

Специален доклад

**Финансиране от ЕС за опазване на
биоразнообразието и борба
с последиците от изменението на
климата в европейските гори —
положителни, но ограничени резултати**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—V
Въведение	01—18
Защо са важни горите в ЕС	01—03
Основни тенденции в горите	04—06
Глобални действия и действия на ЕС за горите	07—13
Политиката за развитие на селските райони е най-големият източник на финансиране от ЕС за горите	14—18
Обхват и подход на одита	19—23
Констатации и оценки	24—68
Основни политики на ЕС имат положително, но ограничено отражение върху горите	24—47
ЕС отчасти опазва биологичното разнообразие в своите гори	25—32
ЕС има законодателство за справяне с незаконната сеч, но тази практика продължава да съществува	33—39
ЕС предприема стъпки за включване на горите в своите политики в областта на изменението на климата	40—47
В контекста на проверените мерки в областта на горското стопанство са пропуснати възможности за значително подобряване на биологичното разнообразие и за борба с изменението на климата	48—68
За извършване на разходи за горите в контекста на политиката за развитие на селските райони е необходимо да се изготвят планове за управление на горите; тяхното качество обаче варира.	49—54
Проверените мерки в областта на горското стопанство са оказали ограничено въздействие върху биологичното разнообразие и устойчивостта спрямо изменението на климата	55—64
Настоящата система за мониторинг не измерва въздействията на мерките в областта на горското стопанство върху биологичното разнообразие и върху изменението на климата	65—68

Заклучения и препоръки

69—74

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

График

Одитен екип

Кратко изложение

I Горите в ЕС са многофункционални и допринасят за изпълнението на екологични, икономически и социални цели. Устойчивите практики на управление са от ключово значение за запазване на биологичното разнообразие и за борбата срещу изменението на климата в горите.

II През последните 30 години горите се увеличават и в момента площта им е сходна с тази на земеделските земи. Финансирането от бюджета на ЕС за залесените райони е много по-малко, отколкото за селското стопанство — представлява по-малко от 1 % от бюджета за ОСП — и е съсредоточено върху подкрепата за мерки за опазване и за засаждане и възстановяване на горски масиви. 90 % от финансирането от ЕС за горското стопанство се осъществява чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). ЕС има международни задължения в тази област, в т.ч. борба срещу незаконната сеч и опазване на биологичното разнообразие. С настоящия доклад ЕСП цели да улесни обсъжданията относно политиката, която има въздействие върху горите в ЕС.

III Настоящият одит е съсредоточен върху усилията на ЕС за опазване на биологичното разнообразие и борбата срещу изменението на климата в европейските гори. Като цяло, ЕСП заключава, че в областите, в които ЕС е напълно компетентен да действа, той е постигнал положително, но ограничено въздействие върху опазването на биологичното разнообразие и борбата срещу изменението на климата в европейските гори.

IV Основните ни констатации са, както следва.

- a) ЕС е одобрил директивите за местообитанията и за птиците, а Комисията е приела няколко стратегии за справяне с незадоволителното състояние на биологичното разнообразие и на природозащитния статус на горите в ЕС. ЕСП установи, че продължава да бъде проблемно качеството на обхванатите от директивите мерки за опазване на тези горски местообитания.
- б) Регламентът относно дървения материал има за цел да се прекрати незаконната сеч в ЕС. ЕСП установи, че Комисията не е извършила оценка на качеството на проверките на държавите членки. Въпреки че дистанционното наблюдение предлага голям потенциал за икономически ефективно наблюдение на големи площи, Комисията не го използва последователно.

- в) ЕС обръща все по-голямо внимание на горите в своите политики в областта на изменението на климата. Въпросите, свързани с изменението на климата в горите, са отразени както в Директивата относно енергията от възобновяеми източници, така и в Регламента за ЗПЗГС. Въпреки това по-слабо са взети предвид проблеми като адаптирането на горите към изменението на климата и определянето на екологични граници за използването на горите за производство на енергия. Усилията за подобряване на насочеността на стратегиите за адаптиране на горските масиви към изменението на климата са затруднени от липсата на знания и информация.
- г) ЕС насочва финансова подкрепа за свързани с горското стопанство действия в областта на изменението на климата и на биологичното разнообразие главно чрез ЕЗФРСР. Като цяло ЕСП установи, че правилата и процедурите на ЕЗФРСР не гарантират по-голямо биологично разнообразие и устойчивост към изменението на климата. Законодателните предложения за ОСП след 2020 г. предоставят по-голяма гъвкавост на държавите членки при разработването на схеми за подпомагане на горското стопанство и не решават тези слабости. Общата система на ЕС за мониторинг не измерва въздействията на мерките в областта на горското стопанство върху биологичното разнообразие и върху изменението на климата.

V Въз основа на тези констатации отправяме следните препоръки:

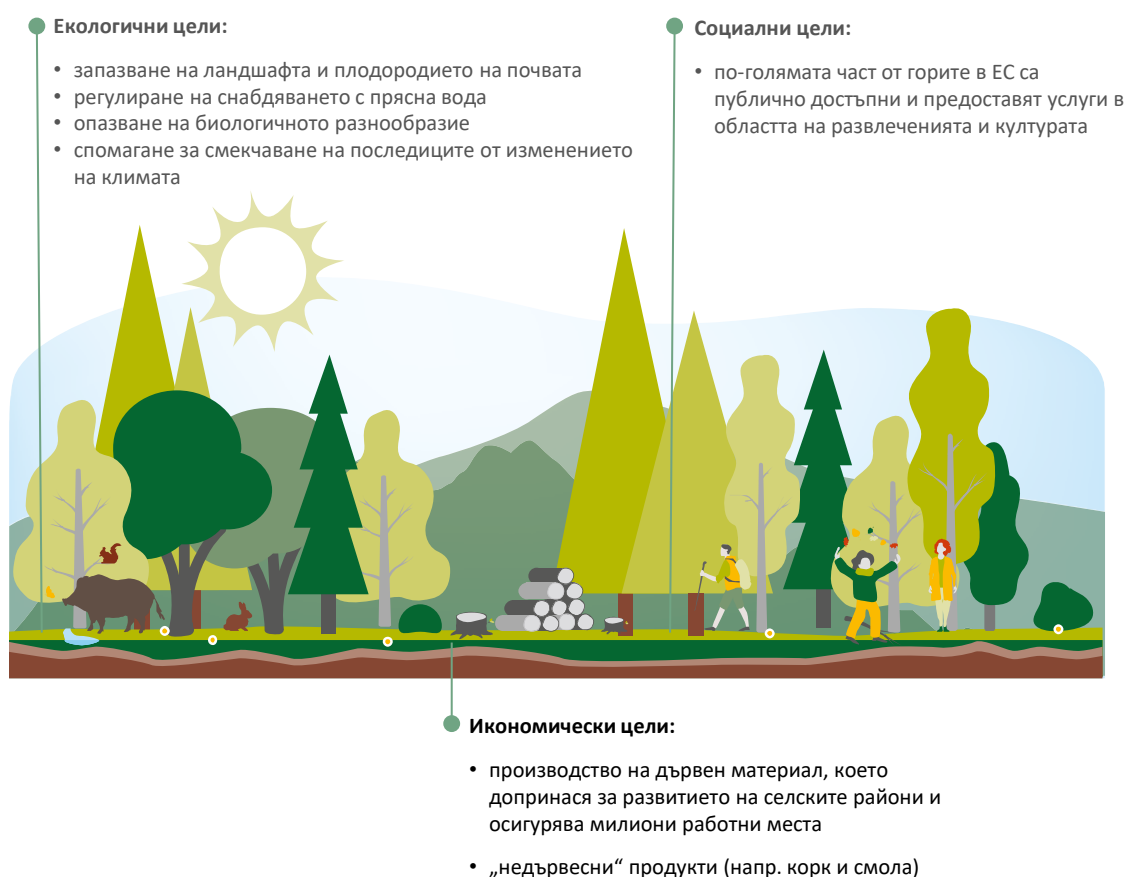
- да се подобри приносът на ЕС за биологичното разнообразие и за по-доброто справяне с изменението на климата в европейските гори;
- да се засили борбата срещу незаконната сеч; и
- да се подобри насочеността на финансираните със средства по линия на развитието на селските райони мерки за горското стопанство към биологичното разнообразие и изменението на климата.

Въведение

Защо са важни горите в ЕС

01 ЕС има близо 180 млн. хектара гори и други горски площи, които обхващат 45 % от общата му сухоземна площ. Според Евростат в периода 1990—2020 г. площта на горите в ЕС се е увеличила с 10,2 млн. хектара¹. Горите в ЕС са многофункционални и допринасят за изпълнението на екологични, икономически и социални цели (вж. [фигура 1](#)). 60 % от горите в ЕС са собственост на частни физически или юридически лица, като през 2017 г. брутната продукция от горското стопанство, в т.ч. От дърводобив, са в размер на повече от 55 млрд. евро.

Фигура 1 — Горите в ЕС са многофункционални



Източник: ЕСП.

¹ Евростат: [Статистика на селското, горското и рибното стопанство](#), издание от 2020 г.

02 Много видове живеят в горите, които приютяват почти 90 % от сухоземното биологично разнообразие на света. Биологичното разнообразие е по-богато в по-старите гори, в които има по-значителен обем отпадна дървесина и по-голяма сложност на структурите. То обикновено е по-богато и в гори, в които намесата на човека е малка. Малко европейски гори запазват първичното си състояние и човешките дейности засягат повече от 95 % от горите в ЕС. Горите се класифицират според степента на човешка намеса: девствени гори (2,4 %), полустествени гори (93,2 %) и насаждения (4,4 %)².

03 Здравите гори допринасят за борбата с изменението на климата, тъй като улавят въглероден диоксид от атмосферата. Европа е изправена пред нарастващи рискове от смущения в горите, причинени от въздействието на изменението на климата, като например горски пожари, суша, бури, повишаване на морското равнище или появата и разпространението на (нови) вредители и болести. Това поставя под натиск капацитета на горите да функционират като поглътител на въглерод. Устойчивите гори са тези, от които се очаква да устоят на тези въздействия и по този начин да са запази способността на горите да поглъщат въглерод. Практиките за управление и планиране на горите стават все по-важни като средство за постигането на устойчиви гори.

Основни тенденции в горите

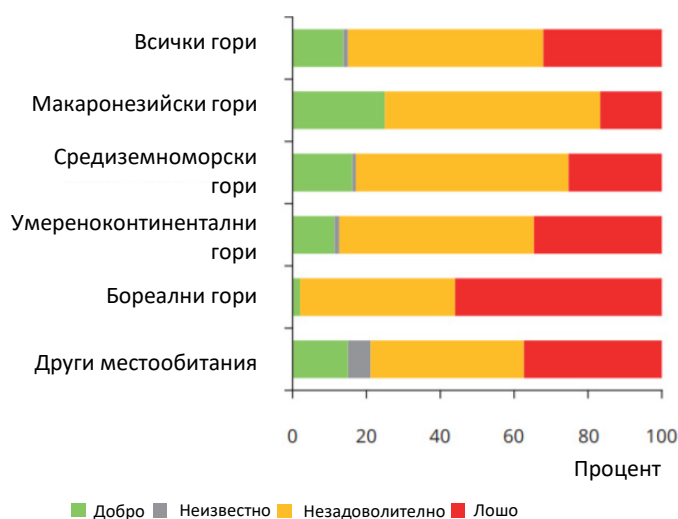
04 В доклада на Forest Europe за състоянието на горите в Европа за 2020 г.³ се заключава, че „като цяло състоянието на европейските гори се влошава“. Други доклади и данни от държавите членки потвърждават, че природозащитният статус на горите е в спад. В доклада на Европейската агенция за околна среда *Състоянието на природата в ЕС* за периода 2013—2018 г.⁴ се обсъжда природозащитният статус на горските местообитания и видове, които са защитени съгласно Директивата за птиците и Директивата за местообитанията. За всички гори най-често срещаният статус е „незадоволителен“ (54 %) или „лош“ (31 %), а най-рядко срещан — „добър“ (14 %) (на [фигура 2](#) е дадена разбивка по горски региони).

² State of Europe's Forests 2020 (Състояние на горите в Европа за 2020 г.). Forest Europe.

³ State of Europe's Forests 2020 (Състояние на горите в Европа за 2020 г.). Forest Europe.

⁴ Доклад на ЕАОС № 10/2020.

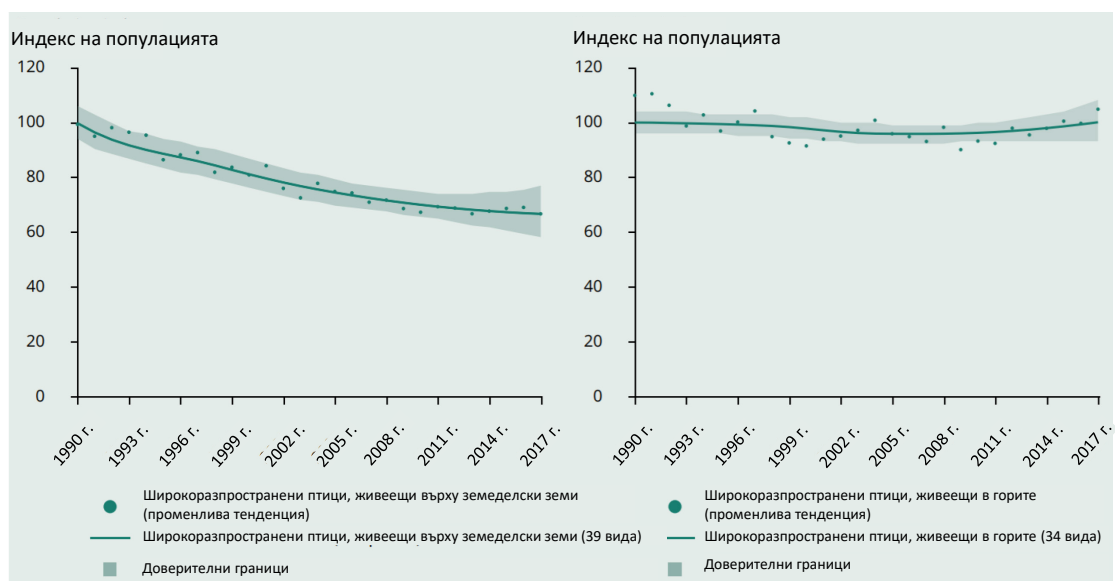
Фигура 2 — Природозащитен статус на горите по региони към 2018 г.



© ЕЕА, 2020 г., Доклад на ЕАОС № 10/2020, въз основа на доклади на държавите членки в съответствие с член 17 от Директива за местообитанията и въз основа на процент от извършени от ЕС оценки.

05 Тази ситуация е по-положителна, що се отнася до някои елементи на нивата на биологичното разнообразие в горите: общият индекс на птиците, живеещи в горите, е спаднал с 3 % в ЕС в периода 1990—2011 г., но след това се е възстановил (вж. [фигура 3](#)).

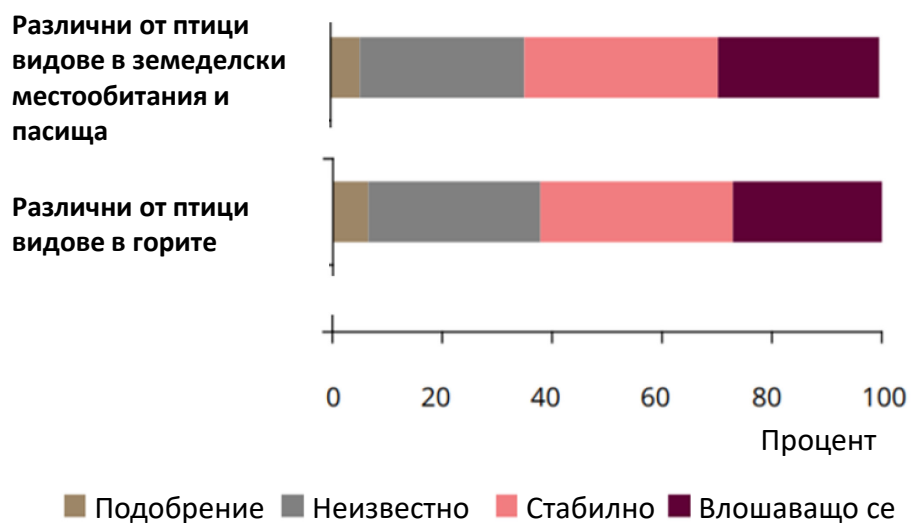
Фигура 3 — Индексът на птиците показва по-добри резултати в горите, отколкото в земеделските земи



© ЕЕА, 2020 г., Доклад на ЕАОС № 10/2020.

06 Що се отнася до тенденциите при горските видове, различни от птиците, само 6 % се подобряват, докато 27 % се влошават (вж. [фигура 4](#)).

Фигура 4 — Сходни тенденции за горските и негорските видове, различни от птиците



© ЕЕА, 2020 г., Доклад на ЕАОС № 10/2020.

Глобални действия и действия на ЕС за горите

07 Международните ангажименти на ЕС в тази област са Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие и Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие с нейната цел за устойчиво развитие 15 (вж. [каре 1](#)).

Каре 1 — Цели, определени в международните ангажменти относно биологичното разнообразие в горите



Цел 5

До 2020 г. процентът на загуба на всички естествени местообитания, включително и горите, да спадне най-малкото наполовина и по възможност да бъде сведен почти до нула, като деградацията и фрагментацията на горите да намалее значително.

Цел 7

До 2020 г. районите със селско стопанство, аквакултури и горско стопанство да се управляват устойчиво, като се гарантира опазването на биологичното разнообразие.



Цел за устойчиво развитие 15

Защита, възстановяване и насърчаване на устойчивото използване на сухоземните екосистеми, устойчиво управление на горите, борба с опустиняването, спиране и постигане на обрат в процеса на увреждане на почвата, и преустановяване на загубата на биологично разнообразие.

08 Други международни конвенции, които имат отношение към горите, са насочени към биологичното разнообразие, изменението на климата и опустиняването. Те включват Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) и Конвенцията на ООН за борба с опустиняването. В Европа конференцията на министрите за опазване на горите, известна още като Forest Europe, е доброволен политически процес на високо равнище, който има за цел подобряване на междуправителствения диалог и сътрудничеството в областта на политиките за горите на целия континент. Той разработва общи стратегии за подписалите го 47 страни (46 държави и ЕС) за опазване и устойчиво управление на техните гори.

09 Член 3 от Договора за ЕС гласи, че Съюзът трябва да работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се, наред с другото, на високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Няколко политики на ЕС имат отражение върху горите. Управлението, опазването, адаптирането към изменението на климата и устойчивото използване на горите са една от ключовите цели на развитието на селските райони в рамките на общата селскостопанска политика, както и политиките в областта на околната среда, изменението на климата, търговията и вътрешния пазар, научните изследвания, промишлеността и енергетиката (вж. [фигура 5](#)).

Фигура 5 — Кои политики имат отражение върху горите в ЕС?



Източник: ЕСП въз основа на *European forest ecosystems – State and trends (Европейски горски екосистеми — състояние и тенденции)* (ЕАОС, 2015 г.).

10 Всяка от тези области на политика има различен набор от инструменти: законодателство, незадължителни документи на политиката (например стратегии и насоки) и субсидии от бюджета на ЕС. Финансирането от ЕС в тази област обикновено се управлява съвместно от Комисията и държавите членки (например

развитието на селските райони). На **фигура 6** се обобщават основните характеристики на свързаните с горите стратегии и схеми на ЕС, включително ролите и отговорностите на основните участници.

Фигура 6 — Основни инструменти на ЕС, относящи се за биологичното разнообразие и изменението на климата в горите



* Задълженията по ЕЗФРСР се прилагат само за получателите на средства от ЕЗФРСР.

Источник: ЕСП.

11 През 2013 г. Комисията публикува своята стратегия на ЕС за горите и сектора на горското стопанство за периода 2014—2020 г.⁵ като рамка за изготвянето на всички свързани с горите политики в ЕС, включително политиките в областта на развитието на селските райони, околната среда и климата. В **каре 2** са показани целите на стратегията за 2020 г. Комисията планира през 2021 г. да публикува нова стратегия.

Каре 2 — Цели на стратегията на ЕС за горите до 2020 г.

Да се гарантира и покаже, че всички гори в ЕС се управляват в съответствие с принципите за устойчиво управление на горите и че приносят на ЕС за насърчаване на устойчивото управление на горите и за намаляване на обезлесяването в световен мащаб е засилен, като по този начин:

- се допринася за балансиране на различните функции на горите, отговаря се на потребностите и се предоставят жизненоважни екосистемни услуги;
- се създава основа, за да бъдат горското стопанство и цялата верига на стойността, свързана с горите, конкурентоспособни и жизнеспособни фактори, допринасящи за биоикономиката.

12 ЕС не е определил специфични общи или конкретни цели за биологичното разнообразие в горите или за здравния статус на горите. Въпреки това следните общи цели се отнасят и за горите:

- Директивите за местообитанията⁶ и за птиците⁷ имат за цел запазването или възстановяването, в благоприятно състояние, на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността⁸, и опазването на всички видове естествено живеещи в диво състояние птици в ЕС. Около 50 % от зоните по „Натура 2000“ са гори.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически комитет и Комитета на регионите: „Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“, COM(2013) 659 final.

⁶ Директива 92/43/ЕИО на Съвета (ОВ L 206, 22.7.1992г., стр. 7—50).

⁷ Директива 2009/147/ЕО (ОВ L 20, 26.1.2010г., стр. 7—25).

⁸ Членове 2 и 3 от Директива 92/43/ЕИО и член 1 от Директива 2009/147/ЕО.

- Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.⁹, в съответствие със задълженията на ЕС по Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие (вж. точка 07), има за цел спиране на загубата на биологично разнообразие и влошаването на екосистемните функции в ЕС до 2020 г., както и възстановяването им, доколкото това е осъществимо, като същевременно се увеличи приносът на ЕС за предотвратяване на загубата на биологично разнообразие в световен мащаб.
- В стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.¹⁰ се заявява, че „Комисията ще изиска от държавите членки да подобрят прилагането на съществуващото законодателство в конкретни срокове и ще подкрепи усилията в тази насока. Тя по-специално ще поиска от държавите членки да гарантират, че до 2030 г. няма да настъпи влошаване на тенденциите по отношение на опазването, нито на състоянието на всички защитени местообитания и биологични видове. Държавите членки ще трябва също така да гарантират, че поне 30 % от биологичните видове и местообитанията, които понастоящем не са с благоприятно състояние, ще бъдат класифицирани в тази категория или при тях ще е налице категорична положителна тенденция.“ Стратегията също така има за цел идентифициране, картографиране, наблюдение и строга защита на всички останали девствени и вековни гори в ЕС.

13 Една от основните цели на стратегията за биологичното разнообразие е до 2020 г. да се възстановят поне 15 % от нарушените екосистемни услуги в ЕС. През 2015 г. Комисията оцени¹¹, че напредъкът не е достатъчен и че тенденцията на влошаване на екосистемите и техните услуги все още не е преустановена. През 2020 г. Комисията публикува също така доклад¹² относно състоянието на

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Нашата застраховка живот, нашият природен капитал: стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“, COM/2011/0244 final.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот“, COM(2020) 380 final.

¹¹ Средносрочна оценка на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.

¹² „Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment (Картографиране и оценка на екосистемите и техните услуги: оценка на екосистемите в ЕС)“.

екосистемните услуги, включително конкретна информация относно горските екосистеми. Според доклада от 2010 г. насам има подобрения в показателите за структурните условия (биомаса, отпадна дървесина), но продължават да се влошават някои ключови показатели като обезлистяване на короните на дърветата. В него се заключава, че като цяло състоянието на горите в ЕС е незадоволително.

Политиката за развитие на селските райони е най-големият източник на финансиране от ЕС за горите

14 В стратегията на ЕС за горите до 2020 г. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) се описва като „основният дял от ресурсите“, тъй като той представлява 90 % от общото финансиране на ЕС за горското стопанство. Други източници на финансиране от ЕС включват програмата LIFE, финансиране за научни изследвания по програма „Хоризонт 2020“, Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Инструмента за финансиране на природен капитал на ЕИБ.

15 Разходите за развитие на селските райони са на разположение за подкрепа на две мерки за горското стопанство, насочени към създаването на горски масиви и подпомагането на съществуващи горски масиви (вж. *фигура 7*).

Фигура 7 — Мерки за горското стопанство, финансирани със средства за развитие на селските райони



Мярка 8
Инвестиции в развитие на горските райони и подобряване на жизнеспособността на горите

- **8.1** Подкрепа за залесяване/създаване на горски площи
- **8.2** Създаване, възобновяване или възстановяване на агролесовъдни системи
- **8.3—8.4** Предотвратяване и възстановяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития
- **8.5** Инвестиции, подобряващи устойчивостта и екологичната стойност на горските екосистеми
- **8.6** Инвестиции в технологии за лесовъдство и в преработката, мобилизирането и търговията на горски продукти



Мярка 15
Екологични услуги и услуги във връзка с климата в горското стопанство и опазване на горите

- **15.1** Плащания за ангажименти, свързани с опазване на околната среда в горите и в областта на климата
- **15.2** Подкрепа за опазване и насърчаване на генетични ресурси в горското стопанство

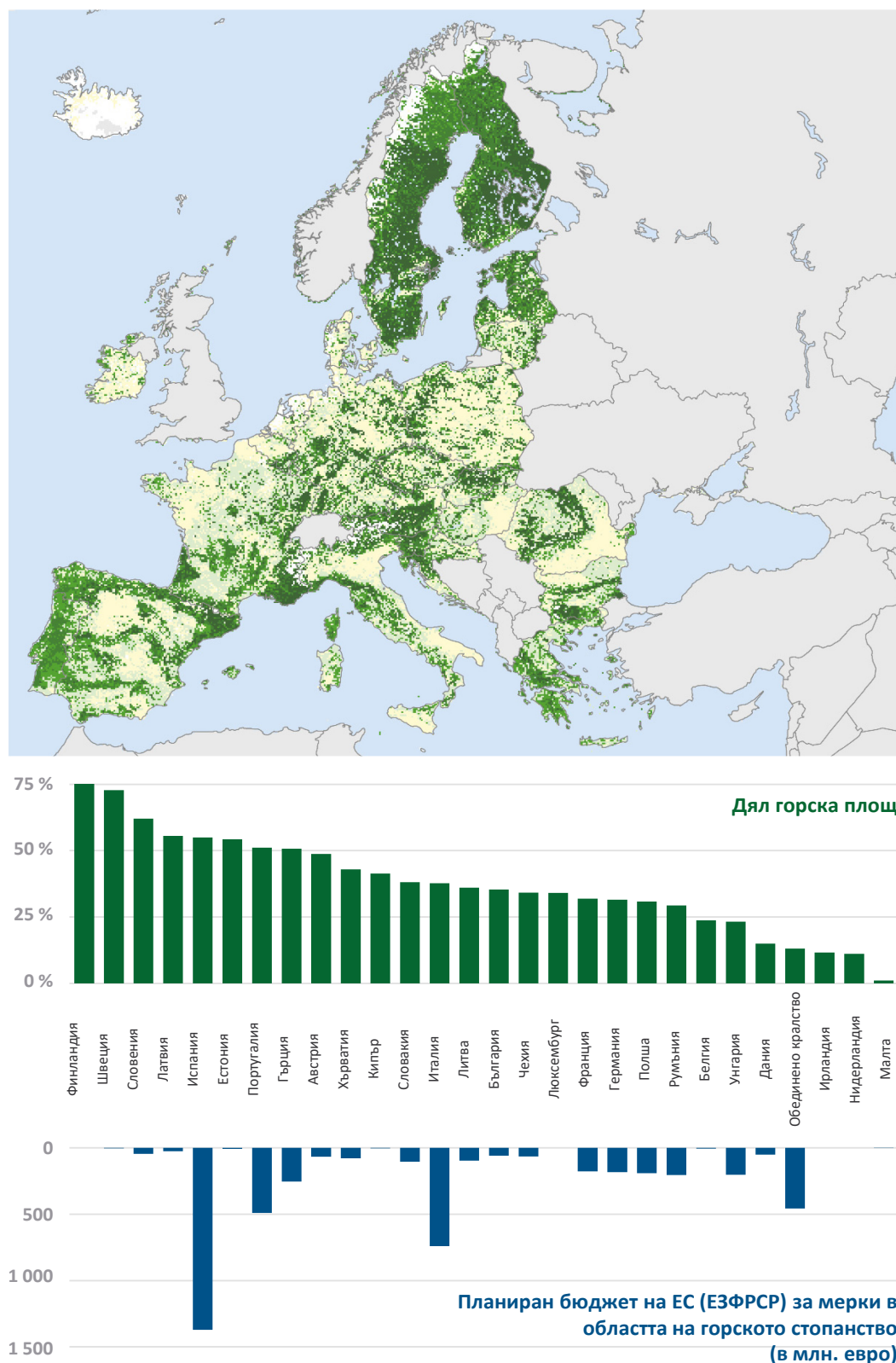
Източник: Членове 21—26 и 34 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 и член 1, параграф 9, буква а) от Регламент (ЕС) № 2017/2393.

16 Още няколко други мерки за развитие на селските райони също могат да имат отражение върху горите. Например горските райони могат да се възползват от плащания по „Натура 2000“. Други примери за действия по други мерки включват консултантски услуги в областта на горското стопанство, инвестиции в инфраструктура за развитие и адаптиране на горското стопанство и подкрепа за изготвяне на планове за управление на горите.

17 Държавите членки могат да решават дали да включат мерки за горското стопанство в своите програми за развитие на селските райони и как да ги използват за подпомагане на горите. В своите програми за развитие на селските райони те определят конкретни изисквания за горското стопанство. 24 държави членки са отпуснали общо 4,890 млрд. евро от средствата на ЕС за двете мерки в областта на горското стопанство за периода 2014—2020 г.¹³ (вж. [фигура 8](#)), като до края на 2020 г. са изразходвали 49 % от тези средства. В своите програми за развитие на селските райони Финландия, Ирландия, Люксембург и Нидерландия не са разпределили никакви средства за мерки за горското стопанство. Комисията не проследява разходите за горско стопанство по тези мерки.

¹³ Въз основа на данните на Комисията от първите одобрени програми за развитие на селските райони.

Фигура 8 — Горски площи и планирани средства от ЕС за мерки за горското стопанство



Източник: ЕСП въз основа на карта от Европейската агенция за околна среда, създадена на 12 ноември 2009 г., последно изменена на 28 октомври 2015 г.; относно данните от 2015 г. за състоянието на горите в Европа; и на данните на Комисията от първите одобрени програми за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г.

18 В оценката на Комисията от 2017 г. на мерките в областта на горското стопанство¹⁴ се заключава, че отражението на подкрепата за горите в рамките на развитието на селските райони като цяло е положително и би могло в значителна степен да допринесе за постигането на икономически, екологични и социални ползи. В нея се констатира, че подкрепата за предотвратяването и възстановяването на вреди на горите е имала най-значително отражение, като в периода 2007—2013 г. са подпомогнати около 10 млн. хектара (5 % от горите в ЕС). Подкрепата за залесяване е използвана в периода 2007—2013 г. за засаждане на 287 490 хектара нови гори (около 0,2 % от горите в ЕС).

¹⁴ Европейска комисия: [Evaluation of the forestry measures under rural development](#) (Оценка на мерките в областта на горското стопанство в рамките на развитието на селските райони)). Окончателен доклад. Alliance Environment EEIG. септември 2017 г.

Обхват и подход на одита

19 ЕСП провери дали действията на ЕС подпомагат опазването на биологичното разнообразие и борбата с изменението на климата в европейските гори. ЕСП разгледа а) въздействието на действията на Комисията в редица основни политики в областта на околната среда и на климата и б) конкретното въздействие на мерките в областта на горското стопанство, финансирани със средства на ЕС за развитието на селските райони.

20 Обхватът включи горите в ЕС и вниманието беше съсредоточено върху основните области на политиката на ЕС, посочени на [фигура 6](#). Когато става въпрос за Регламента на ЕС относно дървения материал, разгледахме само мониторинга на местния дървен материал.

21 За събиране и оценка на доказателствата ЕСП:

- провери съответното законодателство на ЕС, стратегиите, предложенията и насоките на Комисията и докладите от значение за биологичното разнообразие и изменението на климата в горите в ЕС, директивите за местообитанията и за птиците („Натура 2000“), както и Регламента на ЕС относно дървения материал;
- проведе консултации с експерти от Комисията и преразгледа документацията от три държави членки, подбрани въз основа на съществеността на разходите за финансирани със средства за развитие на селските райони мерки за горското стопанство и на разнообразието на техните видове гори: Германия (Мекленбург-Предна Померания и Саксония-Анхалт), Испания (Кастилия Ла Манча и Княжество Астурия) и Полша. Ограниченията на пътуванията поради пандемията от COVID-19 позволи посещение на място само в Германия (където посетихме финансирани от ЕС проекти);
- анализира данните за разходите за биологично разнообразие и изменение на климата в горите в ЕС, съфинансирани от ЕЗФРСР;
- организира експертна група, за да придобие повече знания в определени области и да извърши оценка на предварителните одитни констатации;
- използва въпросник към всички държави членки във връзка с 35 програми за развитие на селските райони, за да събере информация и доказателства относно тяхното изпълнение на подмерки по ЕЗФРСР за горите — по-

специално относно степента, до която тези подмерки са допринесли за опазване на биологичното разнообразие и за смекчаване на последиците от изменението на климата и за адаптация към него.

22 Периодът обхванат от настоящия одит е 2014—2020 г., който е програмният период за последната многогодишна финансова рамка. ЕСП взе също така предвид законодателните предложения на Комисията за общата селскостопанска политика (ОСП) за новия програмен период (2021—2027 г.).

23 С настоящия доклад ЕСП има за цел да улесни дискусиите относно политиките, които оказват въздействие върху горите в ЕС, да допринесе за създаването на ОСП за периода 2021—2027 г., за новата стратегия на ЕС за горите, за разработването и прилагането на предложения Европейски законодателен акт за климата, за новата стратегия на ЕС за адаптация, както и за обсъждането на Регламента на ЕС относно дървения материал.

Констатации и оценки

Основни политики на ЕС имат положително, но ограничено отражение върху горите

24 По-голямата част политиките на ЕС в областта на околната среда и климата имат отражение върху горите. ЕСП провери дали ключовите политики на ЕС в областта на околната среда и климата насърчават биологичното разнообразие и дали са насочени към борбата с изменението на климата в горите съгласно международните споразумения и целите на ЕС, определени за опазване на горите.

ЕС отчасти опазва биологичното разнообразие в своите гори

25 ЕС е подписал международни споразумения (вж. точка **07**) и следователно трябва да спазва редица цели, пряко свързани с биологичното разнообразие в горите. Освен това Договорът за ЕС призовава ЕС да работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се, наред с другото, на високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда.

26 Основните екологични разпоредби на ЕС за биологичното разнообразие са посочени в директивите за местообитанията и за птиците. Директивите изискват от държавите членки да опазват местообитанията, като определят зони, известни като зони по „Натура 2000“, както и консервационни мерки, за да запазват или възстановят техния статус. „Натура 2000“ обхваща около 23 %¹⁵ от горите в ЕС. Следните гори, разположени в зони по „Натура 2000“ са защитени (вж. **фигура 9**):

- Горите с видове местообитания, които съответстват на посочените в приложение I към Директивата за местообитанията;
- Всички гори, разположени в зони по „Натура 2000“, представляващи местообитания на видове, посочени в приложение II към Директивата за местообитанията или/и в приложение I към Директивата за птиците.

¹⁵ Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment (Картографиране и оценка на екосистемите и техните услуги: оценка на екосистемите в ЕС). Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

27 Освен това има разпоредби за защита на конкретни видове¹⁶, които се прилагат на цялата територия на държавите членки. Тези разпоредби се отнасят за защитата например на местата за почивка, размножаване и гнездене. Площта на горите, за които се отнасят тези разпоредби, обаче на практика е трудна за установяване. Съгласно Директивата за екологичната отговорност, която се прилага за горските типове местообитания от приложение I и горските местообитания на защитени видове извън „Натура 2000“, извършителите на незаконна сеч са отговорни за възстановяване на причинените от тях щети на местообитанията.

Фигура 9 — Процент на горите в ЕС във и извън рамките на зони по „Натура 2000“



Източник: ЕСП.

28 Съгласно стратегията на ЕС за биологичното разнообразие¹⁷, която се прилага във и извън защитените зони по „Натура 2000“, Комисията определя необвързващи целеви нива в различни насоки и препоръки (вж. точка 12).

29 През 2017 г.¹⁸ ЕСП обърна внимание на редица слабости в управлението на зоните по „Натура 2000“. По-специално заключихме, че държавите членки твърде често са забавили или неправилно определили своите консервационни мерки. Необходимите консервационни мерки за поддържане или възстановяване на местообитанията и тяхната флора и фауна трябва да се предприемат своевременно и да бъдат достатъчно конкретни, за да бъдат изпълнени ефективно. За целите на настоящия одит ЕСП провери 15 плана за управление по

¹⁶ Член 5 от Директива 2009/147/ЕО и членове 12 и 13 от Директива 92/43/ЕО.

¹⁷ За двете стратегии вж. бележки под линия 9 и 10.

¹⁸ Специален доклад № 1/2017: „Необходими са повече усилия за осъществяване на пълния потенциал на мрежата „Натура 2000““.

„Натура 2000“, които включват горски райони, и установи, че в 14 от тях липсват конкретни консервационни мерки (вж. [каре 3](#)). Външни оценители, с които Комисията е сключила договор, са установили, че качеството на консервационните мерки често е незадоволително.

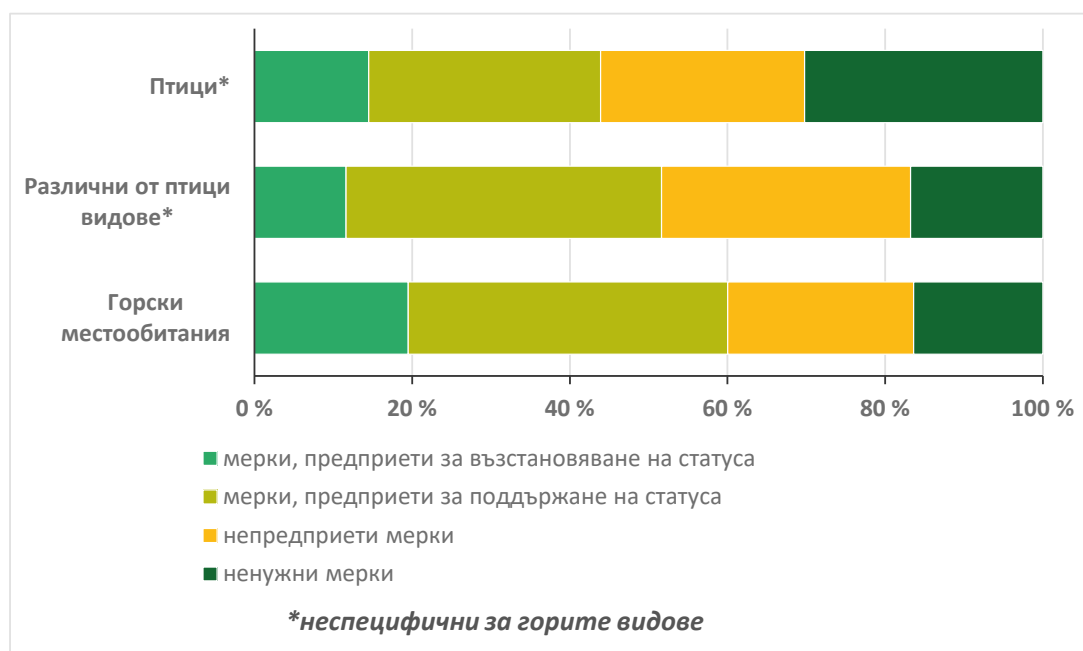
Каре 3 — Примери за неконкретизирани консервационни мерки

В Испания органите признават, че на практика вследствие на незадоволителните контакти между администрациите в областта на селското стопанство и на опазването, в планове за управление често не се предлагат конкретни консервационни мерки.

В Полша в четири от петте „програми за консервационни задачи“, които ЕСП провери, се съдържат общи и специфични цели, които не са нито конкретни, нито измерими.

30 Повечето оценки на защитените от директивата местообитания показват незадоволителен или лош природозащитен статус (85 % — вж. точка [04](#)) на горите в ЕС. ЕСП установи, че повечето консервационни мерки има за цел по-скоро да поддържат, а не да възстановяват статуса. На [фигура 10](#) са показани предприетите мерки за поддържане или възстановяване на статуса на горските местообитания и видове.

Фигура 10 — Мерки за поддържане и възстановяване на статуса



Източник: ЕСП въз основа на информацията, докладвана от държавите членки по член 12 от Директивата за птиците и член 17 от Директивата за местообитанията. Изготвени от ЕАОС и ЕТЦ-БР.

31 Комисията знае за състоянието на горите чрез информацията, докладвана от държавите членки (вж. точка **04**). В допълнение Комисията получава информация относно незадоволителното прилагане на консервационните мерки в държавите членки чрез жалби, например от НПО и понякога от други източници като разследвания на нарушения в други области. През периода 2014—2020 г. Комисията е получила повече от 900 жалби относно прилагането на директивите за местообитанията и за птиците.

32 Когато Комисията научи, че дадена държава членка не изпълнява задълженията си по двете директиви, тя може да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения (вж. примера в **каре 4**). Към януари 2021 г. все още не са приключени 13 производства за установяване на нарушения, свързани с липсата или незадоволителното качество на мерките за опазване на специалните защитени зони съгласно Директивата за местообитанията.

Каре 4 — Защита на стари гори в Полша

В съответствие с Директивата за местообитанията, през 2007 г. Комисията е одобрила определянето на зоната по „Натура 2000“ Puszcza Białowieńska (Беловежка гора) за „зона от значение за Общността“. Зоната също така е определена за „специална защитена зона“ за птици съгласно Директивата за птиците. Според Комисията Puszcza Białowieńska е една от най-добре запазените естествени гори в Европа и се характеризира с наличието на много стари дървета, по-специално някои на 100 или повече години.

През 2016 г. полският министър на околната среда разрешава за периода 2012—2021 г. почти трикратно увеличаване на добива на дървен материал в горското стопанство Białowieża, както и горски стопански дейности в зони, в които преди е било забранено всякакво вмешателство. Комисията узнава за това чрез жалба, представена от осем НПО, и чрез публично достъпна информация. Полското правителство твърди, че работата е била необходима, за да се спре разпространението на смърчовия корояд.

Считайки аргумента на Полша за неоснователен, на 20 юли 2017 г. Комисията подава жалба пред Съда на Европейския съюз за обявяване, че Полша не е изпълнила своите задължения по директивите за местообитанията и за птиците. На 17 април 2018 г. Съдът се произнася в полза на Комисията.

ЕС има законодателство за справяне с незаконната сеч, но тази практика продължава да съществува

33 Регламентът на ЕС относно дървения материал¹⁹ забранява пускането на пазара на ЕС на незаконно добит дървен материал и на изделия, получени от такъв дървен материал. По принцип незаконна сеч означава всички незаконни практики, свързани с добива или търгуването на дървен материал и изделия от дървен материал. Въведените в дадена държава членка правила за добив определят дали дървеният материал е добит незаконно.

34 За да се сведе до минимум рискът незаконно добит дървен материал да достигне до пазара, Регламентът относно дървения материал изисква от операторите да извършват надлежна проверка. За тази цел те трябва да събират информация относно вида на дървения материал, държавата на дърводобив, веригата на доставки и спазването на правилата, като оценяват всеки риск и, когато е необходимо, предприемат коригиращи действия. Комисията, държавите членки и операторите на дървен материал играят роля в прилагането на практика на Регламента относно дървения материал. На *фигура 11* са описани техните съответни отговорности.

¹⁹ Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 г. за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал.

Фигура 11 — Основни отговорности съгласно Регламента относно дървения материал

Европейска комисия
• Изготвя обзорни доклади относно проверките на държавите членки • Извършва прегледи на функционирането и ефективността на регламента • Докладва резултатите от прегледа, когато е необходимо със законодателни предложения, на Парламента и на Съвета • Гарантира ефективно прилагане на Регламента относно дървения материал и започва производства за установяване на неизпълнение на задължения, ако е необходимо
Държави членки
• Проверяват дали операторите спазват изискванията • Води регистър за естеството и резултатите от проверките, и докладва на Комисията • Установяват и прилагат ефективни, съразмерни и възпиращи санкции за неспазване • Прилагат ефективно съответното национално законодателство
Оператори
• Трябва да избягват пускането на пазара на ЕС на незаконно добит дървен материал • Създават, поддържат и редовно оценяват система за надлежна проверка • Водят регистри на доставчиците и купувачите (търговци)

Източник: ЕСП.

35 През 2016 г. Комисията извърши преглед на ефективността на Регламента относно дървения материал, като обхвана първите две години (от март 2013 г. до март 2015 г.) от неговото прилагане в държавите членки²⁰. По това време Комисията заяви, че още е твърде рано да се заключи дали регламентът е предотвратил пускането на пазара на незаконно добит дървен материал. През 2020 г. Комисията публикува доклад относно проверките на държавите членки съгласно регламента²¹. Според доклада всички държави членки спазват формалните изисквания на регламента. Комисията заключава, че въпреки този напредък са необходими непрекъснати усилия, за да се осигури еднакво и ефективно прилагане на регламента във всички държави членки. Тя установява, че броят на проверките остава нисък в сравнение с броя на операторите, и изразява съмнение, че тази ниска честота на проверките би имала възпиращ ефект. Според доклада, по изчисления в 21 държави членки има 3 042 884 местни оператори, а през двугодишния отчетен период проверки са извършени на 13 078 оператори (0,43 %). Следващият преглед на ефективността на Регламента

²⁰ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за Регламента на ЕС относно дървения материал. COM(2016) 74 final.

²¹ Двугодишен доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за периода март 2017—февруари 2019 г., за Регламента на ЕС относно дървения материал. COM(2020) 629 final.

относно дървения материал, заедно с проверка за пригодността му, е предвиден за декември 2021 г.

36 Комисията отговаря за извършването на преглед на функционирането и ефективността на Регламента на ЕС относно дървения материал. Докладването от страна на държавите членки е основният източник на информация за нейните прегледи. Регламентът за дървения материал изисква от държавите членки да предоставят информация относно прилагането му и оставя на Комисията да определи формата и процедурата чрез акт за изпълнение. Комисията не е издала акт за изпълнение, но е създаде онлайн система за докладване с цел стандартизирано събиране на информация относно проверките на държавите членки. Докладването се фокусира върху критериите за риск за подбора на операторите, броя на проверките, времето, което те отнемат, вида на записваната информация и санкциите. Докладването съгласно Регламента относно дървения материал не предоставя информацията, с която Комисията ще е в състояние да анализира качеството на мониторинговата дейност на държавите членки, националните правила, определящи незаконната сеч, или процедурите, използвани за проверки. Тя не изисква от държавите членки да доказват своите отговори с подкрепящи документи, които биха ѝ позволили да провери точността или изчерпателността на информацията.

37 ЕСП направи преглед на националните процедури за проверка на местната сеч в Германия, Испания и Полша, за да оцени съдържанието и размера на проверките и да потвърди важността на ролята на Комисията при мониторинга. Установихме, че процедурни слабости и липсващи проверки намаляват практическата ефективност на Регламента относно дървения материал (за Полша вж. [каре 4](#), а за Германия и Испания вж. [каре 5](#)).

Каре 5 — Слабости при правоприлагането от страна на държавите членки

В Саксония-Анхалт (Германия) местните оператори се проверяват основно съгласно закона за горското стопанство и закона за опазване на природата. Провинцията няма правила и процедури за проверките, основани на Регламента за дървения материал, и поради това не проверява местните оператори по този регламент.

В Мекленбург-Предна Померания (Германия) отчитат проверки на местни оператори само ако трети страни или органи докладват за възможни нарушения.

В периода 2016—2019 г. в Астурия (Испания) са проверени 12 местни оператори. През 2017 и 2018 г. не са проверени никакви местни оператори. Органите в Астурия обясняват, че по това време не са имали списък на операторите, обект на регламента.

38 Комисията редовно заседава с група от експерти от органи на държавите членки, за да обменят информация относно разкритите при проверките недостатъци, както и санкции, най-добри практики и извлечени поуки. Комисията получава и информация чрез жалби относно възможни нарушения. От 2017 г. насам тя е получила и предприела последващи действия по осем жалби за неприлагане на регламента. Ако Комисията счете, че дадена държава членка не прилага правилно Регламента относно дървения материал, тя може да поиска допълнителна информация или да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения. Досега производствата за установяване на неизпълнение на задължения се отнасят за липсата на правила и проверки на държавите членки, а в един случай — за неефективността на проверките (вж. [каре 6](#)).

39 В неотдавнашно проучване на Комисията²² се заключава, че дистанционното наблюдение може да се използва за разкриване на незаконна сеч. Дистанционното наблюдение — обикновено използването на въздушна фотография и спътникови данни — е мощен инструмент за извършване на мониторинг, защото е икономически ефективно и дава възможност за обхващане на големи площи. За да се разграничи законната от незаконната сеч,

²² Проучване относно [Monitoring of Forests through Remote Sensing \(Мониторинг на горите чрез дистанционно наблюдение\)](#). Окончателен доклад. С. Atzberger и др., за Комисията, октомври 2020 г.

дистанционното наблюдение трябва да се съчетава със записи на сечта и информация относно границите на защитени зони и концесии. Като цяло Комисията не е използвала дистанционното наблюдение за мониторинг на незаконната сеч в ЕС. Тя е използвала този подход, за да събере информация за три нарушения на директивите за местообитанията и за птиците — едно от тези производства за установяване на неизпълнение на задължения включва незаконна сеч (вж. [каре 6](#)).

Каре 6 — Дистанционното наблюдение като инструмент за правоприлагане

През 2020 г. Комисията е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения за незаконна сеч срещу Румъния²³. Според Комисията румънските органи не проверяват операторите по адекватен начин или не прилагат подходящи санкции. Освен това те са разрешили сеч, без първо да оценят въздействието върху защитени местообитания, както се изисква съгласно Директивата за местообитанията.

Комисията е анализирала и комбинирала данни от наблюдението на Земята, карти и геомаркирани снимки, за да събере доказателства за незаконната сеч в Румъния. Тя е установила, че сечта в няколко зони по „Натура 2000“ е довела да загубата на защитени горски местообитания и сериозно е разстроила видовете.

ЕС предприема стъпки за включване на горите в своите политики в областта на изменението на климата

40 Горите могат значително да допринесат за отстраняването на парниковите газове от атмосферата. През септември 2020 г. Комисията предложи увеличаване на целевото ниво за намаляване на емисиите на парникови газове за 2030 г. от най-малко 40 % на най-малко 55 % спрямо нивата от 1990 г. През декември 2020 г. Съветът прие това предложение. Новото целево ниво включва емисиите и поглъщанията на парникови газове от всички видове земеползване, включително горите. Регламентът относно земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС)²⁴ изисква от държавите членки

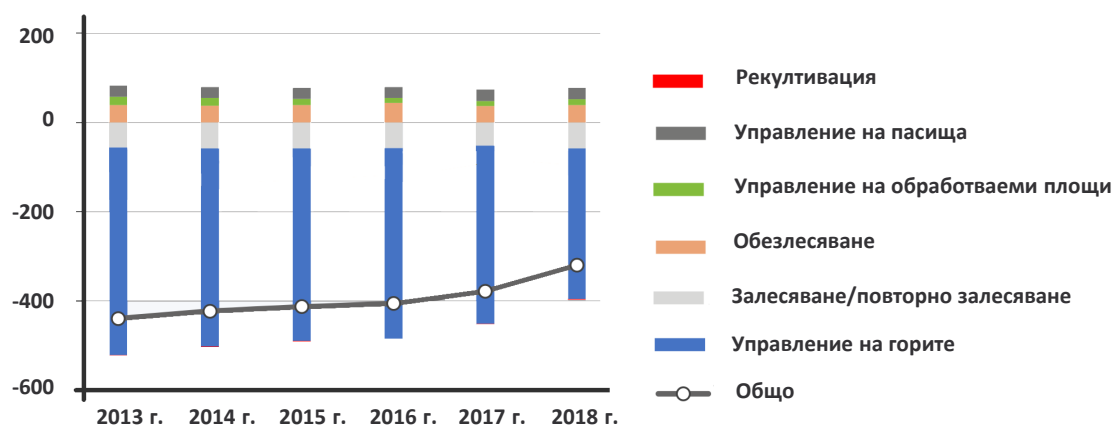
²³ Европейска комисия: Решения за установяване на нарушения. юли 2020 г.

²⁴ Регламент (ЕС) 2018/841 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в рамката в областта на климата

да спазват „правилото за недопускане на дебитиране“, съгласно което отчетените емисии на парникови газове от земеползването, промените в земеползването или горското стопанство се балансират чрез поне равностойно отчетено поглъщане на CO₂ от атмосферата в периода 2021—2030 г.

41 Данните от последните години показват спад в стойностите на поглъстителите на въглерод в ЕС (вж. [фигура 12](#)). В доклада на ЕС за напредъка на действията в областта на климата за 2020 г.²⁵ се посочва, че в периода 2013—2018 г. отчетените нетни поглъщания на атмосферен CO₂ са намалели с 28 %. Отчетените емисии са тези, записани в инвентарите до РКООНИК, които включват всички емисии от източници и поглъщания от поглъщатели от управляваните земи. Според същия доклад намаляването на стойността на поглъстителите се обяснява най-вече с увеличаването на нивата на дърводобива. Според Комисията комбинация от други фактори, включително нарастващ дял на горите, достигнали зрялост на дърводобива, и увеличаване на природните бедствия като нашествия на насекоми, бури, суши и горски пожари също са допринесли за намаляването на стойностите на поглъстителите.

Фигура 12 — Нетни емисии на CO₂ и поглъщания, докладвани на РКООНИК, ЕС-27



Бележка: Данните съответстват на нетните поглъщания, свързани със ЗПЗГС, за ЕС-27 за дейностите, отчитани съгласно втория период на поети ангажменти по Протокола от Киото.

Източник: ЕСП въз основа на Европейската комисия, Доклад на ЕС за напредъка на действията в областта на климата, ноември 2020 г.

и енергетиката до 2030 г. и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 и Решение № 529/2013/ЕС.

²⁵ Доклад на ЕС за напредъка на действията в областта на климата. Европейска комисия. ноември 2020 г.

42 Съгласно Решението за ЗПЗГС²⁶ действията за ограничаване или намаляване на емисиите следва да бъдат отразени в стратегическите документи на държавите членки относно горите. ЕСП провери стратегиите за горите за пет държави членки/региона. Установихме, че в стратегията, представената от Астурия (Испания), не са разгледани действия за смекчаване на последиците от изменението на климата, че трите останали региона в Германия и Испания не са включили количествено определени цели или показатели в своите стратегии, както и че само в полската стратегия се установява приносът на горите за смекчаване на последиците от изменението на климата (вж. **каре 7**).

Каре 7 — Примери на добри и лоши практики за смекчаване на последиците от изменението на климата в стратегиите за горите на държавите членки

Полските органи са определили цели и показатели за горското покритие, растящия запас и улавянето на въглерод. От 2005 г. насам Полша е увеличила горското покритие с 259 000 хектара.

В Испания в „*Plan Forestal de Asturias*“, който беше в сила по време на одита, не са идентифицирани потребностите, свързани със смекчаване на последиците от изменението на климата, и затова не са включени мерки за смекчаване. В него не се разглежда ролята на горите като поглъщатели на въглерод и няма посочване на потенциалната роля на горите в смекчаването на последиците от изменението на климата.

43 Директивата относно енергията от възобновяеми източници²⁷ е основна характеристика на политиката на ЕС в областта на климата, тъй като има за цел намаляване на емисиите на парникови газове чрез стимулиране на потреблението на енергия от възобновяеми енергийни източници. Целта на ЕС за енергия от възобновяеми енергийни източници (20 % от енергията от всички източници заедно до 2020 г.) доведе до увеличаване на потреблението на твърда биомаса за целите на енергетиката. Според доклад от Съвместния

²⁶ Решение № 529/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно правила за отчитане на емисиите и поглъщанията на парникови газове, дължащи се на дейности във връзка със земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, и относно информация за действията, свързани с тези дейности (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 80—97).

²⁷ Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (преработен текст) (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 82—209).

изследователски център²⁸, през 2018 г. 48 % от цялата дървесна биомаса, използвана в ЕС, е потребена като енергия — увеличение спрямо 43 % през 2010 г.

44 С Директивата относно енергията от възобновяеми източници за периода 2021—2030 г. (RED II) целевият дял на енергията от възобновяеми източници се увеличава на 32 %. С цел да се смекчи напрежението между енергийната политика на ЕС и неговите политики в областта на климата и околната среда, с нея се въведоха също така критерии за устойчивост за твърдата биомаса. Съгласно директивата до 31 януари 2021 г. Комисията трябва да предостави оперативни насоки относно необходимите доказателства за спазването на тези критерии. Комисията очаква тези насоки да бъдат приети през есента на 2021 г. Държавите членки са имали срок до 30 юни 2021 г. да транспонират директивата във вътрешното си право.

45 Горите са многофункционални и като такива обслужват различни амбиции. Стратегията на ЕС от 2012 г. за биоикономиката²⁹, актуализирана през 2018 г.³⁰, беше отговор на широката амбиция за оценяване на ефектите на множество политики — включително за енергетиката, климата, биологичното разнообразие и промишлеността — и за установяване на възможни компромиси и допълване между тях. В актуализираната стратегия са включени действия за разбиране на границите на биоикономиката — екологичните граници на моделите на производство и потребление в ЕС. Разбирането на тези граници цели да се спомогне за насърчаване на добрите практики, например във връзка с използването на горите за производство на енергия. Работата в тази област продължава.

²⁸ JRC Science for Policy Report (Доклад на Съвместния изследователски център „Наука в подкрепа на политиката“): „[Biomass production, supply, uses and flows in the European Union \(Производство, доставка, използване и потоци на биомасата в Европейския съюз\)](#)“, 2018 г.

²⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „[Иновации за устойчив растеж: биоикономика за Европа](#)“, COM(2012) 60 final.

³⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „[Устойчива биоикономика за Европа: укрепване на връзката между икономиката, обществото и околната среда](#)“, COM(2018) 673 final.

46 В областта на адаптирането към изменението на климата ЕС все още не е приел законодателство за налагане на цели или за изискване на конкретни действия от държавите членки. Няма правна рамка на ЕС, която да изисква от държавите членки да подобрят незадоволителните стратегии за адаптиране на горите. През 2013 г. Комисията представи стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата³¹. Тази стратегия не беше насочена конкретно към горите и Комисията все още не е определила общите потребности и цели за мерки за адаптация към изменението на климата в горите в ЕС.

47 Съществуват ограничени изследвания относно начините за адаптиране на горите към изменението на климата — например чрез разбиране на взаимозависимостите между изменението на климата и очакваните промени в горската растителност. Този пропуск в знанията е признат в новата стратегия на ЕС за адаптацията³². При прегледа на стратегиите в областта на изменението на климата в петте държави членки/региона, които избра за настоящия одит, ЕСП установи, че те допринасят за ограничени количествено определени целеви нива и показатели за конкретни мерки за адаптация към изменението на климата (вж. [каре 8](#)).

³¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „[Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата](#)“, COM(2013) 216 final.

³² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „[Изграждане на устойчива на климатичните изменения Европа — новата стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата](#)“ — COM(2021) 82 final.

Каре 8 — Националните органи не са определили стратегия за адаптиране на горите към изменението на климата

В Мекленбург-Предна Померания в *Aktionsplan Klimaschutz 2019* се описват областите с голям потенциал за подобрене по отношение на адаптирането към изменението на климата. За тях се дава по-подробна информация в приложения списък от предложени мерки. Въпреки това няма задължение за изпълнение на мерките с най-голям потенциал (няма срокове, нито ясно възлагане на отговорности). По време на одита никоя от тях не беше реално въведена.

В Астурия анализ на конкретните потребности във връзка с мерки за адаптация към изменението на климата в горите е извършен за последно през 2001 г.

В контекста на проверените мерки в областта на горското стопанство са пропуснати възможности за значително подобряване на биологичното разнообразие и за борба с изменението на климата

48 Фондът за развитие на селските райони е основният източник на финансиране от ЕС за горското стопанство. ЕСП провери връзката между разходите в областта на развитие на селските райони и изискването за устойчиво управление на горите. Проверихме в каква степен мерките за развитие на селските райони са допринесли за опазване на биологичното разнообразие и за смекчаване на последиците от изменението на климата и за адаптация към него. ЕСП провери също така дали Комисията и държавите членки са наблюдавали добре ефектите от мерките в областта на горското стопанство.

За извършване на разходи за горите в контекста на политиката за развитие на селските райони е необходимо да се изготвят планове за управление на горите; тяхното качество обаче варира.

49 Съгласно Регламента за развитие на селските райони едно от условията за получаване на финансиране за мерки в областта на горското стопанство е за стопанства над размер, определен от всяка държава членка, да се представи „необходимата информация от план за управление на горите или на

еквивалентен инструмент в съответствие с устойчивото управление на горите³³. Правилата на ЕС определят устойчивото управление на горите чрез препратка към общите насоки на Forest Europe от 1993 г.³⁴. За да се определи дали даден план за управление на горите е в съответствие с принципите за устойчивост, ЕСП счита, че той трябва да бъде оценен спрямо ясни икономически, социални и екологични критерии.

50 В стратегията на ЕС за горите за периода 2014—2020 г. се насърчава използването на планове за управление на горите и се посочва, че те са в основата на финансирането от ЕС за развитие на селските райони и на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г. В плановете за управление на горите следва да се определят цели за управление на горите и дейности в областта на горското стопанство и да се установява как тези цели трябва да се постигнат в определен горски район. Съображенията за биологичното разнообразие и изменението на климата следва да бъдат неразделна част от планирането и вземането на решения за управление на горите. Целта на стратегията за биологичното разнообразие до 2020 г. е, че плановете за управление на горите ще доведат до измеримо подобрене на природозащитния статус на видове и местообитания, които зависят или са повлияни от горското стопанство, в сравнение с базовия сценарий на ЕС за 2010 г.

51 Стратегията за горите за периода 2014—2020 г. изисква Комисията в тясно сътрудничество с държавите членки и заинтересованите страни да определи *„обективни, амбициозни и доказуеми критерии за устойчиво управление на горите, които да могат да се прилагат в различни видове контекст на политиката като изменение на климата, биоенергия или биоикономика, независимо от крайната употреба на биомасата“*. През юни 2014 г. Комисията създава работна група за установяване на съответните критерии и показатели. Работната група препоръчва да се използват критериите и показателите на Forest Europe, както и да се доказва устойчивото управление на горите на равнището на държавите членки.

³³ Членове 21 и 34 от [Регламент \(ЕС\) № 1305/2013](#) (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487—548).

³⁴ Втора конференция на министрите за опазване на горите в Европа, 16—17 юни 1993 г., Хелзинки/Финландия. [Резолюция Н1: Общи насоки за устойчивото управление на горите в Европа](#).

52 За първи път Forest Europe определя критерии и показатели за наблюдение на устойчивото управление на горите през 1998 г. и ги актуализира през 2015 г.³⁵ (вж. [каре 9](#)). Тези показатели биха могли да се използват за проверка на плановете за управление на горите, ако се определят прагове за разграничаване между устойчиво и неустойчиво управление на горите. Показателите служат за наблюдение на тенденциите. Комисията счита наблюдението и доказването на екологично устойчиво управление на горите за особено трудни.

Каре 9 — Показатели на Forest Europe за устойчиво управление на горите

В контекста на процеса Forest Europe са определени шест критерия и 45 показателя за устойчиво управление на горите. Един критерий „поддържане, опазване и подходящо подобряване на биологичното разнообразие в горските екосистеми“ се отнася за биологичното разнообразие и включва 10 показателя, обхващащи аспекти като обема на отпадната дървесина, броя на застрашените горски видове и многообразието на дървесните видове.

53 ЕСП провери как избраните за проверка държави членки оценяват дали даден план за управление на горите е приведен в съответствие с принципите за устойчивост. Установихме, че в Германия правилата за изготвяне на плановете за управление на горите определят прагове за възрастова структура и устойчивото използване на прираста. Германският закон за горското стопанство обхваща други екологични аспекти, но без да се определят прагове. Съгласно полския закон за горското стопанство плановете за управление на горите следва да прилагат на практика общите принципи за устойчиво управление на горите. В [каре 10](#) се описва положението в Кастилия Ла Манча и Астурия.

³⁵ Актуализирани паневропейски показатели за устойчиво стопанисване на горите.

Каре 10 — Проверки на планове за управление на горите в Кастилия Ла Манча и Астурия

Испанското законодателство изисква от централното правителство съвместно с автономните области да разработи набор от конкретни критерии за устойчивост за определяне на съдържанието на планове за управление на горите заедно с показатели за наблюдение.

През 2014 г. в Кастилия Ла Манча е одобрено ръководство, съдържащо препоръки за съдържанието на планове за управление на горите. Желаното съдържание включва например описание на приоритетите при отчитане на съвместимостта между използването на горите (за икономически, екологични и социални цели) и описание на планираните дейности при отчитане на потенциала за възобновяване на конкретен вид гори. Планове за управление на горите, които следват тези препоръки, се считат за устойчиви.

За разлика от това в Астурия терминът „устойчиво управление на горите“ не е определен. Ето защо органите в Астурия не са могли да оценят дали конкретен план е в съответствие с „устойчивото управление на горите“ или не.

54 Държавите членки не са определили прагове, за да оценят дали даден план за управление на горите е екологично устойчив или не. Така наличието на план за управление на горите не дава достатъчна увереност, че финансирането за развитие на селските райони е насочено към екологично устойчиви дейности (вж. точка 49).

Проверените мерки в областта на горското стопанство са оказали ограничено въздействие върху биологичното разнообразие и устойчивостта спрямо изменението на климата

55 Политиката на ЕС за развитие на селските райони се стреми да постигне набор от цели. Финансирането се предоставя за мерки, чието предназначение е да се насърчава конкурентоспособността, да се развиват икономиките в селските райони или да се гарантира устойчивото управление на природните ресурси заедно с действия в областта на климата. За да се гарантира устойчивото управление на природните ресурси, мерките за горското стопанство, финансирани със средства за развитие на селските райони, следва да са разработени така, че да допринасят за опазване на биологичното разнообразие и за смекчаване на последиците от изменението на климата, както и за адаптация към него. ЕСП провери до каква степен тези цели се постигат от мерките,

насочени към горското стопанство и финансирани със средства за развитие на селските райони.

56 Правилата за развитие на селските райони определят минимални изисквания по отношение на околната среда за **залесяването** (ЕЗФРСР подмярка 8.1), чиято цел е увеличаване на многообразието на дърветата и устойчивост към изменението на климата. Тези минимални изисквания по отношение на околната среда налагат използването на дървесни видове, които са устойчиви към изменението на климата или комбинация от дървесни видове, която включва (минимум 10 % широколистни дървета върху определена площ или три дървесни вида, от които най-малобройният заема минимум 10 % от площта)³⁶. Следователно, въпреки че дадена залесена площ трябва да се засажда с различни видове, на практика тя може да се състои от големи съседни площи с монокултури. Освен тези изисквания няма правила на ЕС за повишаване на устойчивостта на горите към изменението на климата.

57 ЕСП провери как избраните държави членки са приложили на практика минималните изисквания по отношение на околната среда. При осем от девет проекта за залесяване установихме, че правилата са били тълкувани като позволяващи групи от монокултури, с ограничени подобрения на биологичното разнообразие и устойчивостта (вж. примера в [каре 11](#)).

Каре 11 — Пример на проект за залесяване

В Астурия мерките в областта на горското стопанство са съсредоточени върху икономиката и засягат ниската рентабилност в сектора на горите. При проекта, който ЕСП провери, бенефициентът е засадил 37 хектара бързорастящи неместни иглолистни дървета (*Pinus radiata*) и 12 хектара широколистни (европейски бук и кестен), разпределени в девет участъка с монокултури. Едно по-добро смесване на дървесните видове би било по-полезно за биологичното разнообразие и за бъдещия потенциал на горите да издържат на изменението на климата.

³⁶ Член 6 от Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 г. за допълнение на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби (ОВ L 227, 31.7.2014 г., стр. 1—14).

58 През 2018 г. Комисията публикува своите законодателни предложения за ОСП за периода след 2020 г. Предложението за стратегическите планове по ОСП³⁷ предоставя по-голяма гъвкавост на държавите членки при разработването на схеми за подпомагане на горското стопанство. В предложението не са включени минимални изисквания по отношение на околната среда за залесяването. То обаче би позволило на държавите членки да финансират само инвестиции в залесяване, които са съвместими с целите, свързани с климата и околната среда, в съответствие с насоките на Forest Europe³⁸.

59 *Повторното залесяване* и други действия по подмярка 8.5 от ЕЗФРСР имат за цел подобряване на устойчивостта към изменението на климата и екологичната стойност на горските екосистеми. Правилата на ЕС оставят на националните органи вземането на решение относно конкретния им подход към повторното залесяване. ЕСП установи, че в четири от петте проверени програми за развитие на селските райони не са определени правила за подобряване на устойчивостта и екологичната стойност на горските екосистеми. В Полша 551 от 631 заявления за подпомагане (87 %) по подмярка 8.5 се отнасят за предпазарното прореждане на 11 до 20-годишни дървета. Тази техника увеличава растежа на оставащите дървета и цели основно подобряване на икономическата стойност на гората, а не на нейната екологична стойност.

60 ЕСП провери 15 проекта по подмярка 8.5 и установи, че осем от тях са допринесли в малка степен за устойчивостта към изменението на климата и екологичната стойност. Установихме само един проект с потенциал за голям принос. В *каре 12* са описани два противоположни проекта за повторно залесяване в Германия — един със и един без ползи за биологичното разнообразие и устойчивостта към изменението на климата.

³⁷ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2018) 392 final.

³⁸ Член 68, параграф 3, буква з) от предложението за стратегическите планове по ОСП.

Каре 12 — Германски проекти със и без ползи за горските екосистеми

В Саксония-Анхалт един проект за повторно залесяване обхваща площ от 6 хектара, която е пострадала от буря, суша и вредители, превръщайки я в устойчива към изменението на климата и биологично разнообразна смесена гора. ЕСП установи, че нови борове са засадени под стари насаждения, които са сериозно засегнати от суша и вредители, като широколистни дървета има в малки, предимно периферни участъци. Почвата е бедна на хумус и хранителни вещества. Замяната на увредени дървета със същите уязвими видове в големи участъци с монокултури не прави гората по-устойчива на изменението на климата, нито подобрява биологичното разнообразие.

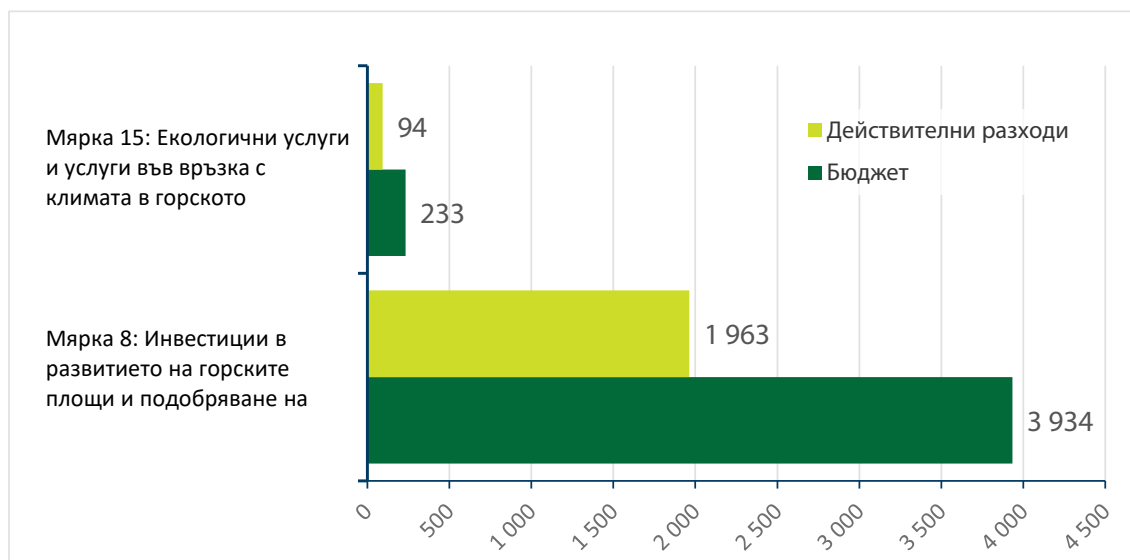
В Мекленбург-Предна Померания разрушен от буря горски район е залесен повторно със 7 500 дъба. Поради естественото подмладяване (бреза, трепетлика, бук, габър и офика) районът разполага с богата комбинация от различни видове. Налице е значителен потенциал за по-добро биологично разнообразие и за смекчаване на последиците от изменението на климата и за адаптация към него.

61 Избраните за настоящия одит държави членки и региони са определили критерии за подбор, с които да се дава приоритет на най-полезните за околната среда проекти. Например в Кастилия Ла Манча са избрали критерии за подбор за залесяване и повторно залесяване, с които се дава предимство на зони по „Натура 2000“ и райони с висок риск от ерозия. Поради умерения интерес към мерките в областта на горското стопанство обаче държавите членки са открили възможност да финансират всички допустими проекти. По тази причина на практика не са използвани критерии за подбор за насочване към проекти с потенциални ползи по отношение на биологичното разнообразие и устойчивостта към изменението на климата.

62 В своите програми за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г. държавите членки са отпуснали през февруари 2021 г. 4,166 млрд. евро за двете мерки в областта на горското стопанство (4,2 % от сумата, предвидена в бюджета за развитие на селските райони). Към този същия срок държавите членки вече са използвали 49 % от тази сума (вж [фигура 13](#)). Потенциалното въздействие е ограничено, тъй като това възлиза на едва 3 % от общите разходи на ЕС за развитие на селските райони. Освен това средствата, предвидени в бюджета и изразходвани за мерки в областта на горското стопанство, са концентрирани в няколко държави членки. В периода 2014—2020 г. пет държави (Испания,

Португалия, Обединеното кралство, Италия и Полша) са използвали 73 % от общата сума на разположение за мярка 8.

Фигура 13 — Мерки в областта на горското стопанство по ЕЗФРСР: предвидени в бюджета и действителни разходи (в млн. евро)



Източник: ЕСП. Въз основа на информацията, докладвана от държавите членки на Комисията.

63 Държавите членки декларират пред Комисията разходите по мерки, без конкретно да посочват разходите за различните подмерки. Във въпросника ЕСП поиска тази информация за двете мерки в областта на горското стопанство и за плащанията по „Натура 2000“ (мярка 12.2). Отговорите показват, че най-често използваните подмерки са били подпомагане за предотвратяване на горски пожари и други катастрофични събития, както и за залесяване. Държавите членки са използвали в по-малка степен подмерките, подпомагащи биологичното разнообразие в горите (плащания по „Натура 2000“, устойчивост и екологичната стойност на горските екосистеми, екологични услуги и услуги във връзка с климата в горското стопанство и опазване на горите) (вж. [фигура 14](#)).

Фигура 14 — Използване на различни мерки в областта на горското стопанство



Източник: ЕСП въз основа на отговорите на държавите членки на въпросника.

64 Органите на държавите членки изтъкват няколко причини защо собствениците на гори не са кандидатствали за подпомагане. Най-често срещаната причина е била бюрокрацията и сложността на схемите. Освен това наличието на директни плащания е оказало влияние върху решенията за залесяване заради предпочитанието да се продължи селскостопанската дейност и по този начин — получаването на директни плащания. За залесените площи могат да се получават преки плащания по време на периода за поемане на задължения, който е максимум 12 години. И накрая, държавите членки обясняват, че правилата на ЕС подпомагат само действителните разходи и пропуснатите доходи заради схемата за подпомагане, без поощрение за ползи за околната среда. Някои държави считат, че отчитането на екологичната стойност в процента на плащанията би могло да направи горското стопанство по-привлекателно и да спомогне за постигането на целите на ЕС за биологичното разнообразие и устойчивостта към изменението на климата.

Настоящата система за мониторинг не измерва въздействията на мерките в областта на горското стопанство върху биологичното разнообразие и върху изменението на климата

65 Регламентите предвиждат обща система за мониторинг и оценка, която да „демонстрира напредъка и постиженията на политиката за развитие на селските райони и да оцени въздействието, ефективността, ефикасността и значението на интервенциите на политиката за развитие на селските райони“³⁹. Като използват общата система, от държавите членки се изисква да оценяват и да докладват на Комисията (през 2017 г., 2019 г. и в последващата оценка) до каква степен мерките по програмите за развитие на селските райони са подпомогнали:

- 1) възстановяването, запазването и укрепването на биологичното разнообразие, включително в зони по „Натура 2000“, области с природни или други специфични ограничения, както и земеделието с висока природна стойност, както и състоянието на европейския ландшафт; и
- 2) съхраняването и поглъщането на въглерода в секторите на селското и горското стопанство.

За да отговорят на тези въпроси, държавите членки следва да използват показатели и други инструменти за оценка, като например проучвания.

66 Системата за мониторинг използва три различни вида показатели за измерване съответно на крайните продукти/услуги, непосредствените резултати и дългосрочните въздействия⁴⁰. В **таблица 1** се обобщават съответните показатели за наблюдение как мерките в областта на горското стопанство допринасят за биологичното разнообразие и за смекчаването на последиците от изменението на климата и за адаптацията към него.

³⁹ Членове 67—69 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

⁴⁰ Приложение IV към Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1305/2013 относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР (ОВ L 227, 31.7.2014 г., стр. 18—68).

Таблица 1 — Показатели за мониторинг на мерките в областта на горското стопанство

Цели	Вид показател	Показатели от значение за мерките в областта на горското стопанство
Мерки за горското стопанство	Крайни продукти	- Общо публични разходи - Общо инвестиции - Брой на действията/операциите, получаващи подкрепа - Брой на стопанствата/бенефициентите, получаващи подкрепа - Обща площ - Брой на подпомаганите операции
Цели за развитието на селските райони: - Възстановяване, опазване и укрепване на екосистемите, свързани със селското и горското стопанство - Насърчаване на ефективното използване на ресурсите и подпомагане на прехода към нисковъглеродна и устойчива на изменението на климата икономика в селското стопанство, сектора на храните и горския сектор	Резултат	- Процент на горите, обхванати от договори за управление в подкрепа на биологичното разнообразие - Процент на горите, обхванати от договори за управление с цел подобряване на управлението на водите - Процент на горите, обхванати от договори за управление с цел подобряване на управлението на почвите и/или предотвратяване на почвената ерозия - Процент от земеделските и горските земи, обхванати от договори за управление с цел подобряване на улавянето или съхранението на въглерод
Цели на ОСП: Осигуряване на устойчивото управление на природните ресурси и на дейности свързани с климата	Въздействие	Никой от показателите не измерва устойчивото управление на горите или действията в областта на климата в горите

Източник: ЕСП.

67 Показателите за крайните продукти, с които се докладва за мерки за горското стопанство, показват колко средства са разходвани, колко стопанства са подпомогнати и дела на горите, които допринасят за постигане на целите в областта на околната среда и климата. Показателите за резултатите не измерват ползите от проектите или техния принос за биологичното разнообразие и за смекчаването на последиците от изменението на климата и за адаптацията към него. Няма показатели за въздействието по отношение на горите. Предложенията на Комисията за ОСП след 2020 г. не внасят никакви значителни промени в показателите, използвани за мерките за горското стопанство и техните ползи

в областта на биологичното разнообразие и изменението на климата. За анализ на предложенията на Комисията вж. становището на ЕСП, публикувано през 2018 г.⁴¹

68 Държавите членки могат да разработват допълнителни показатели, за да измерват въздействията на своите програми за развитие на селските райони (ПРСР) върху биологичното разнообразие и изменението на климата. От избраните за настоящия одит държави членки и региони Полша и Испания (Кастилия Ла Манча) са включили допълнителни показатели по този начин (вж. *каре 13*).

Каре 13 — Допълнителни показатели в ПРСР за измерване на въздействията

В полската ПРСР е включен показател за въздействието относно количеството на погълнатия въглероден диоксид (в CO₂ еквивалент).

В Кастилия Ла Манча се използват няколко показателя за оценка на ПРСР, включително тенденцията в индекса на птиците, живеещи в горите, съхранението на въглерод в горските насаждения и задържането на въглерод в поглътители, създадени чрез залесяване.

⁴¹ Приложение I към Становище № 7/2018 на ЕСП относно предложенията на Комисията за регламенти в областта на общата селскостопанска политика за периода след 2020 г.

Заклучения и препоръки

69 Горите в ЕС са многофункционални и допринасят за изпълнението на екологични, икономически и социални цели. Устойчивите практики на управление са от ключово значение за запазване на биологичното разнообразие и за борбата срещу изменението на климата в горите.

70 Настоящият одит е съсредоточен върху усилията на ЕС за опазване на биологичното разнообразие и борбата срещу изменението на климата в европейските гори. ЕСП установи, че в областите, в които ЕС е напълно компетентен да действа, Комисията е могла да предприеме по-решителни действия, за да допринесе за защитата на горите в ЕС.

71 ЕС е одобрил директивите за местообитанията и за птиците, а Комисията е приела няколко стратегии за справяне с незадоволителното състояние на биологичното разнообразие и на природозащитния статус на горите в ЕС. Съгласно тези стратегии ролята на Комисията за опазване на горското биологично разнообразие се ограничава до определянето на необвързващи целеви нива и издаването на насоки и препоръки (вж. точки [25—28](#)). За много от защитените зони по „Натура 2000“, обхванати от нашия одит, липсват специфични мерки за опазване на горските райони (вж. точки [29—32](#)).

72 Регламентът относно дървения материал има за цел да се прекрати незаконната сеч в ЕС. ЕСП установи, че Комисията не е анализирала качеството на извършените от държавите членки проверки на националните оператори, нито е преразгледала техните определения за незаконна сеч. На практика процедурните слабости и липсата на проверки намаляват ефективността на Регламента относно дървения материал (вж. точки [33—38](#)). Комисията не използва по последователен начин дистанционното наблюдение, въпреки че то предлага голям потенциал за икономически ефективен мониторинг в големи райони (вж. точка [39](#)).

73 ЕС обръща все по-голямо внимание на горите в своите политики в областта на изменението на климата. Проблемите, свързани с изменението на климата, които засягат горите, присъстват както в Директивата за енергията от възобновяеми източници, така и в Регламента относно земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (вж. точки [40—44](#)). Въпреки това по-слабо са взети предвид проблеми като адаптирането на горите към изменението на климата и определянето на екологични граници за използването на горите за производство на енергия. Ограничените знания и недостатъчното

информация са повлияли на усилията за прилагане на биоикономиката и една по-ясно насочена стратегия за адаптиране към изменението на климата (вж. точки 45—47).

74 ЕС осъществява финансовото подпомагане за горското стопанство главно чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Разходите за мерки в областта на горското стопанство възлизат на практика на 3 % от всички разходи за развитие на селските райони. Едно от условията за получаване на финансиране по ЕЗФРСР е, че стопанства над размер, определен от всяка държава членка, трябва да имат план за управление на горите или еквивалентен инструмент в съответствие с устойчивото управление на горите. ЕСП установи, че наличието на план за управление на горите не дава достатъчна увереност за това дали финансирането за развитие на селските райони е насочено към екологично устойчиви дейности (вж. точки 49—54). Мерките за развитие на селските райони оказват слабо въздействие върху горското биологично разнообразие и устойчивостта към изменението на климата отчасти поради скромните разходи за горите и слабостите в разработването на мерките. Законодателните предложения за общата селскостопанска политика след 2020 г. дават на държавите членки повече гъвкавост при разработването на схеми за подпомагане на горското стопанство (вж. точки 55—64). Европейската сметна палата заключи, че общата система на ЕС за мониторинг не измерва въздействието на мерките в областта на горското стопанство върху биологичното разнообразие и изменението на климата (вж. точки 65—68).

Препоръка 1 — Подобряване на приноса за биологичното разнообразие и борбата срещу изменението на климата в горите

Комисията следва да изготви и да приложи план за действие:

- а) за да преразгледа приемането и прилагането на консервационни мерки за горите в ЕС;
- б) за да събира и разпространява знания между държавите членки за това как да адаптират горите към изменението на климата в съответствие с новата стратегия на ЕС за адаптация.

Срок за изпълнение: 2023 г.

Препоръка 2 — Засилване на борбата срещу незаконната сеч

Комисията следва:

- а) да направи оценка на потенциала за изготвяне на законодателни предложения, чиято цел да бъде подобряване на прегледът ѝ на извършваните от държавите членки проверки на спазването на Регламента относно дървения материал;
- б) да разшири използването на геопространствени разузнавателни данни, включително техники за дистанционно наблюдение, и да насърчи използването от държавите членки на геопространствени разузнавателни данни, за да се гарантира по-добре спазването на изискванията на ЕС по отношение на управлението на горите и борбата с незаконната сеч.

Срок за изпълнение: 2023 г.

Препоръка 3 — Подобряване на насочеността на финансираните със средства по линия на развитието на селските райони мерки за горското стопанство относно биологичното разнообразие и изменението на климата

Комисията следва да гарантира, че:

- а) финансираните действия в областта на горското стопанство се осъществяват в съответствие с устойчивото управление на горите;
- б) разполага с подходяща информация, която ѝ позволява да оцени приноса на финансираните от ЕС мерки в областта на горското стопанство за запазване на биологичното разнообразие, за смекчаване на последиците от изменението на климата и за приспособяването на горите към това изменение.

Срок за изпълнение: 2023 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Само Йереб — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 14 юли 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne

Председател

Съкращения

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони.

ЗПЗГС: Земеползване, промени в земеползването и горско стопанство.

ОСП: Обща селскостопанска политика.

ПРСР: Програма за развитие на селските райони.

РКООНИК: Рамкова конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата.

Речник на термините

„Натура 2000“: Мрежа от защитени зони за редки и застрашени животински видове и някои редки видове природни местообитания, защитени съгласно правото на ЕС.

„Хоризонт 2020“: Програмата на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г. Последвана през януари 2021 г. от програмата „Хоризонт Европа“ за периода 2021—2027 г.

Forest Europe: Кратко наименование на конференцията на министрите за опазване на горите в Европа — структура за междуправителствен диалог и сътрудничество в областта на политиките за горите между 46 европейски държави и ЕС.

Биоикономика: Икономиката, основана на използването на биологични ресурси както от сушата, така и от морето, за кръг от продукти, включително храни и фуражи, материали и енергия. По-всеобхватно определение на този термин се съдържа в [стратегията на ЕС за биоикономика](#).

Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони: Фонд на ЕС за финансиране на участието на ЕС в програми за развитие на селските райони.

Европейски фонд за регионално развитие: Фонд на ЕС, който укрепва икономическото и социалното сближаване в ЕС чрез финансиране на инвестиции за намаляване на различията между регионите.

Екосистемни услуги: Преките и непреките ползи, които хората извличат от екосистемите; тези ползи могат да бъдат икономически, екологични и социални.

Земеползване, промени в земеползването и горско стопанство: Сектор за инвентаризация на парниковите газове, който обхваща емисиите и поглъщанията на парникови газове, произтичащи от прякото, предизвикано от човека земеползване, промени в земеползването и горски дейности.

Инструмент за финансиране на природен капитал на ЕИБ: Финансов инструмент, създаден от Комисията и ЕИБ за предоставяне на заеми и техническа подкрепа за проекти, които могат да имат положително въздействие върху биологичното разнообразие и/или адаптацията към изменението на климата.

Конвенция на Организацията на обединените нации за биологичното

разнообразие: Многостранен договор за опазване на биологичното разнообразие, устойчивото използване на неговите компоненти и справедливото и еднакво споделяне на ползите от използването на генетичните ресурси.

Кохезионен фонд: Фонд на ЕС за намаляване на икономическите и социалните различия в ЕС чрез финансиране на инвестиции в държави членки, в които brutният национален доход на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

Многогодишна финансова рамка: Разходният план на ЕС, в който се определят приоритети (въз основа на цели на политиката) и тавани, обикновено за седем години. МФР осигурява структурата, в рамките на която се определят годишните бюджети на ЕС, и определя тавани за всяка категория разходи. Настоящата МФР обхваща периода 2021—2027 г.

Наблюдение на Земята: Събирането на информация за физичните, химичните и биологичните системи на планетата Земя чрез технологии за дистанционно наблюдение, обикновено включващо спътници, носещи предаващи изображения устройства.

Надлежна проверка: Извършване на управление на риска, за да се намали до минимум рискът от пускане на незаконно добит дървен материал на пазара на ЕС. Надлежната проверка се състои от мерки и процедури, осигуряващи достъп до цялата съответна информация; процедури за оценка на риска; и подходящи и пропорционални мерки и процедури за намаляване на риска до незначителен.

Обща селскостопанска политика: Общата единна политика на ЕС в областта на селското стопанство, която включва субсидии и редица други мерки, разработени, за да гарантират продоволствена сигурност, да осигурят добър жизнен стандарт на земеделските стопани в ЕС, да насърчават развитието на селските райони и да опазват околната среда.

Поглътител на въглерод: Гора, океан или друга природна среда, разглеждана от гледна точка на способността ѝ да поглъща въглероден диоксид от атмосферата.

Проверка за пригодност: Оценка за установяване на припокривания, пропуски, несъответствия или неактуални мерки в регулаторната рамка на дадена област на политиката.

Програма LIFE: Финансовият инструмент, който подпомага изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата чрез съфинансиране на проекти в държавите членки.

Програма за развитие на селските райони: Набор от одобрени от Комисията национални или регионални многогодишни цели и действия за прилагането на политиката на ЕС за развитие на селските райони.

Програмен период: Периодът, в рамките на който се планира и изпълнява дадена разходна програма на ЕС.

Производство за установяване на нарушение: Процедура, чрез която Комисията предприема действия срещу държава членка на ЕС, която не спазва своите задължения, произтичащи от законодателството на ЕС.

Рамкова конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата: Международен договор за предотвратяване на „опасна“ човешка намеса в климатичната система.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

График

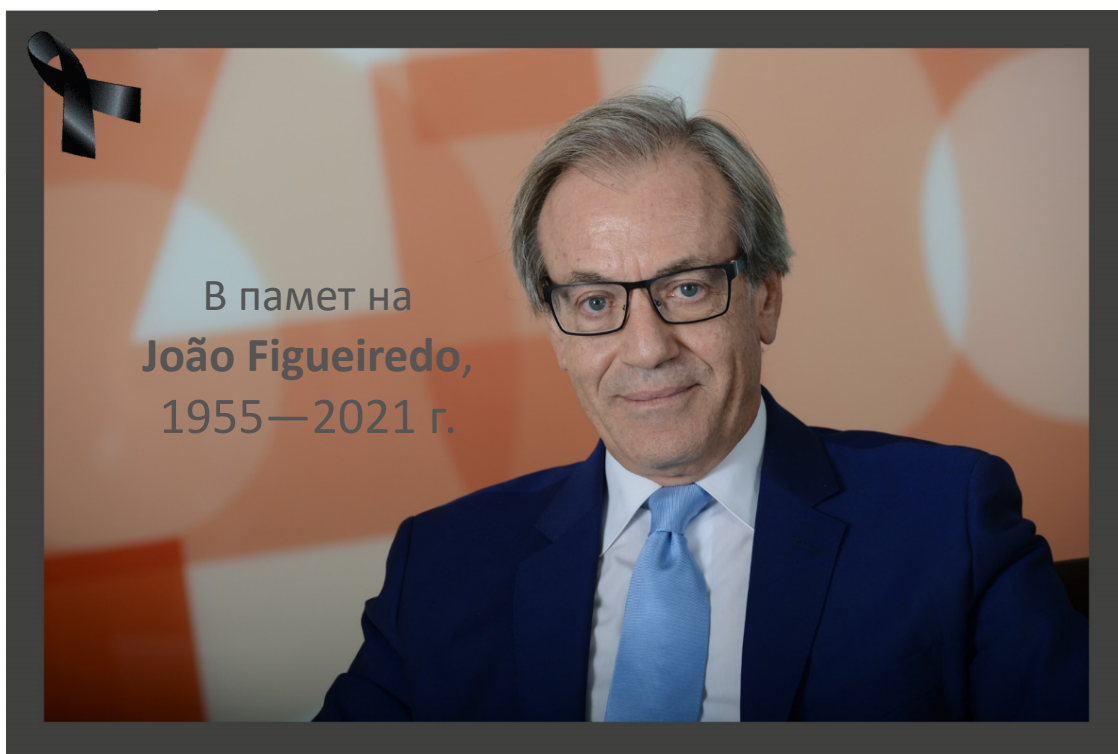
<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП João Figueiredo със съдействието на Paula Betencourt — ръководител на неговия кабинет, и Quirino Mealha — аташе в кабинета; Robert Markus — главен ръководител; Maria Eulàlia Reverté I Casas — ръководител на задача; Päivi Piki — заместник-ръководител на задача; Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie и Joachim Otto — одитори. Thomas Everett предостави езикова помощ, а Marika Meisenzahl предостави графична помощ.

В памет на João Figueiredo, 1955—2021 г.



АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2021 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано по [„Creative Commons Attribution 4.0 International“ \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Каре 1: Използването от даден правен субект на логото за ЦУР, включително цветното колело, и иконите, не означава одобрение от страна на Организацията на обединените нации на този правен субект, неговите продукти или услуги, нито на планираните му дейности.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтовете на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейската сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6804-2	1977-5814	doi:10.2865/724511	QJ-AB-21-023-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-6784-7	1977-5814	doi:10.2865/798591	QJ-AB-21-023-BG-Q

Горите в ЕС са многофункционални и спомагат за постигането на екологични, икономически и социални цели. Въпреки че през последните 30 години горското покритие се е увеличило, състоянието на горите се влошава. Практиките за устойчиво управление са от ключово значение за запазването на биологичното разнообразие и за справянето с изменението на климата в горите. Европейската сметна палата (ЕСП) установи, че в областите, в които ЕС е изцяло компетентен да действа, Комисията е можела да предприеме по-решителни стъпки, за да допринесе за опазването на горите в ЕС. ЕСП отправя препоръки към Комисията за подобряване на този принос, засилване на борбата с незаконната сеч и подобряване на насочеността на мерките за развитие на селските райони в горското стопанство към биологичното разнообразие и борбата с изменението на климата.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Твитър: @EUAuditors