiering af projekter i medlemsstaterne.

Natura 2000: Et net af bevaringsområder for sjældne og truede arter samt visse sjældne naturtyper, der er beskyttet i henhold til EU-lovgivningen.

Program for udvikling af landdistrikter: Et sæt nationale eller regionale flerårige mål og tiltag, som Kommissionen har godkendt, til gennemførelse af EU's politik for udvikling af landdistrikter.

Programmeringsperiode: Den periode, inden for hvilken et EU-udgiftsprogram planlægges og gennemføres.

Samhørighedsfonden: En EU-fond, der har til formål at mindske de økonomiske og sociale forskelle i EU ved at finansiere investeringer i medlemsstater, hvis bruttonationalindkomst pr. indbygger er lavere end 90 % af gennemsnittet i EU.

Traktatbrudssag: En procedure, hvorved Kommissionen lægger sag an mod en EU-medlemsstat, som ikke overholder de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EU-retten.

Økosystemtjenester: De direkte eller indirekte fordele, som folk opnår fra økosystemer; de kan være økonomiske, miljømæssige og samfundsmæssige.

Kommissionens svar

https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59368

Tidslinje

https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59368

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten. Revisionen blev udført under ledelse af João Figueiredo, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Paula Betencourt og attaché Quirino Mealha, ledende administrator Robert Markus, opgaveansvarlig Maria Eulàlia Reverté i Casas, viceopgaveansvarlig Päivi Piki, samt revisorerne Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie og Joachim Otto. Thomas Everett ydede lingvistisk støtte, og Marika Meisenzahl ydede grafisk støtte.

Tilegnet mindet om João Figueiredo, 1955-2021

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019 om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten:

Tekstboks 1: En enheds anvendelse af SDG-logoet, herunder farvehjulet og ikonerne, indebærer ikke FN's godkendelse af denne enhed, af dens produkter eller tjenester, eller af dens planlagte aktiviteter.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-6809-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/85835	QJ-AB-21-023-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-6787-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/557156	QJ-AB-21-023-DA-Q

EU's skove har flere forskellige funktioner og tjener miljømæssige, økonomiske og sociale formål. Skovarealet er vokset i de seneste 30 år, men skovenes tilstand er blevet dårligere. Bæredygtig forvaltningspraksis er nøglen til at bevare biodiversiteten og håndtere klimaændringer i skovene. Vi konstaterede, at på de områder, hvor EU har fuld kompetence til at handle, kunne Kommissionen have gjort mere for at bidrage til at beskytte EU's skove. Vi fremsætter anbefalinger til Kommissionen om at forbedre dette bidrag, styrke bekæmpelsen af ulovlig skovhugst og øge fokus på biodiversitet og klimaændringer i skovbrugsforanstaltninger til landdistriktsudvikling.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Den Europæiske Unions Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors