

Tematsko izvješće

Financijska sredstva EU-a za bioraznolikost i klimatske promjene u šumama EU-a:

pozitivni, ali ograničeni rezultati



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I-V
Uvod	01-18
Zašto su šume EU-a važne	01-03
Glavni trendovi u šumama	04-06
Mjere u području šuma na globalnoj razini i na razini EU-a	07-13
Politika ruralnog razvoja najveći je izvor financiranja sredstvima EU-a za šume	14-18
Opseg revizije i revizijski pristup	19-23
Opažanja	24-68
Ključne politike EU-a imaju pozitivan, ali ograničen učinak na šume	24-47
EU u svojim šumama djelomično štiti bioraznolikost	25-32
Postoji zakonodavstvo EU-a kojim se uzima u obzir pitanje nezakonite sječe, ali ta se praksa i dalje pojavljuje	33-39
EU poduzima korake za uključivanje šuma u svoje politike o klimatskim promjenama	40-47
Mjerama za šumarstvo koje je Sud ispitao nisu iskorištene prilike za znatno poboljšanje bioraznolikosti i borbe protiv klimatskih promjena	48-68
Za upotrebu financijskih sredstava namijenjenih ruralnom razvoju u području šuma potrebno je razraditi planove gospodarenja šumama, ali njihova je kvaliteta neujednačena	49-54
Mjere za šumarstvo koje je Sud ispitao imale su ograničen učinak na bioraznolikost i otpornost na klimatske promjene	55-64
Trenutačnim sustavom za praćenje ne mjere se učinci mjera za šumarstvo na bioraznolikost i klimatske promjene	65-68
Zaključci i preporuke	69-74
Pokrate i skraćeni nazivi	

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I Šume EU-a imaju višefunkcionalnu ulogu – služe u okolišne, gospodarske i društvene svrhe. Prakse održivog gospodarenja ključne su za očuvanje bioraznolikosti i borbu protiv klimatskih promjena u šumama.

II Šume pokrivaju područja slična poljoprivrednim područjima te se njihova površina posljednjih 30 godina povećava. Iznos financijskih sredstava izdvojenih iz proračuna EU-a za šumska područja mnogo je manji od iznosa izdvojenog za poljoprivredu – riječ je o manje od 1 % proračuna ZPP-a – te su sredstva usmjerena na pružanje potpore za mjere očuvanja te potpore za sadnju i obnovu šumskih zemljišta. Iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) isplaćuje se 90 % financijskih sredstava EU-a za šumarstvo. Međunarodne obveze EU-a u tom području uključuju borbu protiv nezakonite sječe i zaštitu bioraznolikosti. Cilj je ovog izvješća olakšati rasprave o politikama koje utječu na šume EU-a.

III Ova revizija bila je usmjerena na napore koje EU ulaže u zaštitu bioraznolikosti i borbu protiv klimatskih promjena u šumama EU-a. Ukupno gledajući, Sud je zaključio da je u područjima u kojima EU ima punu nadležnost utjecao pozitivno, ali ograničeno na zaštitu bioraznolikosti i borbu protiv klimatskih promjena u šumama EU-a.

IV U nastavku se iznose glavni nalazi Suda.

- (a) EU je odobrio Direktivu o staništima i Direktivu o pticama te je Komisija donijela nekoliko strategija za rješavanje problema nezadovoljavajućeg stanja bioraznolikosti i očuvanosti šuma EU-a. Sud je utvrdio da je kvaliteta mjera očuvanja za šumska staništa na koja se odnose te direktive i dalje problematična.
- (b) Cilj je Uredbe o drvnj sirovini spriječiti nezakonitu sječu u EU-u. Sud je utvrdio da Komisija nije procijenila kvalitetu provjera koje su provodile države članice. Komisija ne upotrebljava daljinsko istraživanje na dosljedan način iako ono ima veliki potencijal za isplativo praćenje velikih područja.
- (c) EU u svojim politikama o klimatskim promjenama u sve većoj mjeri uzima u obzir šume. Zabrinutost zbog klimatskih promjena u šumama izražava se i u Direktivi o obnovljivoj energiji i u Uredbi LULUCF. Međutim, pitanja kao što su prilagodba šuma klimatskim promjenama i uspostava ekoloških ograničenja u pogledu uporabe šuma za energiju razrađena su u manjoj mjeri. Ulaganje napora u bolje usmjeravanje strategija prilagodbe šumskih zemljišta klimatskim promjenama otežano je zbog nedostatka znanja i informacija.

- (d) EU usmjerava financijsku potporu za klimatske promjene povezane sa šumarstvom i mjere za bioraznolikost uglavnom preko EPFRR-a. Sud je utvrdio da se, sveukupno gledajući, pravilima i postupcima u okviru EPFRR-a ne jamči veća bioraznolikost i otpornost na klimatske promjene. Zakonodavnim prijedlozima za ZPP za razdoblje nakon 2020. državama članicama pruža se veća fleksibilnost u izradi programa potpore u šumarstvu te se njima ne uklanjaju navedeni nedostaci. Zajedničkim sustavom EU-a za praćenje ne mjere se učinci mjera za šumarstvo na bioraznolikost i klimatske promjene.

V Sud na temelju tih nalaza iznosi preporuke za:

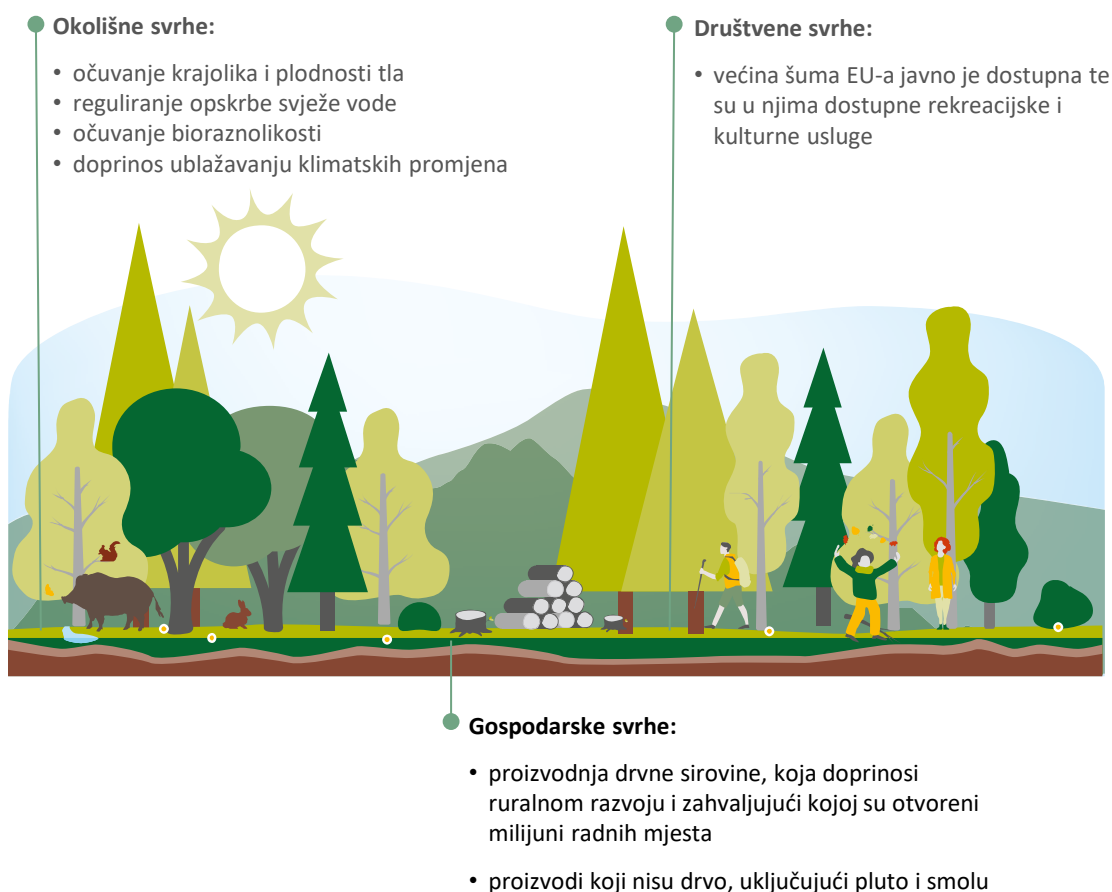
- povećanje doprinosa EU-a bioraznolikosti i borbi protiv klimatskih promjena u šumama EU-a;
- jačanje borbe protiv nezakonite sječe; i
- povećanje usmjerenosti mjera za šumarstvo u okviru ruralnog razvoja na bioraznolikost i klimatske promjene.

Uvod

Zašto su šume EU-a važne

01 Šume i ostalo šumovito područje čine gotovo 180 milijuna hektara površine EU-a, čime pokrivaju 45 % njegove ukupne kopnene površine. Prema podacima Eurostata površina šuma EU-a u razdoblju 1990. – 2020. povećala se za 10,2 milijuna hektara¹. Šume EU-a imaju višefunkcionalnu ulogu – služe u okolišne, gospodarske i društvene svrhe (vidjeti [sliku 1.](#)). Privatni subjekti posjeduju 60 % šuma EU-a, a 2017. je bruto šumarska proizvodnja, uključujući sječu, dosegla vrijednost veću od 55 milijardi eura.

Slika 1. – Šume EU-a imaju višefunkcionalnu ulogu



Izvor: Sud.

¹ Eurostat: „Agriculture, forestry and fishery statistics”, izdanje za 2020.

02 Šume su dom mnogim vrstama i na njih otpada gotovo 90 % svjetske kopnene bioraznolikosti. Bioraznolikost je bogatija u starijim šumama koje imaju znatno veću količinu mrtvog drva i veću strukturnu složenost. Također je u pravilu bogatija u šumama s malom količinom ljudske intervencije. Mali dio europskih šuma ostao je u primarnom stanju, pri čemu ljudsko djelovanje utječe na više od 95 % šuma EU-a. Šume su klasificirane prema stupnju ljudske intervencije: netaknute šume (2,4 %), poluprirodne šume (93,2 %) i nasadi (4,4 %) ².

03 Zdrave šume doprinose borbi protiv klimatskih promjena jer vežu ugljikov dioksid iz atmosfere. Europa je suočena sa sve većim rizicima od narušavanja šuma zbog učinaka klimatskih promjena, kao što su šumski požari, suše, oluje, porast razine mora ili pojava i širenje (novih) nametnika i bolesti. Time se stavlja pod pritisak kapacitet šuma da funkcioniraju kao ponor ugljika. Od otpornih šuma očekuje se da ti učinci na njih ne utječu i da one zahvaljujući tome mogu očuvati uobičajenu razinu sekvestracije ugljika. Prakse i planiranje gospodarenja šumama postaju sve važniji za stvaranje otpornih šuma.

Glavni trendovi u šumama

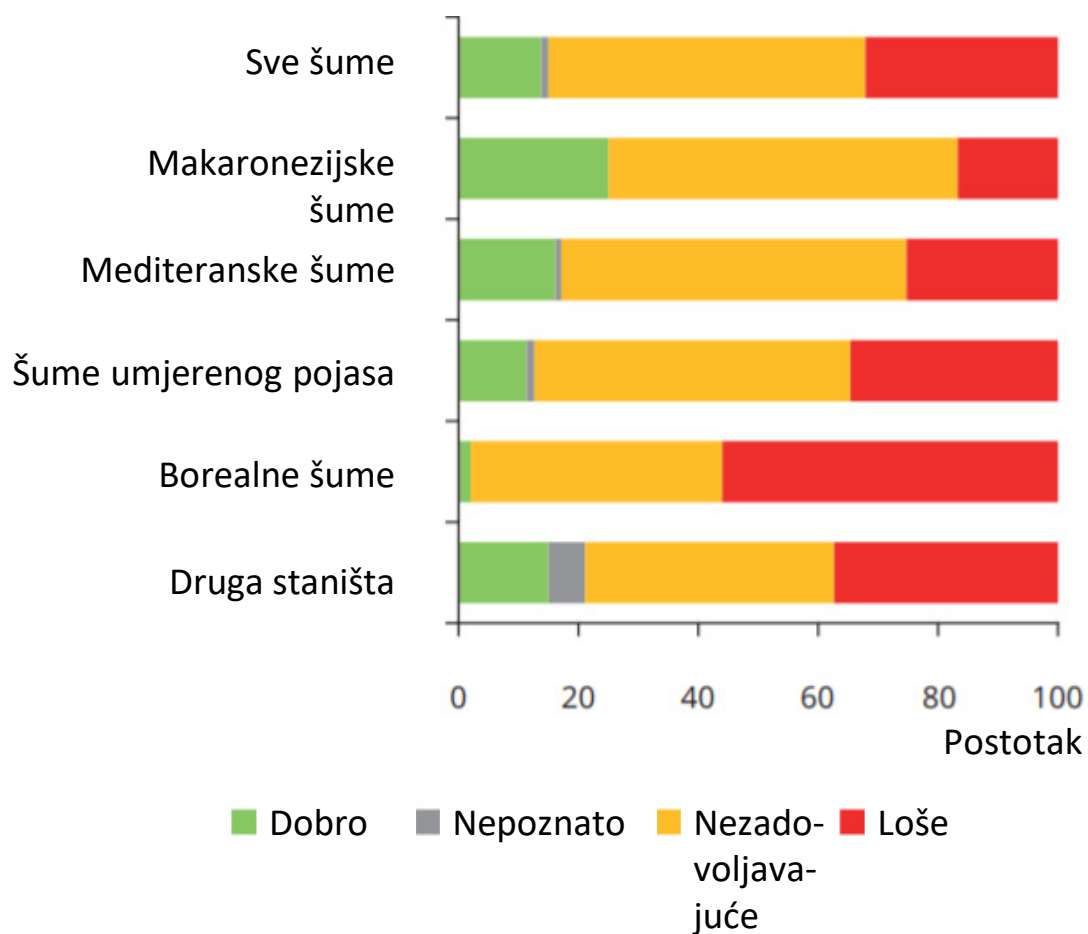
04 U izvješću o stanju europskih šuma iz 2020. ³ zaključeno je da se „stanje europskih šuma u prosjeku pogoršava”. Druga izvješća i podatci država članica potvrđuju da je stanje očuvanosti šuma sve lošije. U izvješću Europske agencije za okoliš o stanju prirode u EU-u („State of nature in the EU”) za razdoblje 2013. – 2018. ⁴ razmatra se stanje očuvanosti šumskih staništa i vrsta zaštićenih na temelju Direktive o pticama i Direktive o staništima. Za sve šume najčešće je stanje „nezadovoljavajuće” (54 %) ili „loše” (31 %), a najmanje je često stanje „dobro” (14 %) (*slika 2.* prikazuje podjelu po šumskim regijama).

² „State of Europe’s Forests 2020”. Forest Europe.

³ „State of Europe’s Forests 2020”. Forest Europe.

⁴ Izvješće EEA-e br. 10/2020.

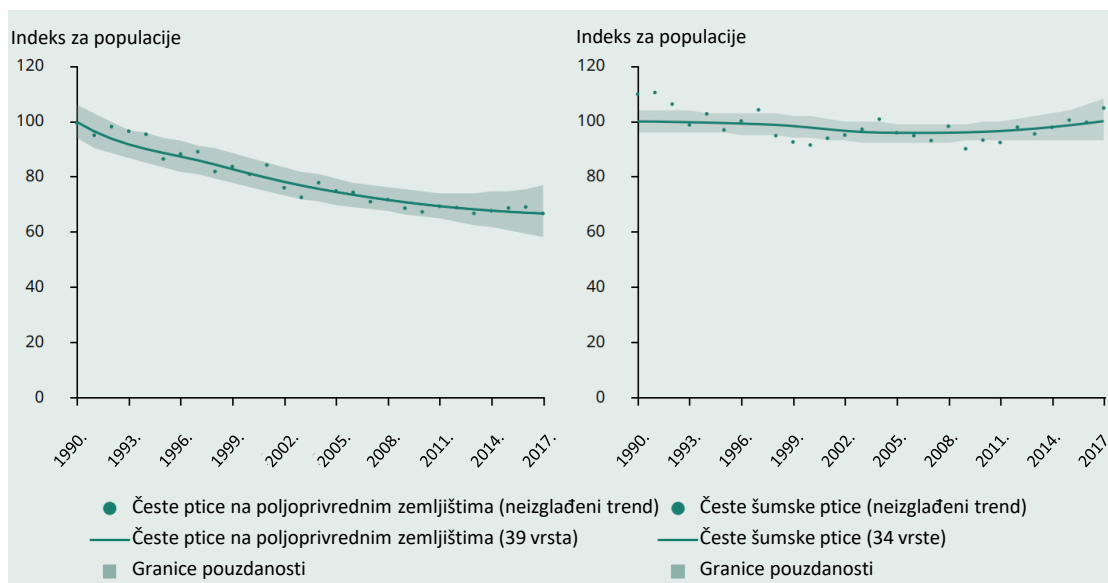
Slika 2. – Stanje očuvanosti šuma po regijama 2018.



© EEA, 2020., izvješće EEA-e br. 10/2020, na temelju izvješća država članica u skladu s člankom 17. Direktive o staništima i postotnih vrijednosti iz procjena koje je izradio EU.

05 Stanje je bolje u pogledu određenih elemenata razina bioraznolikosti u šumama: indeks čestih šumskih vrsta ptica u EU-u smanjio se za 3 % u razdoblju 1990. – 2011., ali se otad vratio na prijašnju razinu (vidjeti [sliku 3.](#)).

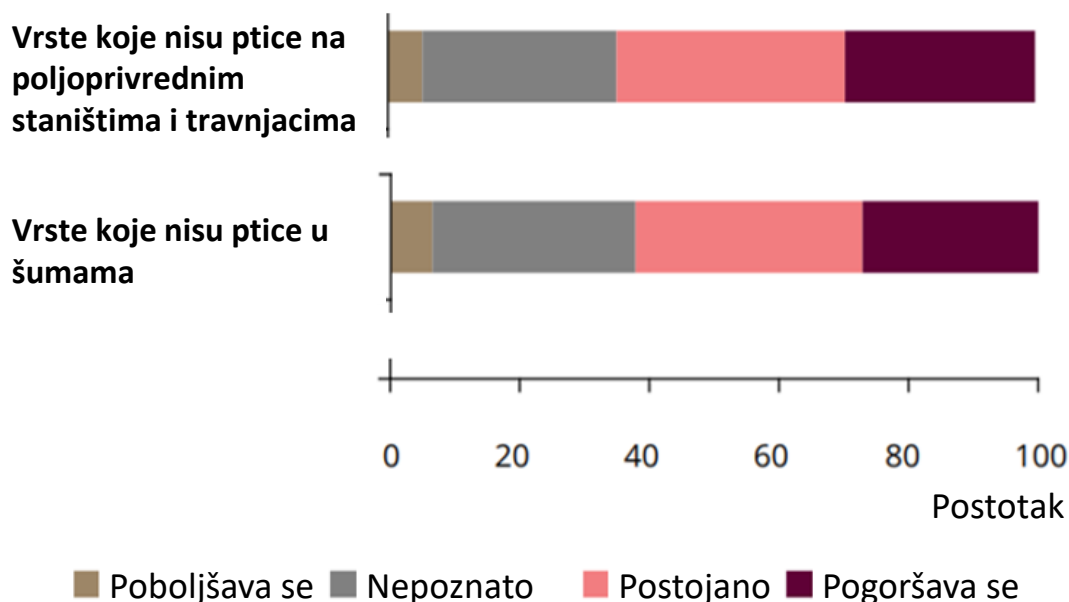
Slika 3. – Indeks ptica pokazuje bolje rezultate u šumama nego na poljoprivrednim zemljištima



© EEA, 2020., izvješće EEA-e br. 10/2020.

06 Kad je riječ o trendu u pogledu šumskih vrsta koje nisu ptice, stanje se poboljšava u samo 6 % slučajeva, dok se u 27 % slučajeva pogoršava (vidjeti [sliku 4.](#)).

Slika 4. – Slični trendovi za šumske i nešumske vrste koje nisu ptice



© EEA, 2020., izvješće EEA-e br. 10/2020.

Mjere u području šuma na globalnoj razini i na razini EU-a

07 Međunarodne obveze EU-a u ovom području utvrđene su Konvencijom Ujedinjenih naroda o biološkoj raznolikosti te Programom održivog razvoja do 2030. i njegovim ciljem održivog razvoja br. 15. (vidjeti [okvir 1.](#)).

Okvir 1. – Ciljne vrijednosti utvrđene u međunarodnim obvezama koje se odnose na bioraznolikost u šumama



5. ciljna vrijednost

Do 2020., stopa gubitka svih prirodnih staništa, uključujući i šume je, u najmanju ruku, prepolovljena i, gdje je to izvedivo, dovedena blizu nule, a stupanj degradacije i fragmentacije značajno je smanjen.

7. ciljna vrijednost

Do 2020. područja namijenjena poljoprivredi, akvakulturi i šumarstvu održivo se upotrebljavaju, uz jamčenje očuvanja biološke raznolikosti.



Cilj održivog razvoja br. 15.

Zaštita, obnova i promicanje održive uporabe kopnenih ekosustava, održivo gospodarenje šumama, borba protiv dezertifikacije, zaustavljanje degradacije tla i poništavanje njezinih učinaka te zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti.

08 U drugim međunarodnim konvencijama koje su relevantne za šume naglasak se stavlja na biološku raznolikost, klimatske promjene i dezertifikaciju. To su, među ostalim, Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) i Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije. Ministarska konferencija o zaštiti šuma u Europi, poznata i kao *Forest Europe*, dobrovoljni je politički proces na visokoj razini kojim se diljem kontinenta nastoji potaknuti međuvladin dijalog i suradnja u području politika povezanih sa šumama. U okviru tog procesa razvijaju se zajedničke strategije za 47 potpisnica (46 zemalja i Europsku uniju) kako bi se šume zaštitile i njima se održivo upravljalo.

09 U članku 3. Ugovora o EU-u navodi se da EU mora raditi na održivom razvoju Europe koji se, među ostalim, temelji na visokoj razini zaštite okoliša i poboljšanju kvalitete okoliša. Na šume utječe nekoliko politika EU-a. Gospodarenje šumama te njihovo očuvanje, prilagodba klimatskim promjenama i održiva uporaba šuma jedni su od ključnih ciljeva ruralnog razvoja u okviru zajedničke poljoprivredne politike, kao i politika o okolišu, klimatskim promjenama, trgovini i unutarnjem tržištu, istraživanju, industriji i energiji (vidjeti [sliku 5.](#)).

Slika 5. – Koje politike utječu na šume EU-a?



Izravan učinak



Neizravan učinak

Izvor: Sud, na temelju izvješća „European forest ecosystems – State and trends” (EEA, 2015.).

10 U svakom od navedenih područja politika primjenjuju se različiti skupovi alata: zakonodavstvo, neobvezujući dokumenti o relevantnim politikama (npr. strategije i smjernice) te subvencije iz proračuna EU-a. Financijskim sredstvima EU-a u ovom području obično upravlja Komisija u suradnji s državama članicama (npr. sredstvima za ruralni razvoj). Na [slici 6.](#) sažeto su prikazana glavna obilježja strategija i programa EU-a koji se odnose na šume, uključujući uloge i odgovornosti glavnih aktera.

Slika 6. – Glavni instrumenti EU-a namijenjeni očuvanju bioraznolikosti i borbi protiv klimatskih promjena u šumama



* Obveze u okviru EPFRR-a primjenjuju se samo na primatelje financijskih sredstava iz EPFRR-a.

Izvor: Sud.

11 Komisija je 2013. objavila strategiju EU-a za šume i sektor koji se temelji na šumama za razdoblje 2014. – 2020.⁵ kao okvir za cjelokupno oblikovanje politika povezanih sa šumama koje se donose u EU-u, uključujući politike u području ruralnog razvoja, okoliša i klime. U **okviru 2.** prikazani su ciljevi strategije za 2020. godinu. Komisija planira objaviti novu strategiju 2021. godine.

Okvir 2. – Ciljevi strategije za šume do 2020.

Osigurati i dokazati da se svim šumama u EU-u gospodari u skladu s načelima održiva gospodarenja šumama i da je doprinos EU-a promicanju održiva gospodarenja šumama i smanjenju deforestacije na globalnoj razini ojačan, čime se:

- pridonosi uravnoteženju raznih funkcija šume, zadovoljenju potražnje i pružanju vitalnih usluga ekosustava;
- osigurava osnova da šumarstvo i cijeli lanac vrijednosti koji se temelji na šumama budu konkurentni i održivi sudionici u biogospodarstvu.

12 EU nije postavio posebne ciljeve ili ciljne vrijednosti za bioraznolikost šuma ili zdravlje šuma. Međutim, sljedeći opći ciljevi odnose se i na šume:

- Ciljevi su Direktive o staništima⁶ i Direktive o pticama⁷ održavanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore koji su od interesa Zajednice ili povrat u takvo stanje⁸ te zaštita divljih vrsta ptica koje prirodno obitavaju na području EU-a. Otprilike 50 % područja mreže Natura 2000. čine šume.
- Cilj je strategije EU-a za bioraznolikost do 2020.⁹, u skladu s obvezama EU-a utvrđenima Konvencijom Ujedinjenih naroda o biološkoj raznolikosti (vidjeti odlomak **07.**), do 2020. zaustaviti gubitak biološke raznolikosti i degradaciju

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom odboru i Odboru regija: „Nova Strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama”, COM(2013) 659 final.

⁶ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ (SL L 206, 22.7.1992., str. 7. – 50.).

⁷ Direktiva 2009/147/EZ (SL L 20, 26.1.2010., str. 7. – 25.).

⁸ Članci 2. i 3. Direktive 92/43/EEZ te članak 1. Direktive 2009/147/EZ.

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020”, COM/2011/0244 final.

usluga ekosustava u EU-u te ih obnoviti gdje god je to moguće i istodobno povećati doprinos EU-a sprječavanju gubitka biološke raznolikosti u svijetu.

- U strategiji EU-a za bioraznolikost do 2030.¹⁰ navodi se da će „Komisija [...] od država članica zatražiti da, uz njezinu potporu, poboljšaju provedbu postojećeg zakonodavstva unutar jasno zadanih rokova. Konkretno, od država članica [zatražit će] da se pobrinu da do 2030. ne dođe do pogoršanja trendova ni stanja očuvanosti zaštićenih staništa i vrsta. Osim toga, države članice morat će se pobrinuti da najmanje 30 % vrsta i staništa koji trenutačno nisu u povoljnom stanju dođu u to stanje ili da se ono barem bitno poboljša”. Cilj je strategije također definirati, mapirati, pratiti i strogo zaštititi sve preostale prašume i stare šume EU-a.

13 Jedna od ključnih ciljnih vrijednosti strategije za bioraznolikost bila je da se do 2020. obnovi najmanje 15 % narušenih usluga ekosustava u EU-u. Komisija je 2015. procijenila¹¹ da je ostvaren nedovoljan napredak i da trend narušavanja ekosustava i usluga još uvijek nije zaustavljen. Komisija je 2020. objavila i izvješće¹² o stanju usluga ekosustava, uključujući konkretne informacije o šumskim ekosustavima. Prema tom izvješću zabilježeno je poboljšanje u pogledu pokazatelja strukturnih uvjeta (biomasa, mrtvo drvo) od 2010., ali u pogledu nekih ključnih pokazatelja narušavanja, kao što je osutost krošnje, i dalje se bilježi pogoršanje. U njemu se zaključuje da je stanje šuma EU-a općenito nezadovoljavajuće.

Politika ruralnog razvoja najveći je izvor financiranja sredstvima EU-a za šume

14 U strategiji EU-a za šume do 2020. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) navodi se kao „okosnica resursa” te strategije jer se iz njega izdvaja 90 % ukupnih financijskih sredstava EU-a za šumarstvo. Drugi izvori financiranja sredstvima EU-a uključuju program LIFE, financiranje istraživanja u okviru programa Obzor 2020., Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond i Instrument EIB-a za financiranje prirodnog kapitala.

¹⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030. – Vraćanje prirode u naše živote”, 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”.

15 Financijska sredstva namijenjena ruralnom razvoju mogu se upotrijebiti za pružanje potpore dvjema mjerama za šumarstvo koje su usmjerene na uspostavu šumskih zemljišta i pružanje potpore postojećim šumskim zemljištima (vidjeti [sliku 7.](#)).

Slika 7. – Mjere za šumarstvo u okviru ruralnog razvoja



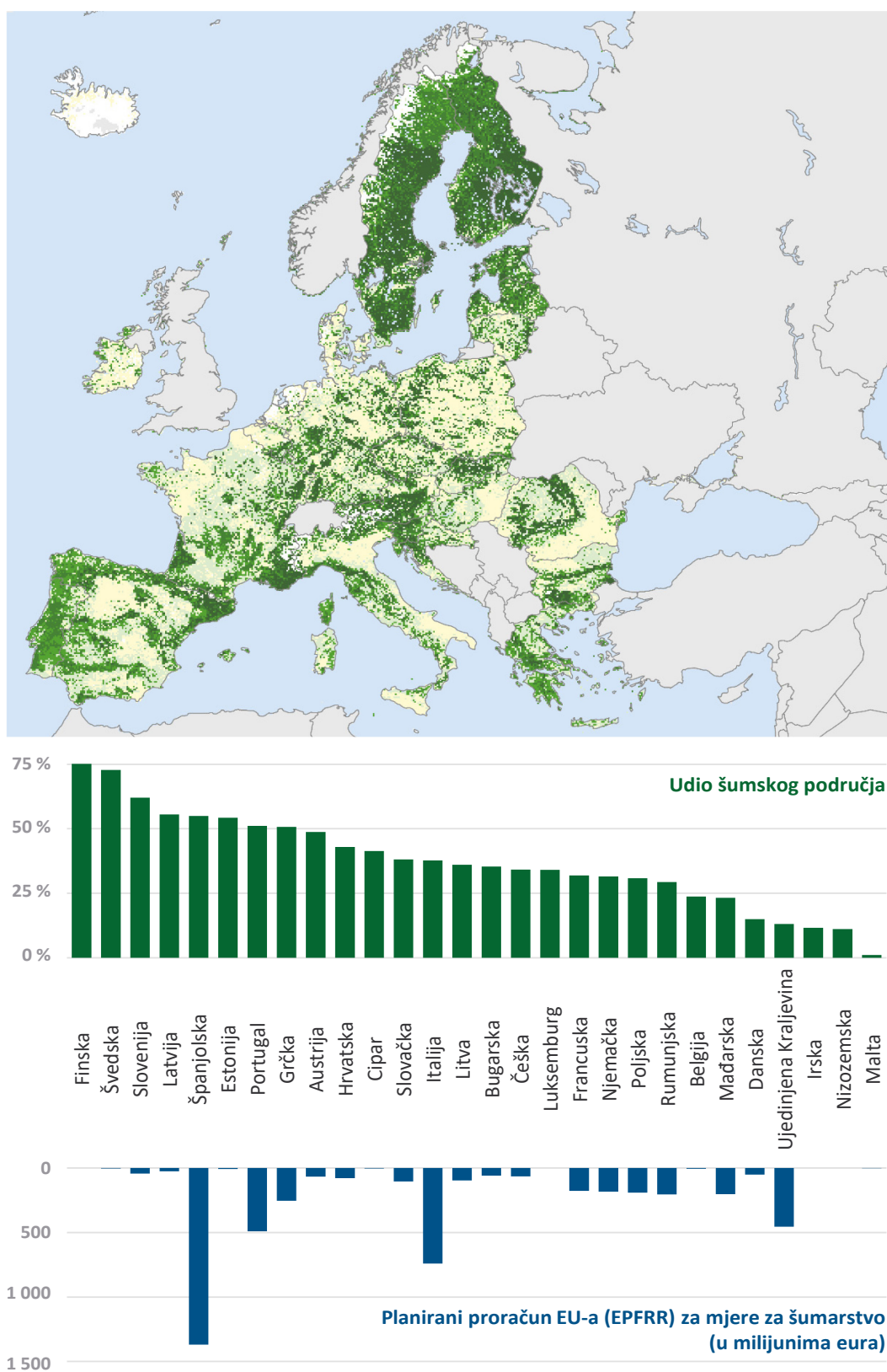
Izvor: članci od 21. do 26. i članak 34. Uredbe (EU) br. 1305/2013 te članak 1. stavak 9. točka (a) Uredbe (EU) br. 2017/2393.

16 Nekoliko drugih mjera ruralnog razvoja također može utjecati na šume. Na primjer, plaćanja u okviru mreže Natura 2000 mogu se iskoristiti za šumska područja. Dodatni primjeri aktivnosti u okviru drugih mjera uključuju savjetodavne službe u šumarstvu, ulaganja u infrastrukturu za razvoj i prilagodbu šumarstva te potporu za sastavljanje planova gospodarenja šumama.

17 Države članice mogu odlučiti hoće li u svoje programe ruralnog razvoja uključiti mjere za šumarstvo i na koji će ih način upotrijebiti kao potporu šumama. U svojim programima ruralnog razvoja utvrđuju posebne zahtjeve za šumarstvo. Za razdoblje 2014. – 2020. 24 države članice dodijelile su ukupno 4 890 milijuna eura financijskih sredstava EU-a za navedene dvije mjere za šumarstvo¹³ (vidjeti [sliku 8.](#)) te su do kraja 2020. potrošile 49 % tih sredstava. Finska, Irska, Luksemburg i Nizozemska u svojim programima ruralnog razvoja nisu dodijelili nikakva financijska sredstva za mjere za šumarstvo. Komisija ne prati rashode za šumarstvo u okviru drugih mjera.

¹³ Na temelju podataka Komisije iz prvih odobrenih programa ruralnog razvoja.

Slika 8. – Šumsko područje i planirana financijska sredstva EU-a za mjere za šumarstvo



Izvor: Sud, na temelju zemljovida Europske agencije za okoliš izrađenog 12. studenoga 2009. koji je posljednji put izmijenjen 28. listopada 2015., podataka iz izvješća o stanju europskih šuma 2015. te podataka Komisije iz prvih odobrenih programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020.

18 Komisija je u evaluaciji mjera za šumarstvo¹⁴ iz 2017. zaključila da je učinak potpore ruralnom razvoju za šume općenito pozitivan i da može znatno doprinijeti ostvarivanju koristi za gospodarstvo, okoliš i društvo. Utvrdila je da je potpora za sprječavanje i uklanjanje šteta u šumama u razdoblju 2007. – 2013. imala najizraženiji učinak, pri čemu je njome obuhvaćena površina od oko 10 milijuna hektara (5 % šuma EU-a). Potpora za pošumljavanje iskorištena je u razdoblju 2007. – 2013. kako bi se posadilo 287 490 hektara nove šume (oko 0,2 % šuma EU-a).

¹⁴ Europska komisija: „[Evaluation study of the forestry measures under Rural Development](#)”. Završno izvješće. Alliance Environment EEIG. Rujan 2017.

Opseg revizije i revizijski pristup

19 Sud je ispitao doprinose li mjere EU-a zaštiti bioraznolikosti te borbi protiv klimatskih promjena u šumama EU-a. Sud je ispitao (a) učinak aktivnosti Komisije u nizu ključnih politika o okolišu i klimi te (b) konkretan učinak mjera za šumarstvo koje su financirane u okviru ruralnog razvoja EU-a.

20 Opsegom revizije koju je proveo Sud obuhvaćene su šume EU-a te se Sud usredotočio na ključna područja politika EU-a, kako je prikazano na [slici 6](#). Kad je riječ o Uredbi EU-a o drvenj sirovini, Sud je isključivo ispitao aktivnosti praćenja u vezi s domaćom drvnom sirovinom.

21 Kako bi prikupio i procijenio dokaze, Sud je:

- ispitao relevantno zakonodavstvo EU-a, strategije, prijedloge i smjernice Komisije te izvješća relevantna za bioraznolikost i klimatske promjene u šumama EU-a, Direktivu o staništima i Direktivu o pticama (mreža Natura 2000) te Uredbu EU-a o drvenj sirovini;
- obavio razgovore sa stručnjacima Komisije i pregledao dokumentaciju triju država članica koje je odabrao na temelju značajnosti rashoda za mjere za šumarstvo u okviru ruralnog razvoja i raznolikosti njihovih vrsta šuma: Njemačka (Mecklenburg-Vorpommern i Saska-Anhalt), Španjolska (Kastilja – La Mancha i Kneževina Asturija) i Poljska. Zbog ograničenja putovanja uslijed pandemije bolesti COVID-19 terenski posjet bilo je moguće obaviti samo u Njemačkoj (gdje je Sud posjetio projekte financirane sredstvima EU-a);
- analizirao podatke o rashodima za projekte u vezi s bioraznolikošću i klimatskim promjenama u šumama EU-a koji su sufinancirani iz EPFRR-a;
- okupio skupinu stručnjaka kako bi stekao dublji uvid u određena područja i kako bi se obavila procjena preliminarnih nalaza njegove revizije;
- upotrijebio upitnik upućen svim državama članicama u vezi s 35 programa ruralnog razvoja kako bi prikupio informacije i dokaze koji se odnose na provedbu podmjera EPFRR-a u području šuma, osobito o tome koliko su te podmjere doprinijele zaštiti bioraznolikosti te ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi takvim promjenama.

22 Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2014. – 2020., odnosno programsko razdoblje za posljednji višegodišnji financijski okvir. Sud je također uzeo u obzir zakonodavne prijedloge Komisije za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) za novo programsko razdoblje (2021. – 2027.).

23 Cilj je ovog izvješća olakšati rasprave o politikama koje utječu na šume EU-a i doprinijeti oblikovanju ZPP-a za razdoblje 2021. – 2027., novoj strategiji EU-a za šume, izradi i provedbi predloženog europskog propisa o klimi, novoj strategiji EU-a za prilagodbu i razmatranju Uredbe EU-a o drвноj sirovini.

Opažanja

Ključne politike EU-a imaju pozitivan, ali ograničen učinak na šume

24 Većina politika EU-a o okolišu i klimi utječe na šume. Sud je ispitao je li se ključnim politikama EU-a o okolišu i klimi promicala bioraznolikost i je li njima pružen odgovor na klimatske promjene u šumama, u skladu s međunarodnim ciljnim vrijednostima i ciljnim vrijednostima EU-a utvrđenima za zaštitu šuma.

EU u svojim šumama djelomično štiti bioraznolikost

25 EU je prihvatio međunarodni sporazum (vidjeti odlomak [07.](#)) i zbog toga treba poštovati određene ciljne vrijednosti koje su izravno povezane s bioraznolikošću u šumama. Osim toga, u Ugovoru o EU-u Uniju se poziva da radi na održivom razvoju Europe koji se, među ostalim, temelji na visokoj razini zaštite i poboljšanju kvalitete okoliša.

26 Glavne odredbe EU-a u području okoliša koje se odnose na bioraznolikost utvrđene su Direktivom o staništima i Direktivom o pticama. Tim se direktivama od država članica zahtijeva da zaštite staništa određivanjem površina poznatih kao područja mreže Natura 2000 i da očuvaju ili obnove njihovo stanje definiranjem mjera očuvanja. Mrežom Natura 2000 pokriveno je oko 23 %¹⁵ šuma EU-a. U području mreže Natura 2000 zaštićene su sljedeće šume (vidjeti [sliku 9.](#)):

- šume s tipovima staništa koji odgovaraju onima navedenima u Prilogu I. Direktivi o staništima;
- svaka šuma na području mreže Natura 2000 koja je dom vrstama navedenima u Prilogu II. Direktivi o staništima i/ili Prilogu I. Direktivi o pticama.

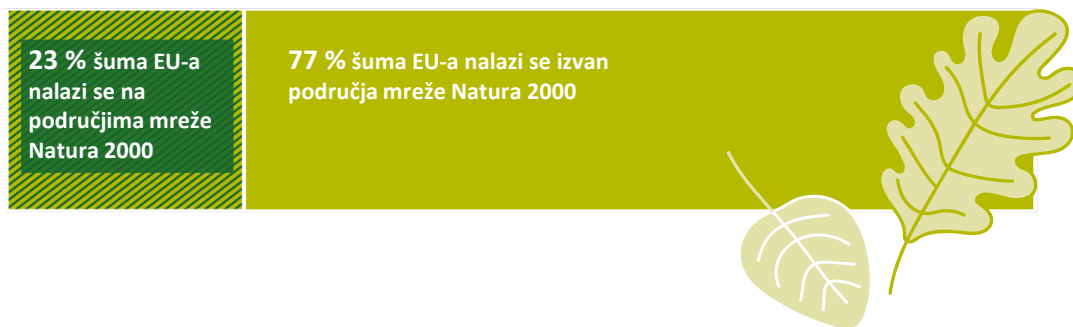
27 Osim toga, postoje posebne odredbe o zaštiti vrsta¹⁶ koje se primjenjuju na cijelo područje država članica. Te odredbe odnose se na zaštitu npr. mjesta za odmor, razmnožavanje i gniježđenje. Međutim, u praksi je teško utvrditi područje šuma na

¹⁵ „Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment”. Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

¹⁶ Članak 5. Direktive 2009/147/EZ te članci 12. i 13. Direktive 92/43/EEZ.

koje se odnose te odredbe. U skladu s Direktivom o odgovornosti za okoliš, koja se primjenjuje na Prilog I. u vezi s tipovima staništa u šumama i šumskim staništima zaštićenih vrsta izvan mreže Natura 2000, osobe koje su nezakonito krčile šume odgovorne su za obnovu šteta na staništima koju su prouzročile.

Slika 9. – Postotak šuma EU-a unutar i izvan područja mreže Natura 2000



Izvor: Sud.

28 U skladu sa strategijom EU-a za bioraznolikost¹⁷, koja se primjenjuje na područja unutar i izvan mreže Natura 2000, Komisija utvrđuje neobvezujuće ciljne vrijednosti (vidjeti odlomak 12.) u smjernicama i preporukama.

29 Sud je 2017.¹⁸ skrenuo pozornost na niz nedostataka u načinu upravljanja područjima mreže Natura 2000. Sud je osobito zaključio da su države članice prečesto odgađale provedbu svojih mjera očuvanja ili ih nisu definirale na odgovarajući način. Mjere očuvanja potrebne za održavanje ili obnovu staništa te njihove flore i faune moraju se poduzeti pravodobno i moraju biti dovoljno konkretne kako bi se djelotvorno provele. Sud je za ovu reviziju provjerio 15 planova upravljanja mrežom Natura 2000 koji uključuju šumska područja te utvrdio da u njih 14 nisu utvrđene konkretne mjere očuvanja (vidjeti [okvir 3.](#)). Vanjski ocjenjivači koje je angažirala Komisija utvrdili su da je kvaliteta mjera očuvanja često nezadovoljavajuća.

¹⁷ Vidjeti fusnote ^{9.} i ^{10.} koje se odnose na te dvije strategije.

¹⁸ Tematsko izvješće br. 1/2017 „Potrebni su dodatni napori kako bi se uspostavom mreže Natura 2000 iskoristio njezin puni potencijal”.

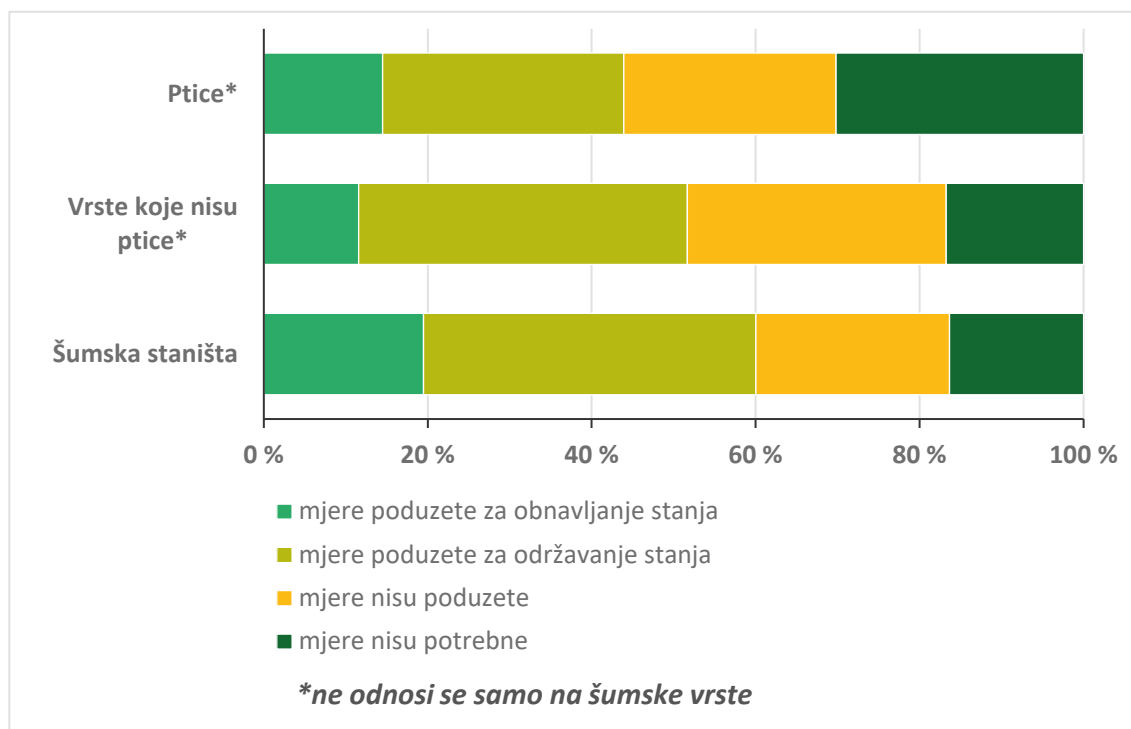
Okvir 3. – Primjeri mjera očuvanja koje nisu konkretne

U Španjolskoj su relevantna tijela prepoznala da se u praksi, zbog slabih kontakata između administrativnih tijela za poljoprivredu i očuvanje, u planovima upravljanja često ne predlažu konkretne mjere očuvanja.

U Poljskoj četiri od pet „programa zadaća očuvanja” koje je Sud pregledao sadržavaju ciljeve i ciljne vrijednosti koji nisu ni konkretni ni mjerljivi.

30 Većina procjena staništa zaštićenih u skladu s Direktivom ukazuje na loše ili nezadovoljavajuće stanje očuvanosti šuma EU-a (85 % – vidjeti odlomak [04.](#)). Sud je utvrdio da je cilj većine mjera očuvanja održati stanje, a ne ga obnoviti. Na [slici 10.](#) prikazane su mjere koje su poduzete kako bi se stanje šumskih staništa i vrsta održalo ili obnovilo.

Slika 10. – Mjere za održavanje i obnavljanje stanja



Izvor: Sud, na temelju izvješća država članica u skladu s člankom 12. Direktive o pticama i člankom 17. Direktive o staništima. Podatke su prikupili EEA i Europski tematski centar za biološku raznolikost.

31 Komisija je stječe uvide u stanje šuma na temelju informacija koje dostavljaju države članice (vidjeti odlomak [04.](#)). Osim toga, Komisija dobiva informacije o nezadovoljavajućoj primjeni mjera očuvanja u državama članicama na temelju pritužbi, npr. nevladinih organizacija, i, povremeno, iz drugih izvora kao što su istrage povrede obveza u drugim područjima. Komisija je tijekom razdoblja 2014. – 2020. zaprimila više

od 900 pritužbi koje se odnose na primjenu Direktive o staništima i Direktive o pticama.

32 Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede prava ako sazna da određena država članica ne postupa u skladu s vlastitim obvezama u okviru navedenih dviju direktiva (vidjeti primjer u [okviru 4.](#)). U siječnju 2021. još je uvijek bilo otvoreno 13 slučajeva povrede prava koji se odnose na nepostojanje mjera ili nedovoljnu kvalitetu mjera očuvanja za posebna područja očuvanja u okviru Direktive o staništima.

Okvir 4. – Zaštita starih šuma u Poljskoj

Komisija je 2007., u skladu s Direktivom o staništima, odobrila da se područje mreže Natura 2000 Puszcza Białowieska označi kao „područje od značaja za Zajednicu”. To je područje također u skladu s Direktivom o pticama označeno kao „posebno zaštićeno područje” za ptice. Prema navodima Komisije Puszcza Białowieska jedna je od najbolje očuvanih prirodnih šuma u Europi i karakterizira je prisutnost brojnih starih stabala, posebice od 100 ili više godina.

Poljski ministar za okoliš odobrio je 2016. za razdoblje 2012. – 2021. gotovo trostruko povećanje sječe drvene sirovine u šumskom okrugu Białowieża, kao i aktivnosti gospodarenja šumama u područjima gdje su prethodno sve intervencije bile zabranjene. Komisija je o tome saznala na temelju pritužbe osam nevladinih organizacija i javno dostupnih informacija. Poljska vlada tvrdila je da su te aktivnosti bile potrebne kako bi se zaustavilo širenje smrekinog pisara.

Budući da argument Poljske nije bio utemeljen, Komisija je 20. srpnja 2017. pokrenula postupak pred Sudom Europske unije kako bi se utvrdilo da Poljska nije ispunila svoje obveze predviđene Direktivom o staništima i Direktivom o pticama. Sud Europske unije presudio je 17. travnja 2018. u korist Komisije.

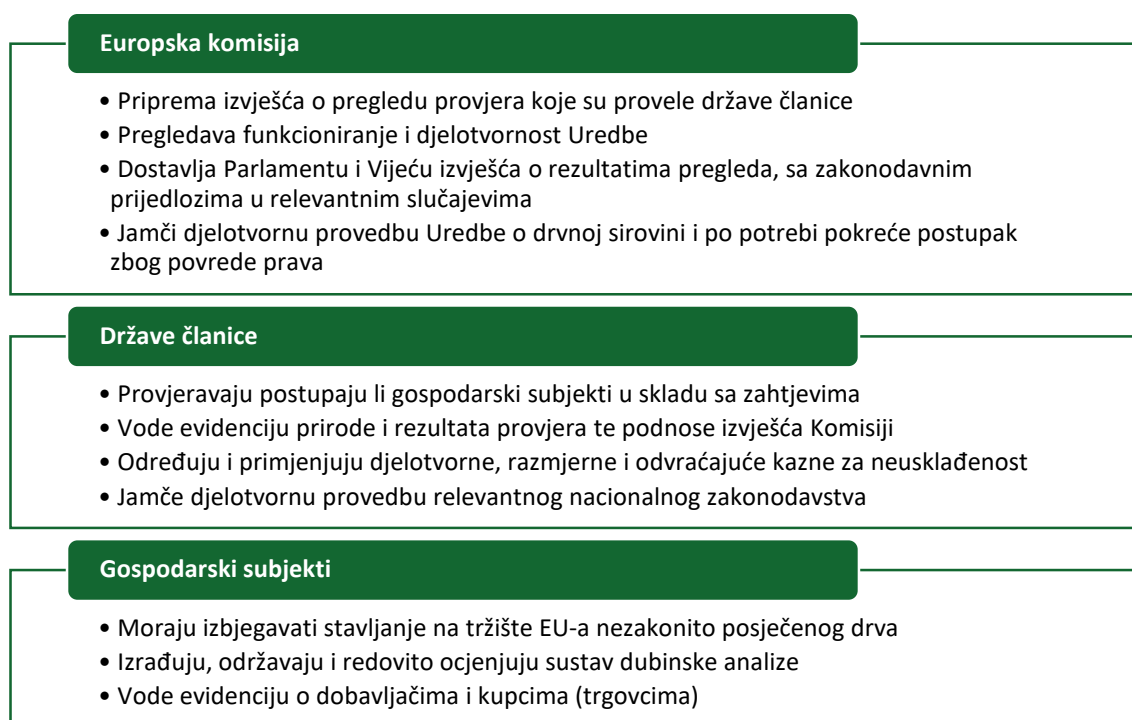
Postoji zakonodavstvo EU-a kojim se uzima u obzir pitanje nezakonite sječe, ali ta se praksa i dalje pojavljuje

33 Uredbom EU-a o drvnj sirovini¹⁹ zabranjuje se stavljanje na tržište EU-a nezakonito posječenog drva i proizvoda od drva. Pod nezakonitom sječom općenito se podrazumijevaju nezakonite prakse povezane sa sječom ili trgovanjem drvnom sirovinom ili proizvodima od nje. Nezakonita sječa drva definira se pravilima koja se primjenjuju na razini države članice sječe.

¹⁹ Uredba (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o utvrđivanju obveza gospodarskih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drva.

34 Kako bi se smanjio rizik od stavljanja na tržište nezakonito posječenog drva, u skladu s Uredbom o drvnj sirovini gospodarski subjekti dužni su provoditi dubinsku analizu. U tu svrhu moraju prikupiti informacije o vrsti drva, zemlji sječe, lancu opskrbe i usklađenosti s pravilima kako bi se procijenio rizik i, u relevantnim slučajevima, poduzele korektivne mjere. Komisija, države članice i gospodarski subjekti koji posluju s drvnj sirovinom imaju svoju ulogu u provedbi Uredbe o drvnj sirovini u praksi. Na [slici 11.](#) prikazane su njihove odgovornosti.

Slika 11. – Pregled ključnih odgovornosti u skladu s Uredbom EU-a o drvnj sirovini



Izvor: Sud.

35 Komisija je 2016. preispitala djelotvornost Uredbe o drvnj sirovini, obuhvaćajući razdoblje od prve dvije godine (od ožujka 2013. do ožujka 2015.) od početka njezina primjenjivanja u državama članicama²⁰. Navela je da je u tom razdoblju bilo prerano da se zaključi sprječava li se tom uredbom stavljanje u promet nezakonite drvene sirovine. Komisija je 2020. objavila izvješće o provjerama koje su provele države članice u skladu s tom uredbom²¹. Prema podacima iz izvješća sve su države članice postupale u skladu

²⁰ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o Uredbi EU-a o drvnj sirovini. COM(2016) 74 final.

²¹ Dvogodišnje izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću za razdoblje od ožujka 2017. do veljače 2019. o Uredbi EU-a o drvnj sirovini. COM(2020) 629 final.

s formalnim zahtjevima Uredbe. Komisija je zaključila da su, unatoč napretku, potrebni stalni napori kako bi se zajamčilo da se Uredba u praksi primjenjuje na dosljedan i djelotvoran način u svim državama članicama. Utvrdila je da je broj provjera za razliku od broja gospodarskih subjekata ostao nizak te je smatrala da ta niska učestalost provjera vjerojatno neće imati odvratajući učinak. U tom je izvješću procijenjeno da u 21 državi članici djeluju 3 042 884 domaća gospodarska subjekta te je tijekom dvogodišnjeg izvještajnog razdoblja obavljeno 13 078 (0,43 %) provjera. Rok za sljedeću provjeru djelotvornosti Uredbe o drvnj srovinj, kao i provjeru njezine primjerenosti, utvrđen je za prosinac 2021. godine.

36 Komisija je odgovorna za preispitivanje funkcioniranja i djelotvornosti Uredbe o drvnj srovinj. Izvješća država članica glavni su izvor informacija za to preispitivanje. Uredbom o drvnj srovinj od država članica zahtijeva se da stave na raspolaganje informacije o primjeni te uredbe, a Komisiji se prepušta da provedbenim aktima utvrdi povezani format i postupak. Komisija nije donijela provedbeni akt, ali je uspostavila internetski sustav izvješćivanja kako bi na standardizirani način prikupljala informacije o provjerama koje provode države članice. Izvješćivanje je usmjereno na kriterij rizičnosti za odabir gospodarskih subjekata, broj provjera, vrijeme potrebno za provjere, vrstu informacija koje su zabilježene i kazne. Izvješća koja se podnose na temelju Uredbe o drvnj srovinj ne sadržavaju informacije s pomoću kojih bi Komisija mogla analizirati kvalitetu aktivnosti država članica u vezi s praćenjem, nacionalnih pravila koja definiraju nezakonitu sječu ili postupaka za provjere. Isto tako, Komisija od država članica ne traži da potkrijepe svoje odgovore popratnim dokumentima koji bi joj omogućili da provjeri točnost ili cjelovitost informacija.

37 Sud je pregledao nacionalne postupke za provjeru domaćih sječa u Njemačkoj, Španjolskoj i Poljskoj kako bi procijenio sadržaj i opseg tih provjera te potvrdio važnost uloge Komisije u praćenju. Sud je utvrdio da proceduralni nedostaci i nedostatak provjera smanjuju djelotvornost Uredbe o drvnj srovinj u praksi (za Poljsku vidjeti [okvir 4.](#) te za Njemačku i Španjolsku vidjeti [okvir 5.](#)).

Okvir 5. – Nedostatci utvrđeni u provedbi u državama članicama

U Saska-Anhaltu (Njemačka) domaći gospodarski subjekti provjeravaju se uglavnom na temelju zakonodavstva o šumarstvu i zakonodavstva o zaštiti prirode. U Saska-Anhaltu nisu utvrđena pravila ni postupci za provjere koji bi se temeljili na Uredbi o drvnj srovinu te stoga nisu obavljene provjere domaćih gospodarskih subjekata na temelju te uredbe.

U Mecklenburg-Vorpommernu (Njemačka) vodi se evidencija provjera domaćih gospodarskih subjekata samo ako treće strane ili relevantna tijela prijave moguće povrede prava.

U Asturiji (Španjolska) u razdoblju 2016. – 2019. provjereno je 12 domaćih gospodarskih subjekata, pri čemu 2017. i 2018. godine nije obavljena nijedna provjera takvih subjekata. Relevantna tijela Asturije objasnili su da u to vrijeme nisu raspolagali popisom gospodarskih subjekata na koje se primjenjuje Uredba.

38 Komisija se redovito sastaje sa skupinom stručnjaka tijela država članica u svrhu razmjene informacija o nedostacima koji su otkriveni provjerama, kao i kaznama, najboljim praksama i stečenim iskustvima. Komisija informacije o mogućim povredama prava prima i na temelju pritužbi. Od 2017. zaprimila je osam pritužbi zbog neprovođenja Uredbe i poduzela daljnje mjere u pogledu njih. Ako Komisija smatra da određena država članica ne provodi Uredbu o drvnj srovinu na pravilan način, može zatražiti više informacija ili pokrenuti postupak zbog povrede prava. Dosadašnji postupci zbog povrede prava odnosili su se na nedostatak pravila i provjera u državama članicama te, u jednom slučaju, na nedjelotvornost provjera (vidjeti [okvir 6.](#)).

39 Komisija je u jednoj nedavnoj studiji²² zaključila da se daljinsko istraživanje može upotrijebiti za otkrivanje nezakonite sječe. Daljinsko istraživanje, koje obično obuhvaća fotografiranje iz zraka i upotrebu satelitskih podataka, snažan je alat za praćenje jer je isplativ i omogućuje pokrivanje velikih područja. Kako bi se razlikovala zakonita sječa od nezakonite, podatci prikupljeni s pomoću daljinskog istraživanja moraju se kombinirati s evidencijama sječa te informacijama o zaštićenim područjima i granicama koncesija. Komisija u pravilu nije upotrebljavala daljinsko istraživanje za praćenje nezakonite sječe u EU-u. Iskoristila je takav pristup kako bi prikupila informacije o trima slučajevima povrede prava u vezi s Direktivom o staništima i Direktivom o pticama, pri čemu jedan od tih postupaka zbog povrede prava također uključuje nezakonitu sječu (vidjeti [okvir 6.](#)).

²² Studija „Monitoring of Forests through Remote Sensing”. Završno izvješće. C. Atzberger et al, za Komisiju, listopad 2020.

Okvir 6. – Daljinsko istraživanje kao alat provedbe

Komisija je 2020. godine protiv Rumunjske pokrenula postupak zbog povrede prava koji se odnosio na nezakonitu sječu²³. Prema navodima Komisije rumunjska tijela nisu na odgovarajući način provjeravala gospodarske subjekte niti su primjenjivala odgovarajuće sankcije. Osim toga, odobrila su sječu bez prethodne evaluacije učinka na zaštićena staništa koja je propisana Direktivom o staništima.

Komisija je analizirala i kombinirala podatke prikupljene promatranjem Zemlje, zemljovide i fotografije s oznakom geolokacije kako bi prikupila dokaze o nezakonitoj sječi u Rumunjskoj. Utvrdila je da je sječa na nekoliko područja mreže Natura 2000 dovela do gubitka zaštićenih šumskih staništa i ozbiljnog ometanja tamošnjih vrsta.

EU poduzima korake za uključivanje šuma u svoje politike o klimatskim promjenama

40 Šume mogu znatno doprinijeti uklanjanju stakleničkih plinova iz atmosfere. Komisija je u rujnu 2020. predložila da se ciljna vrijednost smanjenja emisija stakleničkih plinova za 2030. poveća s najmanje 40 % na najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990. Vijeće je u prosincu 2020. podržalo taj prijedlog. Nova ciljna vrijednost uključuje emisije stakleničkih plinova i njihovo uklanjanje iz svih načina korištenja zemljišta, uključujući iz šuma. Uredbom o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (LULUCF)²⁴ od država članica zahtijeva se da postupaju u skladu s „pravilom o neutralnoj ili pozitivnoj bilanci” prema kojem bi se obračunane emisije stakleničkih plinova uzrokovane korištenjem zemljišta, prenamjenom zemljišta ili šumarstvom u razdoblju 2021. – 2030. trebale uravnotežiti uklanjanjem barem jednakovrijedne količine CO₂ iz atmosfere.

41 Podatci iz proteklih godina pokazuju da je došlo do smanjenja vrijednosti ponora ugljika u EU-u (vidjeti [sliku 12.](#)). Izvješće EU-a o napretku mjera klimatske politike EU-a 2020.²⁵ upućuje na to da su se u razdoblju 2013. – 2018. prijavljena neto uklanjanja CO₂ iz atmosfere smanjila za 28 %. Prijavljene emisije obuhvaćaju one emisije koje su

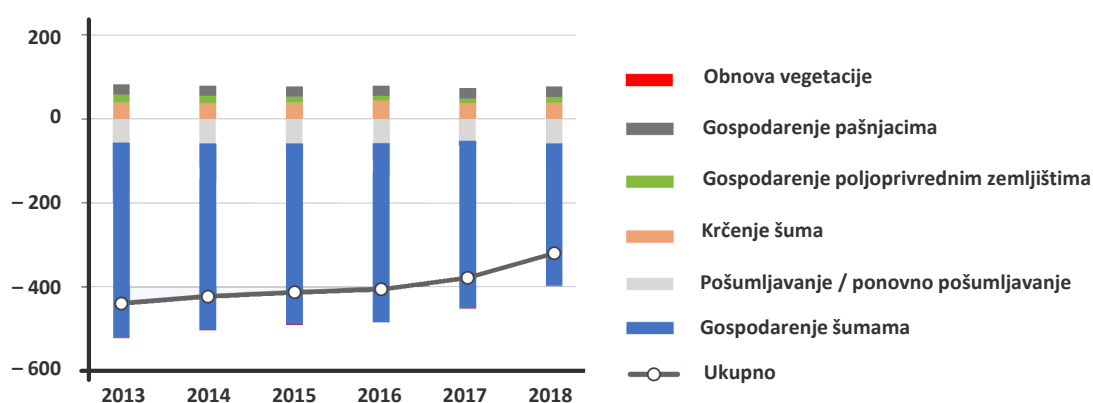
²³ Europska komisija: Ciklus povreda. Srpanj 2020.

²⁴ Uredba (EU) 2018/841 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. te o izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 i Odluke br. 529/2013/EU.

²⁵ „Izvješće o napretku mjera klimatske politike EU-a 2020.”. Europska komisija. Studeni 2020.

evidentirane u podacima dostavljenima za inventar UNFCCC-a, koji uključuju sve emisije po izvorima i uklanjanja ponorima na zemljištima kojima se gospodari. Prema istom izvješću EU-a o napretku mjera klimatske politike EU-a 2020. glavni razlog smanjenja vrijednosti ponora bilo je povećanje stope sječe drva. Prema mišljenju Komisije smanjenju vrijednosti ponora doprinijela je i kombinacija drugih čimbenika, uključujući sve veći udio šuma koje su zrele za sječu i veću učestalost prirodnih nepogoda, kao što su najezde kukaca, oluje, suše i šumski požari.

Slika 12. – Neto emisije CO₂ i uklanjanja prijavljeni UNFCCC-u, skupina EU-27



Napomena: podatci se odnose na neto uklanjanja za skupinu EU-27 u skladu s Uredbom LULUCF za djelatnosti koje su prijavljene u okviru drugog obvezujućeg razdoblja Kyotskog protokola.

Izvor: Sud, na temelju Europske komisije, Izvješće o napretku mjera klimatske politike EU-a 2020., studeni 2020.

42 Prema Odluci LULUCF²⁶ aktivnosti koje su usmjerene na ograničenje ili smanjenje emisija trebale bi se odraziti u strateškim dokumentima država članica o šumama. Sud je preispitao strategije za šume pet država članica / regija. Utvrdio je da se strategijom Asturije (Španjolska) ne uzimaju u obzir mjere za ublažavanje klimatskih promjena, da tri druge regije u Njemačkoj i Španjolskoj nisu uključile kvantificirane ciljne vrijednosti ili pokazatelje u svoje strategije te da je samo poljskom strategijom predviđen doprinos šuma ublažavanju klimatskih promjena (vidjeti [okvir 7.](#)).

²⁶ Odluka br. 529/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o pravilima za obračun emisija i uklanjanja stakleničkih plinova koji nastaju iz djelatnosti povezanih s korištenjem zemljišta, prenamjenom zemljišta i šumarstvom te informacijama o mjerama povezanim s tim djelatnostima (SL L 165, 18.6.2013., str. 80. – 97.).

Okvir 7. – Primjeri dobrih i loših praksi za ublažavanje klimatskih promjena u strategijama država članica za šume

Poljska tijela utvrdila su ciljne vrijednosti i pokazatelje za šumski pokrov, neposječeno drvo i sekvestraciju ugljika. Poljska je od 2005. povećala šumski pokrov za 259 000 hektara.

U Španjolskoj je u vrijeme revizije na snazi bio plan pod nazivom „Plan Forestal de Asturias” kojim se ne utvrđuju potrebe povezane s ublažavanjem klimatskih promjena i koji stoga ne uključuje mjere za ublažavanje. Njime se ne uzima u obzir uloga šuma kao ponora ugljika i ne spominje se moguća uloga šuma u ublažavanju klimatskih promjena.

43 Ključna je značajka klimatske politike EU-a Direktiva o obnovljivoj energiji²⁷ jer joj je cilj smanjiti emisije stakleničkih plinova poticanjem potrošnje energije iz obnovljivih izvora. Ciljna vrijednost EU-a za obnovljivu energiju (20 % energije iz svih izvora zajedno do 2020.) dovela je do povećanja potrošnje krute biomase u energetske svrhe. Prema jednom izvješću Zajedničkog istraživačkog centra²⁸ 48 % ukupne drvene biomase upotrijebljene 2018. u EU-u iskorišteno je u obliku energije, što je porast u odnosu na 43 % iz 2010.

44 Ciljna vrijednost udjela energije iz obnovljivih izvora povećana je Direktivom o obnovljivoj energiji za razdoblje 2021. – 2030. (RED II) na 32 %. Također je uveden kriterij održivosti za krutu biomasu kako se energetska politika EU-a ne bi kosila s njegovim politikama o klimi i okolišu. Direktivom se od Komisije zahtijeva da do 31. siječnja 2021. pruži operativne smjernice o potrebnim dokazima za usklađenost s navedenim kriterijima. Prema navodima Komisije očekuje se da će se te smjernice donijeti u jesen 2021. godine. Od država članica zahtijevalo se da prenesu tu direktivu u nacionalno pravo do 30. lipnja 2021.

²⁷ Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82. – 209.).

²⁸ Izvješće Zajedničkog istraživačkog centra iz serije *Science for Policy* „Biomass production, supply, uses and flows in the European Union”, 2018.

45 Šume imaju višefunkcionalnu ulogu i kao takve služe ostvarivanju različitih ambicija. Strategija EU-a za biogospodarstvo iz 2012.²⁹, koja je ažurirana 2018.³⁰, odgovor je na veliku ambiciju da se procijene učinci više politika, uključujući politiku o energiji, klimi, bioraznolikosti i industriji, te da se uspostave mogući kompromisi i komplementarnost među njima. Ažurirana strategija uključuje mjere za razumijevanje granica biogospodarstva, odnosno ekoloških ograničenja obrazaca proizvodnje i potrošnje u EU-u. Cilj je razumijevanja tih granica doprinijeti promicanju dobrih praksi, primjerice u vezi s korištenjem šuma za energiju. Aktivnosti u tom području trenutačno su u tijeku.

46 U području prilagodbe klimatskim promjenama EU još nije donio zakonodavstvo kojim bi uveo ciljne vrijednosti ili od država članica zahtijevao posebne mjere. Ne postoji pravni okvir EU-a kojim bi se od država članica zahtijevalo da poboljšaju nezadovoljavajuće strategije o prilagodbi šuma. Komisija je 2013. iznijela strategiju EU-a o prilagodbi klimatskim promjenama³¹. Ta strategija nije posebno usmjerena na šume te Komisija još uvijek nije utvrdila zajedničke potrebe i ciljne vrijednosti u pogledu mjera za prilagodbu klimatskim promjenama u šumama EU-a.

47 Provedena su ograničena istraživanja o prilagodbi šuma klimatskim promjenama, na primjer u pogledu razumijevanja međuovisnosti između klimatskih promjena i predviđenih promjena šumske vegetacije. U novoj strategiji EU-a za prilagodbu³² potvrđuje se da postoji manjak znanja o tom području. Sud je pregledom strategija o klimatskim promjenama u pet država članica/regija koje je izabrao za reviziju utvrdio da je to doprinijelo utvrđivanju ograničenog broja kvantificiranih ciljnih vrijednosti i pokazatelja za konkretne mjere prilagodbe (vidjeti [okvir 8.](#)).

²⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „[Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe](#)”, COM(2012) 60 final.

³⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „[Održivo biogospodarstvo za Europu: Jačanje veze gospodarstva, društva i okoliša](#)”, COM(2018) 673 final.

³¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „[An EU Strategy on adaptation to climate change](#)”, COM(2013) 216 final.

³² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „[Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama](#)” – COM(2021) 82 final.

Okvir 8. – Nacionalna tijela nisu utvrdila strategiju za prilagodbu šuma klimatskim promjenama

„Aktionsplan Klimaschutz 2019” opisuje područja u Mecklenburg-Vorpommernu s velikim potencijalom za poboljšanje u pogledu prilagodbe klimatskim promjenama. Detaljniji opis iznosi se u priloženom popisu predloženih mjera. Međutim, nije postojala obveza da se provode mjere s najvećim potencijalom (nema rokova ni jasne raspodjele odgovornosti). U vrijeme revizije u stvarnosti nije bila uvedena nijedna mjera.

U Asturiji je analiza posebnih potreba u vezi s mjerama za prilagodbu klimatskim promjenama u šumama posljednji put provedena 2001. godine.

Mjerama za šumarstvo koje je Sud ispitao nisu iskorištene prilike za znatno poboljšanje bioraznolikosti i borbe protiv klimatskih promjena

48 Financijska sredstva EU-a namijenjena ruralnom razvoju glavni su izvor za financiranje šumarstva. Sud je ispitao vezu između potrošnje financijskih sredstava namijenjenih ruralnom razvoju i zahtjeva u pogledu održivog gospodarenja šumama. Sud je procijenio koliko mjere ruralnog razvoja doprinose zaštiti bioraznolikosti te prilagodbi klimatskim promjenama i njihovu ublažavanju. Također je ispitao jesu li Komisija i države članice kvalitetno pratile učinke mjera za šumarstvo.

Za upotrebu financijskih sredstava namijenjenih ruralnom razvoju u području šuma potrebno je razraditi planove gospodarenja šumama, ali njihova je kvaliteta neujednačena

49 U skladu s Uredbom o ruralnom razvoju jedan je od uvjeta za primanje financijskih sredstava za mjere za šumarstva, za gospodarstva čija veličina premašuje određenu veličinu utvrđenu na razini pojedinačne države članice, predstavljanje „relevantnih podataka iz plana upravljanja šumom ili jednakovrijednim instrumentom u skladu s održivim upravljanjem šumama”³³. U okviru pravila EU-a održivo gospodarenje šumama definirano je vodeći računa o općim smjernicama ministarske

³³ Članci 21. i 34. Uredbe (EU) br. 1305/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 487. – 548.).

konferencije *Forest Europe* iz 1993.³⁴ Kako bi se utvrdilo je li određeni plan gospodarenja šumama u skladu s načelima održivosti, Sud smatra da ga se treba procijeniti na temelju jasnih gospodarskih, društvenih i okolišnih kriterija.

50 Strategijom EU-a za šume za razdoblje 2014. – 2020. promiče se uporaba planova gospodarenja šumama i navodi se da su oni ključni za financiranje ruralnog razvoja i strategije za bioraznolikost do 2020. U planovima gospodarenja šumama trebali bi se postaviti ciljevi za gospodarenje šumama i djelatnosti u šumarstvu te utvrditi kako bi se ti ciljevi trebali ostvariti u posebnim šumskim područjima. Razmatranja o bioraznolikosti i klimatskim promjenama trebala bi biti sastavni dio planiranja i donošenja odluka u okviru gospodarenja šumama. Cilj strategije za bioraznolikost do 2020. bio je da se s pomoću planova gospodarenja šumama ostvari mjerljivo poboljšanje, u usporedbi s temeljnim polaznim vrijednostima EU-a iz 2010., u stanju očuvanosti vrsta i staništa koja ovise o šumama ili na koje šume utječu.

51 Komisija je na temelju strategije za šume za razdoblje 2014. – 2020., u bliskoj suradnji s državama članicama i dionicima, morala utvrditi „objektivne, ambiciozne i dokazive kriterije održiva gospodarenja šumama koje je moguće primijeniti u kontekstima raznih politika neovisno o krajnjoj namjeni [...] biomase”. Komisija je u lipnju 2014. osnovala radnu skupinu kako bi utvrdila relevantne kriterije i pokazatelje. Radna skupina preporučila je upotrebu kriterija i pokazatelja konferencije *Forest Europe* te dokazivanje održivog gospodarenja šumama na razini država članica.

52 Konferencija *Forest Europe* prvi je put utvrdila kriterije i pokazatelje za praćenje održivog gospodarenja šumama 1998. te ih je ažurirala 2015.³⁵ (vidjeti [okvir 9.](#)). Ti bi se pokazatelji mogli koristiti za provjeru planova gospodarenja šumama ako su utvrđeni pragovi na temelju kojih se mogu razlikovati održivo i neodrživo gospodarenje šumama. Navedeni pokazatelji služe za praćenje trendova. Komisija smatra da su praćenje i dokazivanje gospodarenja šumama koje je održivo za okoliš osobito zahtjevniji.

³⁴ Druga ministarska konferencija o zaštiti šuma u Europi, 16. i 17. lipnja 1993., Helsinki/Finska. „[Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe](#)”.

³⁵ Ažurirani paneuropski pokazatelji za održivo gospodarenje šumama.

Okvir 9. – Pokazatelji održivog gospodarenja šumama koje je utvrdila konferencija *Forest Europe*

Konferencija *Forest Europe* utvrdila je šest kriterija i 45 pokazatelja za održivo gospodarenje šumama. Jedan kriterij, „održavanje, očuvanje i odgovarajuće poboljšanje biološke raznolikosti u šumskim ekosustavima”, odnosi se na bioraznolikost i sastoji se od 10 pokazatelja koji obuhvaćaju količinu mrtvog drveta, broj ugroženih šumskih vrsta i raznolikost vrsta drveća.

53 Sud je pregledao način na koji države članice koje je odabrao u svrhu ispitivanja procjenjuju je li određeni plan gospodarenja šumama u skladu s načelima održivosti. Sud je utvrdio da su pravilima za izradu planova gospodarenja šumama u Njemačkoj predviđeni pragovi za dobnu strukturu i održivu uporabu prirasta. Njemačko zakonodavstvo o šumarstvu obuhvaća i druge okolišne aspekte, ali bez određivanja pragova. Prema poljskom zakonodavstvu o šumarstvu planovima gospodarenja šumama trebala bi se pretočiti u praksu opća načela održivog gospodarenja šumama. U [okviru 10.](#) opisuje se situacija u Kastilja – La Manchi i Asturiji.

Okvir 10. – Provjere planova gospodarenja šumama u Kastilja – La Manchi i Asturiji

U skladu sa španjolskim zakonodavstvom središnja vlast dužna je, u savjetovanju s autonomnim zajednicama, osmisliti skup konkretnih kriterija održivosti za određivanje sadržaja planova gospodarenja šumama, zajedno s pokazateljima praćenja.

U Kastilja – La Manchi 2014. godine odobren je priručnik koji sadržava prijedloge sadržaja planova gospodarenja šumama. Željeni sadržaj uključuje npr. opis prioriteta kojima se uzima u obzir usklađenost različitih načina korištenja šuma (gospodarsku, okolišnu i društvenu) te opis planiranih aktivnosti koje u obzir uzimaju mogućnost obnove određene vrste šume. Planovi gospodarenja šumama u kojima se primjenjuju te preporuke smatraju se održivima.

S druge strane, u Asturiji pojam „održivo gospodarenje šumama” nije definiran. Relevantna tijela Asturije stoga nisu mogla procijeniti je li određeni plan u skladu s „održivim gospodarenjem šumama” ili nije.

54 Države članice nisu utvrdile pragove na temelju kojih bi se procjenjivalo je li određeni plan gospodarenja šumama održiv za okoliš ili nije. Stoga se samom izradom plana gospodarenja šumama pruža malo jamstvo da su financijska sredstva za ruralni razvoj namijenjena aktivnostima koje su održive za okoliš (vidjeti odlomak [49.](#)).

Mjere za šumarstvo koje je Sud ispitao imale su ograničen učinak na bioraznolikost i otpornost na klimatske promjene

55 Politikom ruralnog razvoja EU-a nastoji se ispuniti niz ciljeva. Financijska sredstva dodjeljuju se za mjere čija je svrha poticati konkurentnost, razvijati ruralno gospodarstvo ili jamčiti održivo upravljanje prirodnim resursima u spoju s djelovanjem u području klime. Kako bi se zajamčilo održivo upravljanje prirodnim resursima, mjere za šumarstvo u okviru ruralnog razvoja trebale bi biti osmišljene na način da doprinose zaštiti bioraznolikosti te prilagodbi klimatskim promjenama i njihovu ublažavanju. Sud je ispitao mjeru u kojoj se njima ostvaruje takav doprinos.

56 Pravilima ruralnog razvoja utvrđuju se minimalni zahtjevi povezani s okolišem u pogledu **pošumljavanja** (podmjera 8.1. u okviru EPFRR-a) čiji je cilj povećati raznolikost drveća i otpornost na klimatske promjene. Tim minimalnim zahtjevima povezanim s okolišem nalaže se uporaba vrsta drveća koje su otporne na klimatske promjene ili onih koje su pomiješane s drugim vrstama (najmanje 10 % listača po površini ili tri vrste drveća od kojih svaka pokriva barem 10 % površine)³⁶. Iako na pošumljenom području stoga moraju biti zasađene razne vrste, u praksi se ono može sastojati od velikih susjednih područja monokulture. Osim tih zahtjeva ne postoje pravila EU-a o povećanju otpornosti šuma na klimatske promjene.

57 Sud je ispitao kako su odabrane države članice provele u djelo minimalne zahtjeve povezane s okolišem. Sud je za osam od devet projekata pošumljavanja utvrdio da su pravila protumačena na način da se njima dopuštaju klasteri monokulture s ograničenim poboljšanjima u pogledu bioraznolikosti i otpornosti (vidjeti primjer u **okviru 11.**).

Okvir 11. – Primjer projekta pošumljavanja

Mjere za šumarstvo u Asturiji usmjerene su na gospodarstvo te se njima nastoji riješiti problem niske profitabilnosti u sektoru šuma. U sklopu projekta koji je Sud pregledao korisnik je zasadio 37 hektara brzorastuće autohtone crnogorične šume (kalifornijski bor) i 12 hektara listača (obična bukva i kesten) na devet površina monokulture. Bolje miješanje vrsta drveća donijelo bi više koristi za bioraznolikost i doprinijelo potencijalu šume da se odupre klimatskim promjenama u budućnosti.

³⁶ Članak 6. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 807/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i uvođenju prijelaznih odredbi (SL L 227, 31.7.2014., str. 1. – 17.).

58 Komisija je 2018. objavila svoje zakonodavne prijedloge za ZPP za razdoblje nakon 2020. Prijedlogom o strateškim planovima u okviru ZPP-a³⁷ državama članicama pruža se veća fleksibilnost u izradi programa potpore u šumarstvu. Prijedlog ne sadržava minimalne zahtjeve povezane s okolišem za pošumljavanje. Međutim, njime bi se državama članicama dopustilo da financiraju isključivo ulaganja u pošumljavanje koja su povezana s ciljevima u području klime i okoliša u skladu sa smjernicama konferencije *Forest Europe*³⁸.

59 Cilj je **ponovnog pošumljavanja** i drugih aktivnosti u okviru podmjere 8.5. u sklopu EPFRR-a povećati otpornost na klimatske promjene i okolišnu vrijednost šumskih ekosustava. U skladu s pravilima EU-a nacionalnim tijelima prepušteno je da sama odluče o svom posebnom pristupu ponovnom pošumljavanju. Sud je utvrdio da u četiri od pet programa ruralnog razvoja koja je ispitao nisu utvrđena pravila za povećanje otpornosti i okolišne vrijednosti šumskih ekosustava. U Poljskoj se od 631 zahtjeva za potporu (87 %) u okviru podmjere 8.5. 551 zahtjev odnosio na pretkomercijalno prorjeđivanje 11 do 20 godina starog drveća. Tom se tehnikom pospješuje rast ostalog drveća i glavni joj je cilj povećati gospodarsku vrijednosti šuma, a ne njihovu okolišnu vrijednost.

60 Sud je pregledao 15 projekata u okviru podmjere 8.5. i utvrdio da je njih osam u maloj mjeri doprinijelo otpornosti na klimatske promjene i okolišnoj vrijednosti. Utvrđen je samo jedan projekt s potencijalnim visokim doprinosom. U **okviru 12.** opisuju se dva različita projekta ponovnog pošumljavanja u Njemačkoj, jedan s pozitivnim učincima na bioraznolikost i otpornost na klimatske promjene i drugi bez takvih učinaka.

³⁷ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), COM(2018) 392 final.

³⁸ Članak 68. stavak 3. točka (h) prijedloga o strateškim planovima u okviru ZPP-a.

Okvir 12. – Njemački projekti s pozitivnim učincima na šumske ekosustave i bez takvih učinaka

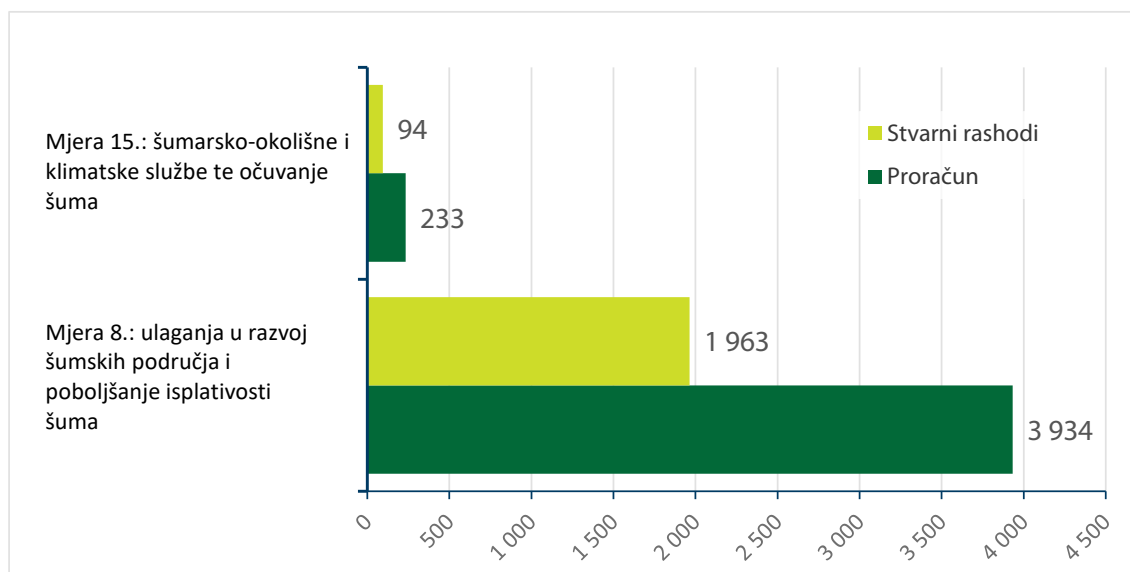
Jednim projektom ponovnog pošumljavanja u Saska-Anhaltu obuhvaćeno je područje od 6 hektara pogođeno olujama, sušama i nametnicima te koje je pretvoreno u bioraznoliku miješanu šumu otpornu klimatskim promjenama. Sud je utvrdio da su novi borovi posađeni ispod starih nasada koji su pogođeni jakim sušama i nametnicima, s listačama na manjim, uglavnom rubnim dijelovima. Tlo je bilo siromašno humusom i hranjivim tvarima. Zamjenom oštećenog drveća istim osjetljivim vrstama na velikim površinama monokulture šume ne postaju otpornije na klimatske promjene niti se povećava bioraznolikost.

Šumsko područje u Mecklenburg-Vorpommernu koje je uništila oluja ponovno je pošumljeno sa 7 500 stabala hrasta. To je područje bilo bogato raznim vrstama zbog prirodnog pomlađivanja (breza, jasika, bukva, grab i jarebika). Postojao je znatan potencijal za povećanje bioraznolikosti te prilagodbu klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje.

61 Države članice i regije koje je Sud odabrao za ovu reviziju utvrdile su kriterije za odabir kako bi davale prednost projektima koji su najkorisniji za okoliš. Na primjer, u Kastilja – La Manchi odabran je kriterij za odabir za pošumljavanje i ponovno pošumljavanje kojim se daje prednost područjima mreže Natura 2000 i područjima s visokim rizikom od erozije. Međutim, s obzirom na to da je interes za mjere za šumarstvu bio umjeren, države članice smatrale su da je moguće financirati sve prihvatljive projekte. Stoga kriteriji za odabir u praksi nisu primijenjeni za usmjeravanje na projekte s mogućim koristima u pogledu bioraznolikosti i otpornosti na klimatske promjene.

62 Prema stanju iz veljače 2021. države članice u svojim su programima ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. bile dodijelile 4 166 milijuna eura za dvije mjere za šumarstvo (4,2 % iznosa predviđenog proračunom za ruralni razvoj). Države članice do istog su razdoblja potrošile 49 % tog iznosa (vidjeti [sliku 13.](#)). To čini 3 % ukupnih financijskih sredstava EU-a potrošenih za ruralni razvoj, čime se ograničava mogući učinak. Osim toga, sredstva predviđena proračunom i potrošena za mjere za šumarstvo koncentrirana su u nekoliko država članica. U razdoblju 2014. – 2020. pet država (Španjolska, Portugal, Ujedinjena Kraljevina, Italija i Poljska) potrošilo je 73 % ukupnog iznosa raspoloživog za 8. mjeru.

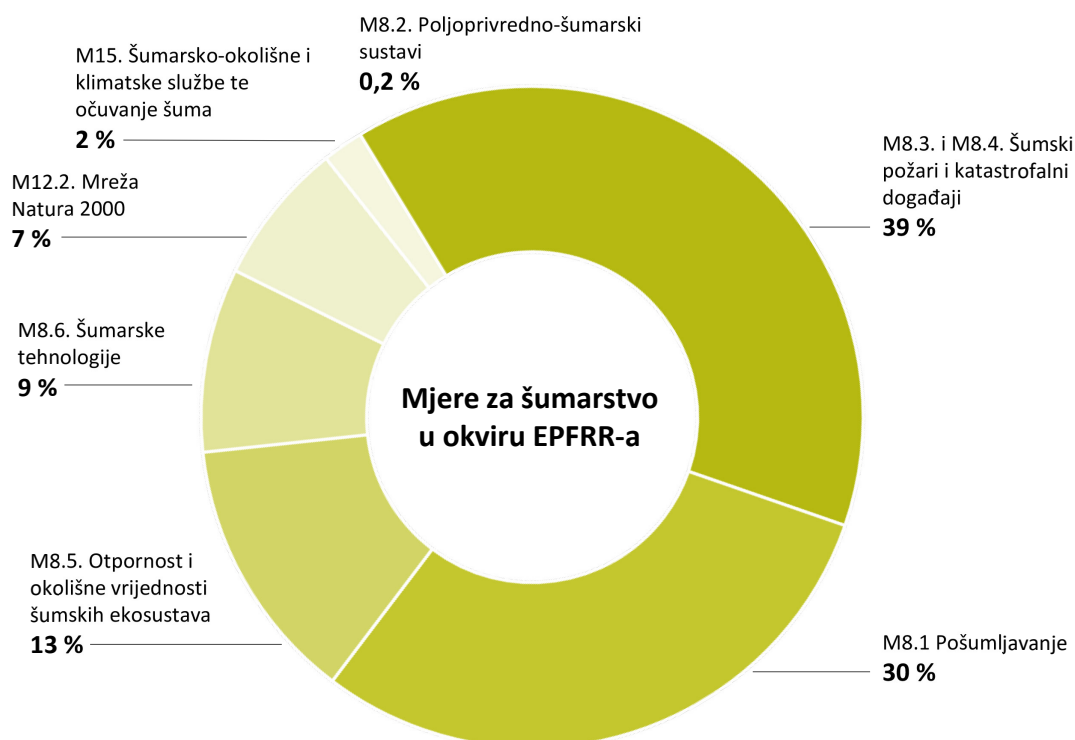
Slika 13. – Mjere za šumarstvo u okviru EPFRR-a: predviđeni proračun i stvarni rashodi (u milijunima eura)



Izvor: Sud. Na temelju informacija koje su države članice pružile Komisiji.

63 Države članice prijavljuju Komisiji rashode po mjerama, pri čemu ne navode rashode za različite podmjere. Sud je u svom upitniku zatražio tu informaciju za dvije mjere za šumarstvo i za plaćanja u okviru mreže Natura 2000 (mjera 12.2.). Odgovori pokazuju da su mjere koje se najčešće upotrebljavaju potpora za sprječavanje šumskih požara i drugih katastrofalnih događaja te pošumljavanje. Države članice manje su upotrebljavale podmjere kojima se pruža potpora bioraznolikosti šuma (plaćanja u okviru mreže Natura 2000, otpornost i okolišna vrijednost šumskih ekosustava, šumarsko-okolišne i klimatske službe te očuvanje šuma) (vidjeti [sliku 14.](#)).

Slika 14. – Uporaba raznih mjera za šumarstvo



Izvor: Sud, na temelju odgovora država članica na upitnik.

64 Relevantna tijela država članica navela su nekoliko razloga zbog kojih se vlasnici šuma nisu prijavili za potporu. Najčešći su razlozi bili birokracija i složenost programa. Nadalje, dostupnost izravnih plaćanja utjecala je na odluke o pošumljavanju zbog davanja prednosti nastavku poljoprivredne djelatnosti, a time i primanju izravnih plaćanja. Za pošumljene površine mogu se primati izravna plaćanja tijekom obvezujućeg razdoblja koje iznosi najviše 12 godina. Naposljetku, države članice objasnile su da se pravilima EU-a pruža potpora samo stvarnim rashodima i prihodima izgubljenima zbog programa potpore, a da ne postoji nagrada za ostvarene koristi za okoliš. Neke države članice smatraju da se uključivanjem okolišne vrijednosti u stope plaćanja šumarstvo može učiniti privlačnijim i doprinijeti ostvarenju ciljeva EU-a u području bioraznolikosti i otpornosti na klimatske promjene.

Trenutačnim sustavom za praćenje ne mjere se učinci mjera za šumarstvo na bioraznolikost i klimatske promjene

65 Propisima se predviđa zajednički sustav za praćenje i evaluaciju čiji je cilj „ukazati na napredak i postignuća politike ruralnog razvoja te procijeniti utjecaj, uspješnost, učinkovitost i važnost utjecaja politike ruralnog razvoja”³⁹. Države članice dužne su upotrebom zajedničkog sustava procijeniti i podnijeti izvješće Komisiji (2017., 2019. i u *ex-post* evaluaciji) o tome u kojoj mjeri se mjerama programa ruralnog razvoja pruža potpora za:

- (1) *obnovu, očuvanje i povećanje bioraznolikosti, uključujući u područjima mreže Natura 2000 i u područjima s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima i poljoprivredu velike prirodne vrijednosti, kao i stanje europskih krajobrazu;*
- (2) *pohranu i sekvestraciju ugljika u poljoprivredi i šumarstvu.*

Kako bi se odgovorilo na ta pitanja države članice trebale bi upotrebljavati pokazatelje i druge alate za evaluaciju, kao što su studije.

66 U okviru sustava za praćenje upotrebljavaju se tri različite vrste pokazatelja, pri čemu se prvom mjere ostvarenja, drugom neposredni rezultati, a trećom dugoročniji učinci⁴⁰. U **tablici 1.** sažeto su prikazani relevantni pokazatelji za praćenje načina na koji mjere za šumarstvo doprinose bioraznolikosti te prilagodbi klimatskim promjenama i njihovu ublažavanju.

Tablica 1. – Pokazatelji za praćenje mjera za šumarstvo

Ciljevi	Vrsta pokazatelja	Pokazatelji koji su relevantni za mjere za šumarstvo
Mjere u području šumarstva	Ostvarenja	• Ukupni javni rashodi • Ukupno ulaganje • Broj aktivnosti/operacija za koje je pružena potpora • Broj poljoprivrednih gospodarstava / korisnika kojima je pružena potpora • Ukupna površina • Broj ugovora za koje je pružena potpora

³⁹ Članci od 67. do 69. Uredbe (EU) br. 1305/2013.

⁴⁰ Prilog IV. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 808/2014 o utvrđivanju pravila primjene Uredbe (EU) br. 1305/2013 o potpori ruralnom razvoju iz EPFRR-a (SL L 227, 31.7.2014., str. 18. – 68.).

Ciljevi	Vrsta pokazatelja	Pokazatelji koji su relevantni za mjere za šumarstvo
Ciljevi ruralnog razvoja: • Obnavljanje, očuvanje i poboljšanje ekosustava povezanih s poljoprivredom i šumarstvom • Promicanje učinkovitosti resursa te poticanje pomaka prema gospodarstvu s niskom razinom ugljika otpornom na klimatske promjene u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru	Rezultati	• Postotak šuma za koje su sklopljeni ugovori o upravljanju kojima se podupire bioraznolikost • Postotak šuma za koje su sklopljeni ugovori o upravljanju radi boljeg gospodarenja vodama • Postotak šuma za koje su sklopljeni ugovori o upravljanju radi boljeg gospodarenja tlom i/ili sprječavanja erozije tla • Postotak poljoprivrednog i šumskog zemljišta za koje su sklopljeni ugovori o upravljanju radi bolje sekvenciranja ili pohrane ugljika
Ciljevi ZPP-a: • Osiguravanje održivog upravljanja prirodnim resursima i djelovanja u području klime	Učinak	Nijedan od pokazatelja ne služi za mjerenje održivog gospodarenja šumama ili klimatskih promjena u šumama

Izvor: Sud.

67 Pokazatelji ostvarenja kojima se izvješćuje o mjerama za šumarstvo pokazuju koliko je financijskih sredstava potrošeno, koliko gospodarstava prima potporu i udio šuma koji doprinosi ostvarenju ciljeva u području okoliša i klime. Pokazateljima rezultata ne mjere se koristi projekata, kao ni njihov doprinos bioraznolikosti te prilagodbi klimatskim promjenama i njihovu ublažavanju. Ne postoje pokazatelji učinka za šume. Komisijini prijedlozi za ZPP za razdoblje nakon 2020. ne dovode do znatnih promjena u pokazateljima koji se koriste za mjere za šumarstvo i njihove koristi u područjima bioraznolikosti i klimatskih promjena. Za analizu Komisijinih prijedloga vidjeti mišljenje koje je Sud objavio 2018.⁴¹

68 Države članice mogu osmisлити dodatne pokazatelje za mjerenje učinaka njihovih programa ruralnog razvoja (PRR) na bioraznolikost i klimatske promjene. Među državama članicama / regijama koje je Sud odabrao za ovu reviziju na taj su način dodatne pokazatelje uključile Poljska i Španjolska (Kastilja – La Mancha) (vidjeti [okvir 13.](#)).

⁴¹ Prilog I. Mišljenju Suda br. 7/2018 o prijedlozima Komisije o uredbama koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje nakon 2020.

Okvir 13. – Dodatni pokazatelji u okviru PRR-ova kojima se mjere učinci

Poljski PRR uključuje pokazatelj učinka u vezi s apsorbiranim ugljikovim dioksidom (ekvivalent CO_2).

U Kasilja – La Manchi za evaluaciju PRR-a koristi se nekoliko pokazatelja, uključujući trend u pogledu indeksa šumskih ptica, skladištenje ugljika u šumskim sastojinama i zadržavanja ugljika u ponorima nastalima pošumljavanjem.

Zaključci i preporuke

69 Šume EU-a imaju višefunkcionalnu ulogu – služe u okolišne, gospodarske i društvene svrhe. Prakse održivog gospodarenja ključne su za očuvanje bioraznolikosti i borbu protiv klimatskih promjena u šumama.

70 Ova revizija bila je usmjerena na napore koje EU ulaže u zaštitu bioraznolikosti i borbu protiv klimatskih promjena u šumama EU-a. Sud je utvrdio da je u područjima u kojima EU ima punu nadležnost Komisija mogla poduzeti snažnije mjere kako bi doprinijela zaštiti šuma EU-a.

71 EU je odobrio Direktivu o staništima i Direktivu o pticama te je Komisija donijela nekoliko strategija za rješavanje problema nezadovoljavajućeg stanja bioraznolikosti i očuvanosti šuma EU-a. U okviru tih strategija uloga Komisije u bioraznolikosti šuma ograničena je na utvrđivanje neobvezujućih ciljnih vrijednosti te iznošenje smjernica i preporuka (vidjeti odlomke [25.](#) – [28.](#)). Za mnoga područja mreže Natura 2000 koja je Sud obuhvatio revizijom nisu utvrđene konkretne mjere očuvanja za šumska područja (vidjeti odlomke [29.](#) – [32.](#)).

72 Cilj je Uredbe o drvnj sировini spriječiti nezakonitu sječu u EU-u. Sud je utvrdio da Komisija nije analizirala kvalitetu provjera domaćih gospodarskih subjekata koje provode države članice niti je preispitala njihove definicije nezakonite sječe. Proceduralni nedostaci i nedostatak provjera smanjuju djelotvornost Uredbe o drvnj sировini u praksi (vidjeti odlomke [33.](#) – [38.](#)). Komisija ne upotrebljava daljinsko istraživanje na dosljedan način iako ono ima veliki potencijal za isplativo praćenje velikih područja (vidjeti odlomak [39.](#)).

73 EU u svojim politikama o klimatskim promjenama u sve većoj mjeri uzima u obzir šume. Zabrinutost zbog klimatskih promjena u šumama izražava se i u Direktivi o obnovljivoj energiji i u Uredbi o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu (vidjeti odlomke [40.](#) – [44.](#)). Međutim, pitanja kao što su prilagodba šuma klimatskim promjenama i uspostava ekoloških ograničenja u pogledu uporabe šuma za energiju razrađena su u manjoj mjeri. Na napore koji se ulažu u uvođenje biogospodarstva i provedbu jasnije usmjerene strategije prilagodbe klimatskim promjenama utječu ograničeno znanje i informacije (vidjeti odlomke [45.](#) – [47.](#)).

74 EU usmjerava financijsku potporu za šumarstvo uglavnom preko Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). Financijska sredstva potrošena za mjere za šumarstvo u praksi čine 3 % svih sredstava potrošenih za ruralni razvoj. Jedan

je od uvjeta za primanje financijskih sredstava iz EPFRR-a da gospodarstva čija veličina premašuje određenu veličinu utvrđenu na razini pojedinačne države članice trebaju imati plan gospodarenja šumama ili ekvivalentan dokument, u skladu s održivim gospodarenjem šumama. Sud je utvrdio da se samom izradom plana gospodarenja šumama pruža malo jamstvo da su financijska sredstva za ruralni razvoj namijenjena aktivnostima koje su održive za okoliš (vidjeti odlomke 49. – 54.). Razlog za malen učinak mjera ruralnog razvoja na bioraznolikost šuma i otpornost na klimatske promjene djelomično leži u skromnoj količini sredstava utrošenih za šume i nedostacima u načinu na koji su oblikovane mjere. Zakonodavnim prijedlozima za zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje nakon 2020. državama članicama pruža se veća fleksibilnost u izradi programa potpore u šumarstvu (vidjeti odlomke 55. – 64.). Sud je zaključio da se zajedničkim sustavom EU-a za praćenje ne mjere učinci mjera za šumarstvo na bioraznolikost i klimatske promjene (vidjeti odlomke 65. – 68.).

1. preporuka – Potrebno je povećati doprinos bioraznolikosti i borbi protiv klimatskih promjena u šumama

Komisija bi trebala izraditi i primijeniti akcijski plan za:

- (a) preispitivanje donošenja i primjene mjera očuvanja šuma unutar EU-a;
- (b) prikupljanje i širenje znanja među državama članicama o prilagodbi šuma klimatskim promjenama, u skladu s novom strategijom EU-a za prilagodbu.

Preporučeni rok provedbe: 2023.

2. preporuka – Potrebno je pojačati borbu protiv nezakonite sječe

Komisija bi trebala:

- (a) procijeniti potencijal za iznošenje zakonodavnih prijedloga u svrhu jačanja svojeg pregleda provjera koje države članice provode u vezi s Uredbom o drvnjoj sirovini;
- (b) proširiti mjeru u kojoj upotrebljava geoprostorne obavještajne podatke, uključujući uporabu tehnika za daljinsko istraživanje u svrhu boljeg jamčenja usklađenosti sa zahtjevima EU-a o gospodarenju šumama i nezakonitoj sječi, te promicati njihovu uporabu u državama članicama.

Preporučeni rok provedbe: 2023.

3. preporuka – Mjere za šumarstvo u okviru ruralnog razvoja potrebno je bolje usmjeravati na bioraznolikost i klimatske promjene

Komisija bi trebala zajamčiti:

- (a) da se financirane mjere u šumarstvu provode u skladu s održivim gospodarenjem šumama;
- (b) da raspolaže relevantnim informacijama koje joj omogućuju procjenu doprinosa mjera za šumarstvo financiranih sredstvima EU-a bioraznolikosti te prilagodbi klimatskim promjenama u šumama i njihovu ublažavanju.

Preporučeni rok provedbe: 2023.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Samo Jereb, u Luxembourg 14. srpnja 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Pokrate i skraćeni nazivi

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

LULUCF: korištenje zemljišta, prenamjena zemljišta i šumarstvo

PRR: program ruralnog razvoja

UNFCCC: Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime

ZPP: zajednička poljoprivredna politika

Pojmovnik

Biogospodarstvo: gospodarstvo temeljeno na upotrebi bioloških resursa s kopna i iz mora za dobivanje niza proizvoda, uključujući hranu i hranu za životinje, materijale te energiju. Sveobuhvatna definicija tog pojma dostupna je u [strategiji EU-a za biogospodarstvo](#).

Dubinska analiza: postupak upravljanja rizicima kojim se rizik od stavljanja na tržište EU-a nezakonito posječenog drva nastoji svesti na najmanju moguću razinu. Dubinska analiza sastoji se od mjera i postupaka koji omogućuju pristup svim relevantnim informacijama, postupaka procjene rizika te prikladnih i razmjernih mjera i postupaka za smanjenje rizika do zanemarive razine.

Europski fond za regionalni razvoj: fond EU-a kojim se jača gospodarska i socijalna kohezija u EU-u financiranjem ulaganja kojima se smanjuju nejednakosti među različitim regijama.

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj: fond EU-a za financiranje doprinosa EU-a programima ruralnog razvoja.

Forest Europe: skraćeni naziv za Ministarsku konferenciju o zaštiti šuma u Europi, strukturu za međuvladin dijalog i suradnju u području politika povezanih sa šumama među 46 europskih zemalja i EU-om.

Instrument EIB-a za financiranje prirodnog kapitala: financijski instrument koji su uspostavile Europska komisija i EIB radi pružanja zajmova i tehničke potpore za projekte koji će vjerojatno imati pozitivan učinak na bioraznolikost i/ili prilagodbu klimatskim promjenama.

Kohezijski fond: fond EU-a čija je svrha smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti u EU-u financiranjem ulaganja u državama članicama u kojima je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Konvencija Ujedinjenih naroda o biološkoj raznolikosti: multilateralni sporazum o očuvanju biološke raznolikosti, održivoj uporabi njezinih komponenti te poštenoj i pravednoj podjeli koristi koja proizlazi iz upotrebe genetskih resursa.

Korištenje zemljišta, prenamjena zemljišta i šumarstvo: sektor u inventaru stakleničkih plinova koji obuhvaća emisije i uklanjanja stakleničkih plinova koji su nastali korištenjem zemljišta, prenamjenom zemljišta i šumarskim djelatnostima koje su izravna posljedica ljudskog djelovanja.

Mreža Natura 2000: mreža zaštićenih područja rijetkih i ugroženih vrsta te nekih rijetkih tipova prirodnih staništa zaštićenih na temelju prava Unije.

Obzor 2020.: program EU-a za istraživanja i inovacije u razdoblju 2014. – 2020. U siječnju 2021. zamijenjen je programom Obzor Europa za razdoblje 2021. – 2027.

Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime: međunarodni ugovor čija je svrha spriječiti „opasno” ljudsko uplitanje u klimatski sustav.

Ponor ugljika: šume, oceani ili drugi prirodni okoliš u smislu njihove sposobnosti da apsorbiraju ugljikov dioksid iz atmosfere.

Postupak zbog povrede prava: postupak u kojem Komisija poduzima radnje protiv države članice EU-a koja prestane ispunjavati obveze koje proizlaze iz prava EU-a.

Program LIFE: financijski instrument kojim se podupire provedba politike EU-a o okolišu i klimi sufinanciranjem projekata u državama članicama.

Program ruralnog razvoja: skup nacionalnih ili regionalnih višegodišnjih ciljeva i aktivnosti koje odobrava Komisija i koji služe provedbi politike ruralnog razvoja EU-a.

Programsko razdoblje: razdoblje unutar kojeg se planira i provodi određen program potrošnje EU-a.

Promatranja Zemlje: prikupljanje podataka o Zemljinim fizičkim, kemijskim i biološkim sustavima s pomoću tehnologija za daljinsko istraživanje, obično uključujući satelite s uređajima za stvaranje slika.

Provjera primjerenosti: evaluacija čija je svrha otkriti preklapanja, razlike, nedosljednosti ili zastarjele mjere u regulatornom okviru određenog područja politike.

Usluge ekosustava: izravna i neizravna korist ekosustava za ljude, koja može biti gospodarska, okolišna i društvena.

Višegodišnji financijski okvir: plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Taj plan pruža strukturu unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te su u njemu određene granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju. VFO koji je trenutačno na snazi obuhvaća razdoblje 2021. – 2027.

Zajednička poljoprivredna politika: središnja jedinstvena politika EU-a za poljoprivredu koja obuhvaća subvencije i niz drugih mjera čija je svrha zajamčiti sigurnost hrane i primjeren životni standard poljoprivrednika u EU-u te promicati ruralni razvoj i zaštititi okoliš.

Odgovori Komisije

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

Kronologija

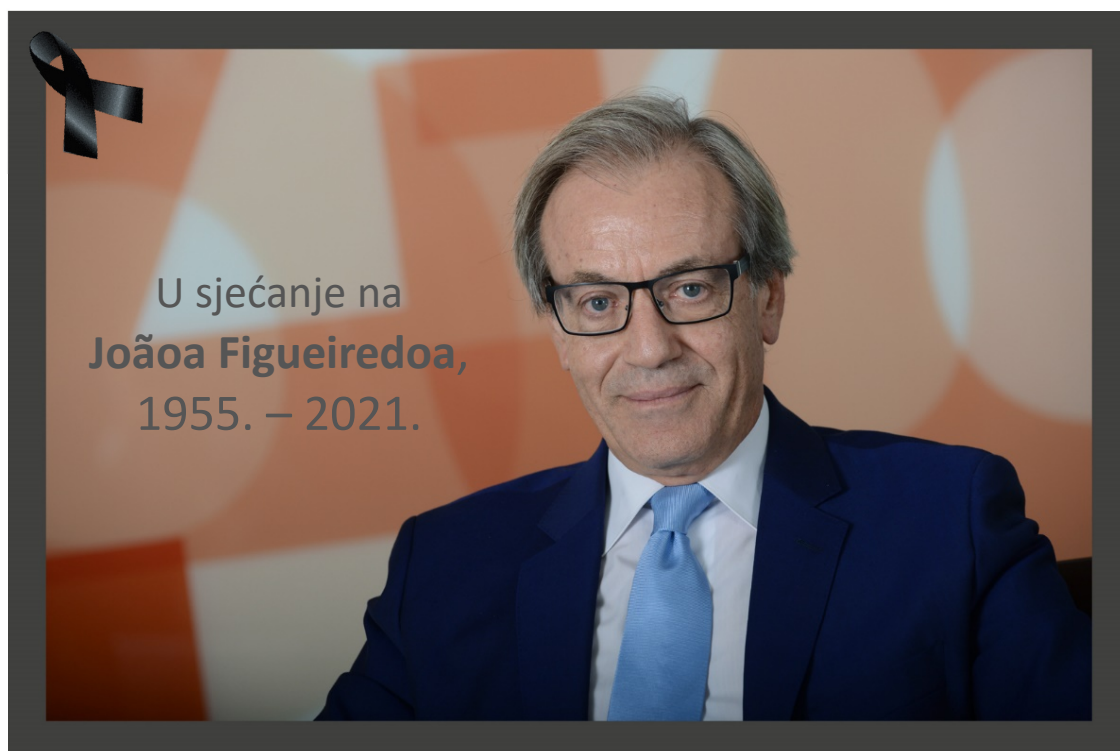
<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Samo Jereb. Reviziju je predvodio član Suda João Figueiredo, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Paula Betencourt i ataše u njegovu uredu Quirino Mealha, rukovoditelj Robert Markus, voditeljica radnog zadatka Maria Eulália Reverté i Casas, zamjenica voditeljice radnog zadatka Päivi Piki te revizori Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie i Joachim Otto. Jezičnu podršku pružao je Thomas Everett, a grafičku podršku Marika Meisenzahl.

U sjećanju na Joãoa Figueiredoa, 1995. – 2021.



AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Okvir 1.: činjenica da je određeni subjekt upotrijebio logotip ciljeva održivog razvoja, uključujući kotačić u boji, kao i povezane ikone, ne znači da Ujedinjeni narodi podržavaju taj subjekt, njegove proizvode ili usluge ili njegove planirane aktivnosti.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patent, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-6817-2	2315-2230	doi:10.2865/716180	QJ-AB-21-023-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6794-6	2315-2230	doi:10.2865/659549	QJ-AB-21-023-HR-Q

Šume EU-a imaju višefunkcionalnu ulogu – služe u okolišne, gospodarske i društvene svrhe. Iako se šumski pokrov u posljednjih 30 godina povećao, stanje šuma sve je lošije. Prakse održivog gospodarenja ključne su za očuvanje bioraznolikosti i borbu protiv klimatskih promjena u šumama. Sud je utvrdio da je u područjima u kojima EU ima punu nadležnost Komisija mogla poduzeti snažnije mjere kako bi doprinijela zaštiti šuma EU-a. Sud preporučuje Komisiji da poveća taj doprinos, da pojača borbu protiv nezakonite sječe i da poveća usmjerenost mjera za šumarstvo u okviru ruralnog razvoja na bioraznolikost i klimatske promjene.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors