

Specialioji ataskaita

Biologinei įvairovei ir kovai su klimato kaita ES miškuose skirtas ES finansavimas.

Rezultatai teigiami, tačiau riboti



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–V
Įvadas	01–18
Kodėl ES miškai yra svarbūs	01–03
Pagrindinės miškų tendencijos	04–06
Pasauliniai ir ES veiksmai miškų labui	07–13
Kaimo plėtros politika yra didžiausias miškams skirtas ES finansavimo šaltinis	14–18
Audito apimtis ir metodas	19–23
Pastabos	24–68
Pagrindinės ES politikos sritys daro teigiamą, bet ribotą poveikį miškams	24–47
ES iš dalies saugo biologinę įvairovę savo miškuose	25–32
ES yra priėmusi teisės aktus, kuriais sprendžiama neteisėtai medienos ruošos problema, tačiau tokia praktika vis dar pasitaiko	33–39
ES imasi veiksmų, kad įtrauktų miškus į savo klimato kaitos politiką	40–47
Įgyvendinant tikrintas miškininkystės priemones neišnaudotos galimybės reikšmingai pagerinti biologinę įvairovę ir kovoti su klimato kaita	48–68
Dėl kaimo plėtros išlaidų miškams reikia parengti miškotvarkos planus, tačiau jų kokybė skiriasi	49–54
Tikrintos miškininkystės priemonės turėjo ribotą poveikį biologinei įvairovei ir atsparumui klimato kaitai	55–64
Pagal dabartinę stebėsenos sistemą neįvertinamas miškininkystės priemonių poveikis biologinei įvairovei ir klimato kaitai	65–68
Išvados ir rekomendacijos	69–74
Santrumpos	

Žodynėlis

Komisijos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

Santrauka

I ES miškai turi daug funkcijų ir yra naudojami aplinkos, ekonominiais ir socialiniais tikslais. Tvaraus tvarkymo praktika yra labai svarbi siekiant išsaugoti biologinę įvairovę ir spręsti klimato kaitos problemą miškuose.

II Miškas apima panašų plotą kaip ir žemės ūkis, o pastaruosius 30 metų šis plotas didėjo. Miškingoms vietovėms skirtas finansavimas iš ES biudžeto yra daug mažesnis nei žemės ūkiui skirtas finansavimas (jis sudaro mažiau nei 1 % BŽŪP biudžeto) ir yra skiriamas paramai apsaugos priemonėms ir paramai miško plotų sodinimui ir atkūrimui. 90 % ES miškininkystės sektoriaus finansavimo skiriama iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP). ES šioje srityje turi tarptautinių įsipareigojimų, įskaitant kovą su neteisėta medienos ruošą ir biologinės įvairovės apsaugą. Šia ataskaita siekiame paskatinti politines diskusijas, darančias poveikį ES miškams.

III Atliekant šį auditą daugiausia dėmesio skirta ES pastangoms apsaugoti biologinę įvairovę ir spręsti klimato kaitos problemą ES miškuose. Apskritai darome išvadą, kad tose srityse, kuriose ES yra visapusiškai kompetentinga veikti, ES padarė teigiamą, bet ribotą poveikį biologinės įvairovės apsaugai ir kovai su klimato kaita ES miškuose.

IV Toliau pateikti mūsų nustatyti faktai.

- a) ES patvirtino Buveinių ir Paukščių direktyvas, o Komisija priėmė keletą strategijų, kuriomis siekiama spręsti prastos ES miškų biologinės įvairovės ir išsaugojimo būklės problemas. Nustatėme, kad miškų buveinių, kurioms taikomos direktyvos, apsaugos priemonių kokybė vis dar kelia problemų.
- b) Medienos reglamentu siekiama sustabdyti neteisėtą medienos ruošą ES. Nustatėme, kad Komisija neįvertino valstybių narių patikrų kokybės. Nors nuotolinis stebėjimas suteikia daug galimybių ekonomiškai efektyviai stebėti dideles teritorijas, Komisija jo nuosekliai nevykdo.
- c) ES vis dažniau skiria dėmesį miškams įgyvendindama savo kovos su klimato kaita politiką. Su miškais susiję klimato kaitos klausimai įtraukti tiek į Atsinaujinančių išteklių energijos direktyvą, tiek į LULUCF reglamentą. Tačiau tokie klausimai kaip miškų pritaikymas prie klimato kaitos ir miškų naudojimo energijai gaminti ekologijos ribų nustatymas, yra plėtojami mažiau. Pastangoms didesnę dėmesį skirti miško ploto pritaikymo prie klimato kaitos strategijoms trukdė žinių ir informacijos trūkumas.

- d) ES finansinę paramą su miškininkyste susijusiems kovos su klimato kaita ir biologinės įvairovės veiksams daugiausia teikia iš EŽŪFKP. Nustatėme, kad apskritai EŽŪFKP taisyklėmis ir procedūromis neužtikrinama didesnė biologinė įvairovė ir atsparumas klimato kaitai. Pasiūlymuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl BŽŪP po 2020 m. valstybėms narėms suteikiama daugiau lankstumo rengiant miškininkystės paramos schemas ir šie trūkumai nepašalinami. Bendra ES stebėsenos sistema neįvertinamas miškininkystės priemonių poveikis biologinei įvairovei ir klimato kaitai.

V Remdamiesi nustatytais faktais, teikiame rekomendacijas:

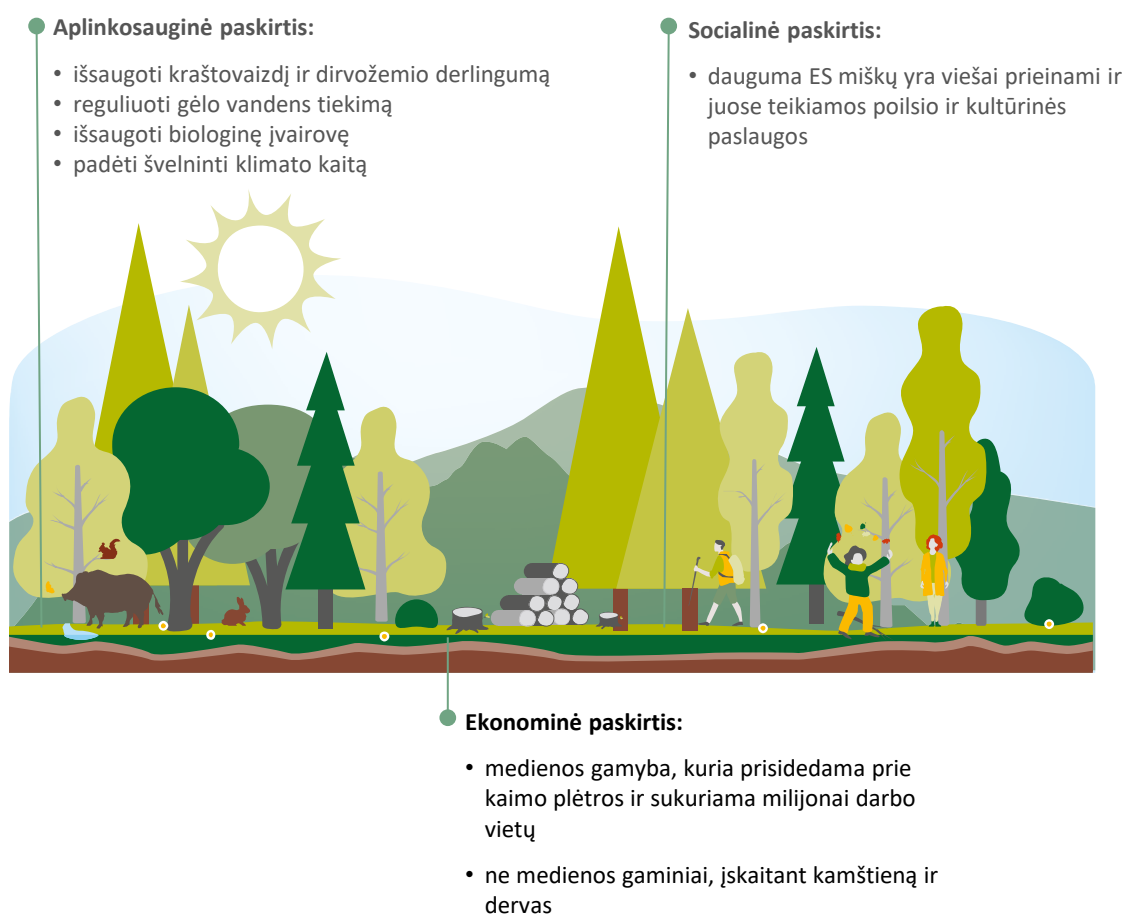
- o didinti ES indėlį į biologinę įvairovę ir geresnį klimato kaitos ES miškuose problemos sprendimą;
- o stiprinti kovą su neteisėta medienos ruoša ir
- o kaimo plėtros miškininkystės priemonėmis daugiau dėmesio skirti biologinei įvairovei ir klimato kaitai.

Ivadas

Kodėl ES miškai yra svarbūs

01 ES turi beveik 180 milijonų hektarų miškų ir kitos miškingos žemės, kurie užima 45 % viso jos žemės ploto. Eurostato duomenimis, 1990–2020 m. ES miškų plotas padidėjo 10,2 milijono hektarų¹. ES miškai turi daug funkcijų ir yra naudojami aplinkos, ekonominiams ir socialiniams tikslais (žr. **1 diagramą**). Privatiems subjektams priklauso 60 % ES miškų, o 2017 m. bendrosios miškininkystės produkcijos, įskaitant medienos ruošos veiklą, vertė sudarė daugiau kaip 55 milijardus eurų.

1 diagrama. ES miškai turi daug funkcijų



Šaltinis: Audito Rūmai.

¹ Eurostatas: „Agriculture, forestry and fishery statistics“, 2020 m. leidimas.

02 Daugelis rūšių gyvena miškuose, kuriuose yra beveik 90 % pasaulio sausumos biologinės įvairovės. Biologinė įvairovė turtingesnė senesniuose miškuose, kurie pasižymi didesniu negyvos medienos kiekiu ir didesniu struktūriniu sudėtingumu. Paprastai ji taip pat turtingesnė miškuose, kuriuose žmogaus įsikišimas buvo nedidelis. Nedaugelis Europos miškų tebėra pirminės būklės, o žmogaus veikla daro poveikį daugiau kaip 95 % ES miškų. Miškai klasifikuojami pagal jų žmogaus įsikišimo laipsnį: neliečiami miškai (2,4 %), pusiau natūralūs miškai (93,2 %) ir želdiniai (4,4 %) ².

03 Sveiki miškai padeda kovoti su klimato kaita, nes juose surenkamas anglies dioksidas iš atmosferos. Europa susiduria su didėjančiomis miškų pažeidimų, kuriuos sukelia klimato kaita, pavyzdžiui, miškų gaisrai, sausros, audros, jūros lygio kilimas arba (naujų) kenkėjų ir ligų atsiradimas ir plitimas, rizikomis. Tai daro spaudimą miškų pajėgumui veikti kaip anglies absorbentui. Manoma, kad atsparūs miškai atlaikys šį poveikį ir taip išsaugos miškų anglies dioksido sekvestracijos veiksmingumą. Miškotvarkos praktika ir planavimas tampa vis svarbesni kaip atsparių miškų kūrimo priemonė.

Pagrindinės miškų tendencijos

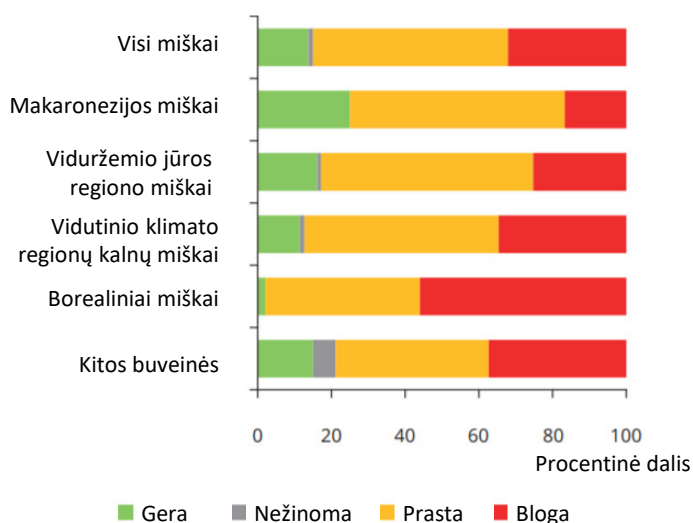
04 2020 m. Europos miškų būklės ataskaitoje ³ (angl. „2020 State of Europe’s Forests report“) padaryta išvada, kad „vidutiniškai Europos miškų būklė blogėja“. Kitos valstybių narių ataskaitos ir duomenys patvirtina, kad miškų išsaugojimo būklė prastėja. Europos aplinkos agentūros 2013–2018 m. ES ataskaitoje dėl ES gamtos būklės ⁴ aptariama miškų buveinių ir rūšių, saugomų pagal Paukščių ir Buveinių direktyvas, išsaugojimo būklė. Visų miškų atveju dažniausia būklė yra „prasta“ (54 %) arba „bloga“ (31 %), o rečiausiai pasitaikanti būklė yra „gera“ (14 %) (**2 diagramoje** pateiktas suskirstymas pagal miško regionus).

² „State of Europe’s Forests 2020“. Ministrų konferencija dėl Europos miškų apsaugos (MCPFE)

³ „State of Europe’s Forests 2020“. Ministrų konferencija dėl Europos miškų apsaugos (MCPFE)

⁴ EAA ataskaita Nr. 10/2020.

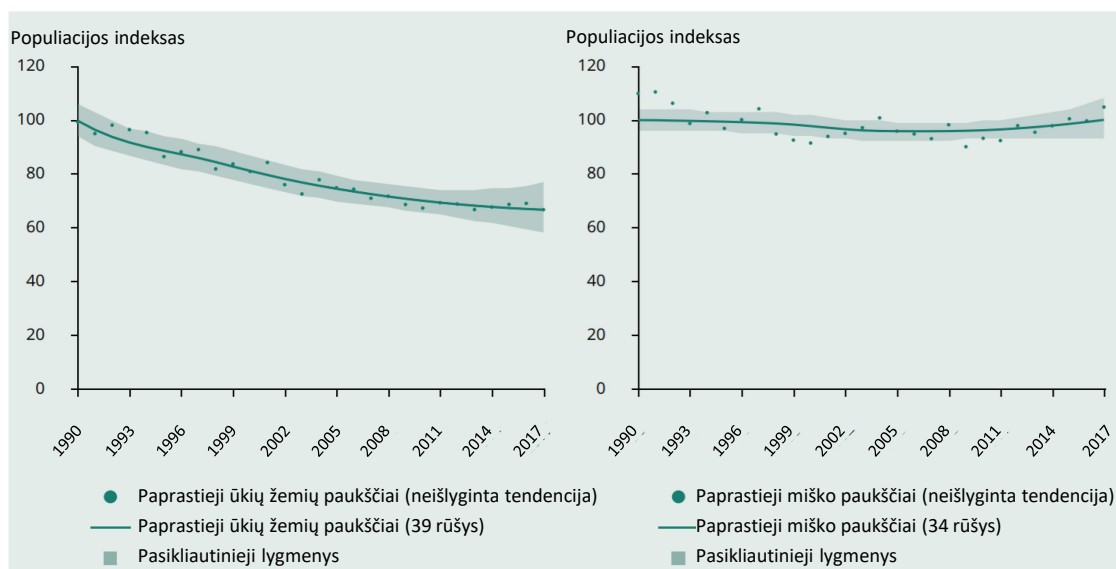
2 diagrama. 2018 m. miškų išsaugojimo būklė pagal regioną



© EAA, 2020 m., EAA ataskaita Nr. 10/2020, remiantis valstybių narių ataskaitomis pagal Buveinių direktyvos 17 straipsnį ir ES vertinimų procentine dalimi.

05 Padėtis geresnė kai kurių miškų biologinės įvairovės lygio elementų atveju: 1990 m.–2011 m. bendras ES miškų paukščių indeksas sumažėjo 3 %, tačiau nuo tada grįžo iki ankstesnio lygio (žr. [3 diagramą](#)).

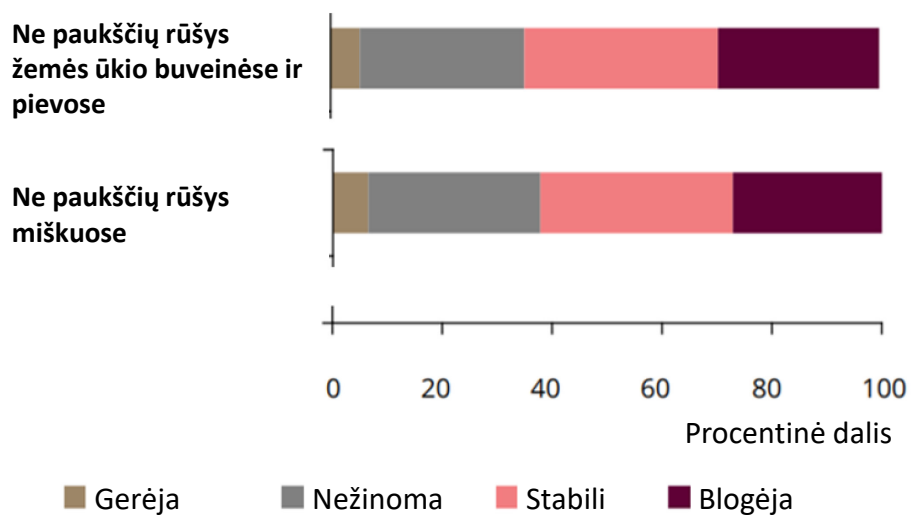
3 diagrama. Paukščių indekso rezultatai geresni miškuose nei žemės ūkio paskirties žemėje



© EAA, 2020 m., EAA ataskaita Nr. 10/2020.

06 Kalbant apie miškuose gyvenančių gyvūnų rūšių, išskyrus paukščius, tendencijas, tik 6 % atveju situacija gerėja, o 27 % atveju – blogėja (žr. [4 diagramą](#)).

4 diagrama. Panašios miškuose ir ne miškuose gyvenančių gyvūnų rūšių, išskyrus paukščius, tendencijos



© EAA, 2020 m., EAA ataskaita Nr. 10/2020.

Pasauliniai ir ES veiksmai miškų labui

07 ES tarptautiniai įsipareigojimai šioje srityje yra JT Biologinės įvairovės konvencija ir Darnaus vystymosi darbotvarkė iki 2030 m. bei jos 15-asis darnaus vystymosi tikslas (žr. [1 langelį](#)).

1 langelis. Tikslai, nustatyti tarptautiniuose įsipareigojimuose dėl biologinės įvairovės miškuose



5 tikslas

Iki 2020 m. pasiekti, kad visų natūralių buveinių, įskaitant miškus, nykimas būtų sumažintas mažiausiai perpus ir, kai įmanoma, beveik visiškai sustabdytas, ir gerokai sumažėtų natūralių buveinių būklės blogėjimo ir suskaidymo mastas.

7 tikslas

Iki 2020 m. pasiekti, kad teritorijos, kuriose vykdoma žemės ūkio, akvakultūros ir miškininkystės veikla, būtų valdomos tvariai, užtikrinant biologinės įvairovės išsaugojimą.



15 darnaus vystymosi tikslas

Saugoti ir atkurti sausumos ekosistemas, skatinti tausų jų naudojimą, darniai valdyti miškus, kovoti su dykumėjimu, sustabdyti žemės degradaciją ir pakeisti šį procesą priešingu bei sustabdyti biologinės įvairovės nykimą

08 Kitose su miškais susijusiose tarptautinėse konvencijose daugiausia dėmesio skiriama biologinei įvairovei, klimato kaitai ir dykumėjimui. Tai, be kita ko, JT bendroji klimato kaitos konvencija (UNFCCC) ir JT konvencija dėl kovos su dykumėjimu. Europoje Ministrų konferencija dėl miškų apsaugos, taip pat vadinama FOREST EUROPE, yra savanoriškas aukšto lygio politinis procesas, kuriuo siekiama stiprinti tarpvyriausybinių dialogą ir bendradarbiavimą miškų politikos srityje visame žemyne. Jo metu rengiamos bendros 47 pasirašiusių šalių (46 šalių ir ES) miškų apsaugos ir tvaraus miško tvarkymo strategijos.

09 ES sutarties 3 straipsnyje teigiama, kad ES turi siekti tvaraus Europos vystymosi, grindžiamo, be kita ko, aukšto lygio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu. Miškams poveikį daro kelios ES politikos kryptys. Miškotvarka, išsaugojimas, prisitaikymas prie klimato kaitos ir tvarus miškų naudojimas yra vieni iš pagrindinių

kaimo plėtros tikslų pagal bendrą žemės ūkio politiką, taip pat aplinkos, klimato kaitos, prekybos ir vidaus rinkos, mokslinių tyrimų, pramonės ir energetikos politikos sritis (žr. [5 diagramą](#)).

5 diagrama. Kurios politikos kryptys daro poveikį ES miškams?



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis „European forest ecosystems – State and trends“ (EAA, 2015 m.).

10 Kiekvienos iš šių politikos sričių priemonės yra skirtingos: teisės aktai, neprivalomi politikos dokumentai (pavyzdžiui, strategijos ir gairės) ir subsidijos iš ES biudžeto. ES finansavimą šioje srityje paprastai bendrai valdo Komisija ir valstybės narės (pavyzdžiui, kaimo plėtra). [6 diagramoje](#) apibendrinamos pagrindinės su miškais susijusių ES strategijų ir schemų ypatybės, įskaitant pagrindinių subjektų vaidmenis ir atsakomybes.

6 diagrama. Pagrindinės ES priemonės, skirtos biologinei įvairovei ir kovai su klimato kaita ES miškuose



* EŽŪFKP prievolės taikomos tik EŽŪFKP lėšų gavėjams.

Šaltinis: Audito Rūmai.

11 2013 m. Komisija paskelbė 2014–2020 m. ES miškų ir su mišku susijusio sektoriaus strategiją⁵, kuria remiantis formuojama visa su miškais susijusi ES politika, įskaitant kaimo plėtros, aplinkos ir klimato politiką. **2 langelyje** pateikti strategijos 2020 m. tikslai. Komisija 2021 m. planuoja paskelbti naują strategiją.

2 langelis. Miškų strategijos iki 2020 m. tikslai

Užtikrinti ir įrodyti, kad visi miškai Europos Sąjungoje tvarkomi pagal tvarios miškotvarkos principus ir kad padidėjo ES įnašas skatinant tvarią miškotvarką ir mažinant miškų naikinimą pasauliniu mastu, ir taip:

- padėti sukurti įvairių miško funkcijų pusiausvyrą tenkinant poreikius ir užtikrinant būtinas ekosistemos funkcijas;
- sukurti miškininkystei ir visai mišku pagrįstai vertės grandinei pagrindą tapti konkurencingomis ir užtikrinti perspektyvų įnašą į bioekonomiką.

12 ES nenustatė konkrečių uždavinių ar tikslų, susijusių su miškų biologine įvairove ar miškų sveikatos būkle. Vis dėlto šie bendrieji tikslai taip pat susiję su miškais:

- Buveinių⁶ ir Paukščių⁷ direktyvomis siekiama palaikyti arba atkurti Bendrijos svarbos natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros rūšių palankią išsaugojimo būklę⁸ ir apsaugoti visas ES natūraliai aptinkamas laukinių paukščių rūšis. Apie 50 % „Natura 2000“ teritorijų yra miškai.
- ES biologinės įvairovės strategija iki 2020 m.⁹, atitinkanti ES įsipareigojimus pagal JT biologinės įvairovės konvenciją (žr. **07** dalį), siekiama iki 2020 m. sustabdyti biologinės įvairovės nykimą ir ekosistemos funkcijų blogėjimą ES ir, kai įmanoma,

⁵ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos komitetui ir Regionų komitetui: „Nauja ES miškų strategija – miškams ir su mišku susijusiam sektoriui“, COM(2013) 659 *final*.

⁶ Tarybos direktyva 92/43/EEB, (OL L 206, 1992 7 22, p. 7–50).

⁷ Direktyva 2009/147/EB, (OL L 20, 2010 1 26, p. 7–25).

⁸ Direktyvos 92/43/EEB 3 ir 2 straipsniai bei Direktyvos 2009/147/EB 1 straipsnis.

⁹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: „Mūsų gyvybės draudimas ir gamtinis turtas. ES biologinės įvairovės strategija iki 2020 m.“, COM/2011/0244 *final*.

jas atkurti, kartu intensyvinant Europos Sąjungos veiksmus siekiant užkirsti kelią visuotiniam biologinės įvairovės nykimui.

- ES biologinės įvairovės strategijoje iki 2030 m.¹⁰ teigiama, kad „Komisija prašys valstybių narių iki aiškiai nustatytų terminų padidinti galiojančių teisės aktų įgyvendinimo mastą ir padės joms tai padaryti. Komisija visų pirma prašys valstybių narių užtikrinti, kad iki 2030 m. nė vienos saugomos buveinės ir rūšies išsaugojimo tendencijos ir būklė nepablogėtų. Be to, valstybės narės turės užtikrinti, kad bent 30 % rūšių ir buveinių, kurių būklė šiuo metu nėra gera, taptų geros būklės arba kad būtų matoma būklės gerėjimo tendencija.“ Strategija taip pat siekiama apibrėžti, kartografuoti, stebėti ir griežtai saugoti visus išlikusius ES pirmąsčius miškus ir sengires.

13 Vienas iš pagrindinių biologinės įvairovės strategijos tikslų buvo iki 2020 m. ES atkurti bent 15 % suprastėjusių ekosistemų funkcijų. 2015 m. Komisija įvertino¹¹, kad pažanga buvo nepakankama ir kad ekosistemų ir funkcijų blogėjimo tendencija dar nebuvo sustabdyta. 2020 m. Komisija taip pat paskelbė ataskaitą¹² apie ekosistemos funkcijų būklę, įskaitant konkrečią informaciją apie miškų ekosistemas. Ataskaitoje teigiama, kad nuo 2010 m. struktūrinių sąlygų rodikliai (biomasė, negyva mediena) pagerėjo, tačiau kai kurie pagrindiniai degradacijos rodikliai, pavyzdžiui, medžių lajos defoliacija, toliau blogėja. Joje daroma išvada, kad apskritai ES miškų būklė yra prasta.

Kaimo plėtros politika yra didžiausias miškams skirtas ES finansavimo šaltinis

14 ES miškų strategijoje iki 2020 m. Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP) apibūdinamas kaip „išteklų šaltinis“, nes jis sudarė 90 % viso ES miškininkystės finansavimo. Kiti ES finansavimo šaltiniai, be kita ko, yra programa LIFE, mokslinių tyrimų finansavimas pagal programą „Horizontas 2020“, Europos regioninės plėtros fondas, Sanglaudos fondas ir EIB gamtos turty finansavimo priemonė.

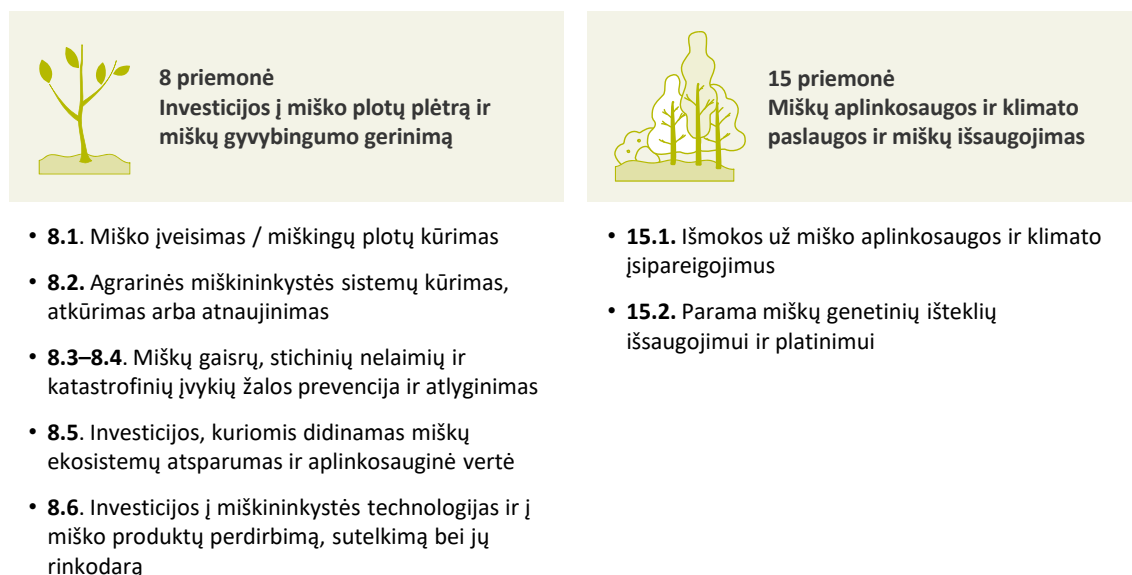
¹⁰ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2030 m. ES biologinės įvairovės strategija. Gamtos grąžinimas į savo gyvenimą“, COM(2020) 380 final.

¹¹ ES biologinės įvairovės strategijos iki 2020 m. laikotarpio vidurio peržiūra.

¹² „Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment“.

15 Kaimo plėtros išlaidos gali būti skiriamos dviem miškininkystės priemonėms, kuriomis siekiama kurti miškingas vietas ir palaikyti esamas miškingas vietas, remti (žr. **7 diagramą**).

7 diagrama. Kaimo plėtros miškininkystės priemonės



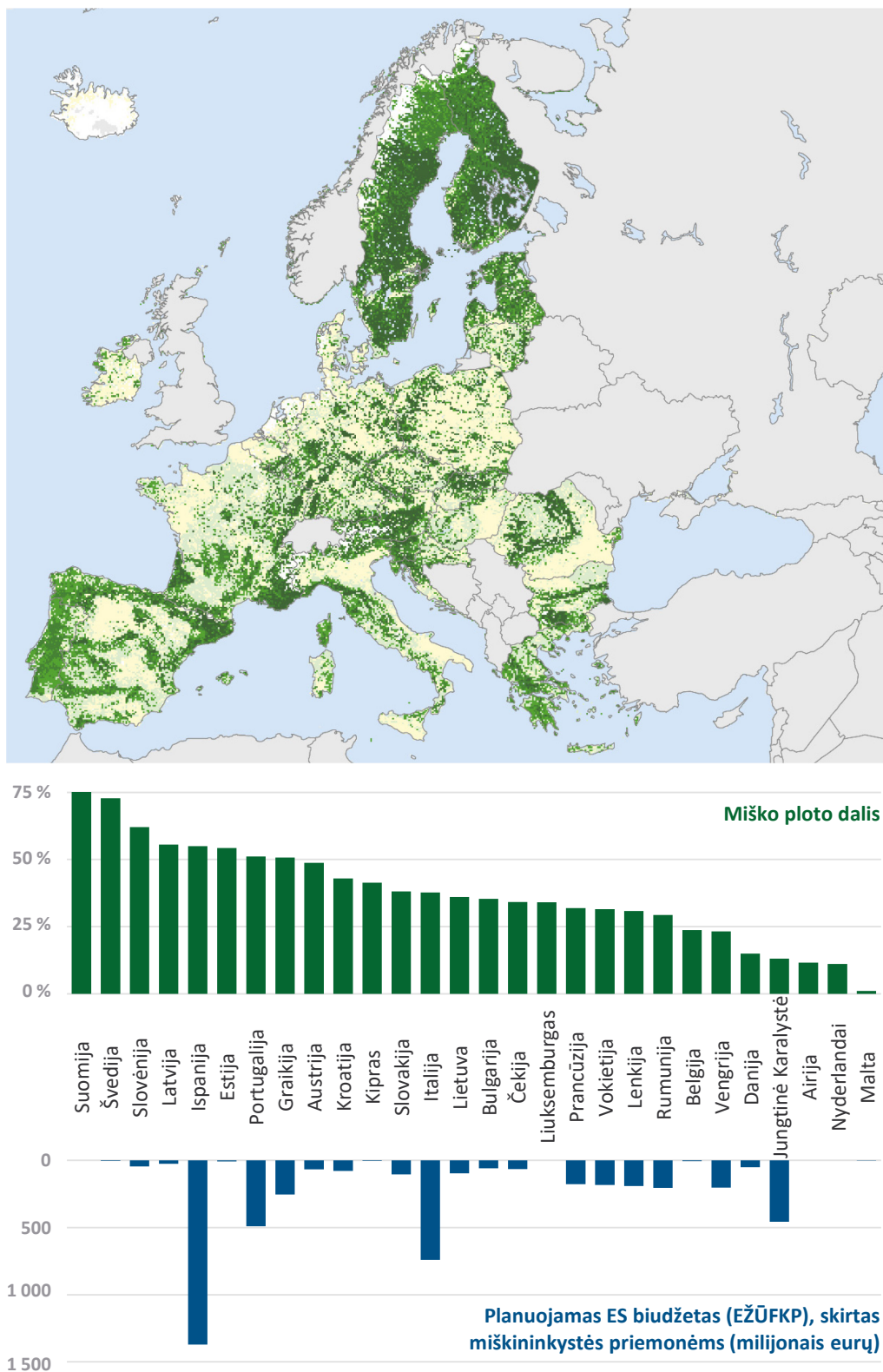
Šaltinis: Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 21–26 ir 34 straipsniai ir Reglamento (ES) 2017/2393 1 straipsnio 9 dalies a punktas.

16 Poveikį miškams gali turėti ir keletas kitų kaimo plėtros priemonių. Pavyzdžiui, tinklo „Natura 2000“ išmokos gali būti naudingos miško plotams. Kiti veiksmų pagal kitas priemones pavyzdžiai yra miškininkystės konsultavimo paslaugos, investicijos į miškininkystės plėtros ir pritaikymo infrastruktūrą ir parama miškotvarkos planams rengti.

17 Valstybės narės gali nuspręsti, ar įtraukti miškininkystės priemones į savo kaimo plėtros programas ir kaip jas panaudoti miškams remti. Savo kaimo plėtros programose jos nustato konkrečius miškininkystės reikalavimus. 24 valstybės narės iš viso skyrė 4 890 milijonų eurų ES lėšų dviem miškininkystės priemonėms 2014–2020 m. laikotarpiu¹³ (žr. **8 diagramą**), o iki 2020 m. pabaigos jos išleido 49 % šių lėšų. Suomija, Airija, Liuksemburgas ir Nyderlandai savo kaimo plėtros programose miškininkystės priemonėms neskyrė jokių lėšų. Komisija nestebi miškininkystės išlaidų pagal kitas priemones.

¹³ Remiantis Komisijos duomenimis, gautais iš pirmųjų patvirtintų kaimo plėtros programų.

8 diagrama. Miškų plotas ir planuojamos ES lėšos, skirtos miškininkystės priemonėms



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis 2009 m. lapkričio 12 d. sukurtu Europos aplinkos agentūros žemėlapiu, paskutinį kartą iš dalies pakeistu 2015 m. spalio 28 d., 2015 m. Europos miškų būklės duomenimis ir Komisijos duomenimis, gautais iš pirmųjų patvirtintų 2014–2020 m. kaimo plėtros programų.

18 2017 m. Komisijos atliktame miškininkystės priemonių vertinime¹⁴ padaryta išvada, kad kaimo plėtros paramos miškams poveikis iš esmės buvo teigiamas ir galėtų labai prisidėti prie ekonominės, aplinkosauginės ir socialinės naudos. Ji nustatė, kad parama miškams daromos žalos prevencijai ir atlyginimui turėjo didžiausią poveikį 2007–2013 m. laikotarpiu, paremiant maždaug 10 milijonų hektarų (5 % ES miškų). 2007–2013 m. laikotarpiu parama miško apželdinimui buvo panaudota pasodinti 287 490 hektarų naujų miškų (apie 0,2 % ES miškų).

¹⁴ Europos Komisija: „*Evaluation study of the forestry measures under Rural Development*“. Galutinė ataskaita. „*Alliance Environment EEIG*“. 2017 m. rugsėjis.

Audito apimtis ir metodas

19 Tikrinome, ar ES veiksmams remiama biologinės įvairovės apsauga ir sprendžiama klimato kaitos ES miškuose problema. Nagrinėjome: a) Komisijos veiksmų poveikį keliose pagrindinėse aplinkos ir klimato politikos srityse ir b) konkretų miškininkystės priemonių, finansuojamų ES kaimo plėtros lėšomis, poveikį.

20 Mūsų veiklos sritis apėmė ES miškus ir daugiausia dėmesio skyrėme [6 diagramoje](#) paminėtoms pagrindinėms ES politikos sritims. Kalbant apie ES medienos reglamentą, nagrinėjome tik vietinės medienos stebėseną.

21 Rinkdami ir vertindami įrodymus:

- išnagrinėjome atitinkamus ES teisės aktus, Komisijos strategijas, pasiūlymus ir gaires, biologinės įvairovės ir klimato kaitos ES miškuose ataskaitas, Buveinių ir Paukščių direktyvas („Natura 2000“) ir ES medienos reglamentą;
- konsultavomės su ekspertais Komisijoje ir peržiūrėjome dokumentus iš trijų valstybių narių, atrinktų atsižvelgiant į kaimo plėtros miškininkystės priemonių išlaidų reikšmingumą ir jų miškų tipų įvairovę: Vokietijos (Meklenburgo-Pomeranijos ir Saksonijos-Anhalto), Ispanijos (Kastilijos-La Mančos ir Astūrijos) ir Lenkijos. Dėl kelionių apribojimų, nustatytų dėl COVID-19 pandemijos, surengti patikrą vietoje buvo galima tik Vokietijoje (kurioje lankėmės ES finansuojamuose projektuose);
- išanalizavome EŽŪFKP bendrai finansuojamų išlaidų duomenis apie biologinę įvairovę ir klimato kaitą ES miškuose;
- suorganizavome ekspertų grupę, kad gautume daugiau žinių apie tam tikras sritis ir įvertintume mūsų preliminarious audito metu nustatytus faktus;
- visoms valstybėms narėms pateikėme klausimyną, susijusį su 35 kaimo plėtros programomis, kad surinktume informaciją ir įrodymus, susijusius su jų EŽŪFKP miškų paprogramių įgyvendinimu, visų pirma apie tai, koku mastu tomis papriemonėmis prisidėta prie biologinės įvairovės apsaugos ir klimato kaitos švelninimo bei prisitaikymo prie jos.

22 Šis auditas apima 2014–2020 m. laikotarpį, kuris yra naujausios daugiametės finansinės programos programavimo laikotarpis. Taip pat atsižvelgėme į Komisijos pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) naujuoju programavimo laikotarpiu (2021–2027 m.).

23 Šia ataskaita siekiame palengvinti politines diskusijas, darančias poveikį ES miškams, ir prisidėti rengiant 2021–2027 m. BŽŪP ir naują ES miškų strategiją, taip pat rengiant ir įgyvendinant siūlomą Europos klimato teisės aktą, naują ES prisitaikymo prie klimato kaitos strategiją ir svarstant ES medienos reglamentą.

Pastabos

Pagrindinės ES politikos sritys daro teigiamą, bet ribotą poveikį miškams

24 Dauguma ES aplinkos ir klimato politikos sričių daro poveikį miškams. Tikrinome, ar įgyvendinant pagrindines ES aplinkos ir klimato politikos priemones buvo skatinama biologinė įvairovė ir sprendžiamas klimato kaitos miškuose klausimas, laikantis tarptautinių ir ES miškų apsaugos tikslų.

ES iš dalies saugo biologinę įvairovę savo miškuose

25 ES patvirtino tarptautinius susitarimus (žr. [07](#) dalį), todėl turi laikytis kelių tikslų, tiesiogiai susijusių su biologine įvairove miškuose. Be to, ES sutartyje ES raginama siekti tvaraus Europos vystymosi, grindžiamo, be kita ko, aukšto lygio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu.

26 Pagrindinės ES aplinkosaugos nuostatos dėl biologinės įvairovės išdėstytos Buveinių ir Paukščių direktyvose. Šiose direktyvose reikalaujama, kad valstybės narės saugotų buveines nustatydamos vietas, vadinamas „Natura 2000“ teritorijomis, ir apibrėždamos apsaugos priemones jų būklei išlaikyti ar atkurti. Tinklui „Natura 2000“ priklauso apie 23 %¹⁵ ES miškų. Saugomi šie „Natura 2000“ teritorijose esantys miškai (žr. [9 diagramą](#)):

- miškai, kurių buveinių tipai atitinka Buveinių direktyvos I priede nurodytus buveinių tipus;
- bet koks „Natura 2000“ teritorijose esantis miškas, kuriame yra Buveinių direktyvos II priede ir (arba) Paukščių direktyvos I priede nurodytų gyvūnų rūšių.

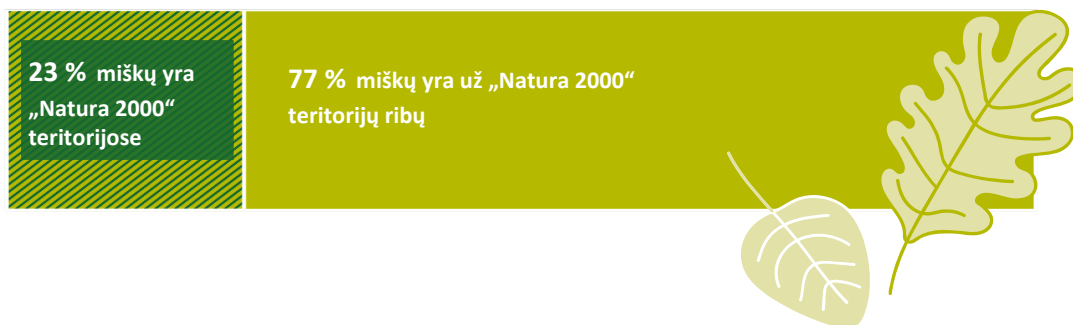
27 Be to, visoje valstybių narių teritorijoje galioja specialios rūšių apsaugos nuostatos¹⁶. Šios nuostatos susijusios su, pvz., poilsio, veisimosi vietų ir lizdų apsauga. Tačiau praktiškai sunku nustatyti miškų plotą, kuriam taikomos šios nuostatos. Pagal

¹⁵ „Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment“. [Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf](#).

¹⁶ Direktyvos 2009/147/EB 5 straipsnis ir Direktyvos 92/43/EEB 12 ir 13 straipsniai.

Atsakomybės už aplinkos apsaugą direktyvą, kuri taikoma I priedo miško buveinių tipams ir saugomų rūšių miško buveinėms už tinklo „Natura 2000“ ribų, neteisėti miško kirtėjai privalo atstatyti jų daromą žalą buveinėms.

9 diagrama. ES miškų, esančių tinklo „Natura 2000“ teritorijose ir už jų ribų, procentinė dalis



Šaltinis: Audito Rūmai.

28 Pagal ES biologinės įvairovės strategiją¹⁷, taikomą „Natura 2000“ teritorijose ir už jų ribų, Komisija gairėse ir rekomendacijose nustato neprivalomus tikslus (žr. 12 dalį).

29 2017 m.¹⁸ atkreipėme dėmesį į keletą tinklo „Natura 2000“ teritorijų valdymo trūkumų. Visų pirma padarėme išvadą, kad valstybės narės pernelyg dažnai atidėliojo arba netinkamai apibrėžė savo apsaugos priemones. Buveinėms bei jų florai ir faunai palaikyti ar atkurti būtinų apsaugos priemonių turi būti imamasi laiku ir jos turi būti pakankamai konkrečios, kad jas būtų galima veiksmingai įgyvendinti. Atlikdami dabartinį auditą, patikrinome 15 „Natura 2000“ valdymo planų, į kuriuos buvo įtraukti miško plotai, ir nustatėme, kad 14-oje iš jų nebuvo nustatyta konkrečių apsaugos priemonių (žr. 3 langelį). Komisijos samdomi išorės vertintojai nustatė, kad apsaugos priemonių kokybė dažnai yra prasta.

¹⁷ Dėl dviejų strategijų žr. 9 ir 10 išnašas.

¹⁸ Specialioji ataskaita Nr. 1/2017: „Būtina dėti daugiau pastangų įgyvendinant tinklą „Natura 2000“, kad būtų išnaudotos visos jo galimybės“.

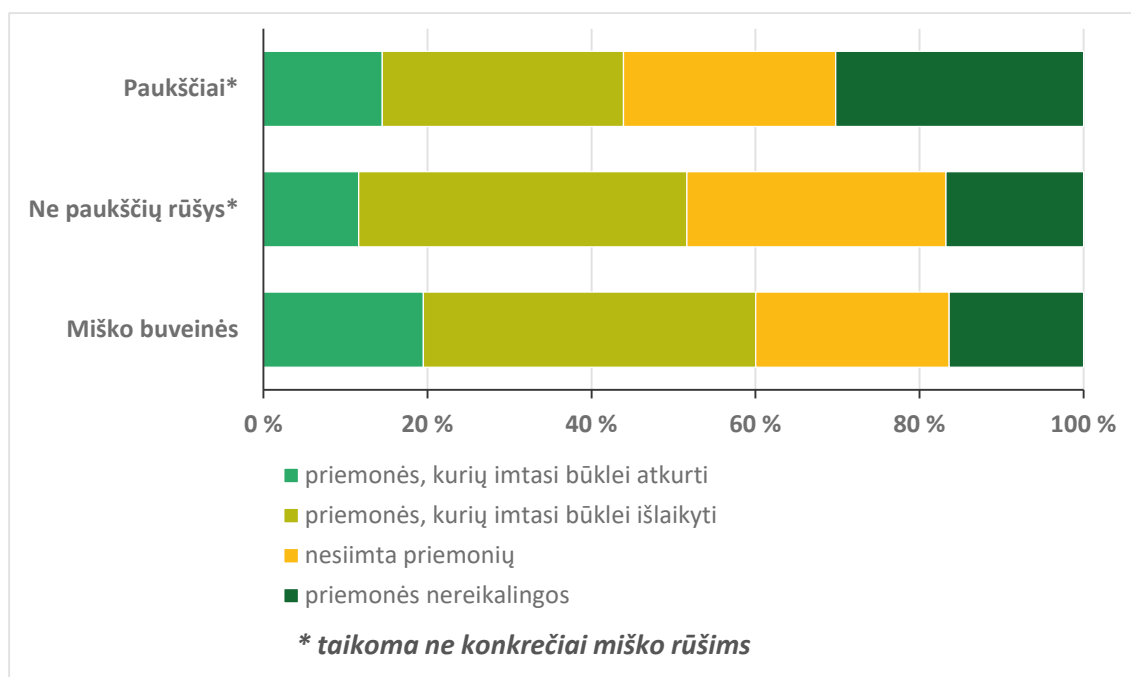
3 langelis. Nekonkrečių apsaugos priemonių pavyzdžiai

Ispanijos valdžios institucijos pripažino, kad praktiškai dėl prasto žemės ūkio ir apsaugos administracijų bendradarbiavimo valdymo planuose dažnai nesiūloma konkrečių apsaugos priemonių.

Lenkijoje keturiose iš penkių „išsaugojimo užduočių programų“, kurias peržiūrėjome, buvo nustatyti tikslai ir uždaviniai, kurie nebuvo nei konkretūs, nei išmatuojami.

30 Dauguma pagal direktyvą saugomų buveinių vertinimų rodo, kad ES miškų išsaugojimo būklė yra bloga arba prasta (85 %, žr. **04** dalį). Nustatėme, kad dauguma apsaugos priemonių siekiama palaikyti, o ne atkurti būklę. **10 diagramoje** parodytos priemonės, kurių imtasi miškų buveinių ir rūšių būklei palaikyti arba atkurti.

10 diagrama. Priemonės būklei palaikyti ir atkurti



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis valstybių narių ataskaitomis pagal Paukščių direktyvos 12 straipsnį ir Buvinių direktyvos 17 straipsnį. Parengė EAA ir ETC/BD.

31 Apie miškų būklę Komisija žino iš valstybių narių pateiktos informacijos (žr. **04** dalį). Be to, Komisija informacijos apie prastą apsaugos priemonių taikymą valstybėse narėse gauna iš, pavyzdžiui, NVO ir kartais iš kitų šaltinių, kaip antai, pažeidimų tyrimų kitose srityse. 2014–2020 m. laikotarpiu Komisija gavo daugiau kaip 900 skundų dėl Buvinių ir Paukščių direktyvų taikymo.

32 Jei Komisija sužino, kad valstybė narė nesilaiko savo įsipareigojimų pagal abi direktyvas, ji gali pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūrą (žr. pavyzdį [4 langelyje](#)). 2021 m. sausio mėn. duomenimis, dar buvo nebaigta nagrinėti 13 pažeidimo bylų, susijusių su specialioms saugomoms teritorijoms pagal Buveinių direktyvą skirtų išsaugojimo priemonių nebuvimu arba nepakankama jų kokybe.

4 langelis. Senų miškų apsauga Lenkijoje

2007 m. Komisija, vadovaudamasi Buveinių direktyva, patvirtino, kad tinklo „Natura 2000“ teritorija Belovežo giria yra „Bendrijos svarbos teritorija“. Pagal Paukščių direktyvą ši teritorija taip pat laikoma paukščių „apsaugai svarbia teritorija“. Anot Komisijos, Belovežo giria yra vienas iš geriausiai išsaugotų natūralių miškų Europoje, kuriame gyvuoja daug senų medžių, ypač maždaug 100 ar daugiau metų amžiaus.

2016 m. Lenkijos aplinkos ministras leido 2012–2021 m. laikotarpiu beveik tris kartus padidinti medienos ruošą Belovežo miško rajone, taip pat padidinti miškotvarkos operacijų skaičių vietovėse, kuriose anksčiau buvo uždrausta bet kokia intervencija. Komisija apie tai sužinojo iš aštuonių NVO pateikto skundo ir viešai prieinamos informacijos. Lenkijos vyriausybė teigė, kad šis darbas buvo būtinas siekiant sustabdyti žievėgraužių tipografų plitimą.

Laikydama, kad Lenkijos argumentas buvo nepagrįstas, 2017 m. liepos 20 d. Komisija Teisingumo Teisme pareiškė ieškinį dėl Lenkijos įsipareigojimų pagal Buveinių ir Paukščių direktyvas neįvykdymo. 2018 m. balandžio 17 d. Teismas priėmė Komisijai palankų sprendimą.

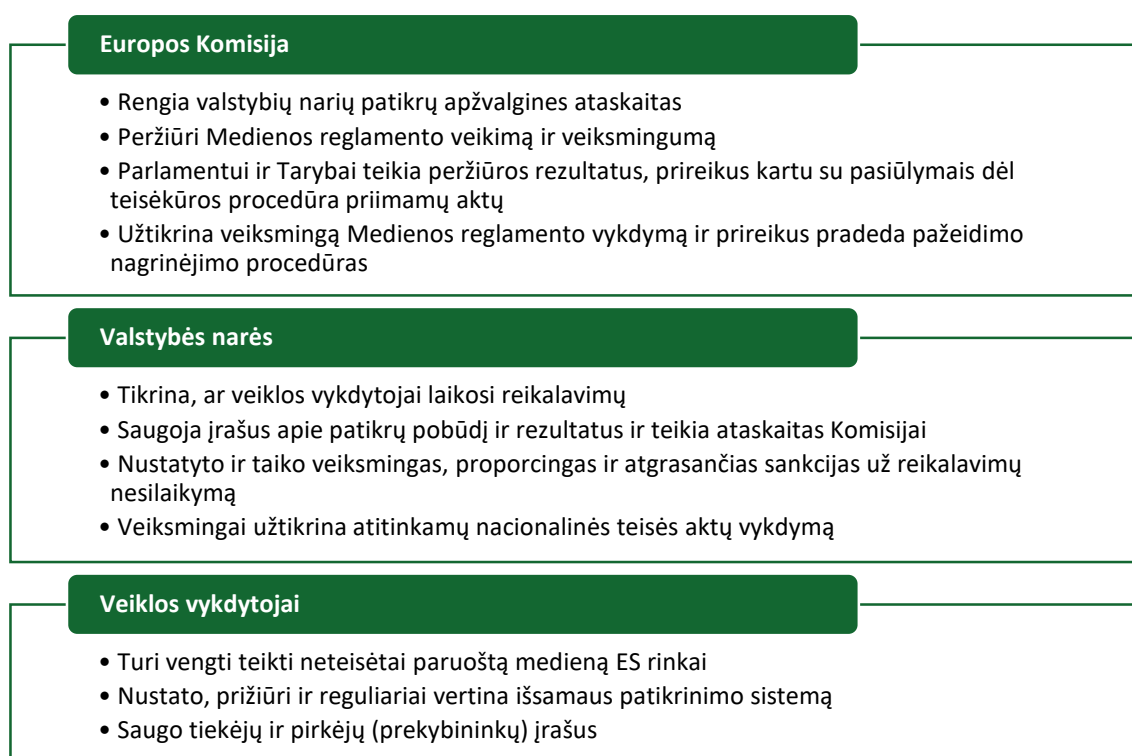
ES yra priėmusi teisės aktus, kuriais sprendžiama neteisėtos medienos ruošos problema, tačiau tokia praktika vis dar pasitaiko

33 ES medienos reglamentu¹⁹ draudžiama ES rinkai pateikti neteisėtai paruoštą medieną ir medienos produktus. Apskritai neteisėta medienos ruošą – tai bet kokia neteisėta praktika, susijusi su medienos ir medienos produktų ruošą arba prekyba jais. Valstybėje narėje, kurioje paruošta mediena, galiojančiose taisyklėse nustatyta, ar mediena paruošta neteisėtai.

¹⁹ 2010 m. spalio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 995/2010, kuriuo nustatomos veiklos vykdytojų, pateikiančių rinkai medieną ir medienos produktus, pareigos.

34 Siekiant kuo labiau sumažinti neteisėtai paruoštos medienos patekimo į rinką riziką, Medienos reglamente reikalaujama, kad veiklos vykdytojai atliktų išsamų patikrinimą. Šiuo tikslu jie turi rinkti informaciją apie medienos rūšį, šalį, kurioje paruošta mediena, tiekimo grandinę ir atitiktį taisyklėms, įvertindami bet kokią riziką ir prireikus imdamiesi taisomųjų veiksmų. Komisijai, valstybėms narėms ir medienos veiklos vykdytojams tenka svarbus vaidmuo praktiškai įgyvendinant Medienos reglamentą. **11 diagramoje** paaiškinamos atitinkamos jų pareigos.

11 diagrama. Pagrindinės pareigos pagal ES medienos reglamentą



Šaltinis: Audito Rūmai.

35 2016 m. Komisija peržiūrėjo Medienos reglamento veiksmingumą, nagrinėdama pirmuosius dvejus jo taikymo valstybėse narėse metus (nuo 2013 m. kovo mėn. iki 2015 m. kovo mėn.)²⁰. Tuo metu Komisija nurodė, kad buvo per anksti daryti išvadą, ar reglamentu buvo užkirstas kelias neteisėtai paruoštai medienai patekti į rinką. 2020 m. Komisija paskelbė valstybių narių patikrų, atliktų pagal reglamentą, ataskaitą²¹. Ataskaitoje teigiama, kad visos valstybės narės laikėsi oficialių reglamento reikalavimų.

²⁰ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl ES medienos reglamento. COM(2016) 74 final.

²¹ Komisijos 2017 m. kovo mėn.–2019 m. vasario mėn. laikotarpio dvejų metų ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl ES medienos reglamento. COM(2020) 629 final.

Komisija padarė išvadą, kad nepaisant padarytos pažangos, reikia nuolatinių pastangų siekiant užtikrinti, kad reglamentas būtų nuosekliai ir veiksmingai įgyvendinamas visose valstybėse narėse. Ji nustatė, kad patikrinimų skaičius išliko mažas, palyginti su veiklos vykdytojų skaičiumi, ir abejojo, ar šie nedažnai atliekami patikrinimai turėtų atgrasomąjį poveikį. Remiantis ataskaita, 21 valstybėje narėje buvo apytikriai 3 042 884 vietos operatoriai, o per dvejų metų ataskaitinį laikotarpį jų patikrinta 13 078 (0,43 %). Kita Medienos reglamento veiksmingumo peržiūra kartu su tinkamumo patikra turi būti atlikta 2021 m. gruodžio mėn.

36 Komisija yra atsakinga už Medienos reglamento veikimo ir veiksmingumo peržiūrą. Valstybių narių ataskaitos yra pagrindinis jos peržiūrų informacijos šaltinis. Medienos reglamente reikalaujama, kad valstybės narės teiktų informaciją apie reglamento taikymą, o Komisijai paliekama teisė įgyvendinimo aktu nustatyti formą ir procedūrą. Komisija nėra priėmusi įgyvendinimo akto, tačiau ji sukūrė internetinę ataskaitų teikimo sistemą, pagal kurią standartizuotai renkama informacija apie valstybių narių atliekamas patikras. Ataskaitose daugiausia dėmesio skiriama veiklos vykdytojų atrankos rizikos kriterijams, patikrų skaičiui, patikroms atlikti skirtam laikui, užregistruotos informacijos tipui ir sankcijoms. Ataskaitose pagal Medienos reglamentą nepateikiama informacijos, kuria remdamasi Komisija galėtų analizuoti valstybių narių stebėsenos veiklos kokybę, nacionalines taisykles, kuriomis apibrėžiama neteisėta medienos ruošą, ar patikroms taikytas procedūras. Ji taip pat nereikalauja, kad valstybės narės pagrįstų savo atsakymus patvirtinamaisiais dokumentais, kurie leistų patikrinti informacijos tikslumą ar išsamumą.

37 Mes peržiūrėjome nacionalines vidaus medienos ruošos tikrinimo procedūras Vokietijoje, Ispanijoje ir Lenkijoje, kad įvertintume patikrų turinį ir mastą ir patvirtintume Komisijos vaidmens stebėsenos srityje svarbą. Nustatėme, kad dėl procedūrinių trūkumų ir neatliktų patikrų mažėja praktinis Medienos reglamento veiksmingumas (dėl Lenkijos žr. [4 langelį](#), o dėl Vokietijos ir Ispanijos žr. [5 langelį](#)).

5 langelis. Vykdyto užtikrinimo trūkumai valstybėse narėse

Saksonijoje-Anhalte (Vokietija) veiklos vykdytojai daugiausia tikrinami pagal miškininkystės ir gamtos apsaugos įstatymus. Saksonijoje-Anhalte nėra patikrinimų taisyklių ir procedūrų, pagrįstų Medienos reglamentu, todėl pagal jį netikrinti jokie vietos veiklos vykdytojai.

Meklenburge-Pomeranijoje (Vokietija) vidaus veiklos vykdytojų patikrinimai registruojami tik tuo atveju, jei trečiosios šalys arba institucijos praneša apie galimus pažeidimus.

2016–2019 m. Astūrijoje (Ispanija) patikrinti 12 vietos veiklos vykdytojų. 2017 m. ar 2018 m. Astūrijoje netikrinti jokie vietos veiklos vykdytojai. Astūrijos valdžios institucijos paaiškino, kad tuo metu jos neturėjo veiklos vykdytojų, kuriems taikomas reglamentas, sąrašo.

38 Komisija reguliariai susitinka su valstybių narių institucijų ekspertų grupe, kad apsikeistų informacija apie patikrinimų metu nustatytus trūkumus, taip pat apie sankcijas, geriausią praktiką ir įgytą patirtį. Komisija informaciją apie galimus pažeidimus taip pat gauna nagrinėdama skundus. Nuo 2017 m. ji gavo aštuonis skundus dėl reglamento neįgyvendinimo ir ėmėsi tolesnių su jais susijusių veiksmų. Jei Komisija mano, kad valstybė narė gali netinkamai užtikrinti Medienos reglamento vykdymą, ji gali prašyti pateikti daugiau informacijos arba pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūrą. Iki šiol pažeidimo nagrinėjimo procedūros buvo susijusios su valstybių narių taisyklių ir patikrų nebuvimu ir, vienu atveju, su neveiksmingomis patikromis (žr. [6 langelį](#)).

39 Neseniai atliktame Komisijos tyrime²² padaryta išvada, kad nuotolinė stebėseną gali būti naudojama neteisėtai medienos ruošai aptikti. Nuotolinė stebėseną – paprastai aerofotografavimo ir palydovinių duomenų naudojimas – yra veiksminga stebėsenos priemonė, nes ji yra ekonomiškai efektyvi ir suteikia galimybę aprėpti dideles teritorijas. Siekiant atskirti teisėtą medienos ruošą nuo neteisėtos, nuotolinės stebėsenos duomenys turi būti derinami su medienos ruošos įrašais ir informacija apie saugomas teritorijas bei koncesijos ribas. Komisija paprastai netaikė nuotolinės stebėsenos neteisėtai medienos ruošai ES stebėti. Naudodama šį metodą, ji rinko informaciją apie tris Buveinių ir Paukščių direktyvų pažeidimus; viena iš šių pažeidimo procedūrų taip pat apėmė neteisėtą medienos ruošą (žr. [6 langelį](#)).

²² Tyrimas „*Monitoring of Forests through Remote Sensing*“. Galutinė ataskaita. C. Atzberger et al., Komisijai, 2020 m. spalio mėn.

6 langelis. Nuotolinė stebėsena kaip vykdymo užtikrinimo priemonė

2020 m. Komisija prieš Rumuniją pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą dėl neteisėtos medienos ruošos²³. Komisijos teigimu, Rumunijos valdžios institucijos tinkamai netikrino veiklos vykdytojų ir netaikė atitinkamų sankcijų. Be to, jos suteikė leidimą miškui kirsti, prieš tai neįvertinusios poveikio saugomoms buveinėms, kaip reikalaujama Buveinių direktyvoje.

Komisija išanalizavo ir sujungė žemės stebėjimo duomenis, žemėlapius ir geografiškai pažymėtas nuotraukas, kad surinktų įrodymų apie neteisėtą medienos ruošą Rumunijoje. Ji nustatė, kad dėl miško kirtimo keliose „Natura 2000“ teritorijose išnyko saugomos miškų buveinės ir buvo smarkiai sutrikdytos rūšys.

ES imasi veiksmų, kad įtrauktų miškus į savo klimato kaitos politiką

40 Miškai gali labai prisidėti prie šiltnamio efektą sukeliančių dujų šalinimo iš atmosferos. 2020 m. rugsėjo mėn. Komisija pasiūlė 2030 m. išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo tikslą padidinti nuo bent 40 % iki bent 55 %, palyginti su 1990 m. lygiu. 2020 m. gruodžio mėn. Taryba patvirtino šį pasiūlymą. Naujasis tikslas apima šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą ir šalinimą visais žemės naudojimo atvejais, įskaitant miškus. Žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės (LULUCF) reglamente²⁴ reikalaujama, kad valstybės narės laikytųsi „debeto nebuvimo taisyklės“, pagal kurią į apskaitą įtraukiamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų, išmetamų dėl žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ar miškininkystės, kiekis būtų atsvertas bent lygiaverčiu į apskaitą įtraukiamu CO₂ kiekio pašalinimu iš atmosferos 2021–2030 m. laikotarpiu.

41 Pastarųjų metų duomenys rodo, kad anglies dioksido absorbentų vertės ES sumažėjo (žr. **12 diagramą**). 2020 m. ES veiksmų klimato kaitos srityje pažangos ataskaitoje²⁵ nurodyta, kad grynasis atmosferos išmetamo CO₂ kiekis 2013–2018 m.

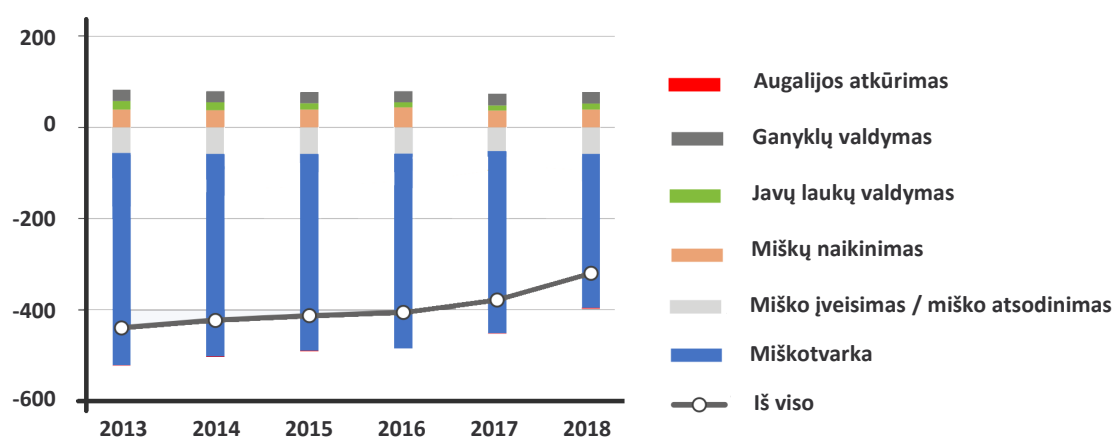
²³ Europos Komisija: sprendimai dėl pažeidimų. 2020 m. liepos mėn.

²⁴ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/841 dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų, išmetamų ir absorbuojamų dėl žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės, kiekio įtraukimo į 2030 m. klimato ir energetikos politikos strategiją, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 525/2013 ir Sprendimas Nr. 529/2013/ES.

²⁵ ES veiksmų klimato kaitos srityje pažangos ataskaita. Europos Komisija. 2020 m. lapkričio mėn.

sumažėjo 28 %. ŠESD kiekis, apie kurį pranešta, yra įrašytas UNFCCC apskaitos dokumentuose, į kuriuos įtrauktas visas tvarkomos žemės iš atskirų šaltinių išmetamas ir absorbentais pašalinamas ŠESD kiekis. Toje pačioje 2020 m. ES veiksmų klimato kaitos srityje pažangos ataskaitoje teigiama, kad pagrindinė absorbavimo verčių mažėjimo priežastis buvo miško kirtimo apimčių padidėjimas. Komisijos nuomone, absorbavimo vertės taip pat sumažėjo dėl įvairių kitų veiksnių, pavyzdžiui, dėl brandą pasiekusių miškų dalies padidėjimo ir dėl padaugėjusių natūralių trikdžių, tokių kaip vabzdžių antplūdis, audros, sausros ir miškų gaisrai.

12 diagrama. Grynasis išmetamas ir pašalinamas CO₂ kiekis, apie kurį pranešta UNFCCC, ES-27



Pastaba: Šie duomenys atitinka ES-27 LULUCF grynąjį pašalintą ŠESD kiekį, išmetamą vykdant veiklą, apie kurią pranešta pagal Kioto protokolo antrąjį įsipareigojimų laikotarpį.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europos Komisijos ES veiksmų klimato kaitos srityje pažangos ataskaita, 2020 m. lapkričio mėn.

42 Pagal LULUCF sprendimą²⁶, valstybių narių strateginiuose dokumentuose dėl miškų turėtų būti nurodyti veiksmai, kuriais siekiama apriboti arba sumažinti išmetamųjų teršalų kiekį. Peržiūrėjome penkių valstybių narių / regionų miškų strategijas. Nustatėme, kad Astūrijos (Ispanija) pateiktoje strategijoje nebuvo atsižvelgta į klimato kaitos švelninimo veiksmus, kad kiti trys Vokietijos ir Ispanijos regionai į savo strategijas neįtraukė kiekybinių tikslų ar rodiklių ir kad tik Lenkijos strategijoje buvo nustatytas miškų indėlis švelninant klimato kaitą (žr. [7 langelį](#)).

²⁶ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 529/2013/ES dėl naudojant žemę, keičiant žemės naudojimą ir vykdant miškininkystės veiklą išmetamo ir absorbuojamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio apskaitos taisyklių ir informacijos apie su šia veikla susijusius veiksmus (OL L 165, 2013 6 18, p. 80–97).

7 langelis. Geros ir blogos klimato kaitos švelninimo praktikos valstybių narių miškų strategijose pavyzdžiai

Lenkijos valdžios institucijos nustatė tikslus ir rodiklius, susijusius su miškų plotu, augančiomis atsargomis ir anglies dioksido sekvestracija. Nuo 2005 m. Lenkija padidino miškų plotą 259 000 hektarų.

Ispanijoje audito metu galiojusiame „*Plan Forestal de Asturias*“ nenustatyti poreikiai, susiję su klimato kaitos švelninimu, todėl į jį neįtrauktos poveikio švelninimo priemonės. Plane neatsižvelgiama į miškų kaip anglies dioksido absorbentų vaidmenį ir nenurodomas galimas miškų vaidmuo švelninant klimato kaitą.

43 Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyva²⁷ yra pagrindinis ES klimato politikos elementas, nes ja siekiama mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį skatinant naudoti atsinaujinančiųjų išteklių energiją. Dėl ES atsinaujinančiosios energijos tikslo (20 % energijos iš visų šaltinių iki 2020 m.) padidėjo kietosios biomasės naudojimas energijos tikslais. Remiantis Jungtinio tyrimų centro ataskaita²⁸, 2018 m. kaip energija suvartota 48 % visos ES sunaudotos medienos biomasės, palyginti su 43 % 2010 m.

44 Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyva 2021–2030 m. laikotarpiu (RED II) planuojama atsinaujinančiųjų išteklių energijos dalis padidinta iki 32 %. Siekiant sumažinti įtampą tarp ES energetikos politikos ir jos klimato ir aplinkos politikos, ja taip pat nustatyti kietosios biomasės tvarumo kriterijai. Šia direktyva Komisijos prašoma ne vėliau kaip 2021 m. sausio 31 d. pateikti veiklos gaires dėl įrodymų, būtinų atitikčiai šiems kriterijams įrodyti. Pasak Komisijos, tikimasi, kad šios gairės bus priimtose 2021 m. rudenį. Valstybės narės turėjo perkelti direktyvą į nacionalinę teisę iki 2021 m. birželio 30 d.

²⁷ 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/2001 dėl skatinimo naudoti atsinaujinančiųjų išteklių energiją (OL L 328, 2018 12 21, p. 82–209).

²⁸ JTC politikos mokslinio konsultavimo ataskaita: „*Biomass production, supply, uses and flows in the European Union*“, 2018 m.

45 Miškai yra daugiavieniai, todėl jie naudingi siekiant skirtingų užmojų. 2012 m. ES bioekonomikos strategija²⁹, atnaujinta 2018 m.³⁰, buvo atsakas į plataus užmojo siekį įvertinti įvairių sričių politikos, įskaitant energetikos, klimato, biologinės įvairovės ir pramonės sritis, poveikį ir nustatyti galimus kompromisus ir jų papildomumą. Atnaujintoje strategijoje numatyti veiksmai, kuriais siekiama suprasti bioekonomikos ribas – ekologines ES gamybos ir vartojimo modelių ribas. Šių ribų supratimu siekiama padėti skatinti gerąją praktiką, pavyzdžiui, susijusią su miškų naudojimu energijai. Darbas šioje srityje tebevyksta.

46 Prisitaikymo prie klimato kaitos srityje ES dar nepriėmė teisės aktų, kuriais būtų nustatyti tikslai arba būtų reikalaujama, kad valstybės narės imtųsi konkrečių veiksmų. Nėra ES teisinės sistemos, pagal kurią būtų reikalaujama, kad valstybės narės pagerintų nepatenkinamas miškų prisitaikymo strategijas. 2013 m. Komisija parengė ES prisitaikymo prie klimato kaitos strategiją³¹. Ši strategija nebuvo konkrečiai skirta miškams, o Komisija dar nenustatė bendrų poreikių ir tikslų, susijusių su prisitaikymo prie klimato kaitos priemonėmis ES miškuose.

47 Mažai tiriama, kaip pritaikyti miškus prie klimato kaitos, pavyzdžiui, suprasti klimato kaitos ir numatomų miško augmenijos pokyčių tarpusavio priklausomybę. Ši žinių spraga pripažįstama naujojoje ES prisitaikymo prie klimato kaitos strategijoje³². Peržiūrėdami klimato kaitos strategijas penkiose valstybėse narėse / regionuose, kuriuos atrinkome šiam auditui, pastebėjome, kad taip prisidėta prie ribotų konkrečių prisitaikymo priemonių kiekybinių tikslų ir rodiklių (žr. [8 langelį](#)).

²⁹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: „[Inovacijos vardan tvaraus augimo. Bioekonomika Europai](#)“, COM(2012) 60 *final*.

³⁰ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: „[Tvari Europos bioekonomika. Ekonomikos, visuomenės ir aplinkos sąsajų stiprinimas](#)“, COM(2018) 673 *final*.

³¹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: „[ES prisitaikymo prie klimato kaitos strategija](#)“, COM(2013) 216 *final*.

³² Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: „[Klimato kaitai atsparios Europos kūrimas. Naujoji ES prisitaikymo prie klimato kaitos strategija](#)“, COM(2021) 82 *final*.

8 langelis. Nacionalinės valdžios institucijos neapibrėžė miškų pritaikymo prie klimato kaitos strategijos

Meklenburge-Pomeranijoje 2019 m. *Aktionsplan Klimaschutz* apibūdintos sritys, kuriose esama didelių prisitaikymo prie klimato kaitos gerinimo galimybių. Jos išsamiau išdėstytos pridedamame siūlomų priemonių sąrašė. Tačiau nebuvo privaloma įgyvendinti priemonių, galinčių turėti didžiausią poveikį (nenustatyti terminai ir aiškiai nepaskirtos atsakomybės). Tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, nė viena iš jų nebuvo faktiškai taikoma.

Paskutinį kartą Astūrija konkrečių poreikių analizę, susijusią su prisitaikymo prie klimato kaitos priemonėmis miškuose, atliko 2001 m.

Įgyvendinant tikrintas miškininkystės priemones neišnaudotos galimybės reikšmingai pagerinti biologinę įvairovę ir kovoti su klimato kaita

48 Kaimo plėtra yra pagrindinis ES miškininkystės finansavimo šaltinis. Tikrinome sąsają tarp kaimo plėtros išlaidų ir tvarios miškotvarkos reikalavimo. Įvertinome, kokių mastu kaimo plėtros priemonėmis prisidėta prie biologinės įvairovės apsaugos ir prie klimato kaitos švelninimo bei prisitaikymo prie jos. Taip pat tikrinome, ar Komisija ir valstybės narės tinkamai stebėjo miškininkystės priemonių poveikį.

Dėl kaimo plėtros išlaidų miškams reikia parengti miškotvarkos planus, tačiau jų kokybė skiriasi

49 Pagal kaimo plėtros reglamentą viena iš sąlygų finansavimui miškininkystės priemonėms gauti, valdų, viršijančių tam tikrą dydį, kurį valstybė narė turi nustatyti programoje, atveju pateikta „atitinkama informacija iš miškotvarkos plano arba lygiaverčio su tvariu miškų tvarkymu“³³. ES taisyklėse tvari miškotvarka apibrėžiama remiantis FOREST EUROPE bendrosiomis 1993 m. gairėmis³⁴. Siekdami nustatyti, ar miškotvarkos planas atitinka tvarumo principus, manome, kad jį reikia vertinti pagal aiškius ekonominius, socialinius ir aplinkosauginius kriterijus.

³³ Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 21 ir 34 straipsniai (OL L 347, 2013 12 20, p. 487–548).

³⁴ Antroji ministrų konferencija dėl Europos miškų apsaugos, 1993 m. birželio 16 ir 17 d., Helsinkis (Suomija). [H1 rezoliucija. Bendrosios darniojo Europos miškų ūkio gairės.](#)

50 2014–2020 m. ES miškų strategijoje skatinama naudoti miškotvarkos planus ir nurodoma, kad jie yra kaimo plėtros finansavimo ir Biologinės įvairovės strategijos iki 2020 m. pagrindas. Miškotvarkos planuose turėtų būti nustatyti miškotvarkos ir miškininkystės veiklos tikslai ir nustatyta, kaip tie tikslai turi būti pasiekti konkrečiame miško plote. Biologinės įvairovės ir klimato kaitos klausimai turėtų būti neatsiejama miškotvarkos planavimo ir sprendimų priėmimo dalis. Biologinės įvairovės strategija iki 2020 m. buvo siekiama, kad miškotvarkos planais, palyginti su 2010 m. ES atskaitos scenarijumi, būtų žymiai pagerinta rūšių ir buveinių, kurios priklauso nuo miškininkystės arba kurioms miškininkystė daro poveikį, išsaugojimo būklė.

51 2014–2020 m. miškų strategijoje reikalauja, kad Komisija, glaudžiai bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais, nustatytų *„objektyvius, plataus užmojo ir įrodomus tvarios miškotvarkos (TM) kriterijus, kurie gali būti taikomi įvairiose politikos srityse, pavyzdžiui, klimato kaitos, bioenergijos ar bioekonomikos srityse, nepriklausomai nuo miško biomasės galutinės paskirties“*. 2014 m. birželio mėn. Komisija įsteigė darbo grupę atitinkamiems kriterijams ir rodikliams nustatyti. Darbo grupė rekomendavo taikyti FOREST EUROPE kriterijus ir rodiklius bei įrodyti tvarią miškotvarką valstybių narių lygmeniu.

52 FOREST EUROPE tvarios miškotvarkos stebėsenos kriterijus ir rodiklius pirmą kartą nustatė 1998 m., o 2015 m. juos atnaujino³⁵ (žr. **9 langelį**). Šie rodikliai galėtų būti naudojami tikrinant miškotvarkos planus, jei būtų nustatytos ribos, pagal kurias būtų atskiriama tvari ir netvari miškotvarka. Rodikliai padeda stebėti tendencijas. Komisija mano, kad stebėti ir įrodyti aplinkos atžvilgiu tvarią miškotvarką yra ypač sudėtinga.

9 langelis. FOREST EUROPE tvarios miškotvarkos rodikliai

FOREST EUROPE nustatė šešis tvarios miškotvarkos kriterijus ir 45 rodiklius. Vienas iš kriterijų „Biologinės įvairovės miškų ekosistemose išlaikymas, apsaugojimas ir tinkamas didinimas“ yra skirtas biologinei įvairovei ir jį sudaro 10 rodiklių, apimančių tokius aspektus kaip negyvos medienos kiekis, miškų rūšių, kurioms gresia išnykimas, skaičius ir medžių rūšių įvairovė.

53 Peržiūrėjome, kaip valstybės narės, kurias atrinkome patikrinimui, vertina, ar miškotvarkos planas yra suderintas su tvarumo principais. Nustatėme, kad Vokietijoje

³⁵ Atnaujinti visos Europos tvarios miškotvarkos rodikliai.

miškotvarkos planų rengimo taisyklėse nustatytos amžiaus struktūros ribos ir tvarus prieaugio naudojimas. Vokietijos miškų teisės aktai taip pat apima kitus aplinkosaugos aspektus, tačiau nenurodant ribų. Pagal Lenkijos miškininkystės teisės aktus miškotvarkos planais turėtų būti praktiškai įgyvendinami bendrieji tvarios miškotvarkos principai. **10 langelyje** aprašoma padėtis Kastilijoje La Manchoje ir Astūrijoje.

10 langelis. Kastilijos La Mančos ir Astūrijos miškotvarkos planų patikrinimai

Ispanijos teisėje reikalaujama, kad centrinė valdžia, konsultuodamasi su autonominėmis bendruomenėmis, parengtų konkrečius tvarumo kriterijus, pagal kuriuos būtų nustatomas miškotvarkos planų turinys, ir stebėsenos rodiklius.

2014 m. Kastilija La Manča patvirtino vadovą, kuriame pateiktos rekomendacijos dėl miškotvarkos planų turinio. Pageidaujamas turinys apima, pavyzdžiui, prioritetų aprašymą, atsižvelgiant į miško paskirčių (ekonominės, aplinkosauginės ir socialinės) suderinamumą, ir planuojamos veiklos aprašymą, atsižvelgiant į konkretaus miško tipo atkūrimo galimybes. Miškotvarkos planai, kurie atitinka šias rekomendacijas, yra laikomi tvariais.

Tačiau Astūrijoje sąvoka „tvari miškotvarka“ nėra apibrėžta. Todėl Astūrijos valdžios institucijos negalėjo įvertinti, ar konkretus planas atitinka „tvarios miškotvarkos“ reikalavimus.

54 Valstybės narės nėra nustačiusios ribų, pagal kurias būtų vertinama, ar miškotvarkos planas aplinkos atžvilgiu yra tvarus, ar ne. Taigi miškotvarkos plano buvimas suteikia tik ribotą patikinimą, kad kaimo plėtros finansavimas skiriamas aplinkos atžvilgiu tvariai veiklai (žr. **49** dalį).

Tikrintos miškininkystės priemonės turėjo ribotą poveikį biologinei įvairovei ir atsparumui klimato kaitai

55 ES kaimo plėtros politika siekiama įvairių tikslų. Finansavimas skiriamas priemonėms, kuriomis siekiama skatinti konkurencingumą, plėtoti kaimo ekonomiką arba užtikrinti tausų gamtos išteklių valdymą ir klimato politikos veiksmus. Siekiant užtikrinti tvarų gamtos išteklių valdymą, kaimo plėtros miškininkystės priemonės turėtų būti skirtos prisidėti prie biologinės įvairovės apsaugos ir klimato kaitos švelninimo bei prisitaikymo prie jos. Peržiūrėjome, koku mastu tai daroma taikant kaimo plėtros miškininkystės priemones.

56 Kaimo plėtros taisyklėse nustatyti būtiniausi aplinkos reikalavimai, susiję su *miško įveisimu* (EŽŪFKP 8.1 papriemonė), kuriais siekiama didinti medžių įvairovę ir atsparumą klimato kaitai. Pagal šiuos būtiniausius aplinkos reikalavimus turi būti naudojamos klimato kaitai atsparios arba su kitomis rūšimis sumaišytos medžių rūšys (plačialapiai medžiai, kuriais apsodinama bent 10 % ploto arba trys medžių rūšys, kurių kiekviena apsodinama ne mažiau kaip 10 % ploto)³⁶. Taigi, nors įveisto miško plotas turi būti apsodintas įvairiomis rūšimis, praktiškai jį gali sudaryti dideli gretimi monokultūros plotai. Be šių reikalavimų, nėra ES taisyklių dėl miškų atsparumo klimato kaitai didinimo.

57 Peržiūrėjome, kaip pasirinktos valstybės narės praktiškai įgyvendino būtiniausius aplinkos reikalavimus. Aštuoniuose iš devynių miško įveisimo projektų nustatėme, kad taisyklės buvo aiškinamos kaip leidžiančios kurti monokultūros grupes, o biologinės įvairovės ir atsparumo didinimas buvo ribotas (žr. pavyzdį **11 langelyje**).

11 langelis. Miško įveisimo projekto pavyzdys

Astūrijoje miškininkystės priemonėmis daugiausia dėmesio skiriama ekonomikai ir sprendžiamas mažo pelningumo miškų sektoriuje klausimas. Mūsų peržiūrėtame projekte paramos gavėjas devyniose monokultūros vietovėse pasodino 37 hektarus greitai augančių nevietinių spygliuočių (spindulinės pušies) ir 12 hektarų plačialapių (paprastojo buko ir kaštonų). Geresnis medžių rūšių sumaišymas būtų buvęs naudingesnis biologinei įvairovei ir būsimam miško pajėgumui atlaikyti klimato kaitą.

58 2018 m. Komisija paskelbė savo BŽŪP pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų laikotarpiui po 2020 m. Pasiūlyme dėl BŽŪP strateginių planų³⁷ valstybėms narėms suteikiama daugiau lankstumo rengiant miškininkystės paramos schemas. Į šį pasiūlymą neįtraukti būtiniausi su miško įveisimu susiję aplinkos reikalavimai. Tačiau tai leistų valstybėms narėms finansuoti tik tas investicijas į miško

³⁶ 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 807/2014, kuriuo papildomas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1305/2013 dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis, ir nustatomos pereinamojo laikotarpio nuostatos, 6 straipsnis (OL L 227, 2014 7 31, p. 1–17).

³⁷ Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos valstybių narių pagal bendrą žemės ūkio politiką rengtinų strateginių planų (BŽŪP strateginių planų), finansuotinų iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP), rėmimo taisyklės, pasiūlymas, COM(2018) 392 final.

įveisimą, kurios atitinka klimato ir aplinkosauginius tikslus pagal FOREST EUROPE gaires³⁸.

59 *Miškų atsodinimu* ir kitais veiksmais pagal EŽŪFKP 8.5 papriemonę siekiama didinti atsparumą klimato kaitai ir miškų ekosistemų aplinkosauginę vertę. Pagal ES taisyklės nacionalinės valdžios institucijos gali nuspręsti, kokio konkretaus metodo laikysis atsodinant miškus. Nustatėme, kad keturiuose iš penkių mūsų tikrintų kaimo plėtros programų nebuvo nustatytos taisyklės, kuriomis būtų didinamas miškų ekosistemų atsparumas ir aplinkosauginė vertė. Lenkijoje 551 iš 631 paraiškos paramai gauti (87 %) pagal 8.5 papriemonę buvo susijusi su 11–20 metų amžiaus medžių ikiprekybiniu retinimu. Taikant šį metodą, spartėja likusių medžių augimas ir juo iš esmės siekiama padidinti ekonominę miško vertę, o ne jo aplinkosauginę vertę.

60 Peržiūrėjome 15 projektų pagal 8.5 papriemonę ir nustatėme, kad aštuoniais iš jų mažai prisidėta prie atsparumo klimato kaitai ir aplinkosauginės vertės. Radome tik vieną projektą, kurio indėlis galėtų būti didelis. **12 langelyje** aprašomi du skirtingi miškų atsodinimo projektai Vokietijoje: vienas iš jų yra naudingas biologinei įvairovei ir atsparumui klimato kaitai, o kitas – nenaudingas.

12 langelis. Miškų ekosistemoms naudingi ir nenaudingi Vokietijos projektai

Vienas Saksonijos-Anhalto miškų atsodinimo projektas apėmė 6 hektarų plotą, nukentėjusį nuo audros, sausros ir kenkėjų, paverčiant jį klimato kaitai atspariu ir biologine įvairove pasižyminčiu mišriu mišku. Nustatėme, kad naujos pušys buvo pasodintos po senais medynais, kuriuos stipriai paveikė sausros ir kenkėjai, o plačialapiai medžiai – mažuose, dažniausiai periferiniuose ruožuose. Dirvožemyje buvo mažai humuso ir maistinių medžiagų. Pažeistų medžių pakeitimas tomis pačiomis pažeidžiamomis rūšimis dideliuose monokultūros ruožuose nepadaro miško atsparesniu klimato kaitai ir nepagerina biologinės įvairovės.

Meklenburge-Pomeranijoje audros sunaikintas miško plotas buvo atželdintas 7 500 ąžuolų. Dėl natūralios regeneracijos (beržo, drebulės, buko, skroblo ir šermukšnių), vietovėje buvo gausu įvairių rūšių. Buvo daug biologinės įvairovės didinimo, prisitaikymo prie klimato kaitos ir jos švelninimo galimybių.

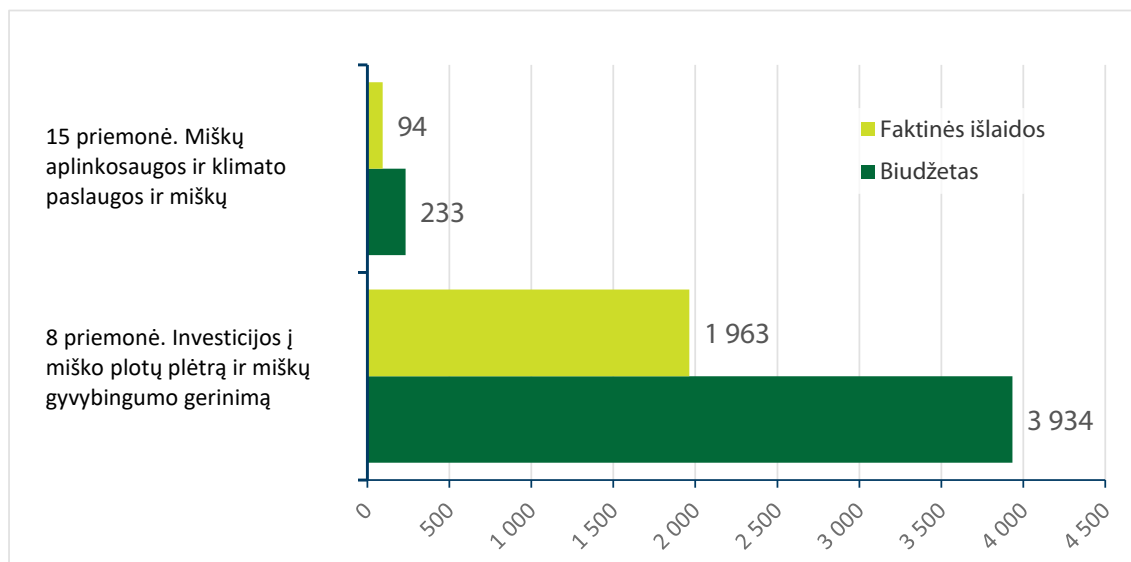
61 Šiam auditui atrinktos valstybės narės ir regionai apibrėžė atrankos kriterijus, pagal kuriuos pirmenybė būtų teikiama aplinkosaugos požiūriu naudingiausiems

³⁸ Pasiūlymo dėl BŽŪP strateginių planų 68 straipsnio 3 dalies h punktas.

projektams. Pavyzdžiui, Kastilija La Manča pasirinko miško įveisimo ir atsodinimo atrankos kriterijus, kurie būtų naudingi tinklo „Natura 2000“ vietovėms ir vietovėms, kuriose kyla didelė erozijos rizika. Tačiau dėl nedidelio susidomėjimo miškininkystės priemonėmis valstybės narės nusprendė, kad galima finansuoti visus reikalavimus atitinkančius projektus. Dėl šios priežasties atrankos kriterijai praktiškai nebuvo taikomi projektams, kurie gali būti naudingi biologinės įvairovės ir atsparumo klimato kaitai požiūriu.

62 Savo 2014–2020 m. kaimo plėtros programose valstybės narės, 2021 m. vasario mėn. duomenimis, dviem miškininkystės priemonėms buvo skyrusios 4 166 milijonus eurų (4,2 % kaimo plėtrai skirtos sumos). Iki tos pačios datos valstybės narės buvo panaudojusios 49 % šios sumos (žr. **13 diagramą**). Tai sudaro 3 % visų ES kaimo plėtros išlaidų ir taip apribojamas galimas poveikis. Be to, lėšos, numatytos biudžete ir išleistos miškininkystės priemonėms, sutelktos keliose valstybėse narėse. 2014–2020 m. penkios šalys (Ispanija, Portugalija, Jungtinė Karalystė, Italija ir Lenkija) panaudojo 73 % visos 8 priemonei skirtos sumos.

13 diagrama. EŽŪFKP miškininkystės priemonės: biudžete numatytos ir faktinės išlaidos (milijonais eurų)

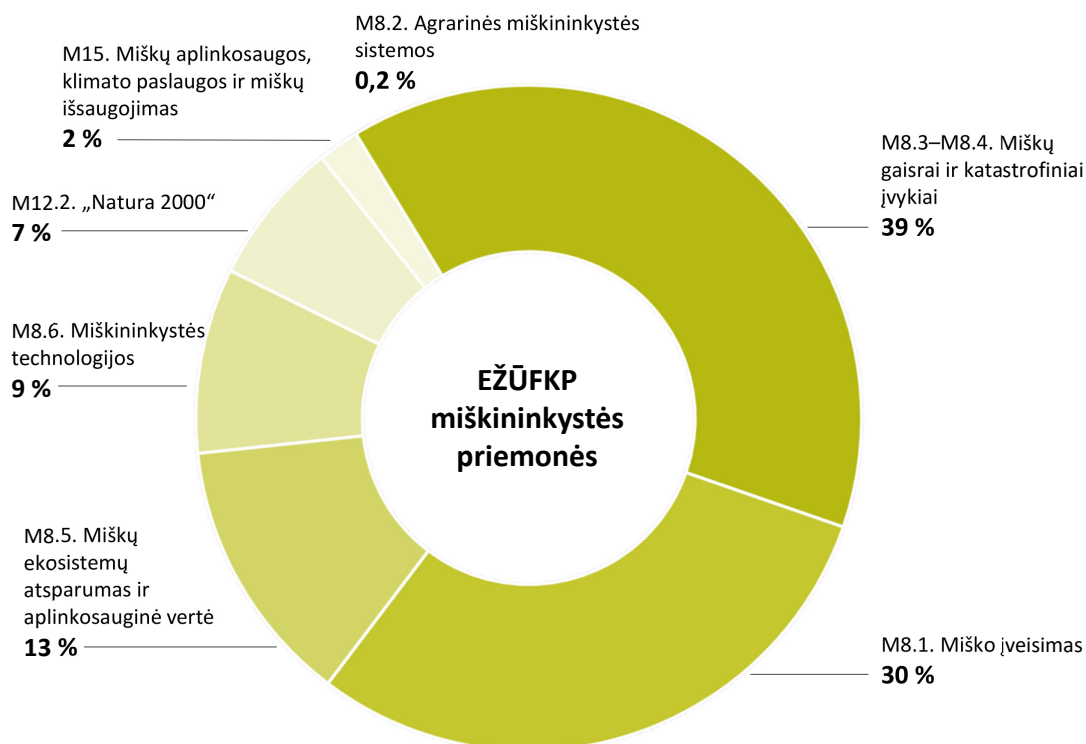


Šaltinis: Audito Rūmai. Remiantis Komisijai pateikta valstybių narių informacija.

63 Valstybės narės deklaruoja išlaidas pagal priemones Komisijai, konkrečiai nenurodydamos išlaidų pagal skirtingas papriemones. Klausimyne paprašėme šią informaciją pateikti apie dvi miškininkystės priemones ir „Natura 2000“ išmokas (12.2 priemonė). Iš atsakymų matyti, kad dažniausiai naudojamos papriemonės buvo parama miškų gaisrų ir kitų katastrofinių įvykių prevencijai ir miško įveisimui. Valstybės narės mažiau naudojosi paprogramėmis, kuriomis remiama miškų biologinė įvairovė

(„Natura 2000“ išmokos, miškų ekosistemų atsparumas ir aplinkosauginė vertė, miškų aplinkosaugos ir klimato paslaugos ir miškų išsaugojimas) (žr. [14 diagramą](#)).

14 diagrama. Įvairių miškininkystės priemonių naudojimas



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis valstybių narių atsakymais į klausimyną.

64 Valstybių narių valdžios institucijos nurodė keletą priežasčių, kodėl miškų savininkai neprašė paramos. Dažniausia priežastis buvo biurokratija ir sistemų sudėtingumas. Be to, galimybė gauti tiesiogines išmokas turėjo įtakos sprendimams dėl miško įveisimo, nes pirmenybė buvo teikiama tolesniam ūkininkavimui, taip gaunant tiesiogines išmokas. Mišku apželdintiems plotams gali būti skiriamos tiesioginės išmokos įsipareigojimų laikotarpiu, t. y. iki 12 metų. Galiausiai valstybės narės paaiškino, kad ES taisyklėmis remiamos tik faktinės išlaidos ir dėl paramos schemos prarastos pajamos, neskiriant jokio atlygio už suteiktą naudą aplinkai. Kai kurios manė, kad atsižvelgimas į aplinkosauginę vertę nustatant išmokų dydžius miškininkystę padarytų patrauklesnę ir padėtų pasiekti ES biologinės įvairovės ir atsparumo klimato kaitai tikslus.

Pagal dabartinę stebėsenos sistemą neįvertinamas miškininkystės priemonių poveikis biologinei įvairovei ir klimato kaitai

65 Reglamentuose numatyta bendra stebėsenos ir vertinimo sistema, kuria siekiama „parodyti kaimo plėtros politikos pažangą ir laimėjimus, įvertinti kaimo plėtros politikos intervencijos poveikį, veiksmingumą, našumą ir aktualumą“³⁹. Naudodamasi bendra sistema, valstybės narės turi įvertinti ir pranešti Komisijai (2017 m., 2019 m. ir ex post vertinime), koku mastu kaimo plėtros programos priemonėmis buvo remta:

- 1) biologinės įvairovės atkūrimas, išsaugojimas ir didinimas, be kita ko, „Natura 2000“ teritorijose, vietovėse, kuriose esama gamtinių ar kitokių specifinių kliūčių ir vykdomas didelės gamtinės vertės ūkininkavimas, Europos kraštovaizdis ir
- 2) anglies dioksido išlaikymas ir sekvestracija žemės ūkyje ir miškininkystėje.

Valstybės narės turėtų naudoti rodiklius ir kitas vertinimo priemones, pavyzdžiui, tyrimus, kad atsakytų į šiuos klausimus.

66 Stebėsenos sistemoje naudojami trijų skirtingų rūšių rodikliai, kad būtų galima įvertinti atitinkamai išdirbius, tiesioginius rezultatus ir ilgalaikį poveikį⁴⁰. **1 lentelėje** apibendrinami atitinkami rodikliai, pagal kuriuos stebima, kaip miškininkystės priemonėmis prisidedama prie biologinės įvairovės ir klimato kaitos švelninimo bei prisitaikymo prie jos.

1 lentelė. Miškininkystės priemonių stebėsenos rodikliai

Tikslai	Rodiklio rūšis	Rodikliai, susiję su miškininkystės priemonėmis
Miškininkystės priemonės	Išdirbis	- Bendros viešosios išlaidos - Iš viso investicijų - Remiamų veiksmų / operacijų skaičius - Remiamų valdų / paramos gavėjų skaičius - Bendras plotas - Remiamų sutarčių skaičius

³⁹ Reglamento (ES) Nr. 1305/2013 67–69 straipsniai.

⁴⁰ Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 808/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1305/2013 dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis, taikymo taisyklės, IV priedas (OL L 227, 2014 7 31, p. 18–68).

Tikslai	Rodiklio rūšis	Rodikliai, susiję su miškininkystės priemonėmis
Kaimo plėtros tikslai: • atkurti, išsaugoti ir pagerinti su žemės ūkiu ir miškininkyste susijusias ekosistemas; • skatinti efektyvų išteklių naudojimą ir remti perėjimą prie klimato kaitai atsparios mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos žemės ūkiu, maisto ir miškininkystės sektoriuose.	Rezultatas	• Miškų, kuriuose vykdomos valdymo sutartys, susijusios su biologinės įvairovės apsauga, procentinė dalis • Miškų, kuriuose vykdomos valdymo sutartys, susijusios su vandentvarkos gerinimu, procentinė dalis • Miškų, kuriuose vykdomos valdymo sutartys, susijusios su dirvožemio valdymo gerinimu ir (arba) dirvožemio erozijos prevencija, procentinė dalis • Žemės ūkiu ir miško paskirties žemės, kuriose vykdomos valdymo sutartys, susijusios su anglies dioksido sekvestracijos arba išlaikymo gerinimu, procentinė dalis
BŽŪP tikslai: • užtikrinti tvarų gamtos išteklių valdymą ir veiksmus klimato kaitos srityje	Poveikis	Nė vienu iš rodiklių neįvertinama tvari miškotvarka ar kovos su klimato kaita veiksmai miškuose.

Šaltinis: Audito Rūmai.

67 Miškininkystės priemonių ataskaitoje pateikti išdirbių rodikliai rodo, kiek lėšų išleidžiama, kiek valdų remiama ir kokia dalimi miškų prisidedama prie aplinkos ir klimato tikslų įgyvendinimo. Rezultatų rodikliais neįvertinama projektų nauda arba jų indėlis į biologinę įvairovę ir klimato kaitos švelninimą bei prisitaikymą prie jos. Poveikio miškams rodiklių nėra. Komisijos pasiūlymai dėl BŽŪP po 2020 m. iš esmės nepakeis miškininkystės priemonės taikomų rodiklių ir jų naudos biologinės įvairovės ir klimato kaitos srityse pokyčių. Komisijos pasiūlymų analizė pateikta mūsų 2018 m. paskelbtoje nuomonėje⁴¹.

68 Valstybės narės gali nustatyti papildomus rodiklius savo kaimo plėtros programų (KPP) poveikiui biologiškai įvairovei ir klimato kaitai įvertinti. Iš valstybių narių ir regionų, atrinktų šiam auditui atlikti, Lenkija ir Ispanija (Kastilija La Manča) tokiu būdu įtraukė papildomus rodiklius (žr. [13 langelį](#)).

⁴¹ Audito Rūmų nuomonės Nr. 7/2018 dėl Komisijos pasiūlymų dėl reglamentų, susijusių su bendra žemės ūkiu politika po 2020 m., I priedas.

13 langelis. Papildomi KPP rodikliai, kuriais matuojamas poveikis

Lenkijos kaimo plėtros programoje yra poveikio absorbuoto anglies dioksido kiekiui rodiklis (CO₂ ekvivalentais).

Kastilijoje La Mančoje KPP įvertinti naudojami keli rodikliai, įskaitant miško paukščių indekso tendenciją, anglies dioksido saugojimą miško medynuose ir anglies sulaikymą absorbentuose, atsiradusiuose miško įveisimo.

Išvados ir rekomendacijos

69 ES miškai turi daug funkcijų ir yra naudojami aplinkos, ekonominiais ir socialiniais tikslais. Tvaraus tvarkymo praktika yra labai svarbi siekiant išsaugoti biologinę įvairovę ir spręsti klimato kaitos problemą miškuose.

70 Atliekant šį auditą daugiausia dėmesio skirta ES pastangoms apsaugoti biologinę įvairovę ir spręsti klimato kaitos problemą ES miškuose. Nustatėme, kad tose srityse, kuriose ES yra visapusiškai kompetentinga veikti, Komisija galėjo imtis ryžtingesnių veiksmų prisidedama prie ES miškų apsaugos.

71 ES patvirtino Buveinių ir Paukščių direktyvas, o Komisija priėmė keletą strategijų, kuriomis siekiama spręsti prastos ES miškų biologinės įvairovės ir išsaugojimo būklės problemas. Pagal šias strategijas Komisijos vaidmuo miškų biologinės įvairovės srityje yra susijęs tik su neprivalomų tikslų nustatymu ir gairių bei rekomendacijų teikimu (žr. 25–28 dalis). Daugelio mūsų nagrinėtų „Natura 2000“ teritorijų atveju nebuvo konkrečių miško plotų apsaugos priemonių (žr. 29–32 dalis).

72 Medienos reglamentu siekiama sustabdyti neteisėtą medienos ruošą ES. Nustatėme, kad Komisija neišanalizavo valstybių narių vidaus veiklos vykdytojų patikrų kokybės ir neperžiūrėjo neteisėtos medienos ruošos apibrėžčių. Procedūriniais trūkumais ir neatliktomis patikromis mažinamas praktinis Medienos reglamento veiksmingumas (žr. 33–38 dalis). Nors nuotolinė stebėseną suteikia daug galimybių ekonomiškai efektyviai stebėti dideles teritorijas, Komisija ja nesinaudoja nuosekliai (žr. 39 dalį).

73 ES vis dažniau skiria dėmesį miškams įgyvendindama savo kovos su klimato kaita politiką. Su miškais susiję klimato kaitos klausimai įtraukti į Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyvą ir į Žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės reglamentą (žr. 40–44 dalis). Tačiau tokie klausimai kaip miškų pritaikymas prie klimato kaitos ir miškų naudojimo energijai gaminti ekologijos ribų nustatymas, yra plėtojami mažiau. Pastangoms įgyvendinti bioekonomiką ir labiau kryptingą prisitaikymo prie klimato kaitos strategiją įtakos turėjo ribotos žinios ir informacija (žr. 45–47 dalis).

74 ES finansinę paramą miškininkystei daugiausia teikia per Europos žemės ūkio fondą kaimo plėtrai (EŽŪFKP). Išlaidos miškininkystės priemonėms sudaro 3 % visų faktinių kaimo plėtros išlaidų. Viena iš sąlygų gauti EŽŪFKP finansavimą yra ta, kad valdos, kurių dydis viršija kiekvienos valstybės narės nustatytą dydį, turi turėti

miškotvarkos planą arba jam lygiavertį planą, atitinkantį tvarios miškotvarkos principus. Nustatėme, kad miškotvarkos plano buvimas suteikia ribotą patikinimą, kad kaimo plėtros finansavimas skiriamas aplinkos atžvilgiu tvariai veiklai (žr. 49–54 dalis). Kaimo plėtros priemonės turi nedidelį poveikį miškų biologinei įvairovei ir atsparumui klimato kaitai iš dalies dėl nedidelių išlaidų miškams ir priemonių koncepcijos trūkumų. Pasiūlymuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl bendros žemės ūkio politikos po 2020 m. valstybėms narėms suteikiama daugiau lankstumo rengiant miškininkystės paramos schemas (žr. 55–64 dalis). Padarėme išvadą, kad pagal bendrą stebėsenos sistemą neįvertinamas miškininkystės priemonių poveikis biologinei įvairovei ir klimato kaitai (žr. 65–68 dalis).

1 rekomendacija. Indėlio į biologinę įvairovę gerinimas ir kova su klimato kaita miškuose

Komisija turėtų parengti ir taikyti veiksmų planą, siekiant:

- a) peržiūrėti miškų apsaugos priemonių priėmimą ir taikymą ES;
- b) rinkti ir skleisti valstybėms narėms informaciją apie tai, kaip pritaikyti miškus prie klimato kaitos, atsižvelgiant į naująją ES prisitaikymo prie klimato kaitos strategiją.

Terminas: 2023 m.

2 rekomendacija. Kovos su neteisėta medienos ruošą stiprinimas

Komisija turėtų:

- a) įvertinti galimybes teikti pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, siekiant sustiprinti valstybių narių patikrinimų, susijusių su Medienos reglamentu, peržiūrą;
- b) išplėsti Komisijos vykdomą geoerdvinės žvalgybos naudojimą ir skatinti jos naudojimą valstybėse narėse, įskaitant nuotolinio stebėjimo technologijas, kad būtų geriau užtikrinta atitiktis ES reikalavimams, susijusiems su miškotvarka ir neteisėta medienos ruošą.

Terminas: 2023 m.

3 rekomendacija. Geresnis kaimo plėtros miškininkystės priemonių sutelkimas į biologinę įvairovę ir klimato kaitą

Komisija turėtų užtikrinti, kad:

- a) finansuojami miškininkystės veiksmai būtų vykdomi laikantis tvarios miškotvarkos principų;
- b) ji turėtų svarbios informacijos, kad galėtų įvertinti ES finansuojamų miškininkystės priemonių indėlį į biologinę įvairovę ir klimato kaitos švelninimą bei prisitaikymą prie jos miškuose.

Terminas: 2023 m.

Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Samo Jerebo, 2021 m. liepos 14 d. Liuksemburge.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner Lehne

Santrumpos

BŽŪP: bendra žemės ūkio politika.

EŽŪFKP: Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai.

KPP: kaimo plėtros programa.

LULUCF: Žemės naudojimas, žemės naudojimo keitimas ir miškininkystė.

UNFCCC: Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija.

Žodynėlis

„Horizontas 2020“: 2014–2020 m. laikotarpio ES mokslinių tyrimų ir inovacijų programa. 2021 m. sausio mėn. ją pakeitė 2021–2027 m. laikotarpio programa „Europos horizontas“.

„Natura 2000“: retų ir nykstančių rūšių bei kai kurių retų natūralių buveinių tipų, saugomų pagal ES teisę, išsaugojimo teritorijų tinklas.

Anglies absorbenas: miškas, vandenynas ar kita natūrali aplinka, vertinama atsižvelgiant į jos gebėjimą absorbuoti anglies dioksidą iš atmosferos.

Bendra žemės ūkio politika: viena bendra ES žemės ūkio politika, apimanti subsidijas ir įvairias kitas priemones, kuriomis siekiama užtikrinti apsirūpinimo maistu saugumą, deramą ES ūkininkų gyvenimo lygį, skatinti kaimo plėtrą ir saugoti aplinką.

Bioekonomika: ekonomika, grindžiama tiek sausumos, tiek jūros biologinių išteklių naudojimu įvairiems produktams, įskaitant maistą ir pašarus, žaliavas ir energiją. Išsamesnė šio termino apibrėžtis pateikta [ES bioekonomikos strategijoje](#).

Daugiametė finansinė programa: ES išlaidų planas, kuriame, paprastai septyneriems metams, nustatomi prioritetai (grindžiami politikos tikslais) ir viršutinės ribos. Tai struktūra, pagal kurią sudaromi metiniai ES biudžetai, taip ribojant išlaidas kiekvienai kategorijai. Dabartinė DFP apima 2021–2027 m.

EIB gamtos turtų finansavimo priemonė: Europos Komisijos ir EIB sukurta finansinė priemonė paskoloms ir techninei paramai projektams, galintiems daryti teigiamą poveikį biologinei įvairovei ir (arba) prisitaikymui prie klimato kaitos, teikti.

Ekosistemos funkcijos: tiesioginė ir netiesioginė ekosistemų žmonėms teikiama nauda, kuri gali būti ekonominė, aplinkosauginė ir socialinė.

Europos regioninės plėtros fondas: ES fondas ekonominei ir socialinei sanglaudai ES stiprinti, finansuojant investicijas, kuriomis mažinami regionų skirtumai.

Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai: ES fondas, skirtas ES įnašui paramai kaimo plėtros programoms finansuoti.

FOREST EUROPE: Ministrų konferencijos dėl Europos miškų apsaugos trumpas pavadinimas – 46 Europos šalių ir ES tarpvyriausybinių dialogo ir bendradarbiavimo miškų politikos klausimais struktūra.

Išsamus patikrinimas: rizikos valdymas siekiant kuo labiau sumažinti neteisėtai paruoštos medienos tiekimo ES rinkai riziką. Išsamus patikrinimas apima priemones ir procedūras, kuriomis suteikiama prieiga prie visos svarbios informacijos, rizikos vertinimo procedūras bei tinkamas ir proporcingas priemones ir procedūras, skirtas sumažinti riziką iki nereikšmingos.

Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija: tarptautinė sutartis, kuria siekiama užkirsti kelią „pavojingam“ žmogaus kišimuisi į klimato sistemą.

Jungtinių Tautų biologinės įvairovės konvencija: daugiašalė sutartis dėl biologinės įvairovės išsaugojimo, tausaus jos komponentų naudojimo ir sąžiningo bei teisingo naudos, gaunamos naudojant genetinius išteklius, pasidalijimo.

Kaimo plėtros programa: Komisijos patvirtintų daugiamečių nacionalinių ar regioninių tikslų ir veiksmų rinkinys, skirtas ES kaimo plėtros politikai įgyvendinti.

Pažeidimo nagrinėjimo procedūra: procedūra, pagal kurią Komisija imasi veiksmų prieš ES valstybę narę, kuri nevykdo įsipareigojimų pagal ES teisę.

Programa LIFE: finansinė priemonė, kuria remiamas ES aplinkos ir klimato politikos įgyvendinimas bendrai finansuojant projektus valstybėse narėse.

Programavimo laikotarpis: laikotarpis, per kurį planuojama ir įgyvendinama ES išlaidų programa.

Sanglaudos fondas: ES fondas, skirtas ekonominiams ir socialiniams skirtumams ES mažinti, finansuojant investicijas valstybėse narėse, kuriose bendrosios nacionalinės pajamos vienam gyventojui nesiekia 90 % ES vidurkio.

Tinkamumo patikra: vertinimas, kuriuo siekiama nustatyti bet kokį politikos srities reguliavimo sistemos dubliavimąsi, spragas, neatitikimus ar pasenusias priemones.

Žemės naudojimas, žemės naudojimo keitimas ir miškininkystė: šiltnamio efektą sukeliančių dujų apskaitos sektorius, kuris apima išmetamą ir pašalinamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, atsirandantį dėl tiesioginio žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės veiklos.

Žemės stebėjimas: informacijos apie Žemės planetos fizines, chemines ir biologines sistemas rinkimas nuotolinės stebėsenos technologijomis, paprastai pasitelkiant palydovus, kuriuose naudojami vizualizavimo prietaisai.

Komisijos atsakymai

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

Chronologija

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

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami auditų, susijusių su ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Samo Jerebo vadovaujama I audito kolegija. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys João Figueiredo, kuriam padėjo kabineto vadovė Paula Betencourt ir kabineto atašė Quirino Mealha, pagrindinis vadybininkas Robertas Markusas, užduoties vadovė Maria Eulália Reverté i Casas, užduoties vadovės pavaduotoja Páivi Piki, auditoriai Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie ir Joachim Otto. Kalbinę pagalbą teikė Thomas Everettas, pagalbą rengiant diagramas teikė Marika Meisenzahl.

João Figueiredo (1955–2021 m.) atminimui



AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2021 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6-2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal licenciją „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote įgyti papildomų teisių, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

1 langelis. Tai, kad subjektas naudoja DVT logotipą, įskaitant spalvotą ratą ir piktogramas, nereiškia, kad Jungtinės Tautos patvirtino tokį subjektą, jo produktus ar paslaugas arba planuojamą jo veiklą.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-847-6819-6	1977-5725	doi:10.2865/946992	QJ-AB-21-023-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6796-0	1977-5725	doi:10.2865/041776	QJ-AB-21-023-LT-Q

ES miškai turi daug funkcijų ir yra naudojami aplinkos, ekonominiais ir socialiniais tikslais. Nors per pastaruosius 30 metų miškų plotas padidėjo, miškų būklė blogėja. Tvaraus tvarkymo praktika yra labai svarbi siekiant išsaugoti biologinę įvairovę ir spręsti klimato kaitos problemą miškuose. Nustatėme, kad tose srityse, kuriose ES yra visapusiškai kompetentinga veikti, Komisija galėjo imtis ryžtingesnių veiksmų prisidėdama prie ES miškų apsaugos. Teikiame rekomendacijas Komisijai, kaip pagerinti šį indėlį, sustiprinti kovą su neteisėta medienos ruošą ir kaimo plėtros miškininkystės priemonėmis daugiau dėmesio skirti biologinei įvairovei ir klimato kaitai.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx

Interneto svetainė: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors