

Sprawozdanie specjalne

Finansowanie unijne na rzecz różnorodności biologicznej i zapobiegania zmianie klimatu w lasach w UE –

pozytywne, lecz ograniczone rezultaty



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-V
Wprowadzenie	01-18
Dlaczego lasy w UE są istotne	01-03
Główne trendy dotyczące lasów	04-06
Działania na rzecz lasów w UE i na świecie	07-13
Polityka rozwoju obszarów wiejskich to największe źródło finansowania na rzecz lasów	14-18
Zakres kontroli i podejście kontrolne	19-23
Uwagi	24-68
Najważniejsze obszary polityki UE mają pozytywny, choć ograniczony wpływ na lasy	24-47
UE częściowo chroni różnorodność biologiczną w swoich lasach	25-32
W UE istnieją przepisy zakazujące nielegalnego pozyskiwania drewna, a mimo to ta praktyka nadal występuje	33-39
UE podejmuje działania, aby uwzględnić lasy w swojej polityce dotyczącej zmiany klimatu	40-47
W ramach skontrolowanych działań dotyczących leśnictwa nie wykorzystano szans, aby istotnie poprawić różnorodność biologiczną i przeciwdziałać zmianie klimatu	48-68
Wydatki na lasy w ramach rozwoju obszarów wiejskich wymagają opracowania planów urządzenia lasu, lecz jakość tych planów jest zróżnicowana	49-54
Skontrolowane działania dotyczące leśnictwa miały ograniczony wpływ na różnorodność biologiczną i odporność na zmianę klimatu	55-64
Istniejący unijny system monitorowania nie mierzy wpływu działań dotyczących leśnictwa na różnorodność biologiczną i zmianę klimatu	65-68
Wnioski i zalecenia	69-74
Wykaz skrótów	

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Lasy w UE stanowią wielofunkcyjną przestrzeń służącą celom środowiskowym, gospodarczym i społecznym. Zrównoważone praktyki zarządzania to klucz do zachowania różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianie klimatu w lasach.

II Lasy zajmują obszar o powierzchni podobnej jak rolnictwo, a przez ostatnie 30 lat obszar ten powiększał się. Środki finansowe z budżetu unijnego przeznaczone na obszary zalesione są dużo niższe aniżeli te przeznaczone na rolnictwo, stanowią bowiem mniej niż 1% budżetu WPR. Główny nacisk kładziony jest przy tym na finansowanie środków ochronnych oraz wspieranie nasadzeń i odbudowy lasów. 90% unijnych środków finansowych przeznaczonych na leśnictwo pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). UE podlega międzynarodowym zobowiązaniom w tym względzie, w tym zobowiązaniom w zakresie zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna oraz ochrony różnorodności biologicznej. Celem niniejszego sprawozdania Trybunału jest umożliwienie dyskusji na temat różnych obszarów polityki, które mają wpływ na lasy w UE.

III W ramach kontroli skupiono się na staraniach UE służących ochronie różnorodności biologicznej i przeciwdziałaniu zmianie klimatu w lasach na terenie UE. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdza, że w obszarach, w których UE ma pełne kompetencje do podejmowania działań, miała ona pozytywny, choć ograniczony wpływ na ochronę różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie zmianie klimatu w unijnych lasach.

IV Najważniejsze ustalenia Trybunału przedstawiono poniżej.

- a) UE zatwierdziła dyrektywę siedliskową i ptasią, zaś Komisja przyjęła kilka strategii przeciwdziałania ubogiej różnorodności biologicznej i niezadowalającemu stanowi ochrony lasów w UE. Trybunał ustalił, że jakość środków ochronnych dotyczących siedlisk leśnych objętych dyrektywami jest nadal problematyczna.
- b) Celem rozporządzenia w sprawie drewna jest przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskiwaniu drewna w UE. Kontrolerzy ustalili, że Komisja nie dokonywała oceny jakości kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Choć teledetekcja ma ogromny potencjał jako narzędzie umożliwiające racjonalne pod względem kosztów monitorowanie dużych obszarów, Komisja nie stosuje tej technologii w sposób spójny.

- c) UE w coraz większym zakresie uwzględnia lasy w swojej polityce dotyczącej zmiany klimatu. Problemy związane ze zmianą klimatu w lasach zostały uwzględnione zarówno w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii, jak i w rozporządzeniu LULUCF. Mniejszą uwagę poświęcono natomiast kwestiom takim jak przystosowanie lasów do zmiany klimatu oraz ustanowienie ekologicznych ograniczeń w zakresie wykorzystania lasów do celów energetycznych. Staraniom mającym na celu zwrócenie większej uwagi na przystosowanie terenów zalesionych do wyzwań klimatycznych na przeszkodzie stoi brak wiedzy i informacji.
- d) Unijne wsparcie finansowe na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu oraz poprawy różnorodności biologicznej w lasach pochodzi głównie z EFRROW. Trybunał ustalił, że zasady i procedury EFRROW nie dają gwarancji zwiększenia różnorodności biologicznej i odporności na zmianę klimatu. We wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR po 2020 r. państwom członkowskim zapewniono więcej elastyczności w kształtowaniu programów na rzecz wsparcia leśnictwa, lecz nie uwzględniono w nich powyższych uchybień. Wspólny unijny system monitorowania nie umożliwia pomiaru wpływu działań dotyczących leśnictwa na różnorodność biologiczną i na zmianę klimatu.

V Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał zaleca:

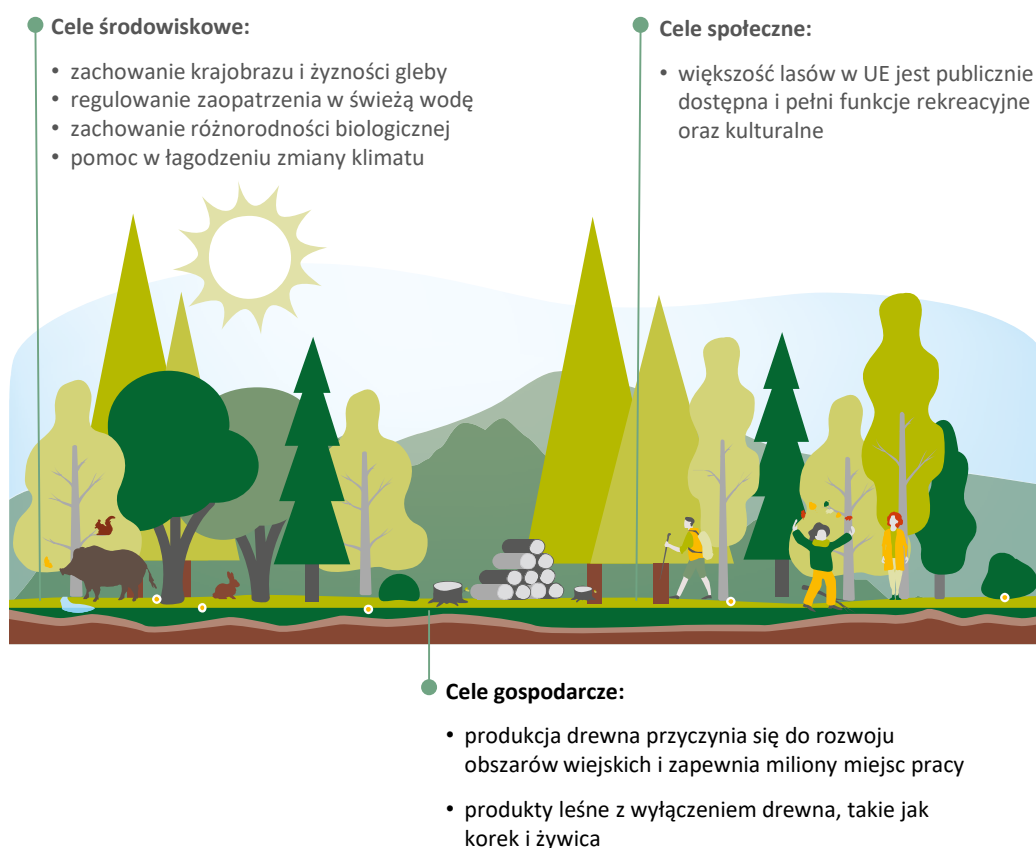
- o zwiększenie wkładu UE na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianie klimatu w lasach na terenie UE,
- o wzmocnienie walki z nielegalnym pozyskiwaniem drewna,
- o lepsze ukierunkowanie działań dotyczących leśnictwa podejmowanych w ramach rozwoju obszarów wiejskich na różnorodność biologiczną i przeciwdziałanie zmianie klimatu.

Wprowadzenie

Dlaczego lasy w UE są istotne

01 Lasy i inne obszary zalesione zajmują niemal 180 mln hektarów w UE, co oznacza, że pokrywają 45% całkowitej powierzchni lądowej Unii. Zgodnie z danymi Eurostatu w okresie od 1990 do 2020 r. obszar lasów w UE powiększył się o 10,2 mln hektarów¹. Lasy w UE stanowią wielofunkcyjną przestrzeń służącą celom środowiskowym, gospodarczym i społecznym (zob. [rys. 1](#)). 60% lasów w UE stanowi własność podmiotów prywatnych, a w 2017 r. produkcja brutto sektora leśnictwa, w tym z pozyskiwania drewna, wyniosła ponad 55 mld euro.

Rys. 1 – Lasy w UE pełnią wiele funkcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹ Eurostat, „Agriculture, forestry and fishery statistics”, wydanie z 2020 r.

02 Lasy są ostoją wielu gatunków i źródłem prawie 90% lądowej różnorodności biologicznej na całym świecie. Różnorodność biologiczna jest większa w starszych lasach, w których występuje więcej drewna posuszowego i które charakteryzują się większą złożonością strukturalną. Jest ona też zazwyczaj większa w lasach, w których ingerencja ludzka była do tej pory niewielka. W Europie tylko nieliczne lasy zachowały się w stanie pierwotnym. Ponad 95% lasów w UE nosi ślady działalności człowieka. Lasy klasyfikuje się pod kątem stopnia ingerencji ludzkiej na lasy nienaruszone przez człowieka (2,4%), lasy półnaturalne (93,2%) oraz plantacje leśne (4,4%)².

03 Zdrowe lasy przyczyniają się do przeciwdziałania zmianie klimatu, gdyż dzięki nim z atmosfery wychwytywany jest dwutlenek węgla. W lasach europejskich narasta ryzyko występowania zaburzeń wywołanych zmianą klimatu, takich jak pożary lasów, susze, burze, podnoszenie się poziomu morza oraz pojawienie się i rozprzestrzenianie (nowych) szkodników i chorób. Wywiera to presję na możliwości lasów do pochłaniania dwutlenku węgla. Lasy są odporne, jeśli są w stanie sprostać skutkom zmiany klimatu i tym samym zachowują swoją zdolność do sekwestracji dwutlenku węgla. Praktyki i planowanie w zakresie gospodarki leśnej odgrywają coraz większą rolę w osiągnięciu odporności lasów.

Główne trendy dotyczące lasów

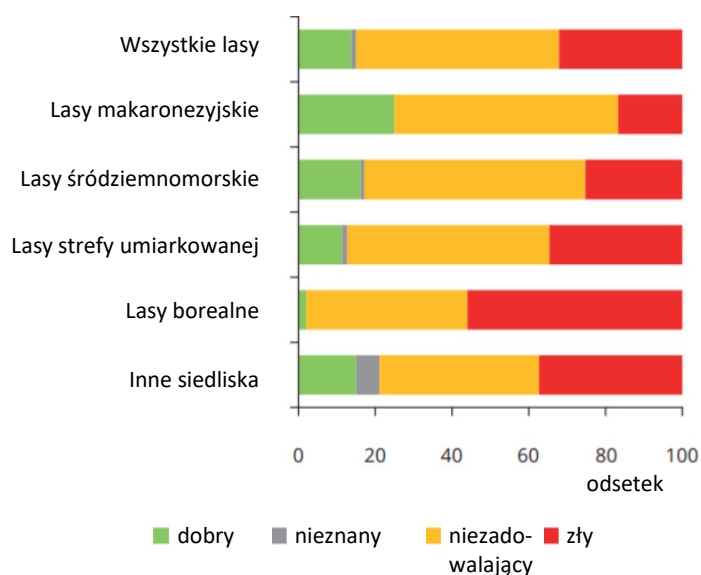
04 W sprawozdaniu „State of Europe’s Forests” z 2020 r.³ stwierdzono, że „w ujęciu średnim stan europejskich lasów ulega pogorszeniu”. Również z innych sprawozdań i danych państw członkowskich wynika, że stan ochrony lasów się pogarsza. W sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) „State of nature in the EU” za lata 2013–2018⁴ omówiono stan ochrony siedlisk i gatunków leśnych chronionych na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej. W przypadku większości lasów stan ochrony można określić jako „niezadowalający” (54%) lub „zły” (31%), natomiast najrzadziej jest mowa o stanie „dobrym” (14%) (na [rys. 2](#) przedstawiono dane w podziale na regiony).

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

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

⁴ Sprawozdanie EEA nr 10/2020.

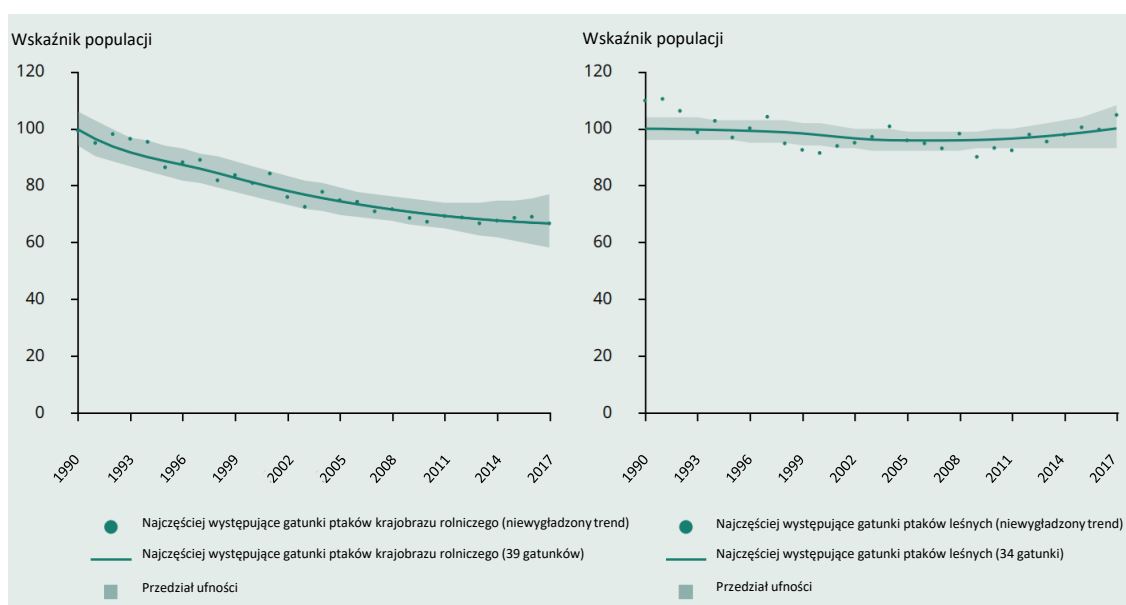
Rys. 2 – Stan ochrony lasów w podziale na regiony na 2018 r.



© EEA, 2020 r., sprawozdanie EEA nr 10/2020, w oparciu o sprawozdania państw członkowskich sporządzone na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej oraz w oparciu o część ocen przeprowadzonych przez UE.

05 Sytuacja przedstawia się lepiej w przypadku niektórych aspektów różnorodności biologicznej, np. wartość wskaźnika liczebności pospolitych ptaków krajobrazu leśnego w UE spadła o 3% między 1990 a 2011 r., ale po tym okresie znowu wzrosła (zob. [rys. 3](#)).

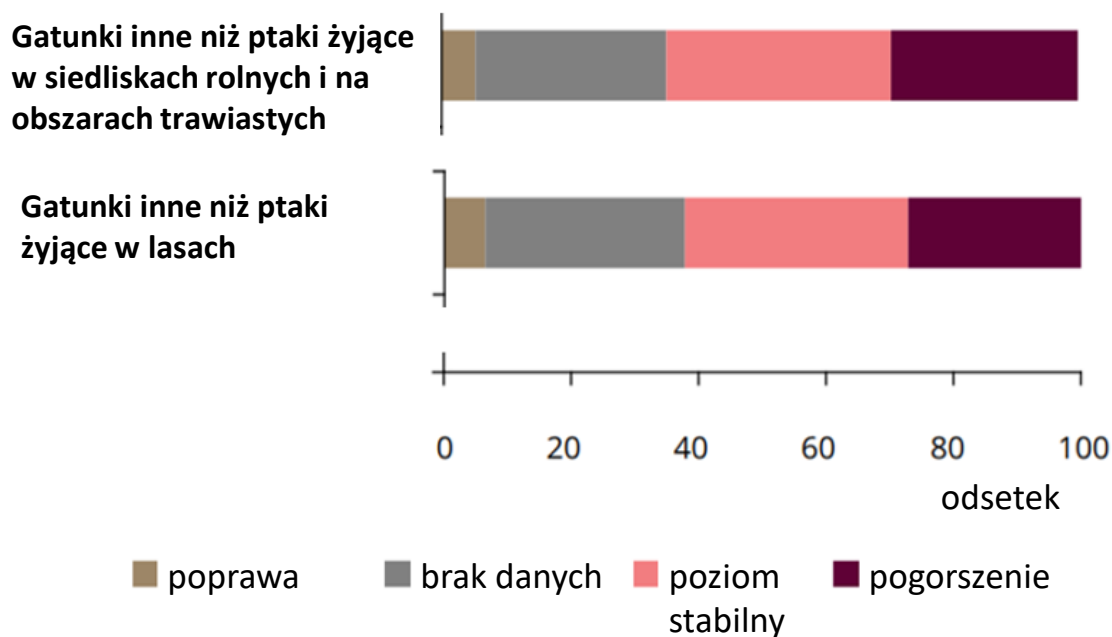
Rys. 3 – W przypadku krajobrazów leśnych wartości wskaźnika liczebności ptaków są lepsze aniżeli w przypadku krajobrazów rolniczych



© EEA, 2020 r., sprawozdanie EEA nr 10/2020.

06 Jeśli chodzi o gatunki leśne inne niż ptaki, tendencję wzrostową odnotowano w przypadku 6%, a spadkową – dla 27% (zob. [rys. 4](#)).

Rys. 4 – W przypadku gatunków innych niż ptaki tendencje są podobne na terenach leśnych, jak i na terenach nieleśnych



© EEA, 2020 r., sprawozdanie EEA nr 10/2020.

Działania na rzecz lasów w UE i na świecie

07 Międzynarodowe zobowiązania unijne w tym zakresie określają Konwencja ONZ o różnorodności biologicznej oraz Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, w której ustanowiono cel zrównoważonego rozwoju nr 15 (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1 – Cele dotyczące różnorodności biologicznej w lasach określone na mocy zobowiązań międzynarodowych



Cel 5

Do 2020 r. należy zmniejszyć co najmniej o połowę wskaźnik utraty wszystkich typów siedlisk przyrodniczych, w tym lasów, a w miarę możliwości zbliżyć ten wskaźnik do zera; należy znacznie zmniejszyć skalę degradacji i fragmentacji.

Cel 7

Do 2020 r. obszary w użytkowaniu rolniczym, akwakulturowym i leśnym są zarządzane w sposób zrównoważony, zapewniający ochronę różnorodności biologicznej.



Cel zrównoważonego rozwoju nr 15

Należy chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, realizować zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.

08 W innych konwencjach międzynarodowych mających zastosowanie do lasów nacisk kładziony jest na różnorodność biologiczną, zmianę klimatu i pustynnienie. Należą do nich Ramowa Konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz Konwencja ONZ w sprawie zwalczania pustynnienia (UNCCD). Konferencja ministerialna w sprawie ochrony lasów w Europie, znana również pod nazwą „Forest Europe”, jest dobrowolnym procesem politycznym na wysokim szczeblu umożliwiającym dialog międzyrządowy i współpracę w zakresie polityki leśnej na całym kontynencie. Zadaniem konferencji jest opracowywanie wspólnych strategii dla 47 sygnatariuszy (46 państw europejskich i Unia Europejska) w celu ochrony i zrównoważonego zarządzania lasami.

09 Art. 3 Traktatu UE stanowi, że Unia Europejska musi działać na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest między innymi wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska naturalnego. Na lasy wpływ ma kilka strategii politycznych UE. Gospodarka leśna, ochrona lasów, ich przystosowanie do zmiany klimatu i zrównoważone użytkowanie należą do głównych celów programów rozwoju obszarów wiejskich w ramach wspólnej polityki rolnej, jak i polityk unijnych w zakresie środowiska, zmiany klimatu, handlu, rynku wewnętrznego, badań, przemysłu i energetyki (zob. *rys. 5*).

Rys. 5 – Które dziedziny polityki wywierają wpływ na lasy w UE?

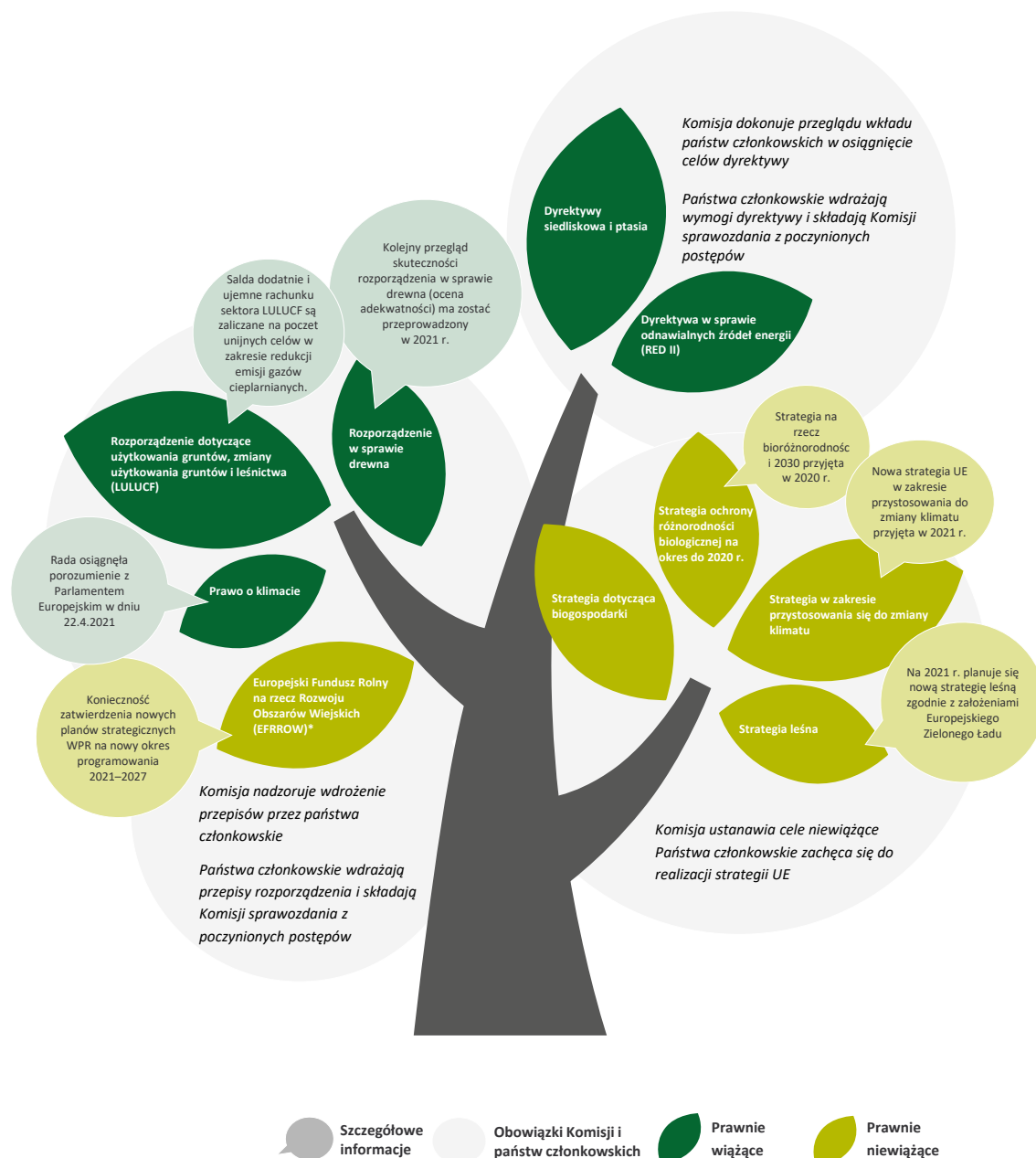


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania „European Forest Ecosystems – State and Trends” (EEA, 2015)

10 W każdym z tych obszarów polityki istnieje inny zestaw narzędzi: legislacja, niewiążące dokumenty programowe (np. strategie i wytyczne) oraz dotacje z budżetu UE. Zazwyczaj Komisja oraz państwa członkowskie wspólnie zarządzają unijnym finansowaniem w danym obszarze (np. w zakresie rozwoju obszarów wiejskich). Na

rys. 6 podsumowano najważniejsze cechy strategii i programów dotyczących lasów w UE, w tym role i obowiązki głównych podmiotów.

Rys. 6 – Podstawowe narzędzia UE służące ochronie różnorodności biologicznej i zapobieganiu zmianie klimatu w lasach



* Zobowiązania przyjęte w ramach EFRROW odnoszą się wyłącznie do beneficjentów finansowania z EFRROW.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11 W 2013 r. Komisja opublikowała strategię UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego na okres 2014–2020⁵. Stanowiła ona podstawę do kształtowania polityki unijnej dotyczącej lasów, w tym do działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska i klimatu. W *ramce 2* przedstawiono cele strategiczne na 2020 r. Komisja planuje opublikować nową strategię w 2021 r.

Ramka 2 – Cele strategii leśnej do 2020 r.

Zagwarantowanie i wykazanie, że wszystkie lasy w UE są zarządzane zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej oraz że zwiększono wkład UE w działania na rzecz promowania zrównoważonej gospodarki leśnej i ograniczania wylesiania na szczeblu globalnym, tym samym:

- przyczyniono się do wyważenia różnych funkcji lasu, sprostania oczekiwaniom oraz dostarczania podstawowych usług ekosystemowych;
- stworzono podstawy dla leśnictwa i całego łańcucha wartości w sektorze leśnym, aby mogły być konkurencyjnymi i zdolnymi do przetrwania stronami wnoszącymi wkład w gospodarkę opartą na biotechnologii.

12 UE nie posiada szczegółowych celów ani wartości docelowych w zakresie różnorodności biologicznej lub stanu zdrowotnego lasów. Tym niemniej następujące cele ogólne odnoszą się również do lasów:

- Celem dyrektyw siedliskowej⁶ i ptasiej⁷ jest zachowanie lub odtworzenie, w zadowalającym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz populacji gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty⁸ oraz ochrona gatunków dzikiego ptactwa występujących naturalnie na terytorium UE. Lasy stanowią ok. 50% obszarów Natura 2000.
- Zgodnie z unijnymi zobowiązaniami na mocy Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej (zob. pkt **07**) celem unijnej strategii ochrony różnorodności

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „*Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego*”, COM(2013) 659 final.

⁶ Dyrektywa Rady 92/43/EWG (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

⁷ Dyrektywa 2009/147/WE (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7).

⁸ Art. 2 i 3 dyrektywy 92/43/EWG oraz art. 1 dyrektywy 2009/147/WE.

biologicznej na okres do 2020 r.⁹ jest zapobieganie utracie różnorodności biologicznej i degradacji usług ekosystemowych w UE do 2020 r. oraz przywrócenie ich gdzie to możliwe, a także zwiększenie wkładu UE w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej na świecie.

- W unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030¹⁰ stwierdzono, że „Komisja zwróci się do państw członkowskich o podniesienie poziomu wdrażania istniejącego prawodawstwa z zachowaniem jasno określonych terminów oraz udzieli im wsparcia w tych działaniach. Komisja zwróci się do państw członkowskich w szczególności o zapewnienie, aby nie doszło do pogorszenia tendencji w zakresie ochrony i stanu wszystkich siedlisk i gatunków chronionych do 2030 r. Ponadto państwa członkowskie będą musiały zapewnić, aby co najmniej 30% gatunków i siedlisk, które obecnie nie mają właściwego stanu ochrony, osiągnęły taki stan lub wykazywały zdecydowaną, pozytywną tendencję.” Celem strategii jest również zdefiniowanie, mapowanie, monitorowanie i ścisła ochrona wszystkich pozostałych w UE lasów pierwotnych i starodrzewów.

13 Jednym z kluczowych celów unijnej strategii na rzecz różnorodności biologicznej była odbudowa co najmniej 15% zdegradowanych usług ekosystemowych w UE do 2020 r. W 2015 r. Komisja oceniła¹¹, że postęp w tym zakresie był niewystarczający oraz że nadal postępowała degradacja ekosystemów i powiązanych z nimi usług. W 2020 r. Komisja opublikowała również sprawozdanie¹² dotyczące stanu usług ekosystemowych obejmujące szczegółowe informacje na temat ekosystemów leśnych. Zgodnie z tym sprawozdaniem wskaźniki warunków strukturalnych (biomasa, drewno posuszowe) poprawiły się od 2010 r., ale niektóre kluczowe wskaźniki degradacji, takie jak defoliacja koron drzew, nadal ulegają pogorszeniu. Stwierdzono w nim, że ogólnie stan lasów w UE jest niezadowalający.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „[Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.](#)”, COM/2011/0244 final.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „[Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia](#)”, COM(2020) 380 final.

¹¹ [Przegląd śródkresowy unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.](#)

¹² „[Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment](#)”.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich to największe źródło finansowania na rzecz lasów

14 W strategii leśnej UE do 2020 r. stwierdzono, że Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) stanowi główne źródło jej finansowania, gdyż środki z EFRROW stanowiły 90% zasobów ogółem przeznaczonych na leśnictwo w UE. Inne źródła finansowania to na przykład program LIFE, finansowanie na badania naukowe w ramach programu „Horyzont 2020”, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności oraz mechanizm finansowy EBI na rzecz kapitału naturalnego.

15 Ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich można wspierać dwa działania dotyczące leśnictwa polegające na tworzeniu nowych i wsparciu istniejących terenów zalesionych (zob. [rys. 7](#)).

Rys. 7 – Działania dotyczące leśnictwa realizowane w ramach rozwoju obszarów wiejskich



Działanie 8 Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów

- **8.1** Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych
- **8.2** Zakładanie, odtwarzanie lub odnowa systemów rolno-leśnych
- **8.3–8.4** Zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzanie tak zniszczonych lasów
- **8.5** Inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska
- **8.6** Inwestycje w technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie, transport i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych



Działanie 15 Usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów

- **15.1** Płatności na rzecz zobowiązań leśno-środowiskowych i klimatycznych
- **15.2** Wsparcie na ochronę i promowanie genetycznych zasobów leśnych

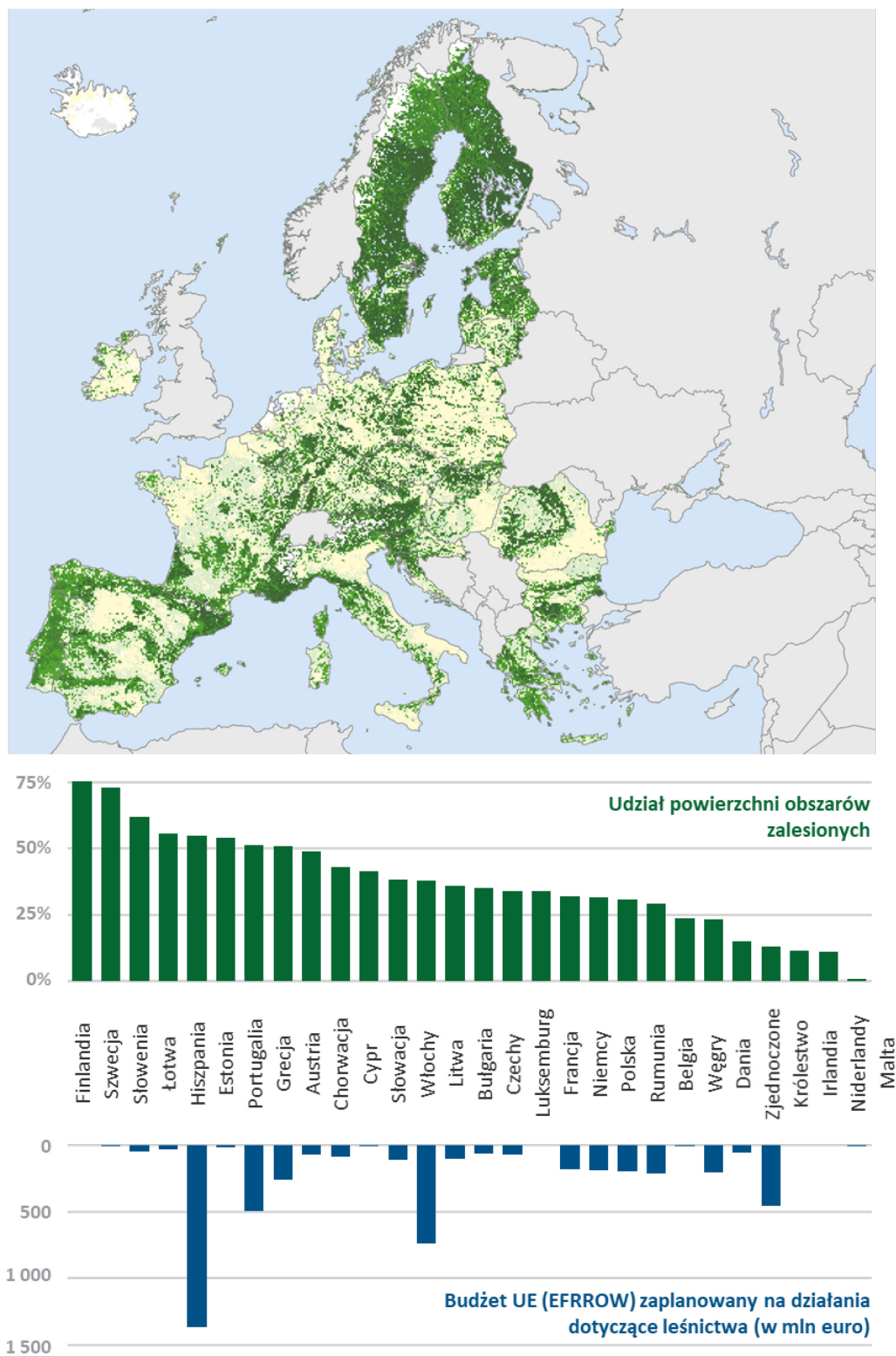
Źródło: Art. 21–26 i 34 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 oraz art. 1 ust. 9 lit. a) rozporządzenia (UE) 2017/2393.

16 Na lasy wpływać może też kilka innych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Na przykład płatności dla obszarów Natura 2000 mogą być wykorzystywane na potrzeby obszarów leśnych. Wśród innych działań wymienić można także usługi doradcze w zakresie leśnictwa, inwestycje w infrastrukturę związane z rozwojem i dostosowywaniem sektora leśnego oraz wsparcie w zakresie opracowywania planów urządzenia lasu.

17 Państwa członkowskie mogą samodzielnie zdecydować, czy włączyć działania dotyczące leśnictwa do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich oraz jak je wykorzystać do wsparcia lasów. W ramach swoich programów rozwoju obszarów wiejskich ustanawiają one szczegółowe wymogi dotyczące leśnictwa. 24 państwa członkowskie przeznaczyły w sumie 4 890 mln euro ze środków unijnych na dwa działania dotyczące leśnictwa w okresie 2014–2020¹³ (zob. [rys. 8](#)). Do końca 2020 r. wydały one 49% tych funduszy. Finlandia, Irlandia, Luksemburg i Niderlandy nie przyznały żadnych środków na działania dotyczące leśnictwa w ramach swoich programów rozwoju obszarów wiejskich. Komisja nie monitoruje wydatków na rzecz leśnictwa w ramach innych działań.

¹³ Na podstawie danych Komisji pochodzących z pierwszych zatwierdzonych programów rozwoju obszarów wiejskich.

Rys. 8 – Obszary zalesione oraz zaplanowane środki unijne na działania dotyczące leśnictwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie mapy sporządzonej przez Europejską Agencję Środowiska 12 listopada 2009 r., a zmodyfikowanej ostatni raz 28 października 2015 r., na podstawie danych ze sprawozdania „State of Europe’s Forests 2015” oraz na podstawie danych Komisji pochodzących z pierwszych zatwierdzonych programów rozwoju obszarów wiejskich na okres 2014–2020.

18 W swojej ocenie działań dotyczących leśnictwa z 2017 r.¹⁴ Komisja stwierdziła, że wsparcie na rzecz lasów w ramach rozwoju obszarów wiejskich miało ogólnie pozytywny wpływ i mogło się znacząco przyczynić do uzyskania korzyści gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Ustaliła również, że największy wpływ wywarło wsparcie na rzecz zapobiegania zniszczeniom lasów oraz odtwarzania lasów, gdyż w okresie między 2007 a 2013 r. objęto nim obszar o powierzchni ok. 10 mln hektarów (5% lasów w UE). W okresie 2007–2013 wsparcie na zalesianie wykorzystano do zasadzenia 287 490 hektarów nowego lasu (ok. 0,2% lasów unijnych).

¹⁴ Ocena Komisji Europejskiej pt. „[Evaluation study of the forestry measures under Rural Development](#). Final report”, Alliance Environment EEIG, wrzesień 2017 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

19 Trybunał sprawdził, czy działania UE przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianie klimatu w lasach na terenie UE. Przeanalizował też a) wpływ działań Komisji w odniesieniu do szeregu kluczowych obszarów polityki w dziedzinie środowiska i klimatu, b) konkretny wpływ działań dotyczących leśnictwa finansowanych z programów rozwoju obszarów wiejskich.

20 Kontrola Trybunału dotyczyła lasów w UE i skupiła się na najistotniejszych obszarach polityki unijnej, o których mowa na [rys. 6](#). W odniesieniu do rozporządzenia UE w sprawie drewna Trybunał przeanalizował wyłącznie monitorowanie sektora drewna na szczeblu krajowym.

21 W celu pozyskania i oceny dowodów Trybunał:

- przeanalizował odnośne prawodawstwo unijne, strategie, wnioski i wytyczne Komisji oraz sprawozdania mające znaczenie z perspektywy różnorodności biologicznej i zmiany klimatu w lasach w UE, a także dyrektywy siedliskową i ptasią (obszary Natura 2000) oraz rozporządzenie UE w sprawie drewna;
- skonsultował się z ekspertami w Komisji oraz dokonał przeglądu dokumentacji z trzech państw członkowskich wybranych na podstawie istotności wydatków na działania dotyczące leśnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz na podstawie różnorodności rodzajów lasów występujących w tych państwach. Były to Niemcy (Meklemburgia-Pomorze Przednie oraz Saksonia-Anhalt), Hiszpania (Kastylija La Mancha oraz Księstwo Asturii) i Polska. W związku z ograniczeniami w podróżowaniu z powodu pandemii COVID-19 tylko jedna wizyta kontrolna mogła się odbyć na miejscu – a mianowicie w Niemczech (kontrolerzy Trybunału odwiedzili miejsca realizacji projektów finansowanych ze środków UE);
- przeanalizował dane dotyczące wydatków na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i walki ze zmianą klimatu w lasach w UE, współfinansowanych ze środków EFRROW;
- zorganizował panel ekspertów, aby uzyskać dodatkową wiedzę w pewnych obszarach i poddać pod ocenę wstępne ustalenia kontroli;
- wystosował kwestionariusz do wszystkich państw członkowskich na temat 35 programów rozwoju obszarów wiejskich, aby zgromadzić informacje i dowody w sprawie realizacji poddziałań dotyczących lasów w ramach EFRROW, a zwłaszcza w sprawie zakresu, w jakim poddziałania te przyczyniły się do ochrony

różnorodności biologicznej oraz do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej.

22 Kontrola dotyczyła lat 2014–2020, czyli okresu programowania objętego ostatnimi wieloletnimi ramami finansowymi. Trybunał uwzględnił również wnioski ustawodawcze Komisji dotyczące wspólnej polityki rolnej (WPR) na nowy okres programowania 2021–2027.

23 Celem niniejszego sprawozdania Trybunału jest umożliwienie dyskusji na temat różnych obszarów polityki, które mają wpływ na lasy w UE, a także wniesienie wkładu w prace nad kształtem WPR w latach 2021–2027 oraz w nową strategię leśną UE. Ustalenia mogą również zostać wykorzystane przy opracowaniu i wdrażaniu proponowanego europejskiego prawa o klimacie, w nowej strategii UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, a także w analizie rozporządzenia UE w sprawie drewna.

Uwagi

Najważniejsze obszary polityki UE mają pozytywny, choć ograniczony wpływ na lasy

24 Większość obszarów polityki UE w zakresie środowiska i zmiany klimatu wywiera wpływ na lasy. Trybunał zbadał, czy kluczowe obszary polityki UE w zakresie środowiska i zmiany klimatu wnoszą wkład we wspieranie różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie zmianie klimatu w lasach zgodnie z celami międzynarodowymi i unijnymi w zakresie ochrony lasów.

UE częściowo chroni różnorodność biologiczną w swoich lasach

25 UE przyjęła umowy międzynarodowe (zob. pkt [07](#)) i tym samym musi przestrzegać szeregu celów dotyczących bezpośrednio różnorodności biologicznej w lasach. Ponadto Traktat UE stanowi, że Unia Europejska powinna działać na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest między innymi wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska naturalnego.

26 Najważniejsze unijne przepisy środowiskowe dotyczące różnorodności biologicznej określono w dyrektywach siedliskowej i ptasiej. W dyrektywach tych przewidziano wymóg, aby państwa członkowskie chroniły siedliska przez wyznaczenie stref znanych jako obszary Natura 2000 oraz określenie środków ochronnych w celu zachowania lub odtworzenia siedlisk. Sieć Natura 2000 obejmuje ok. 23%¹⁵ lasów w UE. Poniższe lasy na obszarach Natura 2000 podlegają ochronie (zob. [rys. 9](#)):

- lasy obejmujące typy siedlisk przyrodniczych odpowiadających tym wymienionym w załączniku I do dyrektywy siedliskowej;
- wszelkie lasy na obszarach Natura 2000 obejmujące gatunki wymienione w załączniku II do dyrektywy siedliskowej lub w załączniku I do dyrektywy ptasiej.

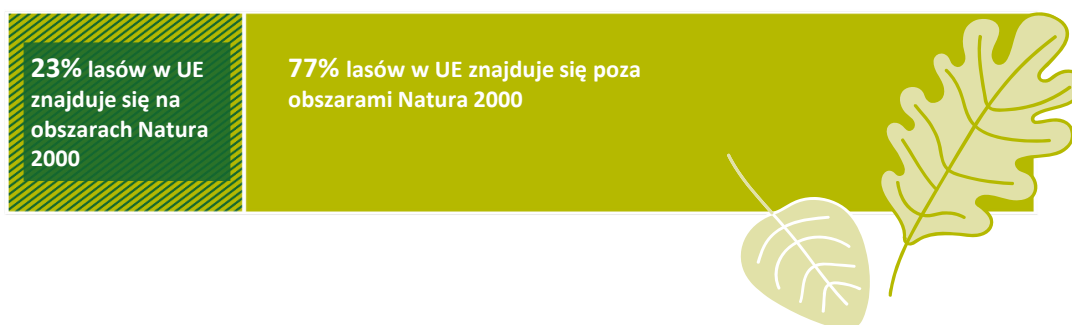
27 Istnieją ponadto przepisy szczegółowe w dziedzinie ochrony gatunków¹⁶ i mające zastosowanie na całym terytorium państw członkowskich. Przepisy te dotyczą ochrony

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

¹⁶ Art. 5 dyrektywy 2009/147/WE oraz art. 12 i 13 dyrektywy 92/43/EWG.

m.in. miejsc odpoczynku, wylęgu i gniazdowania. Niemniej jednak trudno określić w praktyce obszar lasów podlegających tym przepisom. W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która ma zastosowanie do siedlisk leśnych wymienionych w załączniku I oraz do siedlisk leśnych, w których bytują gatunki chronione, poza obszarami Natura 2000, przewidziano, że osoby dokonujące nielegalnego wyrębu lasów są zobowiązane do naprawy wyrządzonych przez siebie zniszczeń siedlisk.

Rys. 9 – Odsetek lasów w UE na obszarach Natura 2000 i poza nimi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

28 Zgodnie z unijną strategią ochrony różnorodności biologicznej¹⁷, która ma zastosowanie na obszarach Natura 2000 i poza nimi, Komisja określa niewiążące cele (zob. pkt 12) w wytycznych i zaleceniach.

29 W 2017 r.¹⁸ Trybunał zwrócił uwagę na szereg uchybień związanych z zarządzaniem obszarami Natura 2000. Stwierdził w szczególności, że państwa członkowskie zbyt często opóźniały lub niewłaściwie definiowały środki ochronne. Środki ochronne konieczne do zachowania lub odtworzenia siedlisk oraz ich fauny i flory muszą być podejmowane w odpowiednim terminie oraz wystarczająco szczegółowe, aby można je było skutecznie wdrożyć. Na potrzeby niniejszej kontroli Trybunał zweryfikował 15 planów zarządzania obszarami Natura 2000, które obejmowały obszary leśne, i ustalił, że w 14 z nich nie przewidziano szczegółowych środków ochronnych (zob. ramka 3). Zewnętrzne podmioty, którym Komisja zleciła przeprowadzenie ocen, ustaliły, że jakość środków ochronnych jest często niezadowalająca.

¹⁷ Więcej na temat tych dwóch strategii w przypisach 9 i 10.

¹⁸ Sprawozdanie specjalne nr 1/2017 pt. „Należy dołożyć starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału”.

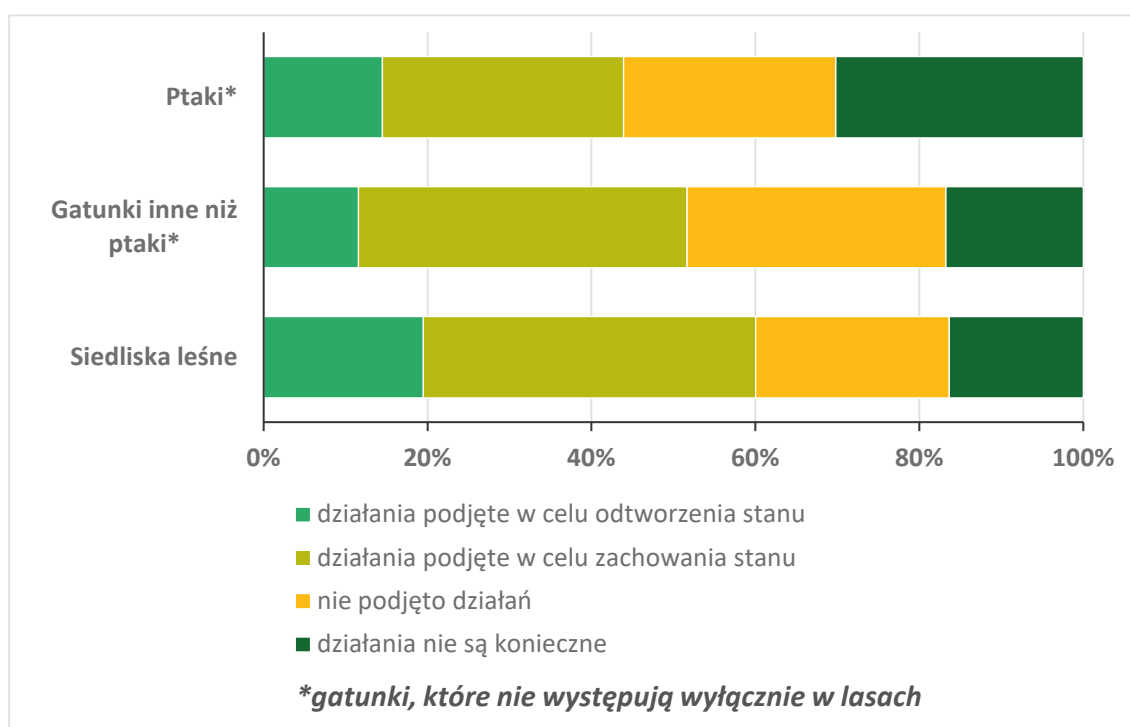
Ramka 3 – Przykłady ogólnych środków ochronnych

W Hiszpanii władze zwróciły uwagę, że w praktyce, z powodu słabej komunikacji pomiędzy organami administracji rolnej i organami zajmującymi się ochroną środowiska, w planach zarządzania rzadko uwzględnia się propozycje szczegółowych środków ochronnych.

W Polsce cztery plany zadań ochronnych z pięciu zweryfikowanych przez Trybunał zawierały cele i wartości docelowe, które nie były ani skonkretyzowane, ani mierzalne.

30 W większości ocen siedlisk chronionych na mocy dyrektywy stan ochrony lasów w UE oceniono jako zły bądź niezadowalający (85% – zob. pkt **04**). Trybunał ustalił, że większość środków ochronnych ma na celu raczej zachowanie aniżeli odtworzenie stanu lasów. Na **rys. 10** przedstawiono działania podjęte w celu zachowania lub odtworzenia stanu siedlisk i gatunków leśnych.

Rys. 10 – Działania podjęte w celu zachowania i odtworzenia stanu siedlisk



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań państw członkowskich przedłożonych zgodnie z art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej. Dane zestawione przez EEA i zespół ETC/BD.

31 Komisja czerpie wiedzę o stanie lasów z informacji przekazywanych jej przez państwa członkowskie (zob. pkt **04**). Ponadto jest ona powiadamiana o niezadowalającym stosowaniu środków ochronnych w państwach członkowskich za pośrednictwem skarg przekazywanych jej np. przez organizacje pozarządowe. Czasami otrzymuje też informacje z innych źródeł, takich jak dochodzenia w sprawie naruszenia prawa w innych obszarach. W okresie 2014–2020 Komisja otrzymała ponad 900 skarg związanych ze stosowaniem dyrektyw siedliskowej i ptasiej.

32 Gdy Komisja dowiaduje się, że dane państwo członkowskie nie wypełnia zobowiązań ciążących na nim na mocy tych dwóch dyrektyw, może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. przykład w **ramce 4**). Według stanu na styczeń 2021 r. toczyło się łącznie 13 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom w związku z brakiem lub niewystarczającą jakością środków ochronnych podjętych w odniesieniu do specjalnych obszarów ochrony na podstawie dyrektywy siedliskowej.

Ramka 4 – Ochrona starych lasów w Polsce

W 2007 r. zgodnie z dyrektywą siedliskową Komisja zatwierdziła uznanie Puszczy Białowieskiej będącej obszarem Natura 2000 za teren mający znaczenie dla Wspólnoty. Puszcę uznano również za obszar specjalnej ochrony ptaków zgodnie z dyrektywą ptasią. Zdaniem Komisji Puszcza Białowieska jest jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych w Europie, w którym występuje wiele starych drzew, w tym niektóre mające ponad 100 lat.

W 2016 r. polski minister środowiska udzielił zezwolenia na niemal trzykrotne zwiększenie pozyskiwania drewna w nadleśnictwie Białowieża w okresie 2012–2021, jak również na działalność w ramach gospodarki leśnej na obszarach, gdzie wcześniej jakiegokolwiek interwencje były zakazane. Komisja dowiedziała się o tym za pośrednictwem skargi wniesionej przez osiem organizacji pozarządowych oraz z publicznie dostępnych źródeł informacji. Polski rząd argumentował, że prace były konieczne, aby zatrzymać rozwój gradacji kornika drukarza.

Uznając argument polski za bezpodstawny, w dniu 20 lipca 2017 r. Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektyw siedliskowej i ptasiej. W dniu 17 kwietnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł na korzyść Komisji.

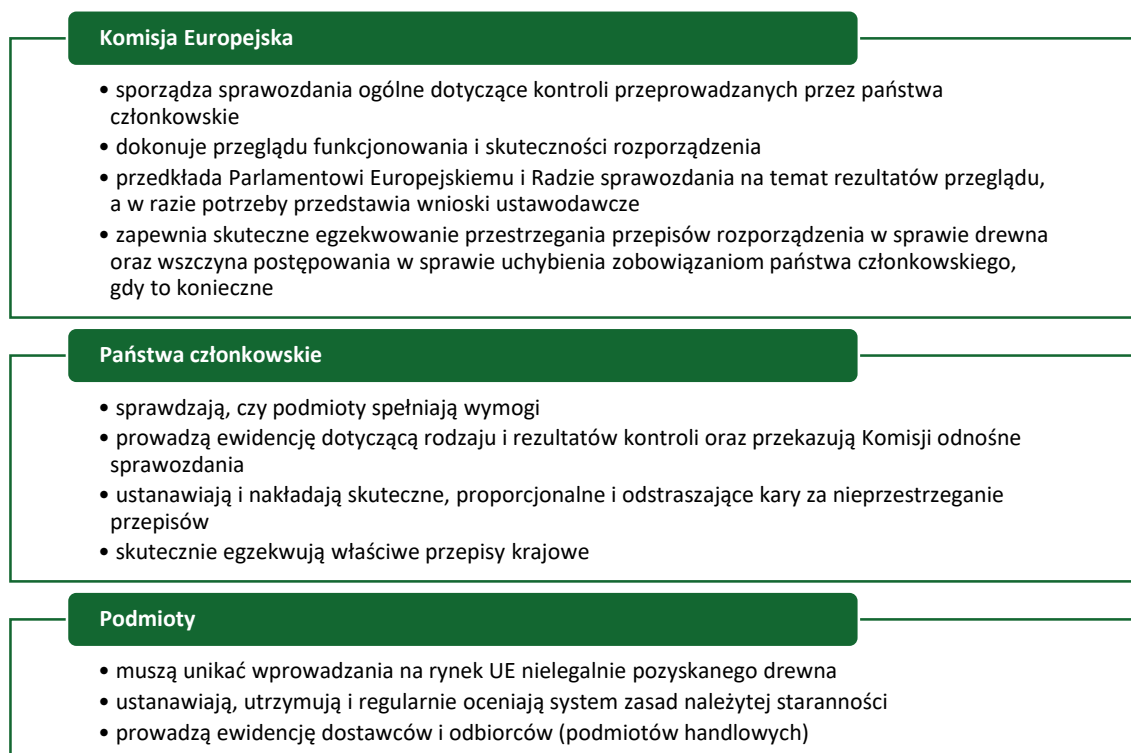
W UE istnieją przepisy zakazujące nielegalnego pozyskiwania drewna, a mimo to ta praktyka nadal występuje

33 W rozporządzeniu UE w sprawie drewna¹⁹ zakazano wprowadzania nielegalnie pozyskiwanego drewna i produktów z drewna do obrotu w UE. Ogólnie nielegalne pozyskiwanie drewna oznacza nielegalne praktyki odnoszące się do pozyskiwania drewna i produktów z drewna bądź obrotu drewnem i produktami z niego. W krajowych przepisach obowiązujących w państwach członkowskich dotyczących pozyskiwania drewna określono, kiedy drewno pozyskane jest w sposób nielegalny.

34 Aby zminimalizować ryzyko wprowadzenia do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna, na mocy rozporządzenia w sprawie drewna nałożono na podmioty gospodarcze wymóg postępowania z należytą starannością. W tym celu państwa członkowskie zobowiązane są do gromadzenia informacji o typie drewna, państwie, w którym zostało ono pozyskane, łańcuchu dostaw i przestrzeganiu przepisów. Muszą również oceniać ryzyko i tam, gdzie jest to konieczne, podejmować działania zaradcze. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie oraz podmioty gospodarcze działające na rynku drewna mają swój wkład we wdrożenie rozporządzenia w sprawie drewna. Ich poszczególne obowiązki przedstawiono na *rys. 11*.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna.

Rys. 11 – Najważniejsze obowiązki zgodnie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

35 W 2016 r. Komisja dokonała przeglądu skuteczności stosowania rozporządzenia w sprawie drewna przez państwa członkowskie w pierwszych dwóch latach jego obowiązywania (od marca 2013 r. do marca 2015 r.)²⁰. W tym czasie Komisja stwierdziła, że jest za wcześnie, by ocenić, czy rozporządzenie zapobiega wprowadzaniu do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna. W 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem²¹. Jak wynika z tego sprawozdania, wszystkie państwa członkowskie przestrzegały formalnych wymogów rozporządzenia. Komisja stwierdziła, że pomimo poczynionego postępu konieczne są dalsze wysiłki, aby zagwarantować, że wszystkie państwa członkowskie będą w sposób konsekwentny i skuteczny wprowadzać to rozporządzenie w życie. Ustaliła również, że liczba kontroli była nadal niska w porównaniu z liczbą podmiotów działających na rynku drewna, oraz wyraziła wątpliwość, czy tak rzadkie kontrole mogą mieć efekt odstrasżający. Zgodnie

²⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące rozporządzenia UE w sprawie drewna, COM(2016) 74 final.

²¹ Sprawozdanie dwuletnie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady za okres od marca 2017 r. do lutego 2019 r., dotyczące rozporządzenia UE w sprawie drewna, COM(2020) 629 final.

ze sprawozdaniem liczba krajowych podmiotów w 21 państwach członkowskich była szacowana na 3 042 884, natomiast w dwuletnim okresie sprawozdawczym kontrolami objęto 13 078 (0,43%) z nich. Kolejny przegląd skuteczności rozporządzenia w sprawie drewna wraz z oceną adekwatności ma zostać przeprowadzony w grudniu 2021 r.

36 Komisja odpowiada za dokonywanie przeglądu funkcjonowania i skuteczności rozporządzenia UE w sprawie drewna. Sprawozdania państw członkowskich stanowią główne źródło informacji wykorzystywanych w tych przeglądach. Na podstawie rozporządzenia w sprawie drewna państwa członkowskie są zobowiązane do udostępniania informacji na temat stosowania przepisów rozporządzenia. Ponadto w gestii Komisji leży określenie, w drodze aktu wykonawczego, formatu i procedury udostępniania takich informacji. Komisja nie wydała aktu wykonawczego, lecz ustanowiła internetowy system sprawozdawczości do gromadzenia w ujednolicony sposób informacji na temat kontroli państw członkowskich. Sprawozdawczość ta skupia się na kryteriach ryzyka przy wyborze podmiotów do kontroli, na liczbie kontroli i czasie ich trwania, na rodzaju ewidencjonowanych informacji oraz na karach. Sprawozdania przedłożone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie drewna nie zawierają informacji, które mogą posłużyć Komisji do analizy jakości działań monitorujących państw członkowskich, krajowych zasad definiujących nielegalne pozyskiwanie drewna lub procedur stosowanych w ramach kontroli. Nie ma też wymogu, by państwa członkowskie przedstawiały dokumenty poświadczające na poparcie swoich odpowiedzi, co umożliwiłoby Komisji weryfikowanie prawidłowości lub kompletności podanych informacji.

37 Trybunał dokonał przeglądu krajowych procedur stosowanych w przypadku kontroli pozyskania drewna w Niemczech, Hiszpanii i Polsce, aby ocenić przedmiot i zakres tych kontroli oraz aby sprawdzić, jak ważną rolę w monitorowaniu odgrywa Komisja. Trybunał ustalił, że uchybienia proceduralne i niedostateczna liczba kontroli zmniejszają w praktyce skuteczność rozporządzenia w sprawie drewna (sytuację w Polsce przedstawiono w [ramce 4](#), a sytuację w Niemczech i Hiszpanii – w [ramce 5](#)).

Ramka 5 – Uchybienia dotyczące egzekwowania przepisów w państwach członkowskich

W kraju związkowym Saksonia-Anhalt (Niemcy) kontrole podmiotów krajowych są przeprowadzane przede wszystkim na podstawie przepisów prawa w zakresie leśnictwa i ochrony środowiska. W Saksonii-Anhalt nie ma przepisów ani procedur dotyczących kontroli na podstawie rozporządzenia w sprawie drewna. Stąd kraj ten nie przeprowadza kontroli podmiotów krajowych w oparciu o te przepisy.

W kraju związkowym Meklemburgia-Pomorze Przednie (Niemcy) kontrolę podmiotów krajowych przeprowadza się tylko wtedy, gdy osoby trzecie lub władze doniosą o potencjalnym naruszeniu prawa.

W Asturii (Hiszpania) skontrolowano 12 podmiotów krajowych w okresie 2016–2019. Natomiast w latach 2017 i 2018 nie skontrolowano żadnego podmiotu krajowego. Władze Asturii wyjaśniły, że w tamtym czasie nie były w posiadaniu listy podmiotów podlegających przedmiotowemu rozporządzeniu.

38 Komisja odbywa regularne spotkania z grupą ekspertów z organów państw członkowskich w celu wymiany informacji na temat niedociągnięć wykrytych podczas kontroli, kar, najlepszych praktyk, jak i dotychczasowych doświadczeń. Za pośrednictwem skarg Komisja otrzymuje również informacje dotyczące możliwych przypadków naruszenia przepisów. Od 2017 r. otrzymała ona i podjęła działania w następstwie ośmiu skarg dotyczących niewdrożenia tego rozporządzenia. Jeśli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie prawdopodobnie nie egzekwuje w sposób właściwy przepisów rozporządzenia w sprawie drewna, może ona wystąpić o dodatkowe informacje lub wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jak dotąd takie postępowania dotyczyły braku przepisów i kontroli w państwach członkowskich oraz w jednym przypadku – nieskuteczności kontroli (zob. [ramka 6](#)).

39 W niedawno opublikowanym badaniu²² Komisja stwierdziła, że do wykrywania przypadków nielegalnego pozyskiwania drewna można wykorzystać teledetekcję. Ta metoda – zazwyczaj polegająca na wykorzystaniu zdjęć lotniczych i danych satelitarnych – stanowi skuteczne narzędzie, ponieważ jest opłacalna ekonomicznie i umożliwia monitorowanie dużych obszarów. Aby rozróżnić legalne i nielegalne pozyskiwanie drewna, dane z teledetekcji muszą zostać skorelowane z zarejestrowanymi danymi i informacjami dotyczącymi obszarów chronionych i granic

²² Badanie pt. „Monitoring of Forests through Remote Sensing”, sprawozdanie końcowe, C. Atzberger i in., dla Komisji, październik 2020 r.

obszaru koncesji. Jak dotąd Komisja nie wykorzystywała powszechnie teledetekcji, aby monitorować nielegalne pozyskiwanie drewna w UE. Jednak wykorzystywała tę technologię w celu zebrania informacji na temat trzech przypadków naruszenia przepisów dyrektyw siedliskowej i ptasiej, jeden z których dotyczył również nielegalnego pozyskiwania drewna (zob. [ramka 6](#)).

Ramka 6 – Teledetekcja stosowana jako narzędzie egzekwowania prawa

W 2020 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec Rumunii w związku z nielegalnym pozyskiwaniem drewna²³. Według danych Komisji władze rumuńskie nie kontrolują podmiotów w odpowiedni sposób ani nie nakładają właściwych sankcji. Ponadto zezwalają na pozyskanie drewna bez wcześniejszej oceny oddziaływania na siedliska chronione zgodnie z dyrektywą siedliskową.

Komisja przeanalizowała i połączyła dane z obserwacji Ziemi, mapy i zdjęcia geotagowane, aby zebrać dowody na nielegalne pozyskiwanie drewna w Rumunii. Ustaliła, że pozyskiwanie drewna z kilku obszarów Natura 2000 spowodowało zniszczenie chronionych siedlisk leśnych i poważnie zdestabilizowało różne gatunki.

UE podejmuje działania, aby uwzględnić lasy w swojej polityce dotyczącej zmiany klimatu

40 Lasy mogą istotnie przyczyniać się do pochłaniania gazów cieplarnianych z atmosfery. We wrześniu 2020 r. Komisja zaproponowała podniesienie celu w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. z co najmniej 40% do co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. W grudniu 2020 r. Rada poparła ten wniosek. Nowy cel obejmuje emisje gazów cieplarnianych oraz ich pochłanianie w ramach wszystkich rodzajów wykorzystania gruntów, w tym emisje i pochłanianie gazów przez lasy. Na podstawie rozporządzenia w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)²⁴ państwa członkowskie są zobowiązane do

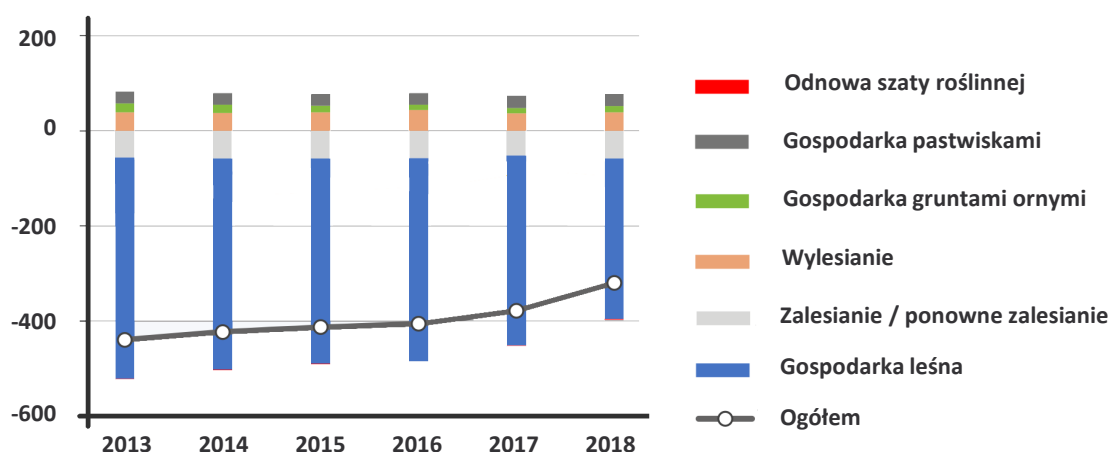
²³ Komisja Europejska: Decyzje w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, lipiec 2020 r.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE.

przestrzegania „zasady zerowego salda”, zgodnie z którą rozliczane emisje gazów cieplarnianych pochodzących z użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów lub leśnictwa mają być kompensowane przez usunięcie co najmniej równoważnej ilości rozliczonej CO₂ z atmosfery w okresie między 2021 a 2030 r.

41 Dane z ostatnich lat pokazują, że wartości pochłaniania CO₂ w UE spadają (zob. [rys. 12](#)). Ze sprawozdania z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2020 r.²⁵ wynika, że w latach 2013–2018 pochłanianie netto CO₂ z atmosfery zmalało o 28%. Zgłoszone emisje są ewidencjonowane w wykazie prowadzonym na podstawie Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu. Przekazane informacje obejmują wszystkie emisje według ich źródeł i usuwanie ich przez pochłaniacze na zagospodarowanych gruntach. Zgodnie z tym samym sprawozdaniem z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2020 r. głównym powodem spadku wartości pochłaniania był wzrost wskaźników pozyskiwania drewna. Komisja uważa, że do spadku wartości pochłaniania CO₂ przyczyniła się również kombinacja innych czynników, w tym rosnący udział lasów, które osiągnęły dojrzałość rębna, oraz nasilające się zjawiska katastrofalne, takie jak plagi owadów, burze, susze i pożary lasów.

Rys. 12 – Emisje i pochłanianie CO₂ (netto) zgłoszone w ramach UNFCCC, UE-27



Uwaga: dane odpowiadają wartościom pochłaniania netto z LULUCF dla UE-27 z działalności zgłoszonej zgodnie z protokołem z Kioto (drugi okres rozliczeniowy).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie opublikowanego przez Komisję Europejską sprawozdania z postępów działań UE na rzecz klimatu, listopad 2020 r.

²⁵ Sprawozdanie z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2020 r., Komisja Europejska, listopad 2020 r.

42 Zgodnie z decyzją LULUCF²⁶ działania na rzecz ograniczenia lub zmniejszenia emisji powinny znaleźć odzwierciedlenie w sporządzanych przez państwa członkowskie dokumentach strategicznych dotyczących lasów. Trybunał dokonał przeglądu strategii leśnych w przypadku pięciu państw członkowskich/regionów. Z jego ustaleń wynika, że w strategii przedłożonej przez Asturię (Hiszpania) nie uwzględniono działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, a pozostałe trzy regiony w Niemczech oraz w Hiszpanii nie ujęły w swoich strategiach celów określonych ilościowo ani wskaźników. Tylko w polskiej strategii uwzględniono wkład lasów w łagodzenie zmiany klimatu (zob. *ramka 7*).

Ramka 7 – Przykłady dobrych i złych praktyk w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu stwierdzone w strategiach leśnych państw członkowskich

Władze polskie określiły cele i wskaźniki dotyczące pokrywy leśnej, drzewostanu i sekwestracji dwutlenku węgla. Od 2005 r. Polska zwiększyła powierzchnię terenów zalesionych o 259 000 hektarów.

W Hiszpanii w planie leśnym Asturii pt. *Plan Forestal de Asturias* obowiązującym w momencie kontroli nie zidentyfikowano potrzeb w odniesieniu do łagodzenia zmiany klimatu i stąd nie obejmuje on działań w tej dziedzinie. W planie tym nie uwzględniono, że lasy funkcjonują jako pochłaniacze dwutlenku węgla, nie ma w nim również odniesień do potencjalnego wkładu lasów w łagodzenie zmiany klimatu.

43 Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii²⁷ odgrywa kluczową rolę w unijnej polityce klimatycznej, gdyż jej celem jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez zachęcanie do korzystania z energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Konsekwencją ustanowienia przez UE celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (20% energii ze wszystkich źródeł łącznie do 2020 r.) był wzrost zużycia biomasy stałej wykorzystywanej do celów energetycznych. Zgodnie ze sprawozdaniem

²⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 529/2013/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem oraz informacji o działaniach związanych z tą działalnością (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 80).

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82).

Wspólnego Centrum Badawczego²⁸ w 2018 r. 48% całej biomasy drzewnej zużytej w UE zostało przetworzone na energię, co oznacza wzrost w porównaniu z 43% w 2010 r.

44 Efektem wdrożenia dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii na okres 2021–2030 (RED II) był wzrost docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych do 32%. W dyrektywie tej wprowadzono również kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biomasy stałej, aby ograniczyć trudności w pogodzeniu unijnej polityki energetycznej z jej polityką w zakresie klimatu i środowiska. Zgodnie z wymogami dyrektywy Komisja miała przedstawić do 31 stycznia 2021 r. wytyczne operacyjne dotyczące niezbędnych dowodów do celów wykazania zgodności z tymi kryteriami. Z informacji udzielonych przez Komisję wynika, że te wytyczne mają zostać przyjęte na jesieni 2021 r. Państwa członkowskie były zobowiązane dokonać transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do 30 czerwca 2021 r.

45 Lasy pełnią wiele funkcji i stąd też mogą pomóc w spełnieniu różnych ambicji. Strategia UE w sprawie biogospodarki z 2012 r.²⁹, zaktualizowana w 2018 r.³⁰, została przyjęta w odpowiedzi na ogólne dążenie do ocenienia skutków działań w wielu obszarach polityki – takich jak energia, klimat, różnorodność biologiczna i przemysł – i miała pomóc w określeniu potencjalnych kompromisów i ustaleniu, czy działania te są komplementarne. W zaktualizowanej strategii ujęto działania mające na celu zrozumienie ograniczeń biogospodarki, czyli ekologicznych granic unijnych wzorców produkcji i konsumpcji. Dzięki zrozumieniu tych ograniczeń można lepiej promować dobre praktyki, np. w odniesieniu do użytkowania lasów do celów energetycznych. Prace w tym obszarze są w toku.

46 W zakresie przystosowania do zmiany klimatu Unia nie przyjęła jeszcze przepisów, na podstawie których nakłada się cele lub wymaga konkretnych działań od państw członkowskich. Nie istnieją żadne ramy prawne UE, które wymagałyby od państw członkowskich udoskonalenia niezadowolających strategii w zakresie przystosowania lasów. W 2013 r. Komisja przyjęła strategię UE w zakresie

²⁸ Sprawozdanie JRC z serii „Nauka dla polityki” pt. „[Biomass production, supply, uses and flows in the European Union](#)”, 2018 r.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „[Innowacje w służbie zrównoważonego wzrostu: biogospodarka dla Europy](#)”, COM(2012) 60 final.

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „[Zrównoważona biogospodarka dla Europy: wzmocnienie powiązań między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem](#)”, COM(2018) 673 final.

przystosowania do zmiany klimatu³¹. Strategia ta nie była w sposób szczególny ukierunkowana na lasy. Komisja nie określiła też jeszcze wspólnych potrzeb i celów dotyczących działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu w lasach w UE.

47 Istnieje niewiele badań na temat środków służących przystosowaniu lasów do zmiany klimatu, w tym np. na temat lepszego zrozumienia współzależności między zmianą klimatu a prognozowanymi zmianami roślinności leśnej. Na tę lukę w wiedzy zwrócono uwagę w nowej unijnej strategii w zakresie przystosowania do zmiany klimatu³². W swoim przeglądzie strategii dotyczących zmiany klimatu w pięciu państwach członkowskich / regionach wybranych na potrzeby niniejszej kontroli Trybunał zauważył, że między innymi ze względu na tę lukę przyjęto niewiele wyrażonych ilościowo celów i wskaźników w odniesieniu do konkretnych działań przystosowawczych (zob. [ramka 8](#)).

Ramka 8 – Organy krajowe nie określiły strategii przystosowania lasów do zmiany klimatu

W planie dla Meklemburgii-Pomorza Przedniego pt. *Aktionsplan Klimaschutz 2019* wymieniono obszary, które mogą wnieść duży wkład w przystosowanie do zmiany klimatu. Obszary te doprecyzowano w załączonej do planu liście proponowanych działań. Jednakże nie nałożono wymogu wdrożenia działań o największym potencjale (brakowało terminów końcowych i jasnego podziału obowiązków). W rzeczy samej w momencie prowadzenia kontroli żadne z tych działań nie było wdrażane.

Asturia z kolei przeprowadziła po raz ostatni szczegółową analizę potrzeb dotyczących działań w zakresie przystosowania do zmiany klimatu w lasach w 2001 r.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”, COM(2013) 216 final.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu”, COM(2021) 82 final.

W ramach skontrolowanych działań dotyczących leśnictwa nie wykorzystano szans, aby istotnie poprawić różnorodność biologiczną i przeciwdziałać zmianie klimatu

48 Rozwój obszarów wiejskich to największe źródło finansowania unijnego na rzecz lasów. Trybunał zbadał powiązania pomiędzy wydatkami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich a wymogami dotyczącymi zrównoważonej gospodarki leśnej. Oceniał też, w jakim stopniu działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przyczyniły się do ochrony różnorodności biologicznej oraz do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Kontrolerzy Trybunału zbadali ponadto, czy Komisja i państwa członkowskie właściwie monitorują efekty działań dotyczących leśnictwa.

Wydatki na lasy w ramach rozwoju obszarów wiejskich wymagają opracowania planów urządzenia lasu, lecz jakość tych planów jest zróżnicowana

49 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rozwoju obszarów wiejskich jednym z warunków otrzymania finansowania na działania dotyczące leśnictwa – w przypadku gospodarstw rolnych powyżej określonego rozmiaru ustalonego przez państwa członkowskie – jest przedstawienie „stosownych informacji z planu urządzenia lasu lub równoważnego instrumentu zgodnego ze zrównoważoną gospodarką leśną”³³. Zgodnie z unijnymi przepisami zrównoważona gospodarka leśna jest definiowana poprzez odwołanie do ogólnych wytycznych Forest Europe z 1993 r.³⁴ W opinii kontrolerów konieczna jest ocena planu urządzenia lasu względem jasnych kryteriów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, tak aby sprawdzić, czy plan ten został dostosowany do zasad zrównoważonego rozwoju.

50 Strategia leśna UE na lata 2014–2020 wspiera korzystanie z planów urządzenia lasu, a ponadto stwierdzono w niej, że plany te mają zasadnicze znaczenie dla finansowania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. W planach urządzenia lasu należy wyznaczyć cele w zakresie gospodarki leśnej i działań dotyczących leśnictwa. Powinny one również zawierać ustalenia co do sposobu, w jaki cele te mają być realizowane na danym obszarze leśnym. Kwestie dotyczące różnorodności biologicznej i zmiany

³³ Art. 21 oraz 34 [rozporządzenia \(UE\) nr 1305/2013](#) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

³⁴ Druga konferencja ministerialna w sprawie ochrony lasów w Europie, 16–17 czerwca 1993 r., Helsinki, Finlandia. [Rezolucja H1: ogólne wytyczne trwale zrównoważonego zagospodarowania lasów w Europie](#).

klimatu powinny stanowić integralną część planowania i podejmowania decyzji w zakresie gospodarki leśnej. Celem strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. było, żeby plany urządzenia lasu doprowadziły do wymiernej poprawy stanu ochrony gatunków i siedlisk, które zależą od leśnictwa lub są pod jego wpływem, w porównaniu z unijnym poziomem odniesienia z 2010 r.

51 W strategii leśnej na okres 2014–2020 na Komisję nałożono obowiązek, aby w bliskiej współpracy z państwami członkowskimi oraz zainteresowanymi stronami określiła „obiektywne, ambitne i wymierne kryteria zrównoważonej unijnej gospodarki leśnej, które będą mogły być stosowane w różnych kontekstach polityki – takich jak zmiana klimatu, bioenergia lub biogospodarka – niezależnie od ostatecznego wykorzystania biomasy leśnej”. W czerwcu 2014 r. Komisja ustanowiła grupę roboczą, która miała za zadanie zidentyfikować odnośne kryteria i wskaźniki. Grupa ta zaleciła, by w celu wykazania zrównoważonej gospodarki leśnej na szczęblu państw członkowskich korzystać z kryteriów i wskaźników określonych przez konferencję ministerialną Forest Europe.

52 Forest Europe po raz pierwszy zdefiniowała kryteria i wskaźniki monitorowania zrównoważonej gospodarki leśnej w 1998 r. i zaktualizowała je w 2015 r.³⁵ (zob. [ramka 9](#)). Te wskaźniki można by wykorzystać do weryfikowania planów urządzenia lasu, gdyby zdefiniowane zostały progi pozwalające odróżnić zrównoważoną gospodarkę leśną od niezrównoważonej. Tymczasem wskaźniki służą do monitorowania tendencji. Komisja uważa, że monitorowanie i wykazanie prowadzenia zrównoważonej pod względem środowiskowym gospodarki leśnej jest dużym wyzwaniem.

Ramka 9 – Wskaźniki dotyczące zrównoważonej gospodarki leśnej ustanowione przez Forest Europe

Konferencja ministerialna Forest Europe określiła sześć kryteriów oraz 45 wskaźników zrównoważonej gospodarki leśnej. Kryterium „zachowania, ochrony i odpowiedniego wzmocnienia różnorodności biologicznej w ekosystemach leśnych” dotyczy bioróżnorodności i składa się na nie 10 wskaźników, które obejmują takie aspekty jak ilość drewna posuszowego, liczba zagrożonych gatunków leśnych oraz różnorodność gatunków drzew.

³⁵ „Updated Pan-European indicators for sustainable forest management”.

53 Trybunał dokonał przeglądu, w jaki sposób państwa członkowskie wybrane na potrzeby kontroli oceniają, czy plan urządzenia lasu spełnia zasady zrównoważonego rozwoju. Z jego ustaleń wynika, że w Niemczech w przepisach dotyczących opracowania planów urządzenia lasu ustanowiono wartości progowe w zakresie struktury wiekowej i zrównoważonego wykorzystania przyrostu. Niemieckie prawo leśne obejmuje także inne aspekty środowiskowe, ale nie przewiduje dla nich konkretnych wartości progowych. Zgodnie z polską ustawą o lasach plany urządzenia lasu powinny przekładać na praktykę ogólne zasady zrównoważonej gospodarki leśnej. W **ramce 10** przedstawiono sytuację w Kastylii-La Mancha oraz w Asturii.

Ramka 10 – Kontrole planów urządzenia lasu w Kastylii-La Mancha oraz w Asturii

Hiszpańskie prawo nakazuje, by rząd centralny, konsultując się ze wspólnotami autonomicznymi, opracował zestaw konkretnych kryteriów zrównoważonego rozwoju, wraz ze wskaźnikami na potrzeby monitorowania sytuacji, w celu określenia treści planów urządzenia lasu.

W 2014 r. region Kastylii-La Mancha zatwierdził podręcznik zawierający zalecenia dotyczące treści planów urządzenia lasu. Treść ta ma obejmować m.in. opis priorytetów uwzględniający kompatybilność różnych sposobów wykorzystania lasów (pod kątem gospodarczym, środowiskowym i społecznym) oraz opis planowanych działań, z uwzględnieniem potencjału regeneracji konkretnych rodzajów lasu. Plany urządzenia lasu są uznawane za zrównoważone, jeśli są zgodne z tymi zaleceniami.

Z kolei w Asturii nie zdefiniowano pojęcia „zrównoważona gospodarka leśna”. Tym samym organy władzy w tym regionie nie były w stanie ocenić, czy konkretny plan jest zgodny z wymogami „zrównoważonej gospodarki leśnej”.

54 Państwa członkowskie nie określiły wartości progowych, na podstawie których można by ocenić, czy plan urządzenia lasu jest zrównoważony pod względem środowiskowym, czy nie. Sam fakt istnienia planu urządzenia lasu nie stanowi zatem wystarczającej gwarancji, że finansowanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zostanie wykorzystane do wspierania działań zrównoważonych pod względem środowiskowym (zob. pkt **49**).

Skontrolowane działania dotyczące leśnictwa miały ograniczony wpływ na różnorodność biologiczną i odporność na zmianę klimatu

55 W ramach polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dąży się do realizacji wielu celów. Finansowanie przeznaczone jest na działania, które w zamierzeniu mają wspierać konkurencyjność, służyć rozwojowi gospodarek wiejskich lub zagwarantować zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi, jak również na działania na rzecz klimatu. Aby zapewnić zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi, działania dotyczące leśnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich należy zaprojektować tak, aby przyczyniały się do ochrony różnorodności biologicznej oraz do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Trybunał zbadał, w jakim zakresie działania dotyczące leśnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich spełniają to zadanie.

56 W przepisach w sprawie rozwoju obszarów wiejskich określono minimalne wymogi środowiskowe dotyczące **zalesiania** (poddziałanie 8.1 w ramach EFRROW), których celem jest zwiększenie różnorodności gatunków drzew oraz odporności na zmianę klimatu. Zgodnie z tymi minimalnymi wymogami środowiskowymi nakłada się obowiązek wykorzystania gatunków drzew, które są odporne na zmianę klimatu, albo wymieszania tych gatunków z innymi (przynajmniej 10% drzew liściastych na obszar lub trzy gatunki drzew, z których każdy pokrywa przynajmniej 10% obszaru)³⁶. Chociaż na obszarze zalesionym należy sadzić różne gatunki, w praktyce może się okazać, że składa się on z dużych, przylegających do siebie obszarów monokulturowych. Oprócz tych wymogów nie istnieją inne przepisy unijne, które by dotyczyły zwiększenia odporności lasów na zmianę klimatu.

57 Trybunał dokonał przeglądu tego, jak państwa członkowskie wybrane do kontroli wdrożyły w praktyce minimalne wymogi środowiskowe. W przypadku ośmiu z dziewięciu projektów dotyczących zalesiania Trybunał ustalił, że z przyjętej interpretacji przepisów wynikało przyzwolenie na skupiska monokultury, co jedynie w ograniczonym stopniu przyczyniało się do poprawy różnorodności biologicznej i odporności na zmianę klimatu (zob. przykład w [ramce 11](#)).

³⁶ Art. 6 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzającego przepisy przejściowe (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 1).

Ramka 11 – Przykład projektu dotyczącego zalesiania

W Asturii działania dotyczące leśnictwa skupione są na kwestii gospodarności i rozwiązaniu problemu niskiej rentowności w sektorze leśnictwa. W ramach projektu zweryfikowanego przez Trybunał beneficjent obsadził teren o powierzchni 37 hektarów nierodzimym gatunkiem szybko rosnącego drzewa iglastego (sosną kalifornijską) oraz teren o powierzchni 12 hektarów drzewami liściastymi (bukiem czerwonym i kasztanowcem) na dziewięciu obszarach uprawy monokulturowej. Lepsza mieszanka gatunków drzew przyniosłaby większe korzyści z perspektywy różnorodności biologicznej oraz przyszłej odporności lasu na zmianę klimatu.

58 W 2018 r. Komisja opublikowała wnioski ustawodawcze dotyczące WPR na okres po 2020 r. We wniosku dotyczącym planów strategicznych WPR³⁷ państwom członkowskim zapewniono więcej elastyczności w kształtowaniu programów na rzecz wsparcia leśnictwa. Wniosek ten nie przewiduje minimalnych wymogów środowiskowych dotyczących zalesiania. Niemniej umożliwiłby on państwom członkowskim finansowanie inwestycji w zalesianie jedynie, jeśli byłyby one spójne z celami klimatycznymi i środowiskowymi, zgodnie z wytycznymi Forest Europe³⁸.

59 Celem *ponownego zalesiania* oraz innych środków w ramach poddziałania 8.5 EFRROW jest poprawa odporności na zmianę klimatu oraz zwiększenie wartości środowiskowej ekosystemów leśnych. Zgodnie z przepisami UE organy krajowe mogą same decydować o tym, jakie podejście obierają w przypadku ponownego zalesiania. Z ustaleń Trybunału wynika, że w czterech z pięciu programów rozwoju obszarów wiejskich skontrolowanych przez Trybunał nie określono zasad dotyczących zwiększenia odporności oraz wartości środowiskowej ekosystemów leśnych. W Polsce 551 spośród 631 wniosków o dofinansowanie (87%) w ramach poddziałania 8.5 dotyczyło przedkomercyjnego przerzedzania drzew mających 11 do 20 lat. Za pomocą tej techniki można zintensyfikować wzrost pozostałych drzew, a jej głównym celem jest zwiększenie wartości gospodarczej lasu, a nie jego wartości środowiskowej.

³⁷ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2018) 392 final.

³⁸ Art. 68 ust. 3 lit. h) wniosku w sprawie planów strategicznych WPR.

60 Trybunał zbadał 15 projektów w ramach poddziałania 8.5 i ustalił, że osiem z nich przyczyniło się w niewielkim stopniu do poprawy odporności na zmianę klimatu i do wzrostu wartości środowiskowej. Spośród zbadanych projektów tylko jeden mógł potencjalnie przyczynić się w dużym stopniu do poprawy sytuacji w tym zakresie. W ramce 12 przedstawiono dwa bardzo różne projekty dotyczące ponownego zalesiania w Niemczech. Jeden z nich przyczyniał się do różnorodności biologicznej i wzrostu odporności na zmianę klimatu, a drugi – nie.

Ramka 12 – Niemieckie projekty z korzyścią dla ekosystemów leśnych i bez takich korzyści

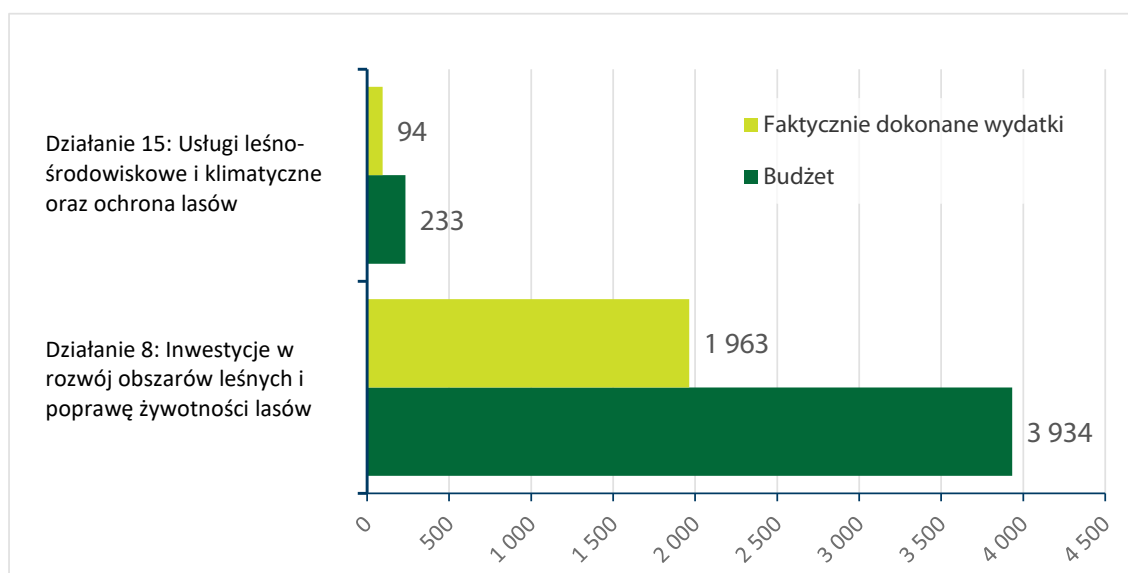
W Saksonii-Anhalt jeden projekt polegający na ponownym zalesianiu odnosił się do obszaru o powierzchni 6 hektarów, który ucierpiał na skutek burz, susz i szkodników. Miał on zostać przeobrażony w las mieszany odporny na zmianę klimatu i o wysokiej różnorodności biologicznej. Trybunał ustalił, że nowe sosny zasadzono przy starych drzewostanach mocno uszkodzonych w wyniku suszy i szkodników, a drzewa liściaste zasadzono w przeważającej mierze na obrzeżach. Gleba była uboga w próchnicę i cechowała się niską zawartością składników odżywczych. Zastępowanie uszkodzonych drzew tymi samymi gatunkami wrażliwymi na działanie szkodliwych czynników na dużych obszarach obsadzonych drzewostanami jednogatunkowymi nie czyni lasu bardziej odpornym na zmianę klimatu, ani nie przyczynia się do poprawy różnorodności biologicznej tego lasu.

W Meklemburgii-Pomorzu Przednim las zniszczony przez burzę zalesiono ponownie, sadząc tam 7 500 dębów. Dzięki naturalnemu odmłodzeniu drzewostanu (brzoza, osika, buk czerwony, grab, jarząb pospolity) obszar ten obfitował w różnorodne gatunki drzew. Las ten cechował duży potencjał do poprawy różnorodności biologicznej, przystosowania do zmiany klimatu oraz łagodzenia skutków tej zmiany.

61 Państwa członkowskie oraz regiony skontrolowane przez Trybunał ustaliły kryteria wyboru, które umożliwiały traktowanie priorytetowo projektów przynoszących największe korzyści środowiskowe. W Kastylii-La Mancha zdecydowano się na kryteria wyboru dotyczące zalesiania i ponownego zalesiania, które dają pierwszeństwo obszarom Natura 2000 oraz obszarom mocno zagrożonym erozją. Jednakże ponieważ zainteresowanie działaniami dotyczącymi leśnictwa było umiarkowane, państwa członkowskie były w stanie sfinansować wszystkie projekty kwalifikowalne. Z tego też powodu w praktyce kryteria wyboru nie były wykorzystywane do faworyzowania projektów potencjalnie przynoszących korzyści pod kątem różnorodności biologicznej i odporności na zmianę klimatu.

62 Według stanu na luty 2021 r. w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich na okres 2014–2020 państwa członkowskie przeznaczyły w sumie 4 166 mln euro na dwa działania dotyczące leśnictwa (4,2% kwoty przewidzianej na rozwój obszarów wiejskich). W tym samym terminie państwa członkowskie wykorzystały 49% tej kwoty (zob. [rys. 13](#)). Stanowi to 3% wszystkich wydatków UE przewidzianych na rozwój obszarów wiejskich. W związku z tą sytuacją potencjalny wpływ działań jest ograniczony. Co więcej środki przewidziane i wydane na działania dotyczące leśnictwa trafiają w przeważającej mierze do kilku państw członkowskich. W okresie 2014–2020 pięć państw (Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy i Polska) wykorzystało 73% wszystkich środków dostępnych w ramach działania 8.

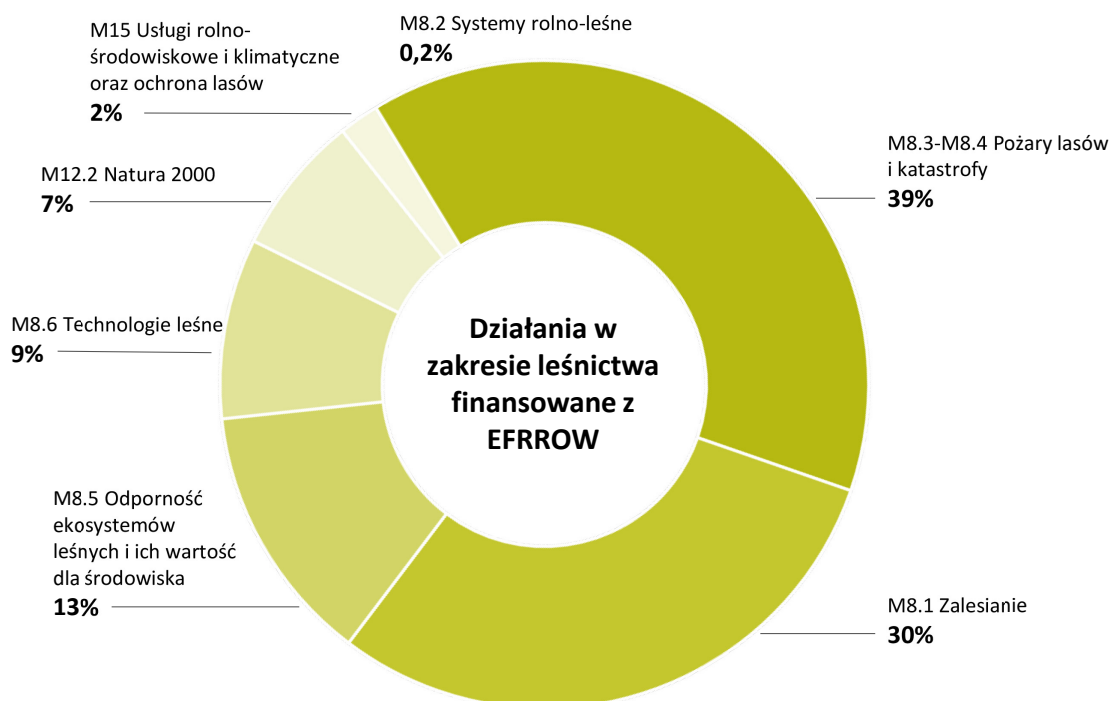
Rys. 13 – Działania dotyczące leśnictwa finansowane z EFRROW – środki przewidziane w budżecie i wydatki faktycznie poniesione (w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych Komisji przez państwa członkowskie.

63 Państwa członkowskie zgłaszają Komisji wydatki w podziale na działania bez doprecyzowania, jakie wydatki poniesiono w ramach różnych poddziałań. W swoim kwestionariuszu Trybunał zwrócił się o takie informacje w przypadku dwóch działań dotyczących leśnictwa oraz w przypadku płatności dla obszarów Natura 2000 (działanie 12.2). Z udzielonych odpowiedzi wynika, że najczęściej korzystano z poddziałania zapewniającego wsparcie na rzecz zapobiegania pożarom lasów i innym katastrofom oraz poddziałania na rzecz zalesiania. Państwa członkowskie rzadziej korzystały z poddziałań, w ramach których wspiera się różnorodność biologiczną lasów (płatności dla obszarów Natura 2000, zwiększenie odporności oraz wartości środowiskowej ekosystemów leśnych, usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów) (zob. [rys. 14](#)).

Rys. 14 – Wykorzystanie różnych działań dotyczących leśnictwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie w kwestionariuszu.

64 Organy państw członkowskich podały kilka różnych powodów, dla których właściciele lasów nie składali wniosków o przyznanie wsparcia. Najczęściej wymieniano w tym kontekście biurokrację i złożoność programów wsparcia. Ponadto na decyzje w zakresie zalesiania wpływ miała dostępność płatności bezpośrednich, ponieważ wolano utrzymać działalność rolniczą i tym samym otrzymywać płatności bezpośrednie. W okresie rozliczeniowym, który wynosi maksymalnie 12 lat, można dokonywać płatności bezpośrednich na rzecz obszarów zalesionych. Państwa członkowskie wyjaśniły też, że na mocy przepisów unijnych finansowane są jedynie faktyczne wydatki oraz dochód utracony z uwagi na udział w programie wsparcia, a nie premiuje się korzyści dla środowiska. Niektóre państwa uznały, że uwzględnienie wartości środowiskowej w stawkach płatności mogłoby uczynić leśnictwo bardziej atrakcyjnym i mogłoby pomóc w osiągnięciu unijnych celów w zakresie różnorodności biologicznej i odporności na zmianę klimatu.

Istniejący unijny system monitorowania nie mierzy wpływu działań dotyczących leśnictwa na różnorodność biologiczną i zmianę klimatu

65 W przepisach ustanowiono wspólny system monitorowania i ewaluacji, który ma na celu „zaprezentowanie postępów i osiągnięć w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz ocenę oddziaływania, efektywności, skuteczności i znaczenia interwencji z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich”³⁹. Korzystając z tego wspólnego systemu, państwa członkowskie są zobowiązane do oceny i przekazania Komisji informacji (w 2017 i 2019 r. oraz w ewaluacji *ex post*), w jakim stopniu działania podjęte w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich przyczyniły się do realizacji następujących celów:

- 1) odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów oraz
- 2) promowanie ochrony pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.

Państwa członkowskie powinny stosować wskaźniki oraz inne narzędzia ewaluacji, takie jak badania, aby odpowiedzieć na te pytania.

66 W ramach monitorowania stosuje się trzy różne rodzaje wskaźników w celu pomiaru produktów, bezpośrednich rezultatów oraz oddziaływania w perspektywie długoterminowej⁴⁰. W **tabeli 1** podsumowano odnośne wskaźniki służące do monitorowania, w jaki sposób działania dotyczące leśnictwa przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej oraz do łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do niej.

³⁹ Art. 67–69 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

⁴⁰ Załącznik IV do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 18).

Tabela 1 –Wskaźniki na potrzeby monitorowania działań dotyczących leśnictwa

Cele	Rodzaj wskaźnika	Wskaźniki istotne w kontekście działań dotyczących leśnictwa
Działania dotyczące leśnictwa	Wskaźnik produktu	• Wydatki ze środków publicznych ogółem • Inwestycje ogółem • Liczba wspieranych działań/operacji • Liczba gospodarstw rolnych/beneficjentów otrzymujących wsparcie • Obszar całkowity • Liczba wspieranych umów
Cele rozwoju obszarów wiejskich: • odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem • promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym	Wskaźnik rezultatu	• Procent lasów w ramach umów o zarządzanie wspierających różnorodność biologiczną • Procent lasów w ramach umów o zarządzanie dotyczących poprawy gospodarki wodnej • Procent lasów w ramach umów o zarządzanie dotyczących poprawy gospodarowania glebą i/lub zapobiegania erozji gleby • Procent gruntów rolnych i leśnych objętych umowami o zarządzanie przyczyniającymi się do pochłaniania dwutlenku węgla i ochrony węgla
Cele WPR: • zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu	Wskaźnik oddziaływania	Żaden ze wskaźników nie pozwala na pomiar rezultatów zrównoważonej gospodarki leśnej lub działań w dziedzinie klimatu w lasach

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

67 Wskaźniki produktu, które odnoszą się do działań dotyczących leśnictwa, odzwierciedlają, ile pieniędzy wydano, ile gospodarstw rolnych zostało objętych wsparciem oraz jaki jest udział lasów, które mają wkład w realizację celów środowiskowych i klimatycznych. Wskaźniki rezultatu nie umożliwiają pomiaru korzyści z projektów lub ich wkładu w ochronę różnorodności biologicznej i łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej. Żaden ze wskaźników oddziaływania nie odnosi się do lasów. Wnioski Komisji w sprawie przepisów dotyczących WPR po 2020 r. nie pociągnęłyby za sobą istotnych zmian, jeśli chodzi o wskaźniki stosowane w odniesieniu do działań dotyczących leśnictwa i korzyści płynących z tych działań

w zakresie ochrony różnorodności biologicznej i łagodzenia zmiany klimatu. Analizę wniosków Komisji zawarto w opinii wydanej przez Trybunał w 2018 r.⁴¹

68 Państwa członkowskie mogą samodzielnie podjąć decyzję o opracowaniu dodatkowych wskaźników do pomiaru wpływu swoich programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) na różnorodność biologiczną i zmianę klimatu. Dwa spośród państw członkowskich i regionów wybranych na potrzeby niniejszej kontroli – Polska i Hiszpania (Kastylija-La Mancha) – uwzględniły dodatkowe wskaźniki tego typu (zob. *ramka 13*).

Ramka 13 – Dodatkowe wskaźniki w programach rozwoju obszarów wiejskich służące do pomiaru oddziaływania

W polskim PROW ujęto wskaźnik oddziaływania odnoszący się do ilości pochłoniętego dwutlenku węgla (mierzonej ekwiwalentem CO₂).

Kastylija-La Mancha stosuje kilka wskaźników do oceny PROW. Są to między innymi tendencje opisywane wskaźnikiem liczebności ptaków leśnych, pochłanianie dwutlenku węgla przez drzewostany oraz zatrzymywanie dwutlenku węgla w pochłaniaczach powstałych w wyniku zalesiania.

⁴¹ Załącznik I do opinii Trybunału nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.

Wnioski i zalecenia

69 Lasy w UE stanowią wielofunkcyjną przestrzeń służącą celom środowiskowym, gospodarczym i społecznym. Zrównoważone praktyki zarządzania to klucz do zachowania różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianie klimatu w lasach.

70 W ramach kontroli skupiono się na staraniach UE służących ochronie różnorodności biologicznej i przeciwdziałaniu zmianie klimatu w lasach na terenie UE. Zdaniem Trybunału można było oczekiwać, że w obszarach, w których UE ma pełne kompetencje do podejmowania działań, Komisja poczyni bardziej zdecydowane kroki, aby zapewnić lepszą ochronę lasów w UE.

71 UE zatwierdziła dyrektywy siedliskową i ptasią, zaś Komisja przyjęła kilka strategii przeciwdziałania ubogiej różnorodności biologicznej i niezadowalającemu stanowi ochrony lasów w UE. W ramach tych strategii rola Komisji w zakresie ochrony różnorodności biologicznej lasów ogranicza się do określania niewiążących celów oraz wydawania wytycznych i zaleceń (zob. pkt 25–28). W przypadku wielu obszarów Natura 2000 skontrolowanych przez Trybunał stwierdzono, że nie zastosowano szczegółowych środków ochronnych dotyczących lasów (zob. pkt 29–32).

72 Celem rozporządzenia w sprawie drewna jest przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskiwaniu drewna w UE. Trybunał ustalił, że Komisja nie przeanalizowała jakości kontroli podmiotów krajowych przeprowadzanych przez państwa członkowskie, ani nie dokonała przeglądu przyjętych przez nie definicji nielegalnego pozyskiwania drewna. Uchybienia proceduralne i niedostateczna liczba kontroli zmniejszają w praktyce skuteczność przepisów rozporządzenia w sprawie drewna (zob. pkt 33–38). Choć teledetekcja ma ogromny potencjał jako narzędzie umożliwiające racjonalne pod względem kosztów monitorowanie dużych obszarów, Komisja nie stosuje tej technologii w spójny sposób (zob. pkt 39).

73 UE w coraz większym zakresie uwzględnia lasy w swojej polityce dotyczącej zmiany klimatu. Problemy związane ze zmianą klimatu w lasach zostały uwzględnione zarówno w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii, jak i w rozporządzeniu w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (zob. pkt 40–44). Mniejszą uwagę poświęcono natomiast kwestiom takim jak przystosowanie lasów do zmiany klimatu oraz ustanowienie ekologicznych ograniczeń w zakresie wykorzystania lasów do celów energetycznych. Na wysiłki na rzecz wdrożenia biogospodarki oraz lepiej ukierunkowaną strategię UE w zakresie

przystosowania do zmiany klimatu niekorzystny wpływ miały fragmentaryczna wiedza i ograniczone informacje (zob. pkt 45–47).

74 Unijne wsparcie finansowe na rzecz leśnictwa pochodzi głównie z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W praktyce wydatki na działania dotyczące leśnictwa stanowią 3% wszystkich wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z warunków otrzymania finansowania z EFRROW jest, by gospodarstwa rolne powyżej określonego rozmiaru ustalonego przez każde państwo członkowskie miały plan urządzenia lasu lub równoważny instrument zgodnie ze zrównoważoną gospodarką leśną. Trybunał ustalił, że sam fakt istnienia planów urządzenia lasu nie stanowi wystarczającej gwarancji, by finansowanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zostało wykorzystane do wspierania działań zrównoważonych pod względem środowiskowym (zob. pkt 49–54). Działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich tylko w nieznacznym stopniu wpływają na różnorodność biologiczną lasów i wzrost odporności na zmianę klimatu. Po części dzieje się tak dlatego, że wydatki na lasy są nader skromne, i ponieważ występują uchybienia w koncepcji tych działań. We wnioskach ustawodawczych dotyczących wspólnej polityki rolnej po 2020 r. państwom członkowskim zapewniono więcej elastyczności w kształtowaniu programów na rzecz wsparcia leśnictwa (zob. pkt 55–64). Trybunał stwierdził, że wspólny unijny system monitorowania nie umożliwia pomiaru wpływu działań dotyczących leśnictwa na różnorodność biologiczną i zmianę klimatu (zob. pkt 65–68).

Zalecenie 1 – Zwiększenie wkładu w ochronę różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie zmianie klimatu w lasach

Komisja powinna opracować i wdrożyć plan działania, który pozwoli:

- a) zweryfikować przyjęcie i stosowanie środków ochronnych na rzecz lasów w UE,
- b) gromadzić i rozpowszechniać wiedzę w państwach członkowskich na temat tego, jak przystosowywać lasy do zmiany klimatu zgodnie z nową strategią UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu.

Termin realizacji: 2023 r.

Zalecenie 2 – Wzmocnienie walki z nielegalnym pozyskiwaniem drewna

Komisja powinna:

- a) rozważyć możliwość opracowania wniosków ustawodawczych, które pozwolą na skuteczniejsze weryfikowanie kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie w zakresie rozporządzenia w sprawie drewna;
- b) wykorzystywać na większą skalę informacje geoprzestrzenne, w tym techniki teledetekcyjne, jak i promować stosowanie tych technologii przez państwa członkowskie, tak aby zapewnić lepsze przestrzeganie wymogów unijnych w zakresie gospodarki leśnej i nielegalnego pozyskiwania drewna.

Termin realizacji: 2023 r.

Zalecenie 3 – Lepsze ukierunkowanie działań dotyczących leśnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich na różnorodność biologiczną i przeciwdziałanie zmianie klimatu

Komisja powinna dopilnować, by:

- a) finansowane działania dotyczące leśnictwa były realizowane zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej;
- b) dysponowała stosownymi informacjami umożliwiającymi ocenę wkładu, jaki działania dotyczące leśnictwa finansowane ze środków UE wnoszą w ochronę różnorodności biologicznej oraz w łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do tej zmiany w lasach.

Termin realizacji: 2023 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Samo Jereb, w Luksemburgu w dniu 14 lipca 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Wykaz skrótów

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

LULUCF – użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo

PROW – program rozwoju obszarów wiejskich

UNFCCC – Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

Biogospodarka – gospodarka oparta na użytkowaniu zasobów biologicznych, tak lądowych, jak i morskich, w odniesieniu do wielu produktów, w tym żywności i pasz, materiałów i energii. Bardziej kompleksową definicję tego pojęcia przedstawiono w [unijnej strategii dotyczącej biogospodarki](#).

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – fundusz unijny służący do finansowania wkładu UE w programy rozwoju obszarów wiejskich.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Forest Europe – nazwa skrócona konferencji ministerialnej w sprawie ochrony lasów w Europie, czyli platformy dialogu międzyrządowego i współpracy w zakresie polityki leśnej, która została ustanowiona przez 46 krajów europejskich i UE.

Fundusz Spójności – fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Konwencja Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej – wielostronna umowa dotycząca zachowania różnorodności biologicznej, zrównoważonego wykorzystania elementów składających się na tę różnorodność oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych.

Mechanizm finansowy EBI na rzecz kapitału naturalnego – instrument finansowy ustanowiony przez Komisję Europejską i EBI w celu udzielania kredytów i wsparcia technicznego na rzecz projektów, które mogą wywrzeć pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną lub przystosowanie do zmiany klimatu.

Natura 2000 – sieć obszarów ochrony, na których występują gatunki rzadkie i zagrożone oraz niektóre rzadkie typy siedlisk przyrodniczych objęte ochroną na podstawie prawa UE.

Obserwacja Ziemi – gromadzenie informacji na temat systemów fizycznych, chemicznych i biologicznych na Ziemi przy zastosowaniu technik teledetekcji, zazwyczaj z wykorzystaniem satelitów wyposażonych w urządzenia obrazowe.

Ocena adekwatności – ocena służąca wykryciu ewentualnego powielania działań, luk, niespójności lub przestarzałych środków w ramach regulacyjnych dotyczących danego obszaru polityki.

Okres programowania – okres, na jaki zaplanowana jest realizacja unijnego programu wydatkowania.

Pochłaniacz dwutlenku węgla – las, ocean lub inne środowisko naturalne w świetle zdolności do pochłaniania dwutlenku węgla z atmosfery.

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – procedura, w ramach której Komisja wszczyna postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu UE, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa UE.

Postępowanie z należytą starannością – działania w zakresie zarządzania ryzykiem przeprowadzane w celu zminimalizowania ryzyka wprowadzenia do obrotu w Unii nielegalnie pozyskanego drewna. Na system zasad należytej staranności składają się działania i procedury, dzięki którym uzyskuje się wszystkie stosowne informacje, jak i procedury oceny ryzyka oraz odpowiednie i proporcjonalne środki i procedury służące zmniejszeniu ryzyka do poziomu nieistotnego.

Program „Horyzont 2020” – program UE w zakresie badań naukowych i innowacji na okres programowania 2014–2020. W styczniu 2021 r. zastąpiono go programem „Horyzont Europa” na okres programowania 2021–2027.

Program Life – instrument finansowy wspierający realizację unijnej polityki w dziedzinie środowiska i klimatu przez współfinansowanie projektów w państwach członkowskich.

Program rozwoju obszarów wiejskich – zestaw wieloletnich krajowych lub regionalnych celów i działań zatwierdzony przez Komisję. Stanowi element realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu – międzynarodowy traktat mający na celu zapobieganie „niebezpiecznej” ingerencji człowieka w system klimatyczny.

Usługi ekosystemowe – bezpośrednie i pośrednie korzyści – gospodarcze, środowiskowe bądź społeczne – uzyskiwane z ekosystemów.

Użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo – sektor ujęty w wykazie gazów cieplarnianych obejmujący emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych wynikające z bezpośredniego użytkowania gruntów przez człowieka, zmiany użytkowania gruntów i działalności w obszarze leśnictwa.

Wieloletnie ramy finansowe – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy. Plan ten stanowi ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków. Obecne WRF obejmują lata 2021–2027.

Wspólna polityka rolna – jednolita unijna polityka rolna obejmująca dopłaty i szereg innych środków mających zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnić odpowiedni poziom życia rolnikom w UE, promować rozwój obszarów wiejskich i przyczyniać się do ochrony środowiska.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

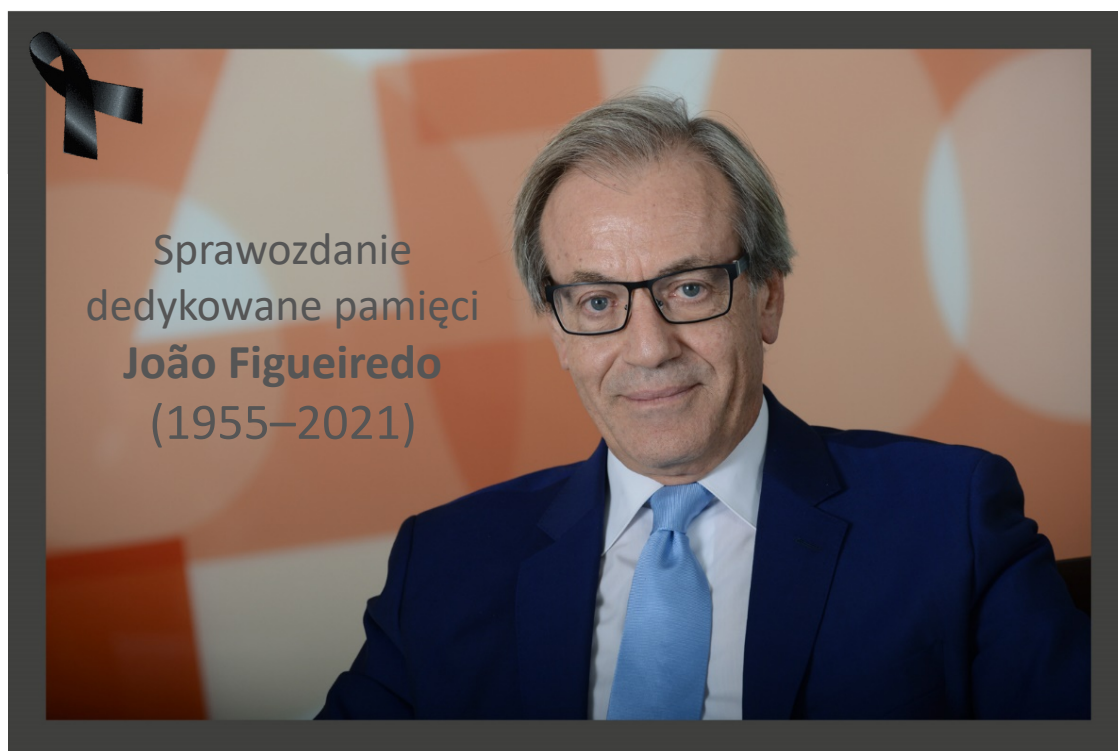
<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne, tak aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak: zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i publiczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb. Kontrolą kierował członek Trybunału João Figueiredo, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Paula Betencourt, szefowa gabinetu; Quirino Mealha, attaché; Robert Markus, kierownik; Maria Eulàlia Reverté i Casas, koordynatorka zadania; Päivi Piki, zastępczyni koordynatorki zadania, a także kontrolerzy: Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie oraz Joachim Otto. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett, natomiast wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl.

Sprawozdanie dedykowane pamięci João Figueiredo (1955–2021)



PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystywania nie wolno zmieniać oryginalnego znaczenia ani przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Ramka 1: Wykorzystanie logo promującego cele zrównoważonego rozwoju, w tym kolorowego koła, oraz odnośnych ikon przez konkretny podmiot nie jest równoważne z uznaniem przez Organizację Narodów Zjednoczonych tegoż podmiotu, jego produktów, usług czy planowanych działań.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-6826-4	1977-5768	doi:10.2865/037	QJ-AB-21-023-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6803-5	1977-5768	doi:10.2865/189662	QJ-AB-21-023-PL-Q

Lasy w UE stanowią wielofunkcyjną przestrzeń służącą celom środowiskowym, gospodarczym i społecznym. Stan lasów ulega pogorszeniu, mimo iż powierzchnia pokrywy leśnej zwiększyła się przez ostatnie 30 lat. Zrównoważone praktyki zarządzania to klucz do zachowania różnorodności biologicznej i do przeciwdziałania zmianie klimatu w lasach. Zdaniem Trybunału można było oczekiwać, że w obszarach, w których UE ma pełne kompetencje do podejmowania działań, Komisja poczyni bardziej zdecydowane kroki, aby zapewnić lepszą ochronę lasów w UE. Trybunał przedkłada Komisji zalecenia w tym właśnie celu, jak również po to, aby wzmocnić walkę z nielegalnym pozyskiwaniem drewna i aby działania dotyczące leśnictwa podejmowane w ramach rozwoju obszarów wiejskich skupiały się w większym stopniu na różnorodności biologicznej i zmianie klimatu.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors