

Posebno poročilo

**Financiranje EU za biotsko
raznoverstnost in podnebne
spremembe v gozdovih EU:
pozitivni, vendar omejeni rezultati**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–V
Uvod	01–18
Zakaj so gozdovi EU pomembni	01–03
Glavni trendi pri gozdovih	04–06
Globalni ukrepi in ukrepi EU za gozdove	07–13
Politika razvoja podeželja je največji vir financiranja EU za gozdove	14–18
Obseg revizije in revizijski pristop	19–23
Opažanja	24–68
Ključne politike EU imajo pozitiven, vendar omejen vpliv na gozdove	24–47
EU delno ščiti biotsko raznovrstnost v svojih gozdovih	25–32
V EU obstaja zakonodaja, v kateri se obravnava nezakonita sečnja, vendar se ta praksa še vedno izvaja	33–39
EU sprejema ukrepe za vključitev gozdov v svoje politike, povezane s podnebnimi spremembami	40–47
Z gozdarskimi ukrepi, ki jih je Sodišče preučilo, je bila zamujena priložnost za znatno izboljšanje biotske raznovrstnosti in boj proti podnebnim spremembam	48–68
Pri porabi za razvoj podeželja, namenjeni gozdovom, je treba pripraviti načrte za gospodarjenje z gozdovi, vendar je njihova kakovost spremenljiva	49–54
Preučeni gozdarski ukrepi so imeli omejen učinek na biotsko raznovrstnost in odpornost na podnebne spremembe	55–64
S sedanjim sistemom spremljanja se ne merijo učinki gozdarskih ukrepov na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe	65–68
Zaključki in priporočila	69–74

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije

Časovni okvir

Revizijska ekipa

Povzetek

I Gozdovi EU imajo več funkcij; koristijo namreč okoljskim, gospodarskim in družbenim namenom. Prakse trajnostnega gospodarjenja so ključne za ohranjanje biotske raznovrstnosti in obravnavanje podnebnih sprememb v gozdovih.

II Gozdovi pokrivajo podobno površino kot kmetijska zemljišča, ta pa se v zadnjih letih povečuje. Financiranje gozdnih območij iz proračuna EU je veliko manjše kot financiranje kmetijstva – pomeni manj kot 1 % proračuna SKP – in je osredotočeno na podporo ohranitvenim ukrepom ter podporo za sajenje in obnavljanje gozdnih površin. 90 % financiranja EU, namenjenega gozdarstvu, se zagotavlja v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). EU ima na tem področju mednarodne obveznosti, vključno z bojem proti nezakoniti sečnji in zaščito biotske raznovrstnosti. Sodišče želi s tem poročilom olajšati razprave o politikah, ki vplivajo na gozdove EU.

III Sodišče se je pri tej reviziji osredotočilo na prizadevanja EU za zaščito biotske raznovrstnosti in obravnavanje podnebnih sprememb v gozdovih EU. Na splošno ugotavlja, da je imela EU na področjih, na katerih je v celoti pristojna za ukrepanje, pozitiven, vendar omejen vpliv na zaščito biotske raznovrstnosti in obravnavanje podnebnih sprememb v gozdovih EU.

IV Glavne ugotovitve Sodišča so:

- (a) EU je odobrila direktivi o habitatih in pticah, Komisija pa je sprejela več strategij za obravnavo nizke stopnje biotske raznovrstnosti in slabega stanja ohranjenosti gozdov EU. Sodišče je ugotovilo, da je kakovost ohranitvenih ukrepov za te gozdne habitate, ki so zajeti v direktivah, še vedno problematična.
- (b) Cilj uredbe o lesu je ustaviti nezakonito sečnjo v EU. Sodišče je ugotovilo, da Komisija ni ocenila kakovosti pregledov držav članic. Daljinsko zaznavanje ima sicer velik potencial za stroškovno učinkovito spremljanje velikih območij, vendar ga Komisija ne uporablja dosledno.
- (c) EU v svojih podnebnih politikah vse bolj obravnava gozdove. Problematika podnebnih sprememb v gozdovih je vključena v direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov in uredbo o LULUCF. Vendar so vprašanja, kot sta prilagajanje gozdov podnebnim spremembam in določanje ekoloških meja v okviru rabe gozdov za energijo, slabše obravnavana. Pomanjkanje znanja in informacij je oviralo prizadevanja za izboljšanje osredotočenosti v okviru strategij za prilagajanje gozdnih površin na podnebne spremembe.

- (d) EU usmerja finančno podporo za gozdarske ukrepe na področju podnebnih sprememb in biotske raznovrstnosti predvsem v okviru EKSRP. Sodišče je ugotovilo, da se s pravili in postopki EKSRP na splošno ne zagotavljata večja biotska raznovrstnost in odpornost na podnebne spremembe. Zakonodajni predlogi za SKP po letu 2020 zagotavljajo državam članicam večjo fleksibilnost pri zasnovi shem podpore za gozdarstvo in teh slabosti ne obravnavajo. S skupnim sistemom EU za spremljanje se ne merijo učinki gozdarskih ukrepov na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe.

V Sodišče na podlagi teh ugotovitev daje priporočila za:

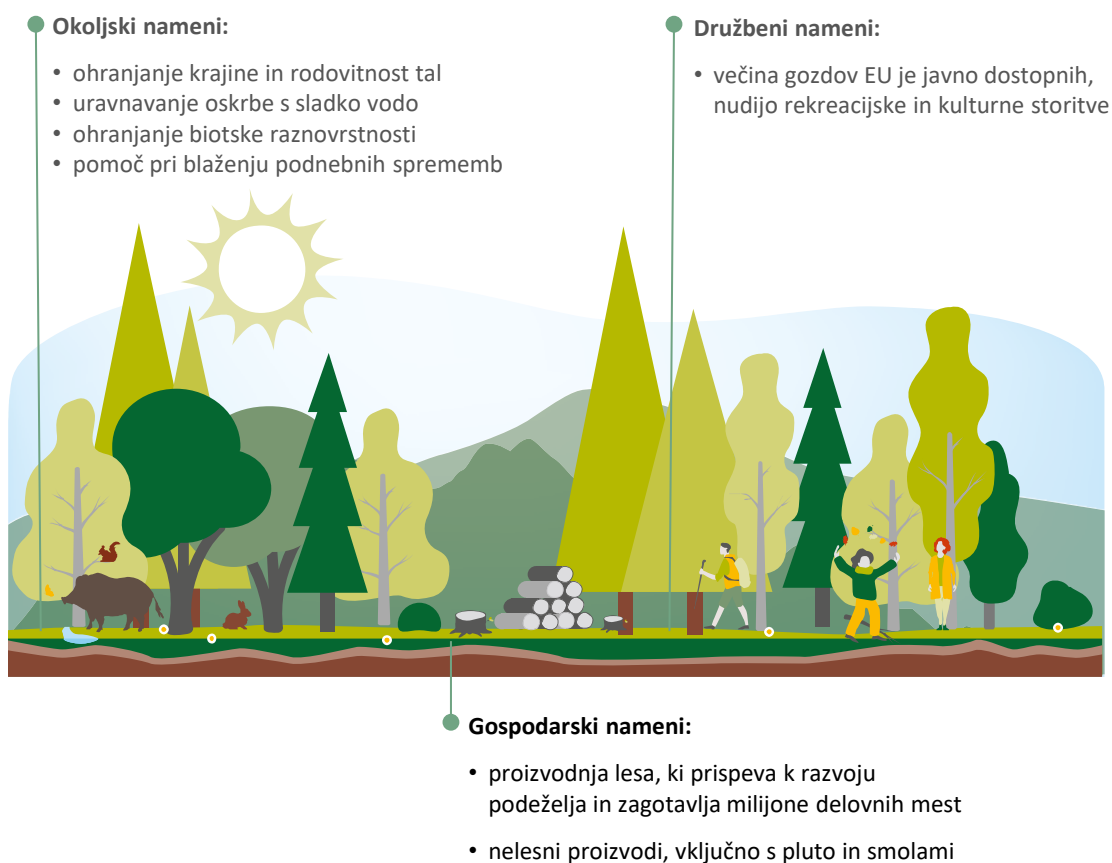
- izboljšanje prispevka EU k biotski raznovrstnosti in uspešnejše spoprijemanje s podnebnimi spremembami v gozdovih EU,
- okrepitev boja proti nezakoniti sečnji,
- boljšo osredotočenost gozdarskih ukrepov za razvoj podeželja na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe.

Uvod

Zakaj so gozdovi EU pomembni

01 EU ima skoraj 180 milijonov hektarov gozdov in drugih gozdnih zemljišč, kar zajema 45 % njene skupne kopenske površine. Po podatkih Eurostata se je med letoma 1990 in 2020 površina gozdov EU povečala za 10,2 milijona hektarov¹. Gozdovi EU imajo več funkcij; koristijo namreč okoljskim, gospodarskim in družbenim namenom (glej [slika 1](#)). Zasebni subjekti imajo v lasti 60 % gozdov EU, leta 2017 pa je bruto proizvodnja gozdarstva, vključno z dejavnostmi sečnje, znašala več kot 55 milijard EUR.

Slika 1 – Gozdovi EU imajo več funkcij



Vir: Evropsko računsko sodišče

¹ Eurostat: *Agriculture, forestry and fishery statistics*, izdaja iz leta 2020.

02 V gozdovih živi več vrst, ki pomenijo skoraj 90 % svetovne kopenske biotske raznovrstnosti. Biotska raznovrstnost je večja v starejših gozdovih, ki imajo večje količine odmrlega lesa in večjo strukturno kompleksnost. Običajno je večja tudi v gozdovih, v katerih ni bilo večjih človekovih posegov. Malo evropskih gozdov je še vedno v prvotnem stanju, človek pa s svojimi dejavnostmi vpliva na več kot 95 % gozdov v EU. Gozdovi so razvrščeni glede na stopnjo človekovega posega: ohranjeni gozdovi (2,4 %), polnaravni gozdovi (93,2 %) in nasadi (4,4 %)².

03 Zdravi gozdovi z zajemanjem ogljikovega dioksida iz ozračja prispevajo k boju proti podnebnim spremembam. Evropa se srečuje z rastočim tveganjem motenj v gozdovih, ki so posledica podnebnih sprememb, kot so gozdni požari, suše, nevihte, dvig morske gladine ali pojav in širjenje (novih) škodljivcev in bolezni. Zmogljivost gozdov, da delujejo kot ponor ogljika, je zato pod pritiskom. Pričakuje se, da naj bi odporni gozdovi te učinke prenesli, s čimer bi se ohranila zmožnost gozdov za sekvestracijo ogljika. Prakse in načrtovanje gospodarjenja z gozdovi so kot sredstva za večanje odpornosti gozdov čedalje bolj pomembni.

Glavni trendi pri gozdovih

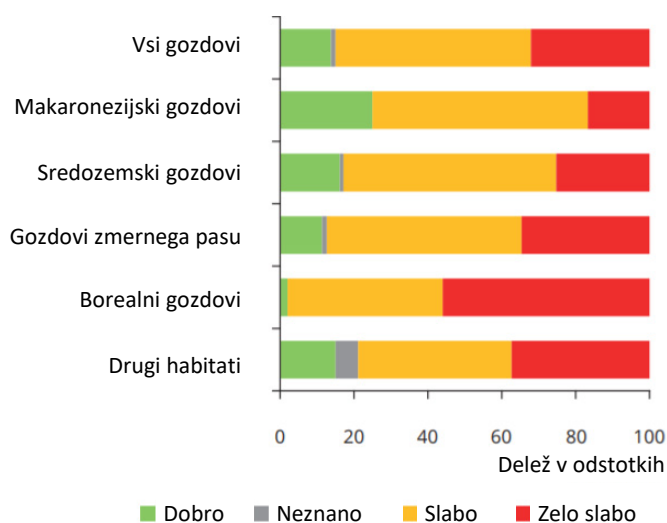
04 V poročilu o stanju evropskih gozdov za leto 2020³ je bilo ugotovljeno, da se stanje evropskih gozdov v povprečju slabša. Druga poročila in podatki držav članic potrjujejo, da stanje ohranjenosti gozdov upada. Evropska agencija za okolje v poročilu *State of nature in the EU* za obdobje 2013–2018⁴ obravnava stanje ohranjenosti gozdnih habitatov in vrst, zaščitениh v okviru direktiv o pticah in habitatih. Če se upoštevajo vsi gozdovi, je njihovo stanje najpogosteje slabo (54 %) ali zelo slabo (31 %), najredkeje pa dobro (14 %) (na [sliki 2](#) je razčlenitev po gozdnih regijah).

² *State of Europe's Forests 2020*. Forest Europe.

³ *State of Europe's Forests 2020*. Forest Europe.

⁴ Poročilo EEA št. 10/2020.

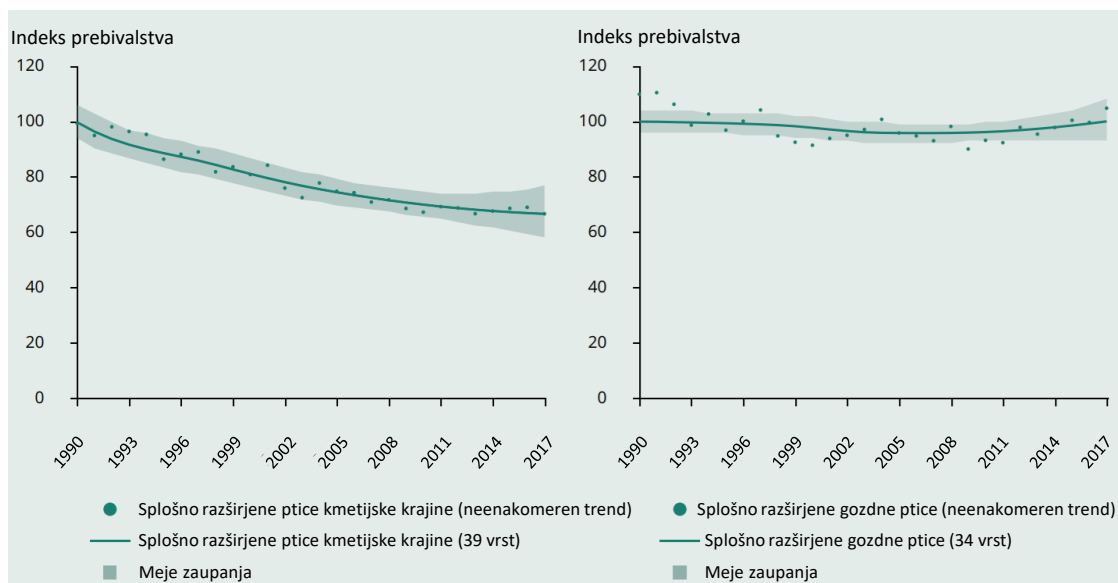
Slika 2 – Stanje ohranjenosti gozdov po regijah leta 2018



© EEA, 2020, poročilo EEA št. 10/2020 na podlagi poročil držav članic v skladu s členom 17 direktive o habitatih in deleža ocen EU

05 V nekaterih elementih stopenj biotske raznovrstnosti v gozdovih je stanje je bolj pozitivno: indeks splošno razširjenih gozdnih ptic se je v EU od leta 1990 do leta 2011 zmanjšal za 3 %, vendar se je od takrat spet povečal (glej [slika 3](#)).

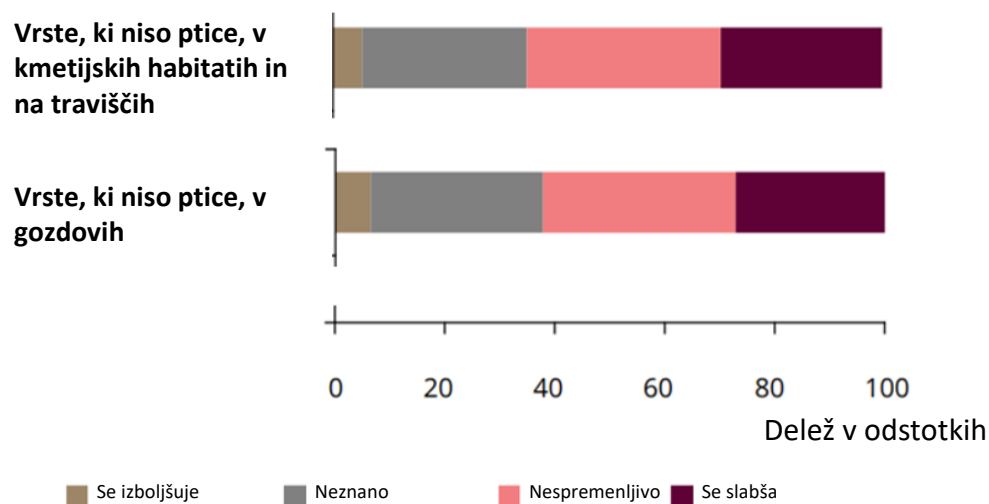
Slika 3 – Indeks ptic odraža boljše rezultate v gozdovih kot na kmetijskih zemljiščih



© EEA, 2020, poročilo EEA št. 10/2020

06 Iz trendov pri gozdnih vrstah, ki niso ptice, je le pri 6 % razvidno izboljšanje, pri 27 % pa poslabšanje (glej [slika 4](#)).

Slika 4 – Podobni trendi pri gozdnih in negozdnih vrstah, ki niso ptice



© EEA, 2020, poročilo EEA št. 10/2020

Globalni ukrepi in ukrepi EU za gozdove

07 Mednarodne zaveze EU na tem področju so Konvencija OZN o biotski raznovrstnosti in agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 s ciljem trajnostnega razvoja 15 (glej [okvir 1](#)).

Okvir 1 – Ciljne vrednosti v zvezi z biotsko raznovrstnostjo v gozdovih, določene v okviru mednarodnih zavez



Ciljna vrednost 5

Do leta 2020 vsaj za polovico zmanjšati stopnjo izgube vseh naravnih habitatov, vključno z gozdovi, in jo po možnosti zmanjšati skoraj na nič ter bistveno zmanjšati degradacijo in drobljenje.

Ciljna vrednost 7

Do leta 2020 se območja s kmetijstvom, akvakulturo in gozdarstvom upravljajo trajnostno, s čimer se zagotovi ohranjanje biotske raznovrstnosti.



Cilj trajnostnega razvoja 15

Zaščititi in obnoviti kopenske ekosisteme ter spodbujati njihovo trajnostno rabo, trajnostno gospodariti z gozdovi, boriti se proti dezertifikaciji, zaustaviti degradacijo zemljišč in odpraviti njene posledice ter zaustaviti izgubo biotske raznovrstnosti.

08 Druge mednarodne konvencije, ki so relevantne za gozdove, so osredotočene na biotsko raznovrstnost, podnebne spremembe in dezertifikacijo. Med njimi sta tudi Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) in Konvencija Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji. Ministrska konferenca o varstvu gozdov v Evropi, znana tudi kot Forest Europe, je prostovoljni politični proces na visoki ravni, namenjen spodbujanju medvladnega dialoga in sodelovanja na področju politik, povezanih z gozdovi, v celotni Evropi. V okviru tega procesa se razvijajo skupne strategije za njegovih 47 podpisnic (46 držav in EU) za zaščito in trajnostno gospodarjenje z gozdovi.

09 V členu 3 Pogodbe EU je določeno, da si mora EU prizadevati za trajnostni razvoj Evrope, ki med drugim temelji na visoki ravni varstva okolja in izboljšanju kakovosti okolja. Na gozdove vpliva več politik EU. Gospodarjenje, ohranjanje, prilagajanje podnebnim spremembam in trajnostna raba gozdov so eden od ključnih ciljev razvoja podeželja v okviru skupne kmetijske politike ter politik na področju okolja, podnebnih sprememb, trgovine in raziskav notranjega trga, industrije in energetike (glej [slika 5](#)).

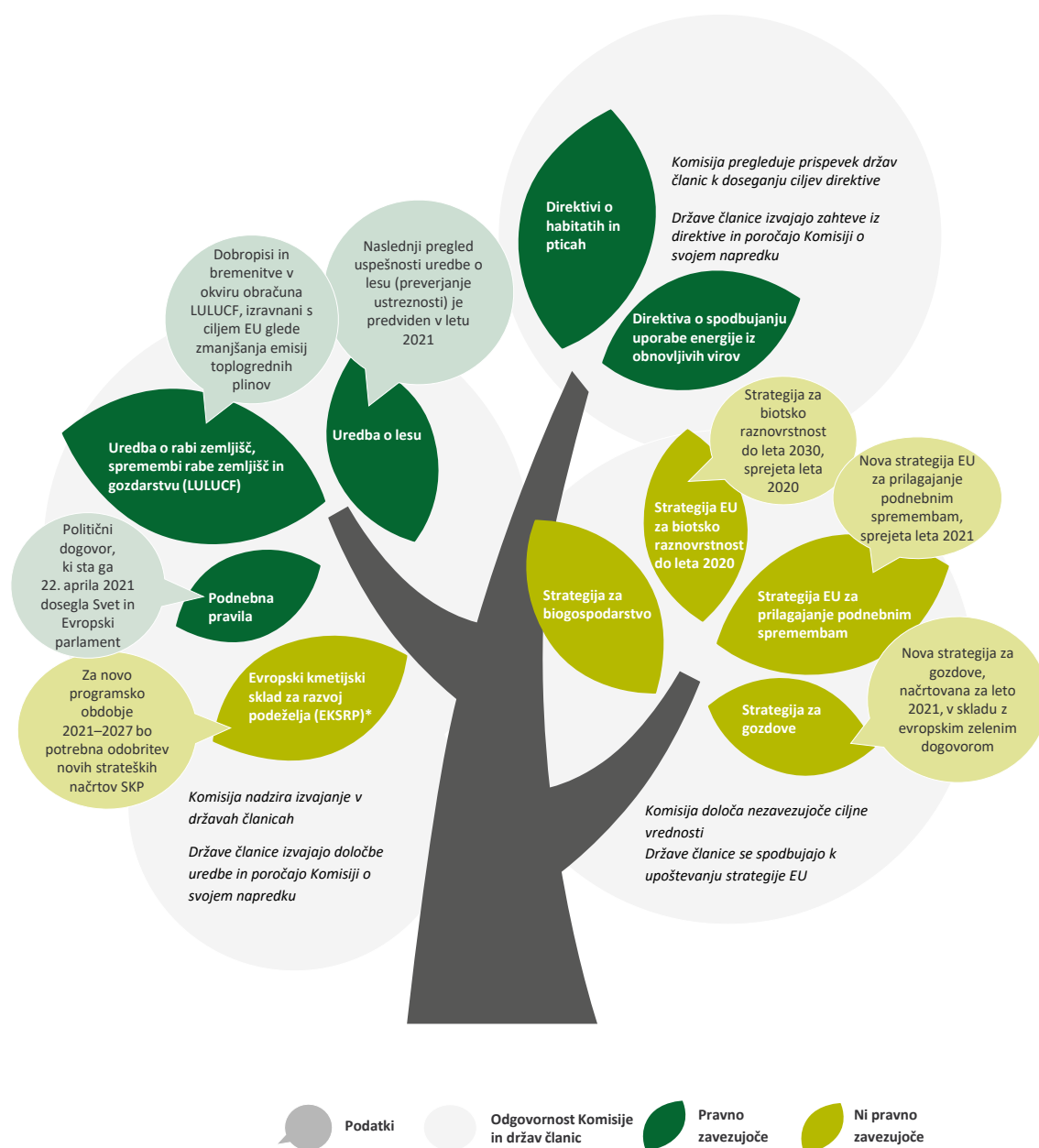
Slika 5 – Katere politike vplivajo na gozdove EU?



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila *European forest ecosystems – State and trends* (EEA, 2015)

10 Vsako od teh področij ima drugačen sklop orodij: zakonodajo, nezavezujoče dokumente politike (npr. strategije in smernice) in subvencije iz proračuna EU. Financiranje EU na tem področju običajno skupaj upravljajo Komisija in države članice (npr. razvoj podeželja). Na [sliki 6](#) so povzete glavne značilnosti strategij in shem, povezanih z gozdovi EU, vključno z vlogami in odgovornostmi glavnih akterjev.

Slika 6 – Glavni instrumenti EU za obravnavo biotske raznovrstnosti in podnebnih sprememb v gozdovih



* Obveznosti EKSRP veljajo samo za prejemnike sredstev EKSRP.

Vir: Evropsko računsko sodišče

11 Komisija je leta 2013 objavila strategijo EU za gozdove in gozdarski sektor za obdobje 2014–2020⁵ kot okvir za celotno oblikovanje politik EU na področju gozdov, vključno z razvojem podeželja, okoljsko in podnebno politiko. V **okviru 2** so prikazani cilji strategije za leto 2020. Komisija načrtuje, da bo leta 2021 objavila novo strategijo.

Okvir 2 – Cilji gozdarske strategije do leta 2020

Zagotoviti in dokazati, da se z vsemi gozdovi v EU gospodari v skladu z načeli trajnostnega gospodarjenja z gozdovi in da je prispevek EU k spodbujanju trajnostnega gospodarjenja z gozdovi in zmanjšanju krčenja gozdov na globalni ravni okrepljen, torej:

- prispevati k uravnoteženju različnih funkcij gozda, zadovoljevanju povpraševanja in zagotavljanju ključnih ekosistemskih storitev,
- zagotoviti podlago, ki omogoča, da sta gozdarstvo in celotna vrednostna veriga gozdov konkurenčna in da aktivno prispevata h gospodarstvu, ki temelji na rabi biomase.

12 EU ni določila specifičnih ciljev ali ciljnih vrednosti za biotsko raznovrstnost gozdov ali zdravstveno stanje gozdov. Kljub temu so v naslednjih splošnih ciljih obravnavani tudi gozdovi:

- namen direktiv o habitatih⁶ in pticah⁷ je ohranjati ali obnavljati ugodno stanje ohranjenosti naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti⁸ ter varovati vse vrste prostoživečih ptic, ki so naravno prisotne v EU. Približno 50 % območij Natura 2000 pokrivajo gozdovi,
- cilj strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020⁹ v skladu z obveznostmi EU iz Konvencije ZN o biološki raznovrstnosti (glej odstavke **07**) je zaustaviti izgubo biotske raznovrstnosti in slabšanje ekosistemskih storitev v EU do leta 2020 in jih,

⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: [Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor](#), COM(2013) 659 final.

⁶ Direktiva Sveta 92/43/EGS (UL L 206, 22.7.1992, str. 7–50).

⁷ Direktiva 2009/147/ES (UL L 20, 26.1.2010, str. 7–25).

⁸ Člena 2 in 3 Direktive 92/43/EGS ter člen 1 Direktive 2009/147/EGS.

⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: [Naše življenjsko zavarovanje, naš naravni kapital: strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020](#), COM(2011) 244 final.

kolikor je mogoče, obnoviti ter obenem povečati prispevek EU k preprečevanju svetovne izgube biotske raznovrstnosti,

- v strategiji EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030¹⁰ je navedeno, da bo „Komisija od držav članic zahtevala dvig ravni izvajanja obstoječe zakonodaje v okviru jasno določenih rokov in jih pri tem tudi podpirala. Od držav članic bo zlasti zahtevala, naj zagotovijo, da se trendi in stanje ohranjanja vseh zavarovanih habitatov in vrst do leta 2030 ne poslabšajo. Poleg tega bodo morale države članice zagotoviti, da bo vsaj 30 % vrst in habitatov, ki zdaj niso v ugodnem stanju, v navedeni kategoriji ali da bodo vsaj izkazovali močan pozitiven trend.“ Cilj strategije je tudi opredeliti, evidentirati, spremljati in strogo varovati vse preostale prvotne in starorasle gozde.

13 Ena od ključnih ciljnih vrednosti strategije za biotsko raznovrstnost je bila do leta 2020 obnoviti vsaj 15 % poslabšanih ekosistemskih storitev v EU. Komisija je leta 2015 ocenila¹¹, da ni bilo zadostnega napredka in da trend slabšanja ekosistemov in storitev še ni bil zaustavljen. Komisija je leta 2020 objavila tudi poročilo¹² o stanju ekosistemskih storitev, vključno s specifičnimi informacijami o gozdnih ekosistemih. Iz poročila je razvidno, da so se kazalniki strukturnih pogojev (biomasa, odmrl les) od leta 2010 izboljšali, vendar se nekateri ključni kazalniki degradacije, kot je osutost drevesnih krošenj, še naprej slabšajo. Komisija ugotavlja, da je stanje gozdov EU na splošno slabo.

Politika razvoja podeželja je največji vir financiranja EU za gozdove

14 V strategiji EU za gozdove do leta 2020 je Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) opredeljen kot osnova za sredstva, saj je pomenil 90 % celotnega financiranja gozdarstva EU. Drugi viri financiranja EU vključujejo program LIFE, financiranje raziskav v okviru programa Obzorje 2020, Evropski sklad za regionalni razvoj, Kohezijski sklad in finančni mehanizem EIB za naravni kapital.

¹⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: *Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030: Vračanje narave v naša življenja*, COM(2020) 380 final.

¹¹ *Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020*.

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

15 Poraba za razvoj podeželja je na voljo za podporo dvema gozdarskima ukrepoma, ki sta osredotočena na ustvarjanje gozdnih površin in podpiranje obstoječih gozdnih površin (glej [sliko 7](#)).

Slika 7 – Gozdarski ukrepi za razvoj podeželja

 Ukrep 8 Naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov za preživetje	 Ukrep 15 Gozdarsko-okoljske in podnebne storitve ter ohranjanje gozdov
• 8.1 Podpora za pogozdovanje/ustvarjanje drugih gozdnih zemljišč • 8.2 Vzpostavitev, regeneracija ali obnova kmetijsko-gozdarskih sistemov • 8.3–8.4 Preprečevanje in odprava škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov ter naravnih nesreč in katastrofičnih dogodkov • 8.5 Naložbe za izboljšanje odpornosti in okoljske vrednosti gozdnih ekosistemov • 8.6 Naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdnih proizvodov	• 15.1 Plačilo gozdarsko-okoljskih in podnebnih obveznosti • 15.2 Podpora za ohranjanje in krepitev gozdnih genskih virov

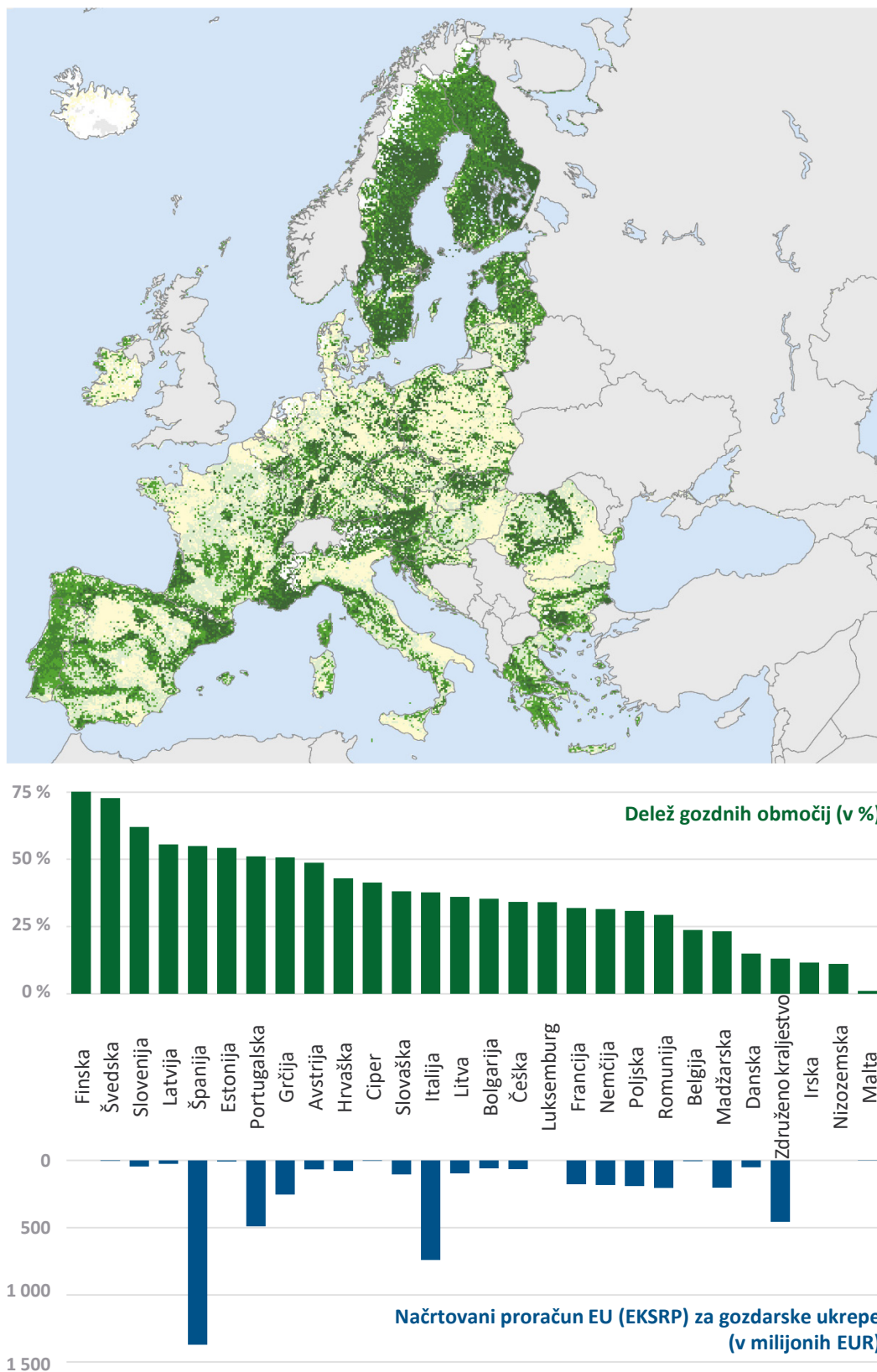
Vir: členi 21–26 in 34 Uredbe (EU) št. 1305/2013 in člen 1(9)(a) Uredbe (EU) 2017/2393

16 Na gozdove lahko vpliva tudi več drugih ukrepov za razvoj podeželja. Gozdnim območjem lahko na primer koristijo plačila v okviru programa Natura 2000. Nadaljnji primeri podukrepov v okviru drugih ukrepov vključujejo storitve gozdarskega svetovanja, naložbe v infrastrukturo za razvoj in prilagoditev gozdarstva ter podporo za pripravo načrtov za gospodarjenje z gozdovi.

17 Države članice se lahko odločijo, ali bodo v svoje programe razvoja podeželja vključile gozdarske ukrepe in kako bodo te izkoristile v podporo gozdovom. V svojih programih razvoja podeželja določijo posebne gozdarske zahteve. 24 držav članic je za dva gozdarska ukrepa za obdobje 2014–2020¹³ dodelilo skupno 4 890 milijonov EUR sredstev EU (glej [sliko 8](#)), do konca leta 2020 pa so te države porabile 49 % teh sredstev. Finska, Irska, Luksemburg in Nizozemska v svojih programih razvoja podeželja gozdarskim ukrepom niso dodelile sredstev. Komisija v okviru drugih ukrepov ne spremlja gozdarskih odhodkov.

¹³ Na podlagi podatkov Komisije iz prvih odobrenih programov razvoja podeželja.

Slika 8 – Gozdne površine in načrtovana sredstva EU za gozdarske ukrepe



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zemljevida Evropske agencije za okolje, ustvarjenega 12. novembra 2009 in nazadnje spremenjenega 28. oktobra 2015, podatkov o stanju evropskih gozdov za leto 2015 in podatkov Komisije iz prvih odobrenih programov razvoja podeželja za obdobje 2014–2020

18 Komisija je pri vrednotenju gozdarskih ukrepov iz leta 2017¹⁴ prišla do zaključka, da je bil učinek podpore za razvoj podeželja za gozdove na splošno pozitiven in bi lahko znatno prispeval k doseganju gospodarskih, okoljskih in družbenih koristi. Ugotovila je, da je bil učinek podpore za preprečevanje in odpravo škode v gozdovih najpomembnejši, saj je bilo med letoma 2007 in 2013 podprtih približno 10 milijonov hektarov (5 % gozdov EU). V okviru podpore za pogozdovanje je bilo v obdobju 2007–2013 zasajenih 287 490 hektarov novih gozdov (približno 0,2 % gozdov EU).

¹⁴ Evropska komisija: *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development*. Končno poročilo. Alliance Environment EEIG. September 2017.

Obseg revizije in revizijski pristop

19 Sodišče je preučilo, ali se z ukrepi EU podpira varstvo biotske raznovrstnosti in obravnavajo podnebne spremembe v gozdovih EU. Preučilo je (a) učinek ukrepov Komisije v več ključnih okoljskih in podnebnih politikah ter (b) posebni učinek gozdarskih ukrepov, financiranih v okviru razvoja podeželja EU.

20 V obseg revizije so bili zajeti gozdovi EU, Sodišče pa se je osredotočilo na ključna področja EU, navedena na [sliki 6](#). Sodišče je v okviru uredbe EU o lesu preučilo izključno spremljanje domačega lesa.

21 Da bi Sodišče zbralo in ocenilo dokaze, je:

- preučilo ustrezno zakonodajo EU, strategije, predloge in smernice Komisije ter poročila, ki so relevantna za biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe v gozdovih EU, direktivi o habitatih in pticah (Natura 2000) ter uredbo EU o lesu,
- imelo posvet s strokovnjaki pri Komisiji in pregledalo dokumentacijo treh držav članic, izbranih na podlagi pomembnosti odhodkov za gozdarske ukrepe za razvoj podeželja in raznolikosti njihovih vrst gozdov, in sicer Nemčije (Mecklenburg-Predpomorjanska in Saška-Anhalt), Španije (Kastilja in Manča ter Asturija) in Poljske. Zaradi omejitev potovanj zaradi pandemije COVID-19 je lahko Sodišče obisk na kraju samem izvedlo le v Nemčiji (kjer je obiskalo projekte, ki jih financira EU),
- analiziralo podatke o odhodkih za biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe v gozdovih EU, ki jih sofinancira EKSRRP,
- organiziralo skupino strokovnjakov, da bi pridobilo dodatno znanje na nekaterih področjih in ocenilo svoje predhodne revizijske ugotovitve,
- vsem državam članicam poslalo vprašalnik v zvezi s 35 programi razvoja podeželja, da bi zbralo informacije in dokaze o njihovem izvajanju gozdarskih podukrepov EKSRRP, zlasti o tem, koliko so ti podukrepi prispevali k varstvu biotske raznovrstnosti ter blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje.

22 V tej reviziji je zajeto obdobje 2014–2020, tj. programsko obdobje za najnovejši večletni finančni okvir. Sodišče je upoštevalo tudi zakonodajne predloge Komisije za skupno kmetijsko politiko (SKP) za novo programsko obdobje (2021–2027).

23 Sodišče želi s tem poročilom olajšati razprave o politikah, ki vplivajo na gozdove EU, in prispevati k vzpostavitvi SKP za obdobje 2021–2027, novi strategiji EU za gozdove, razvoju in izvajanju predlaganih evropskih podnebnih pravil, novi strategiji EU za prilagajanje ter upoštevanju uredbe EU o lesu.

Opažanja

Ključne politike EU imajo pozitiven, vendar omejen vpliv na gozdove

24 Večina okoljskih in podnebnih politik EU ima vpliv na gozdove. Sodišče je preučilo, ali se je s ključnimi okoljskimi in podnebnimi politikami EU spodbujala biotska raznovrstnost in ali so se obravnavale podnebne spremembe v gozdovih v skladu z mednarodnimi ciljnim vrednostmi in ciljnim vrednostmi EU za varstvo gozdov.

EU delno ščiti biotsko raznovrstnost v svojih gozdovih

25 EU je podprla mednarodne sporazume (glej odstavek [07](#)), zato mora upoštevati več ciljnih vrednosti, ki so neposredno povezane z biotsko raznovrstnostjo v gozdovih. Poleg tega je v Pogodbi EU določeno, da si mora EU prizadevati za trajnostni razvoj Evrope, ki med drugim temelji na visoki ravni varstva okolja in izboljšanju kakovosti okolja.

26 Glavne okoljske določbe EU o biotski raznovrstnosti so določene v direktivah o habitatih in pticah. V skladu z direktivama morajo države članice varovati habitate z določitvijo območij, znanih kot Natura 2000, in opredelitvijo ohranitvenih ukrepov za ohranitev ali obnovitev njihovega stanja. Natura 2000 zajema približno 23 %¹⁵ gozdov EU. V območjih Natura 2000 so zaščiteni naslednji gozdovi (glej [sliko 9](#)):

- gozdovi s habitatnimi tipi, ki ustrezajo tistim iz Priloge I direktive o habitatih,
- vsak gozd, ki se nahaja na območjih Natura 2000 in v katerem živijo vrste, ki so navedene v Prilogi II direktive o habitatih ali/in Prilogi I direktive o pticah.

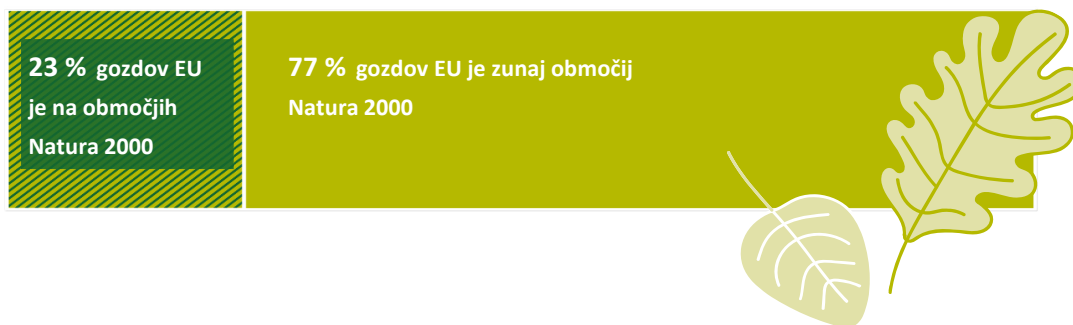
27 Poleg tega obstajajo specifične določbe o varstvu vrst¹⁶, ki se uporabljajo na celotnem ozemlju držav članic. Te določbe se nanašajo na zaščito npr. mest za počitek, razmnoževanje in gnezdenje. Vendar je v praksi težko določiti gozdno območje, na katerega se te določbe nanašajo. V skladu z direktivo o okoljski odgovornosti, ki se uporablja za gozdne habitatne tipe iz Priloge I in gozdne habitate zaščitene vrste zunaj

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

¹⁶ Člen 5 [Direktive 2009/147/ES](#) ter člena 12 in 13 [Direktive 92/43/EGS](#).

območja Natura 2000, so izvajalci nezakonite sečnje odgovorni za obnovitev habitata na podlagi škode, ki jo povzročijo.

Slika 9 – Odstotek gozdov EU na območjih Natura 2000 in zunaj njih



Vir: Evropsko računsko sodišče

28 Komisija v okviru strategije EU za biotsko raznovrstnost¹⁷, ki se uporablja na območjih Natura 2000 in zunaj njih, v smernicah in priporočilih določi nezavezujoče ciljne vrednosti (glej odstavek **12**).

29 Sodišče je leta 2017¹⁸ poudarilo številne slabosti pri upravljanju območij Natura 2000. Zlasti je ugotovilo, da so države članice ohranitvene ukrepe prepogosto sprejemale z zamudo ali jih neustrezno opredeljevale. Ohranitveni ukrepi, ki so potrebni za ohranjanje ali obnovitev stanja habitatov ter njihovih rastlinskih in živalskih vrst, morajo biti sprejeti pravočasno in biti dovolj specifični, da jih je mogoče uspešno izvajati. Sodišče je pri tej reviziji pregledalo 15 načrtov upravljanja območij Natura 2000, ki so vključevali gozdna območja, in ugotovilo, da jih 14 ni vsebovalo specifičnih ohranitvenih ukrepov (glej **okvir 3**). Zunanji ocenjevalci, ki jih je najela Komisija, so ugotovili, da je kakovost ohranitvenih ukrepov pogosto slaba.

¹⁷ Za navedeni strategiji glej opombi ⁹ in ¹⁰.

¹⁸ Posebno poročilo št. 1/2017 – [Za izkoriščanje celotnega potenciala omrežja Natura 2000 je potrebnih več prizadevanj](#).

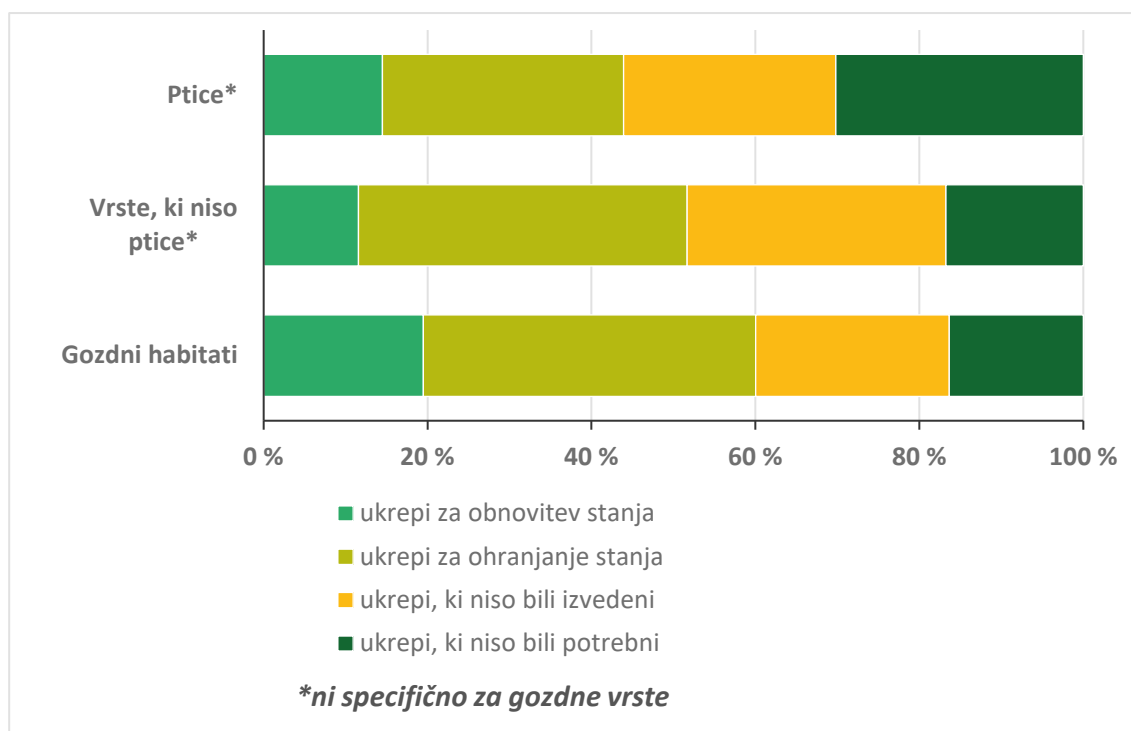
Okvir 3 – Primeri nespecifičnih ohranitvenih ukrepov

V Španiji so organi ugotovili, da zaradi slabih stikov med kmetijskimi in ohranitvenimi upravami načrti upravljanja v praksi pogosto ne vsebujejo specifičnih ohranitvenih ukrepov.

Na Poljskem so štirje od petih programov nalog za ohranjanje, ki jih je Sodišče pregledalo, vsebovali cilje in ciljne vrednosti, ki niso bili niti specifični niti merljivi.

30 Večina ocen habitatov, zaščitenih z direktivo, kaže na zelo slabo ali slabo stanje ohranjenosti (85 % – glej odstavek **04**) gozdov EU. Sodišče je ugotovilo, da je cilj večine ohranitvenih ukrepov ohranjanje in ne obnovitev stanja. Na **sliki 10** so prikazani ukrepi, sprejeti za ohranjanje ali obnovitev stanja gozdnih habitatov in vrst.

Slika 10 – Ukrepi za ohranjanje in obnovitev stanja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročanja držav članic v skladu s členom 12 direktive o pticah in členom 17 direktive o habitatih. Podatke sta zbrala EEA in ETC/BD

31 Komisija se s stanjem gozdov seznani prek informacij, ki jih sporočijo države članice (glej odstavek **04**). Informacije o neustreznem izvajanju ohranitvenih ukrepov v državah članicah prejme v okviru pritožb od npr. nevladnih organizacij in občasno od drugih virov, kot so preiskave kršitev na drugih področjih. Komisija je v obdobju 2014–2020 prejela več kot 900 pritožb v zvezi z uporabo direktiv o habitatih in pticah.

32 Kadar Komisija izve, da država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti iz obeh direktiv, lahko začne postopek za ugotavljanje kršitev (glej primer v [okviru 4](#)). Januarja 2021 je bilo še vedno odprtih 13 postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi z neobstojem ali nezadostno kakovostjo ohranitvenih ukrepov za posebna ohranitvena območja v skladu z direktivo o habitatih.

Okvir 4 – Varstvo starih gozdov na Poljskem

Komisija je leta 2007 v skladu z direktivo o habitatih odobrila določitev območja Natura 2000 Puszcza Białowieska kot območje, pomembno za Skupnost. Območje je v skladu z direktivo o pticah določeno tudi kot posebno varstveno območje za ptice. Po mnenju Komisije je Puszcza Białowieska eden najbolje ohranjenih naravnih gozdov v Evropi, za katerega je značilna prisotnost številnih starih dreves, zlasti nekaterih, ki so stara 100 let ali več.

Poljski minister za okolje je leta 2016 za obdobje 2012–2021 odobril skoraj trikratno povečanje pridobivanja lesa na gozdnem območju Białowieża ter dejavnosti gospodarjenja z gozdovi na območjih, na katerih so bile prej vse intervencije prepovedane. Komisija je bila o tem seznanjena v okviru pritožbe osmih nevladnih organizacij in javno dostopnih informacij. Poljska vlada je trdila, da je bilo delo potrebno za zaustavitev širjenja osmerozobega smrekovega lubadarja.

Komisija je menila, da je trditev Poljske neutemeljena, zato je 20. julija 2017 na Sodišče Evropske unije vložila tožbo, da bi to ugotovilo, da Poljska ni izpolnila svojih obveznosti iz direktiv o habitatih in pticah. Sodišče Evropske unije je 17. aprila 2018 razsodilo v prid Komisiji.

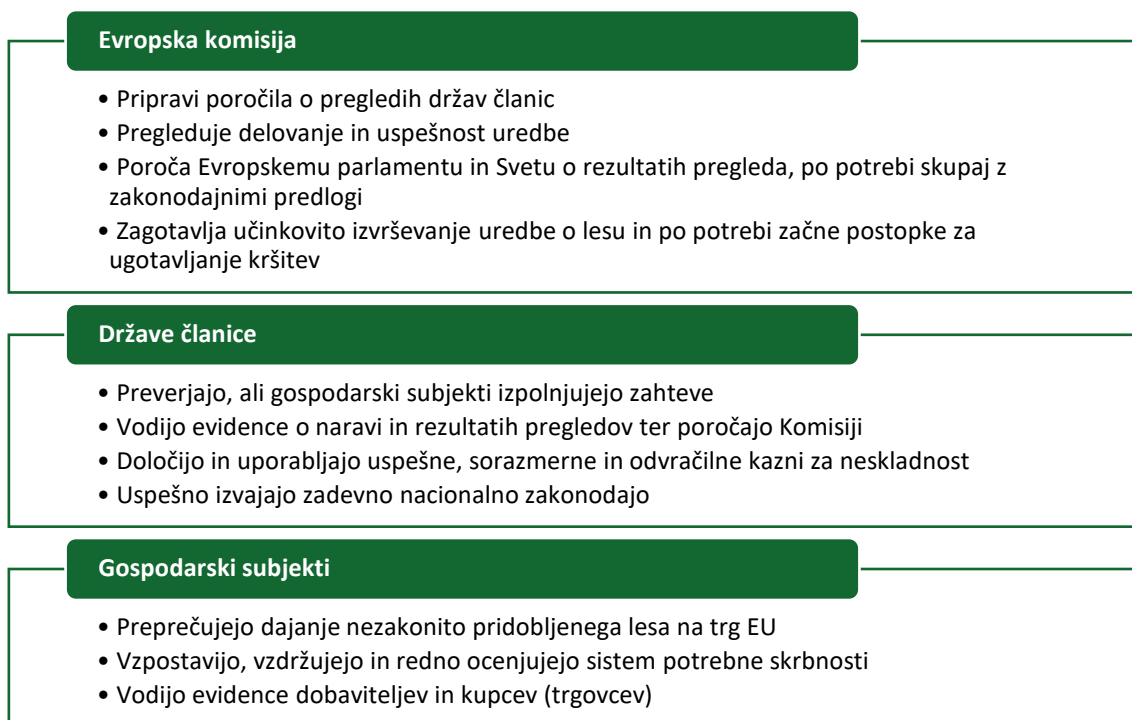
V EU obstaja zakonodaja, v kateri se obravnava nezakonita sečnja, vendar se ta praksa še vedno izvaja

33 Z uredbo EU o lesu¹⁹ se prepoveduje dajanje nezakonito pridobljenega lesa in lesnih proizvodov na trg EU. Nezakonita sečnja na splošno pomeni vsako nezakonito prakso v zvezi s pridobivanjem lesa in lesnih proizvodov ali trgovanjem z njimi. Vsaka država članica ima svoja pravila za pridobivanje lesa, v katerih je opredeljeno, v katerih primerih je les pridobljen nezakonito.

¹⁹ Uredba (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode.

34 V skladu z uredbo o lesu morajo gospodarski subjekti ravnati s potrebno skrbnostjo, da bi zmanjšali tveganje za to, da bi nezakonito pridobljen les prišel na trg. V ta namen morajo zbirati informacije o vrsti lesa, državi, v kateri je bil les pridobljen, dobavni verigi in skladnosti s pravili, oceniti vsa tveganja in po potrebi sprejeti popravljalne ukrepe. Komisija, države članice in gospodarski subjekti v gozdarstvu imajo pri izvajanju uredbe o lesu v praksi vsak svojo vlogo. Njihove odgovornosti so opisane na [sliki 11](#).

Slika 11 – Ključne odgovornosti v okviru uredbe EU o lesu



Vir: Evropsko računsko sodišče

35 Komisija je leta 2016 pregledala uspešnost uredbe o lesu in pri tem zajela prvi dve leti (od marca 2013 do marca 2015) izvajanja uredbe v državah članicah²⁰. Takrat je Komisija navedla, da je še prezgodaj za ugotovitev, ali se je z uredbo preprečilo, da bi nezakonito pridobljen les prišel na trg. Komisija je leta 2020 objavila poročilo o pregledih držav članic na podlagi te uredbe²¹. V poročilu je navedeno, da so vse države članice izpolnjevale formalne zahteve uredbe. Komisija je prišla do zaključka, da so kljub napredku potrebna stalna prizadevanja za zagotovitev doslednega in uspešnega izvajanja uredbe v praksi v vseh državah članicah. Ugotovila je, da je število pregledov

²⁰ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. COM(2016) 74 final.

²¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Dvoletno poročilo za obdobje od marca 2017 do februarja 2019, uredba EU o lesu. COM(2020) 629 final.

ostalo nizko v primerjavi s številom gospodarskih subjektov, in dvomila, da bodo imeli ti redki pregledi odvrtačilni učinek. Po navedbah v poročilu je bilo v 21 državah članicah po ocenah 3 042 884 domačih gospodarskih subjektov, v dveletnem poročevalskem obdobju pa je bilo opravljenih 13 078 (0,43 %) pregledov. Naslednji pregled uspešnosti uredbe o lesu, skupaj s preverjanjem ustreznosti, je predviden decembra 2021.

36 Komisija je odgovorna za pregled delovanja in uspešnosti uredbe o lesu. Glavni vir informacij za preglede Sodišča je poročanje države članice. V skladu z uredbo o lesu morajo države članice dati na voljo informacije o uporabi uredbe, Komisija pa lahko z izvedbenim aktom določi obliko in postopek. Komisija ni izdala izvedbenega akta, ampak je vzpostavila spletni sistem poročanja za standardizirano zbiranje informacij o pregledih držav članic. Poročanje je osredotočeno na merila tveganja za izbor gospodarskih subjektov, število pregledov, čas, potreben za preglede, vrsto evidentiranih informacij in kazni. Poročanje v skladu z uredbo o lesu ne zagotavlja informacij, s katerimi lahko Komisija analizira kakovost dejavnosti spremljanja, ki jih izvajajo države članice, nacionalna pravila, v katerih je opredeljena nezakonita sečnja, ali postopke, ki se uporabljajo za preglede. Prav tako od držav članic ne zahteva, da svoje odgovore utemeljijo z dokazili, na podlagi katerih bi lahko preverila točnost ali popolnost informacij.

37 Sodišče je pregledalo nacionalne postopke za preverjanje sečnje domačih gozdov v Nemčiji, Španiji in na Poljskem, da bi ocenilo vsebino in obseg pregledov ter potrdilo pomen vloge Komisije pri spremljanju. Sodišče je ugotovilo, da se s postopkovnimi slabostmi in manjkajočimi pregledi zmanjšuje uspešnost uredbe o lesu v praksi (za Poljsko glej [okvir 4](#), za Nemčijo in Španijo pa [okvir 5](#)).

Okvir 5 – Slabosti pri izvajanju v državi članici

Dežela Saška-Anhalt (Nemčija) preverja domače gospodarske subjekte predvsem v skladu z zakonom o gozdarstvu in zakonom o varstvu narave. Nima pravil in postopkov za preglede, ki temeljijo na uredbi o lesu, zato v skladu z njo ni preverjala domačih gospodarskih subjektov.

Dežela Mecklenburg-Predpomorjanska (Nemčija) evidentira preglede domačih gospodarskih subjektov le, če tretje osebe ali organi prijavijo morebitne kršitve.

Asturija (Španija) je v obdobju 2016–2019 preverila 12 domačih gospodarskih subjektov, v letih 2017 in 2018 pa nobenega. Asturijski organi so pojasnili, da takrat niso imeli seznama gospodarskih subjektov, za katere velja uredba.

38 Komisija se redno sestaja s skupino strokovnjakov iz organov držav članic, da bi izmenjala informacije o pomanjkljivostih, razkritih s pregledi, ter o kaznih, najboljših praksah in pridobljenih izkušnjah. V okviru pritožb prejme tudi informacije o morebitnih kršitvah. Od leta 2017 je prejela osem pritožb v zvezi z neizvajanjem uredbe in v zvezi z njimi nadalje ukrepala. Če meni, da država članica morda ne izvaja ustrezno uredbe o lesu, lahko zahteva več informacij ali začne postopek za ugotavljanje kršitev. Doslej so se postopki za ugotavljanje kršitev nanašali na neobstoje pravil in neizvedbo pregledov v državi članici ter v enem primeru na neuspešnost pregledov (glej [okvir 6](#)).

39 V nedavni študiji Komisije²² je bilo ugotovljeno, da se lahko za odkrivanje nezakonite sečnje uporabi daljinsko zaznavanje. Daljinsko zaznavanje – običajno uporaba fotografij iz zraka in satelitskih podatkov – je močno orodje za spremljanje, saj je stroškovno učinkovito in omogoča pokrivanje velikih območij. Da se lahko razlikuje med zakonito in nezakonito sečnjo, je treba podatke, pridobljene z daljinskim zaznavanjem, kombinirati z evidencami o sečnji ter informacijami o zaščitениh območjih in mejah koncesij. Komisija za spremljanje nezakonite sečnje v EU na splošno ni uporabljala daljinskega zaznavanja. Ta pristop je uporabila za zbiranje informacij o treh kršitvah v okviru direktiv o habitatih in pticah, pri čemer je eden od teh postopkov za ugotavljanje kršitev vključeval tudi nezakonito sečnjo (glej [okvir 6](#)).

Okvir 6 – Daljinsko zaznavanje kot orodje za izvajanje

Komisija je leta 2020 proti Romuniji začela postopek ugotavljanja kršitev v zvezi z nezakonito sečnjo²³. Po mnenju Komisije romunski organi niso ustrezno preverjali gospodarskih subjektov ali izvajali ustreznih sankcij. Poleg tega so odobrili sečnjo, ne da bi pred tem ocenili vpliv na zavarovane habitate, kot se zahteva skladno z direktivo o habitatih.

Komisija je analizirala in kombinirala z daljinskim zaznavanjem Zemlje pridobljene informacije, zemljevide in geografsko označene fotografije, da bi zbrala dokaze o nezakoniti sečnji v Romuniji. Ugotovila je, da je zaradi sečnje na več območjih Natura 2000 prišlo do izgube zavarovanih gozdnih habitatov in resnih motenj pri vrstah.

²² Študija z naslovom *Monitoring of Forests through Remote Sensing*. Končno poročilo. C. Atzberger in drugi, za Komisijo, oktober 2020.

²³ Evropska komisija: Sklepi o kršitvah. Julij 2020.

EU sprejema ukrepe za vključitev gozdov v svoje politike, povezane s podnebnimi spremembami

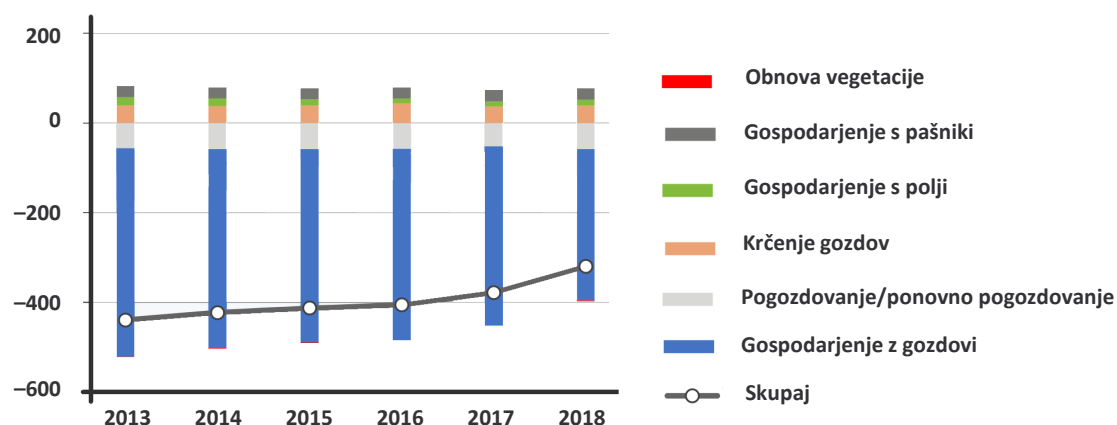
40 Gozdovi lahko znatno prispevajo k odstranjevanju toplogrednih plinov iz ozračja. Komisija je septembra 2020 predlagala povečanje ciljne vrednosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2030 z vsaj 40 % na vsaj 55 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. Svet je ta predlog podprl decembra 2020. Nova ciljna vrednost zajema emisije toplogrednih plinov in odvzeme z vseh vrst rabe zemljišč, vključno z gozdovi. V skladu z uredbo o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu (LULUCF)²⁴ morajo države članice upoštevati pravilo o nepresežku emisij, na podlagi katerega se obračunane emisije toplogrednih plinov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč ali gozdarstva uravnotežijo z vsaj enakovrednim obračunanim odvzemom CO₂ iz ozračja v obdobju 2021–2030.

41 Iz podatkov iz zadnjih let je razviden upad v vrednostih ponorov ogljika v EU (glej [sliko 12](#)). V poročilu EU o napredku na področju podnebnih ukrepov iz leta 2020²⁵ je navedeno, da so se sporočeni neto odvzemi atmosferskega CO₂ med letoma 2013 in 2018 zmanjšali za 28 %. Sporočene emisije so emisije, evidentirane v predloženih evidencah UNFCCC, ki vključujejo vse emisije po virih in odvzeme po ponorih z zemljišč, s katerimi se gospodari. Po navedbah v poročilu EU o napredku na področju podnebnih ukrepov iz leta 2020 je bil glavni razlog za upad vrednosti ponorov povečanje stopenj pridobivanja lesa. Po mnenju Komisije je k zmanjšanju vrednosti ponorov prispevala tudi kombinacija drugih dejavnikov, vključno z naraščajočim deležem gozdov, ki dosežejo sečno zrelost, in povečanjem naravnih motenj, kot so napadi žuželk, nevihte, suše in gozdni požari.

²⁴ Uredba (EU) 2018/841 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 ter spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 in Sklepa št. 529/2013/EU.

²⁵ Poročilo EU o napredku na področju podnebnih ukrepov. Evropska komisija. November 2020.

Slika 12 – Neto emisije CO₂ in odvzemi, sporočeni UNFCCC, v EU-27



Opomba: Podatki ustrezajo neto odvzemu LULUCF v EU-27 iz dejavnosti, sporočenih v okviru drugega ciljnega obdobja Kjotskega protokola.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila Evropske komisije o napredku EU na področju podnebnih ukrepov iz novembra 2020

42 V skladu s sklepom o LULUCF²⁶ bi morali biti ukrepi za omejitev ali zmanjšanje emisij upoštevani v strateških dokumentih držav članic o gozdovih. Sodišče je pregledalo strategije petih držav članic/regij za gozdove. Ugotovilo je, da v strategiji Asturije (Španija) niso bili upoštevani ukrepi za blažitev podnebnih sprememb, da tri druge regije v Nemčiji in Španiji v svoje strategije niso vključile količinsko opredeljenih ciljnih vrednosti ali kazalnikov in da je bil le v poljski strategiji določen prispevek gozdov k blažitvi podnebnih sprememb (glej [okvir 7](#)).

²⁶ Sklep št. 529/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o pravilih za obračunavanje emisij in odvzemov toplogrednih plinov, ki nastanejo pri dejavnostih v zvezi z rabo zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom, ter informacijah o ukrepih v zvezi s temi dejavnostmi (UL L 165, 18.6.2013, str. 80–97).

Okvir 7 – Primeri dobrih in slabih praks za blažitev podnebnih sprememb v strategijah držav članic za gozdove

Poljski organi so opredelili ciljne vrednosti in kazalnike za gozdne površine, lesne zaloge in sekvestracijo ogljika. Poljska je od leta 2005 povečala gozdne površine za 259 000 hektarov.

V Španiji v načrtu z naslovom *Plan Forestal de Asturias*, ki je veljal v času revizije, niso bile opredeljene potrebe v zvezi z blažitvijo podnebnih sprememb in zato ni vključeval blažitvenih ukrepov. V načrtu ni obravnavana vloga gozdov kot ponorov ogljika in tudi ni omenjena potencialna vloga gozdov pri blažitvi podnebnih sprememb.

43 Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov²⁷ je eden ključnih elementov podnebne politike EU, saj je njen namen zmanjšanje emisij toplogrednih plinov s spodbujanjem porabe energije iz obnovljivih virov. V okviru ciljne vrednosti EU za energijo iz obnovljivih virov (20 % energije iz vseh virov skupaj do leta 2020) se je povečala poraba trdne biomase za energetske namene. Po podatkih iz poročila Skupnega raziskovalnega središča²⁸ se je leta 2018 48 % skupne lesne biomase v EU porabilo za energijo – leta 2010 je ta delež znašal 43 %.

44 V direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov za obdobje 2021–2030 je bila ciljna vrednost za delež energije iz obnovljivih virov povečana na 32 %. Poleg tega so bila za ublažitev napetosti med energetske politiko EU ter njenimi podnebnimi in okoljskimi politikami uvedena trajnostna merila za trdno biomaso. V skladu z direktivo mora Komisija do 31. januarja 2021 zagotoviti operative smernice o potrebnih dokazih za skladnost s temi merili. Glede na navedbe Komisije naj bi bile te smernice sprejete jeseni 2021. Države članice so morale do 30. junija 2021 direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo.

²⁷ Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21.12.2018, str. 82–209).

²⁸ Poročilo JRC za znanstveno podporo politiki: *Biomass production, supply, uses and flows in the European Union*, 2018.

45 Gozdovi imajo več funkcij in kot taki koristijo različnim ambicijam. Strategija EU za biogospodarstvo iz leta 2012²⁹, ki je bila posodobljena leta 2018³⁰, je bila pripravljena kot odziv na veliko ambicijo ocenitve vplivov več politik – vključno s politikami za energijo, podnebje, biotsko raznovrstnost in industrijo – ter določitve možnih kompromisov in dopolnjevanja med njimi. Posodobljena strategija vključuje ukrepe za razumevanje meja biogospodarstva – ekoloških omejitev za vzorce proizvodnje in potrošnje v EU. Razumevanje teh meja naj bi pripomoglo k spodbujanju dobrih praks, na primer v zvezi z rabo gozdov za pridobivanje energije. Delo na tem področju še poteka.

46 EU na področju prilagajanja podnebnim spremembam še ni sprejela zakonodaje, s katero bi določila ciljne vrednosti ali od držav članic zahtevala specifične ukrepe. Državam članicam ni treba izboljšati nezadovoljivih strategij za prilagajanje gozdov, saj ni pravnega okvira EU, v katerem bi bilo to določeno. Komisija je strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam pripravila že leta 2013³¹. Ta strategija ni bila posebej usmerjena v gozdove, Komisija pa še ni opredelila skupnih potreb in ciljnih vrednosti za ukrepe za prilagajanje podnebnim spremembam v gozdovih EU.

47 Raziskave o načinih prilagajanja gozdov podnebnim spremembam so omejene – na primer pri razumevanju soodvisnosti med podnebnimi spremembami in predvidenimi spremembami gozdne vegetacije. Ta vrzel v znanju se odraža v novi strategiji EU za prilagajanje³². Sodišče je pri pregledu strategij za podnebne spremembe v petih državah članicah/regijah, ki jih je izbralo za to revizijo, ugotovilo, da so te prispevale k omejenim količinsko opredeljenim ciljnim vrednostim in kazalnikom za konkretne ukrepe za prilagajanje (glej **okvir 8**).

²⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: [Inovacije za trajnostno rast: biogospodarstvo za Evropo](#), COM(2012) 60 final.

³⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: [Trajnostno biogospodarstvo za Evropo: krepitev povezave med gospodarstvom, družbo in okoljem](#), COM(2018) 673 final.

³¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: [Strategija Evropske unije za prilagajanje podnebnim spremembam](#), COM(2013) 216 final.

³² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: [Oblikovanje Evrope, odporne proti podnebnim spremembam – nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam](#), COM(2021) 82 final.

Okvir 8 – Nacionalni organi niso opredelili strategije za prilagajanje gozdov podnebnim spremembam

V akcijskem načrtu dežele Mecklenburg-Predpomerjanska z naslovom *Aktionsplan Klimaschutz 2019* so bila opisana območja z velikim potencialom za izboljšanje prilagajanja podnebnim spremembam, ki so bila podrobneje opisana v priloženem seznamu predlaganih ukrepov. Vendar pa izvajanje ukrepov z največjim potencialom ni bilo obvezno (roki in jasne dodelitve odgovornosti niso bili navedeni). V času revizije nobeden od teh ukrepov ni bil izveden.

Asturija je analizo specifičnih potreb v zvezi z ukrepi za prilagajanje podnebnim spremembam v gozdovih nazadnje izvedla leta 2001.

Z gozdarskimi ukrepi, ki jih je Sodišče preučilo, je bila zamujena priložnost za znatno izboljšanje biotske raznovrstnosti in boj proti podnebnim spremembam

48 Razvoj podeželja je glavni vir financiranja EU za gozdarstvo. Sodišče je preučilo povezavo med porabo za razvoj podeželja in zahtevo po trajnostnem gospodarjenju z gozdovi. Ocenilo je, koliko so ukrepi za razvoj podeželja prispevali k varstvu biotske raznovrstnosti ter blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. Preučilo je tudi, ali so Komisija in države članice dobro spremljale učinke gozdarskih ukrepov.

Pri porabi za razvoj podeželja, namenjeni gozdovom, je treba pripraviti načrte za gospodarjenje z gozdovi, vendar je njihova kakovost spremenljiva

49 V skladu z uredbo o razvoju podeželja je eden od pogojev za prejemanje finančnih sredstev za gozdarske ukrepe, ki se uporablja za gozdne posesti nad določeno velikostjo, ki jo določi vsaka država članica, predložitev „ustreznih informacij iz načrta za upravljanje gozdov ali enakovrednega načrta v skladu s trajnostnim upravljanjem gozdov“³³. V pravilih EU je trajnostno gospodarjenje z gozdovi opredeljeno s sklicevanjem na splošne smernice Forest Europe iz leta 1993³⁴. Za ugotovitev, ali je

³³ Člena 21 in 34 [Uredbe \(EU\) št. 1305/2013](#) (UL L 347, 20.12.2013, str. 487–548).

³⁴ Druga ministrska konferenca o varstvu gozdov v Evropi, 16.–17. junij 1993, Helsinki, Finska. [Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe](#).

načrt za gospodarjenje z gozdovi skladen z načeli trajnosti, ga je treba po mnenju Sodišča oceniti na podlagi jasnih gospodarskih, socialnih in okoljskih meril.

50 V okviru strategije EU za gozdove za obdobje 2014–2020 se spodbuja uporaba načrtov za gospodarjenje z gozdovi. V njem je navedeno, da so ti jedro financiranja razvoja podeželja in strategije za biotsko raznovrstnost do leta 2020. V načrtih za gospodarjenje z gozdovi bi bilo treba določiti cilje za gospodarjenje z gozdovi in gozdarske dejavnosti ter določiti, kako naj se ti cilji na določenem gozdnem območju dosežejo. Pomisleki v zvezi z biotsko raznovrstnostjo in podnebnimi spremembami bi morali biti sestavni del načrtovanja gospodarjenja z gozdovi in odločanja o njem. Cilj strategije za biotsko raznovrstnost do leta 2020 je bil, da bi se v okviru načrtov za gospodarjenje z gozdovi v primerjavi z izhodiščem EU iz leta 2010 doseglo merljivo izboljšanje stanja ohranjenosti vrst in habitatov, ki so odvisni od gozdarstva ali to nanje vpliva.

51 V skladu s strategijo za gozdove za obdobje 2014–2020 mora Komisija v tesnem sodelovanju z državami članicami in deležniki opredeliti objektivna, ambiciozna in dokazljiva merila trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, ki se lahko uporabljajo v različnih kontekstih politike, kot so podnebne spremembe, bioenergija ali biogospodarstvo, ne glede na končno uporabo biomase. Komisija je junija 2014 ustanovila delovno skupino za opredelitev relevantnih meril in kazalnikov. Delovna skupina je priporočila uporabo meril in kazalnikov s konference Forest Europe ter dokazovanje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi na ravni držav članic.

52 Merila in kazalniki za spremljanje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi so bili prvič določeni leta 1998 v okviru konference Forest Europe in posodobljeni leta 2015³⁵ (glej [okvir 9](#)). Ti kazalniki bi se lahko uporabili za preverjanje načrtov za gospodarjenje z gozdovi, če bi bili določeni pragovi za razlikovanje med trajnostnim in netrajnostnim gospodarjenjem z gozdovi. Kazalniki se uporabljajo za spremljanje trendov. Komisija meni, da sta spremljanje in dokazovanje okoljsko trajnostnega gospodarjenja z gozdovi še posebej zahtevna.

³⁵ Posodobljeni vseevropski kazalniki za trajnostno gospodarjenje z gozdovi.

Okvir 9 – Kazalniki Forest Europe za trajnostno gospodarjenje z gozdovi

V okviru konference Forest Europe je bilo opredeljenih šest meril in 45 kazalnikov za trajnostno gospodarjenje z gozdovi. Z merilom o vzdrževanju, ohranjanju in ustreznem izboljšanju biotske raznovrstnosti v gozdnih ekosistemih se obravnava biotska raznovrstnost. Sestavljeno je iz desetih kazalnikov, ki vključujejo vidike, kot so količina odmrlega lesa, število ogroženih gozdnih vrst in raznovrstnost drevesnih vrst.

53 Sodišče je pregledalo, kako države članice, ki jih je izbralo za pregled, ocenjujejo, ali je načrt za gospodarjenje z gozdovi skladen z načeli trajnosti. Ugotovilo je, da so v Nemčiji v pravilih za pripravo načrtov za gospodarjenje z gozdovi določeni pragovi za starostno strukturo in trajnostno rabo prirasta. V nemškem zakonu o gozdarstvu so zajeti tudi drugi okoljski vidiki, vendar brez določitve pragov. V skladu s poljskim zakonom o gozdarstvu bi bilo treba v okviru načrtov za gospodarjenje z gozdovi uporabiti splošna načela trajnostnega gospodarjenja z gozdovi v praksi. V **okviru 10** so opisane razmere v Kastilji in Manči ter Asturiji.

Okvir 10 – Pregledi načrtov za gospodarjenje z gozdovi v Kastilji in Manči ter Asturiji

V skladu s španskim pravom mora centralna država ob posvetovanju z avtonomnimi skupnostmi razviti sklop konkretnih trajnostnih meril za opredelitev vsebine načrtov za gospodarjenje z gozdovi in kazalnike za spremljanje.

Leta 2014 je bil v Kastilji in Manči odobren priročnik s predlogi za vsebino načrtov za gospodarjenje z gozdovi. Zelena vsebina vključuje npr. opis prioritet ob upoštevanju združljivosti med rabo gozdov (za gospodarske, okoljske in socialne namene) in opisom načrtovanih dejavnosti ob upoštevanju možnosti za obnovo specifične vrste gozda. Načrti za gospodarjenje z gozdovi, v katerih se upoštevajo ta priporočila, veljajo za trajnostne.

Nasprotno pa pojem trajnostno gospodarjenje z gozdovi v Asturiji ni opredeljen. Zato tamkajšnji organi niso mogli oceniti, ali je specifični načrt v skladu s trajnostnim gospodarjenjem z gozdovi ali ne.

54 Države članice niso določile pragov za oceno, ali je načrt za gospodarjenje z gozdovi okoljsko trajosten ali ne. Obstoja načrta za gospodarjenje z gozdovi zato ne daje zadostnega zagotovila, da je financiranje razvoja podeželja usmerjeno v okoljsko trajnostne dejavnosti (glej odstavek **49**).

Preučeni gozdarski ukrepi so imeli omejen učinek na biotsko raznovrstnost in odpornost na podnebne spremembe

55 Namen politike EU za razvoj podeželja je uresničiti vrsto ciljev. Financiranje je namenjeno ukrepom, zasnovanim za spodbujanje konkurenčnosti, razvoj podeželskih gospodarstev ali zagotavljanju trajnostnega gospodarjenja z naravnimi viri skupaj s podnebnimi ukrepi. Za zagotovitev trajnostnega gospodarjenja z naravnimi viri bi morali biti gozdarski ukrepi za razvoj podeželja zasnovani tako, da prispevajo k varstvu biotske raznovrstnosti ter blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. Sodišče je pregleдалo, koliko k temu prispevajo gozdarski ukrepi za razvoj podeželja.

56 V pravilih za razvoj podeželja so določene minimalne okoljske zahteve za **pogozdovanje** (podukrep EKSRP 8.1), katerih cilj je povečati raznolikost dreves in odpornost na podnebne spremembe. Na podlagi teh minimalnih okoljskih zahtev je treba uporabljati drevesne vrste, ki so odporne na podnebne spremembe ali se mešajo z drugimi vrstami (najmanj 10 % listavcev na posameznem območju ali tri drevesne vrste, od katerih vsaka zajema vsaj 10 % območja)³⁶. Čeprav je torej treba pogozdene površine zasaditi z različnimi vrstami, pa te lahko v praksi zajemajo velika sosednja monokulturna območja. Razen teh zahtev ni pravil EU o povečanju odpornosti gozdov na podnebne spremembe.

57 Sodišče je pregleдалo, kako so izbrane države članice v praksi izvajale minimalne okoljske zahteve. Pri osmih od devetih projektov pogozdovanja je ugotovilo, da so se pravila razlagala tako, da omogočajo sklope monokultur z omejenimi izboljšavami glede biotske raznovrstnosti in odpornosti (glej primer v [okviru 11](#)).

Okvir 11 – Primer projekta pogozdovanja

V Asturiji so gozdarski ukrepi osredotočeni na gospodarstvo. Z njimi se obravnava nizka donosnost v gozdarskem sektorju. Sodišče je pregleдалo projekt, v okviru katerega je upravičenec na devetih območjih monokulture zasadil 37 hektarov hitro rastočih tujerodnih iglavcev (kalifornijski bor) in 12 hektarov listavcev (bukev in kostanj). Za biotsko raznovrstnost in prihodnjo odpornost gozda na podnebne spremembe bi bila koristnejša boljša mešanica drevesnih vrst.

³⁶ Člen 6 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 807/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in o uvedbi prehodnih določb (UL L 227, 31.7.2014, str. 1–17).

58 Komisija je leta 2018 objavila svoje zakonodajne predloge za SKP za obdobje po letu 2020. Na podlagi predloga za strateške načrte SKP³⁷ imajo države članice več fleksibilnosti pri zasnovi shem podpore za gozdarstvo. Predlog ne zajema minimalnih okoljskih zahtev za pogozdovanje. Bi pa državam članicam omogočal financiranje naložb v pogozdovanje, ki so usklajene s podnebnimi in okoljskimi cilji skladno s smernicami Forest Europe³⁸.

59 Cilj **ponovnega pogozdovanja** in drugih ukrepov v okviru podukrepa EKSRP 8.5 je izboljšati odpornost na podnebne spremembe in okoljsko vrednost gozdnih ekosistemov. V skladu s pravili EU se lahko nacionalni organi odločijo o svojem specifičnem pristopu k ponovnemu pogozdovanju. Sodišče je ugotovilo, da v štirih od petih programov razvoja podeželja, ki jih je preučilo, pravila za izboljšanje odpornosti in okoljske vrednosti gozdnih ekosistemov niso bila opredeljena. V okviru podukrepa 8.5 se je na Poljskem 551 od 631 vlog za podporo (87 %) nanašalo na predkomercialno redčenje 11 do 20 let starih dreves. Ta tehnika povečuje rast preostalih dreves in je namenjena predvsem povečanju gospodarske vrednosti gozda, ne pa njegove okoljske vrednosti.

60 Sodišče je v okviru podukrepa 8.5 pregledalo 15 projektov in ugotovilo, da jih je osem malo prispevalo k odpornosti na podnebne spremembe in okoljski vrednosti. Sodišče je našlo samo en projekt s potencialnimi visokimi prispevki. V **okviru 12** sta opisana dva projekta ponovnega pogozdovanja v Nemčiji, ki se med seboj razlikujeta: eden s koristmi za biotsko raznovrstnost in odpornost na podnebne spremembe, drugi brez njih.

³⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), COM(2018) 392 final.

³⁸ Člen 68(3)(h) predloga strateških načrtov SKP.

Okvir 12 – Nemška projekta s koristmi za gozdne ekosisteme in brez njih

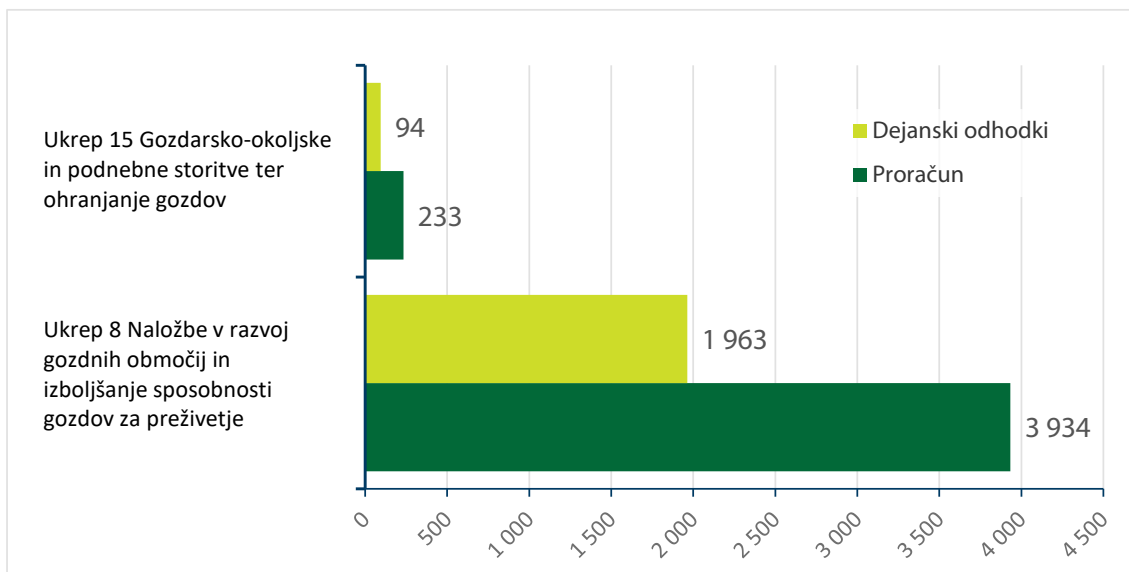
V deželi Saška-Anhalt je bilo v okviru projekta ponovnega pogozdovanja območje šestih hektarov, ki so ga prizadeli neurje, suša in škodljivci, spremenjeno v mešani gozd, ki je odporen na podnebne spremembe in biotsko raznovrsten. Sodišče je ugotovilo, da so bili novi bori zasajeni na območju starih sestojev, ki so jih močno prizadeli suša in škodljivci, skupaj z listavci, zasajenimi v majhnih, večinoma obrobni predelih. Prst ni bila bogata s humusom in hranili. Z nadomeščanjem poškodovanih dreves z istimi ranljivimi vrstami na velikih območjih monokultur se ne povečuje odpornosti gozda na podnebne spremembe in tudi ne prispeva k biotski raznovrstnosti.

V Mecklenburg-Predpomorjanskem je bilo gozdno območje, ki ga je prizadelo neurje, ponovno pogozdeno s 7 500 hrasti. Območje je bilo zaradi naravnega pomlajevanja bogato z različnimi vrstami (breza, trepetlika, bukev, beli gaber in jerebika). Obstajal je velik potencial za izboljšanje biotske raznovrstnosti ter prilagajanje podnebnim spremembam in njihovo blažitev.

61 Države članice in regije, ki jih je Sodišče izbralo za to revizijo, so opredelile izbirna merila za prednostno razvrstitev okoljsko najkoristnejših projektov. V Kastilji in Manči so bila na primer izbrana izbirna merila za pogozdovanje in ponovno pogozdovanje, v okviru katerih bi imela prednost območja Natura 2000 in območja z visokim tveganjem za erozijo. Toda ker zanimanje za gozdarske ukrepe ni bilo veliko, so države članice lahko financirale vse upravičene projekte. Zato v praksi niso bila uporabljena izbirna merila, na podlagi katerih bi bili prednostno izbrani projekti s potencialnimi koristmi glede biotske raznovrstnosti in odpornosti na podnebne spremembe.

62 Države članice so v svojih programih razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 za oba gozdarska ukrepa do februarja 2021 namenile 4 166 milijonov EUR (4,2 % zneska, predvidenega v proračunu za razvoj podeželja). Do takrat so države članice porabile 49 % tega zneska (glej [slika 13](#)). To znaša 3 % skupne porabe EU za razvoj podeželja, kar omejuje potencialni učinek. Poleg tega so sredstva, predvidena v proračunu in porabljena za gozdarske ukrepe, skoncentrirana v nekaj državah članicah. Od leta 2014 do leta 2020 jih je pet (Španija, Portugalska, Združeno kraljestvo, Italija in Poljska) porabilo 73 % skupnega zneska, ki je bil na voljo za ukrep 8.

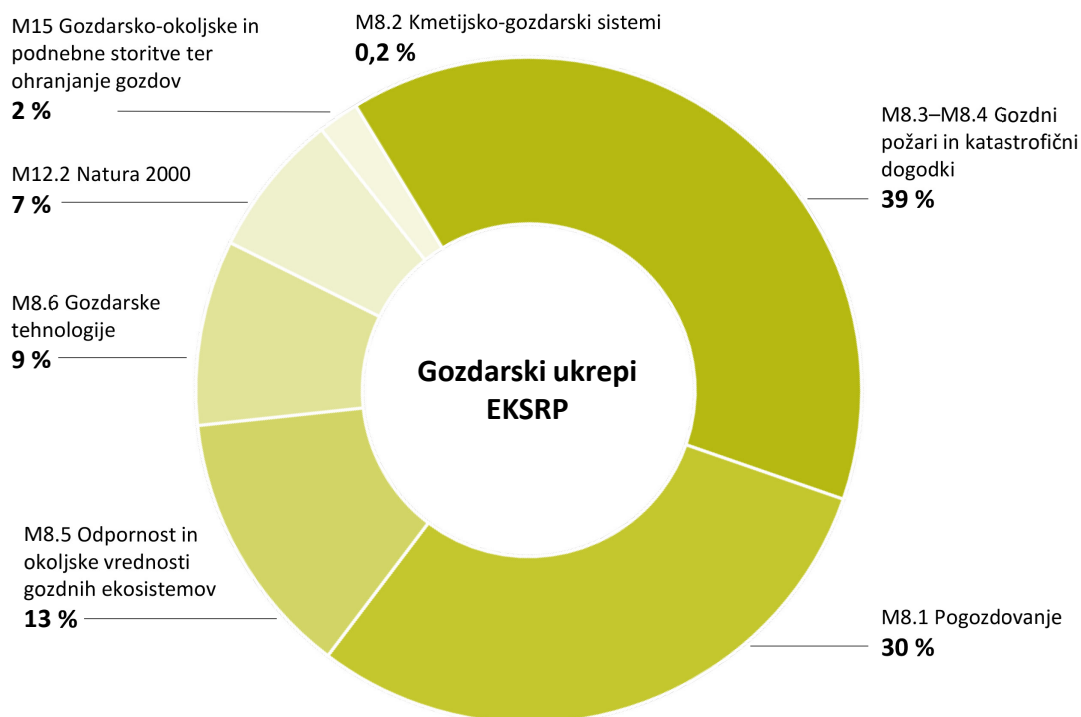
Slika 13 – Ukrepi EKS RP za gozdarstvo: predvideni in dejanski odhodki (v milijonih EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki so jih države članice sporočile Komisiji

63 Države članice Komisiji prijavijo odhodke po posameznih ukrepih, ne navedejo pa natančno odhodkov za različne podukrepe. Sodišče je v vprašalniku zahtevalo te informacije za dva gozdarska ukrepa in za plačila v okviru programa Natura 2000 (ukrep 12.2). Odgovori kažejo, da sta bila najpogosteje uporabljena podukrepa podpora za preprečevanje gozdnih požarov in drugih katastrofičnih dogodkov ter pogozdovanje. Države članice so manj uporabljale podukrepe, v okviru katerih se podpira biotska raznovrstnost gozdov (plačila v okviru programa Natura 2000, odpornost in okoljska vrednost gozdnih ekosistemov, gozdarsko-okoljske in podnebne storitve ter ohranjanje gozdov) (glej [slika 14](#)).

Slika 14 – Uporaba različnih gozdarskih ukrepov



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi odgovor držav članic na vprašalnik

64 Organi držav članic so navedli več razlogov, zakaj lastniki gozdov niso zaprosili za podporo. Najpogostejša sta bila birokracija in kompleksnost shem. Poleg tega je razpoložljivost neposrednih plačil vplivala na odločitve o pogoždovanju, saj se je prednost dajala nadaljevanju kmetovanja in posledično prejemanju neposrednih plačil. Pogoždene površine lahko prejmejo neposredna plačila v ciljnem obdobju, ki traja do 12 let. Države članice so pojasnile tudi, da se v okviru pravil EU podpirajo le dejanski odhodki in izpad dohodka zaradi sheme podpore, brez nagrad za okoljske koristi. Nekatere so menile, da bi z upoštevanjem okoljske vrednosti v stopnjah plačil gozdarstvo lahko postalo bolj zanimivo, pripomoglo pa bi se tudi k doseganju ciljev EU v zvezi z biotsko raznovrstnostjo in odpornostjo na podnebne spremembe.

S sedanjim sistemom spremljanja se ne merijo učinki gozdarskih ukrepov na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe

65 V uredbah je določen skupni sistem spremljanja in vrednotenja, katerega namen je „prikazati napredek in dosežke politike razvoja podeželja ter ocena vpliva, uspešnosti, učinkovitosti in pomembnosti posredovanj v okviru politike razvoja podeželja“³⁹. Države članice morajo z uporabo skupnega sistema oceniti in sporočiti Komisiji (leta 2017, 2019 in v naknadni oceni), koliko so se z ukrepi v okviru programa razvoja podeželja podpirali:

- (1) obnova, ohranjanje in izboljšanje biotske raznovrstnosti, vključno z območji Natura 2000 in območij z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami, ter kmetovanja visoke naravne vrednosti in stanja krajin v Evropi ter
- (2) shranjevanje in sekvestracija ogljika v kmetijstvu in gozdarstvu.

Države članice bi morale za odgovor na ta vprašanja uporabiti kazalnike in druga orodja za ocenjevanje, kot so študije.

66 V okviru sistema spremljanja se uporabljajo tri različne vrste kazalnikov za merjenje izločkov, neposrednih rezultatov oziroma dolgoročnejših učinkov⁴⁰. V **tabeli 1** so povzeti relevantni kazalniki za spremljanje tega, kako gozdarski ukrepi prispevajo k biotski raznovrstnosti ter blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje.

Tabela 1 – Kazalniki za spremljanje gozdarskih ukrepov

Cilji	Vrsta kazalnika	Kazalniki, relevantni za gozdarske ukrepe
Gozdarski ukrepi	Izložek	• Skupni javni odhodki • Celotni obseg naložb • Število podprtih dejavnosti/operacij • Število podprtih kmetijskih gospodarstev/upravičencev • Celotno območje • Število podprtih pogodb

³⁹ Členi 67–69 Uredbe (EU) št. 1305/2013.

⁴⁰ Priloga IV k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 808/2014 o določitvi pravil za uporabo Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 227, 31.7.2014, str. 18–68).

Cilji	Vrsta kazalnika	Kazalniki, relevantni za gozdarske ukrepe
Cilji v okviru razvoja podeželja: • obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, povezanih s kmetijstvom in gozdarstvom • spodbujanje učinkovite rabe virov ter podpiranje prehoda kmetijskega, živilskega in gozdarskega sektorja na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe	Rezultat	• Delež gozdov, za katere so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti • Delež gozdov, za katere so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja voda • Delež gozdov, za katere so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja tal in/ali preprečevanje erozije tal • Delež kmetijskih in gozdnih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje sekvenciacije in shranjevanja ogljika
Cilji SKP: • zagotavljanje trajnostnega gospodarjenja z naravnimi viri in podnebnimi ukrepi	Učinek	Z nobenim od kazalnikov se ne meri trajnostno gospodarjenje z gozdovi ali podnebni ukrepi v gozdovih

Vir: Evropsko računsko sodišče

67 Kazalniki izločkov, v okviru katerih se poroča o gozdarskih ukrepih, kažejo, koliko sredstev se porabi, koliko kmetijskih gospodarstev prejme podporo in kakšen delež gozdov prispeva k doseganju okoljskih in podnebnih ciljev. S kazalniki rezultatov se ne merijo koristi projektov ali njihov prispevek k biotski raznovrstnosti ter blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. Za gozdove ni kazalnikov učinka. S predlogi Komisije za SKP po letu 2020 se ne bi bistveno spremenili kazalniki, ki se uporabljajo za gozdarske ukrepe, in njihove koristi na področju biotske raznovrstnosti in podnebnih sprememb. Za analizo predlogov Komisije glej mnenje, ki ga je Sodišče izdalo leta 2018⁴¹.

68 Države članice lahko pripravijo dodatne kazalnike za merjenje učinkov svojih programov razvoja podeželja na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe. Med državami članicami in regijami, izbranimi za to revizijo, sta na ta način dodatne kazalnike vključili Poljska in Španija (Kastilja in Manča) (glej [okvir 13](#)).

⁴¹ Priloga I k Mnenju št. 7/2018 o predlogih Komisije za uredbe v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020.

Okvir 13 – Dodatni kazalniki v okviru programa razvoja podeželja, s katerimi se merijo učinki

Poljski program razvoja podeželja vključuje kazalnik učinka, s katerim se meri količina absorbiranega ogljikovega dioksida (v ekvivalentih CO₂).

Kastilja in Manča za oceno programa razvoja podeželja uporablja več kazalnikov, vključno s trendom indeksa gozdnih ptic, shranjevanjem ogljika v gozdnih sestojih in zadrževanjem ogljika v ponorih, ki so posledica pogoždovanja.

Zaključki in priporočila

69 Gozdovi EU imajo več funkcij; koristijo namreč okoljskim, gospodarskim in družbenim namenom. Prakse trajnostnega gospodarjenja so ključnega pomena za ohranjanje biotske raznovrstnosti in obravnavanje podnebnih sprememb v gozdovih.

70 Revizija je bila osredotočena na prizadevanja EU za zaščito biotske raznovrstnosti in obravnavanje podnebnih sprememb v gozdovih EU. Sodišče je ugotovilo, da bi lahko Komisija na področjih, na katerih je EU v celoti pristojna za ukrepanje, sprejela strožje ukrepe in tako prispevala k varstvu gozdov EU.

71 EU je odobrila direktivi o habitatih in pticah, Komisija pa je sprejela več strategij za obravnavo nizke stopnje biotske raznovrstnosti in slabega stanja ohranjenosti gozdov EU. V okviru teh strategij je vloga Komisije na področju biotske raznovrstnosti gozdov omejena na določanje nezavezujočih ciljnih vrednosti ter izdajanje smernic in priporočil (glej odstavke [25](#) do [28](#)). Na številnih območjih Natura 2000, ki jih je obravnavalo Sodišče, se niso izvajali specifični ohranitveni ukrepi za gozdna območja (glej odstavke [29](#) do [32](#)).

72 Cilj uredbe o lesu je ustaviti nezakonito sečnjo v EU. Sodišče je ugotovilo, da Komisija še ni analizirala kakovosti pregledov domačih gospodarskih subjektov, ki jih opravljajo države članice, niti pregledala njihovih opredelitev nezakonite sečnje. Zaradi postopkovnih slabosti in manjkajočih pregledov se zmanjšuje uspešnost uredbe o lesu v praksi (glej odstavke [33](#) do [38](#)). Daljinsko zaznavanje ima velik potencial za stroškovno učinkovito spremljanje velikih območij, vendar ga Komisija ne uporablja dosledno (glej odstavke [39](#)).

73 EU v svojih podnebnih politikah vse bolj obravnava gozdove. Problematika podnebnih sprememb v gozdovih je vključena v direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov in uredbo o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu (glej odstavke [40](#) do [44](#)). Toda vprašanja, kot sta prilagajanje gozdov podnebnim spremembam in določanje ekoloških meja za rabo gozdov za namene pridobivanja energije, so slabše obravnavana. Na prizadevanja za izvajanje biogospodarstva in jasneje usmerjene strategije za prilagajanje podnebnim spremembam je vplivalo omejeno znanje in informacije (glej odstavke [45](#) do [47](#)).

74 EU usmerja finančno podporo za gozdarstvo predvsem v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Poraba za gozdarske ukrepe v praksi znaša 3 % celotne porabe za razvoj podeželja. V skladu z enim od pogojev za

financiranje iz EKSRP morajo imeti gozdne posesti nad velikostjo, ki jo določi vsaka država članica, načrt za upravljanje gozdov ali enakovreden načrt v skladu s trajnostnim upravljanjem gozdov. Sodišče je ugotovilo, da obstoj načrta za gospodarjenje z gozdovi ne daje zadostnega zagotovila, da je financiranje razvoja podeželja usmerjeno v okoljsko trajnostne dejavnosti (glej odstavke 49 do 54). Ukrepi za razvoj podeželja imajo majhen učinek na biotsko raznovrstnost in odpornost na podnebne spremembe, deloma zaradi skromne porabe za gozdove in slabosti pri zasnovi ukrepov. Zakonodajni predlogi za skupno kmetijsko politiko po letu 2020 državam članicam zagotavljajo večjo fleksibilnost pri zasnovi shem podpore gozdarstvu (glej odstavke 55 do 64). Sodišče je prišlo do zaključka, da se s skupnim sistemom EU za spremljanje ne merijo učinki gozdarskih ukrepov na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe (glej odstavke 65 do 68).

Priporočilo 1 – Izboljšanje prispevka k biotski raznovrstnosti in uspešnejše spoprijemanje s podnebnimi spremembami v gozdovih

Komisija naj pripravi in uporabi akcijski načrt, da se:

- (a) pregleda sprejetje in izvajanje ukrepov za ohranjanje gozdov v EU;
- (b) znanje o tem, kako prilagoditi gozdove podnebnim spremembam zbere in razširja med državami članicami v skladu z novo strategijo EU za prilagajanje.

Časovni okvir: leto 2023.

Priporočilo 2 — Krepitev boja proti nezakoniti sečnji

Komisija naj:

- (a) oceni možnosti za pripravo zakonodajnih predlogov, da bi okrepila svoj nadzor nad pregledi držav članic v zvezi z uredbo o lesu;
- (b) razširi svojo uporabo geoprostorskih obveščevalnih podatkov, vključno s tehnikami daljinskega zaznavanja in k temu spodbuja tudi države članice, da bi bolje zagotovila skladnost z zahtevami EU glede gospodarjenja z gozdovi in nezakonite sečnje.

Časovni okvir: leto 2023.

Priporočilo 3 – Izboljšanje osredotočenosti gozdarskih ukrepov za razvoj podeželja na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe

Komisija naj zagotovi, da:

- (a) se financirani gozdarski ukrepi izvajajo v skladu s trajnostnim gospodarjenjem z gozdovi;
- (b) ima na voljo relevantne informacije, ki omogočajo oceno prispevka gozdarskih ukrepov, ki jih financira EU, k biotski raznovrstnosti ter blažitvi podnebnih sprememb v gozdovih in prilagajanju nanje.

Časovni okvir: leto 2023.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 14. julija 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Kratice

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

LULUCF: raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo

RDP: program razvoja podeželja

SKP: skupna kmetijska politika

UNFCCC: Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

Glosar

Biogospodarstvo: gospodarstvo, ki temelji na uporabi bioloških virov s kopnega in morja za vrsto proizvodov, vključno s hrano in krmo, materiali in energijo. Celovitejša opredelitev tega pojma je na voljo v [strategiji EU za biogospodarstvo](#).

Ekosistemske storitve: neposredne in posredne koristi, ki jih imajo ljudje od ekosistemov in so lahko gospodarske, okoljske in družbene.

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja: sklad EU, iz katerega se financira prispevek EU k programom razvoja podeželja.

Evropski sklad za regionalni razvoj: sklad EU, s katerim se krepi ekonomska in socialna kohezija v EU s financiranjem naložb, s katerimi se zmanjšujejo neravnovesja med regijami.

Finančni mehanizem EIB za naravni kapital: finančni instrument, ki sta ga vzpostavili Evropska komisija in EIB za zagotavljanje posojil in tehnične podpore za projekte, ki bodo verjetno pozitivno vplivali na biotsko raznovrstnost in/ali prilagajanje podnebnim spremembam.

Forest Europe: kratko ime za Ministrsko konferenco o varstvu gozdov v Evropi, strukturo medvladnega dialoga in sodelovanja na področju gozdarskih politik med 46 evropskimi državami in EU.

Kohezijski sklad: sklad EU za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v EU s financiranjem naložb v državah članicah, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU.

Konvencija Združenih narodov o biološki raznovrstnosti: večstranska pogodba o ohranjanju biotske raznovrstnosti, trajnostni rabi njenih komponent ter poštenu in pravični delitvi koristi, ki izhajajo iz uporabe genskih virov.

Natura 2000: mreža ohranitvenih območij za redke in ogrožene vrste ter nekaterih redkih naravnih habitatnih tipov, zaščitene v skladu s pravom EU.

Obzorje 2020: program EU za raziskave in inovacije za obdobje 2014–2020. Januarja 2021 je bil nadomeščen s programom Obzorje Evropa za obdobje 2021–2027.

Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja: mednarodna pogodba za preprečevanje nevarnega človekovega poseganja v podnebni sistem.

Opazovanje Zemlje: zbiranje informacij o fizičnih, kemičnih in bioloških sistemih Zemlje s tehnologijami daljinskega zaznavanja, ki običajno vključujejo satelite s slikovnimi napravami.

Ponor ogljika: gozd, ocean ali drugo naravno okolje, ki ima sposobnost absorbirati ogljikov dioksid iz ozračja.

Postopek za ugotavljanje kršitev: postopek, ki ga uvede Komisija proti državi članici EU, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti v skladu z zakonodajo EU.

Potrebna skrbnost: postopek za obvladovanje tveganja, katerega namen je čim bolj zmanjšati tveganje dajanja nezakonito pridobljenega lesa na trg EU. Potrebno skrbnost sestavljajo ukrepi in postopki, ki zagotavljajo dostop do vseh ustreznih informacij, postopki za oceno tveganja ter ustrezni in sorazmerni ukrepi in postopki za zmanjšanje tveganja zanemarljivega.

Preverjanje ustreznosti: vrednotenje za opredelitev morebitnih prekrivanj, vrzeli, nedoslednosti ali zastarelih ukrepov v regulativnem okviru za posamezno področje.

Program LIFE: finančni instrument za podpiranje izvajanja okoljske in podnebne politike EU s sofinanciranjem projektov v državah članicah.

Program razvoja podeželja: sklop nacionalnih ali regionalnih večletnih ciljev in ukrepov za izvajanje politike EU za razvoj podeželja, ki jih je odobrila Komisija.

Programsko obdobje: obdobje, v katerem se načrtuje in izvaja program porabe EU.

Raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo: sektor evidence emisij toplogrednih plinov, ki zajema emisije in odvzeme toplogrednih plinov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva, ki jih neposredno povzroča človek.

Skupna kmetijska politika: enotna in usklajena politika EU na področju kmetijstva, ki obsega subvencije in vrsto drugih ukrepov, zasnovanih za zagotavljanje prehranske varnosti, primernega življenjskega standarda za kmete v EU, spodbujanje razvoja podeželja in varstvo okolja.

Večletni finančni okvir: načrt porabe EU, v katerem so določene prioritete (na podlagi ciljev politik) in zgornje meje ter ki se običajno nanaša na obdobje sedmih let. Zagotavlja strukturo za določanje letnih proračunov EU, saj so v njem opredeljene omejitve porabe za vsako kategorijo odhodkov. Sedanji večletni finančni okvir zajema obdobje 2021–2027.

Odgovori Komisije

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

Časovni okvir

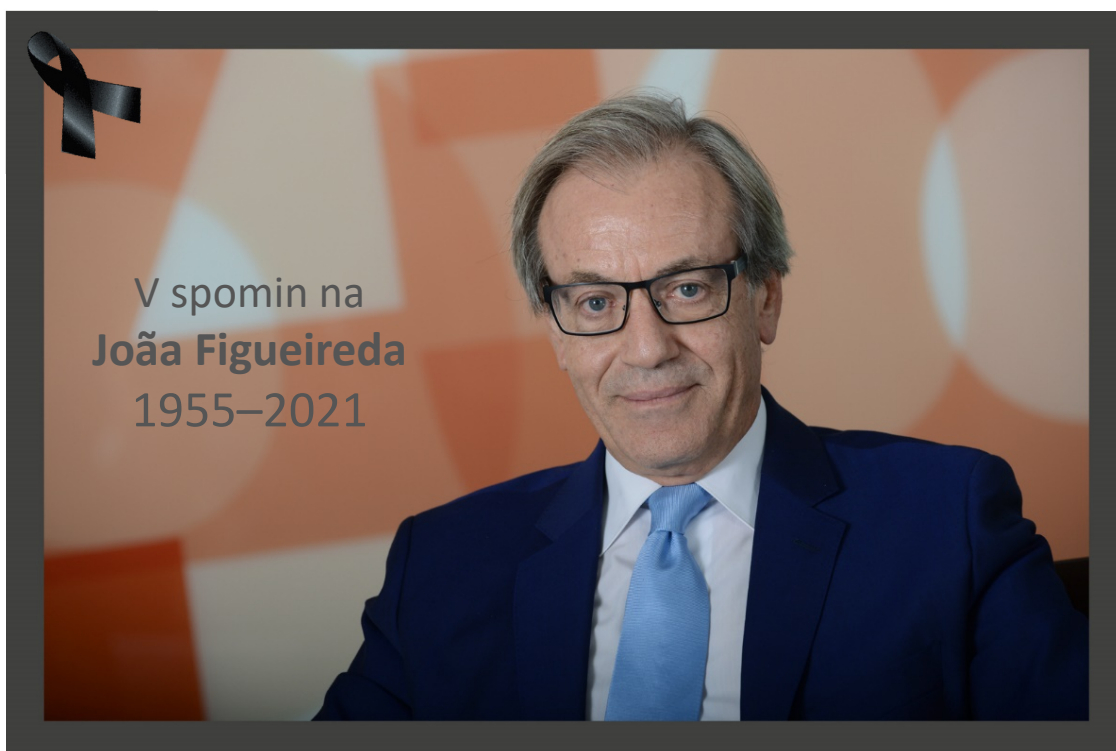
<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča João Figueiredo, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Paula Betencourt, ataše v njegovem kabinetu Quirino Mealha, vodilni upravni uslužbenec Robert Markus, vodja naloge Maria Eulàlia Reverté i Casas, namestnica vodje naloge Päivi Piki, ter revizorji Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie in Joachim Otto. Jezikovno podporo je zagotovil Thomas Everett, Marika Meisenzahl pa grafično.

V spomin na João Figueireda (1955–2021)



AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic:

Okvir 1: Subjektova uporaba logotipa cilja trajnostnega razvoja, vključno z barvnim krogom, in ikon ne pomeni, da Združeni narodi podpirajo tak subjekt, njegove proizvode ali storitve ali njegove načrtovane dejavnosti.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-6824-0	1977-5784	doi:10.2865/77370	QJ-AB-21-023-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6808-0	1977-5784	doi:10.2865/143618	QJ-AB-21-023-SL-Q

Gozdovi EU imajo več funkcij; koristijo namreč okoljskim, gospodarskim in družbenim namenom. Čeprav se je gozdna površina v zadnjih 30 letih povečala, se stanje gozdov slabša. Prakse trajnostnega gospodarjenja so ključnega pomena za ohranjanje biotske raznovrstnosti in obravnavanje podnebnih sprememb v gozdovih. Sodišče je ugotovilo, da bi lahko Komisija na področjih, na katerih je EU v celoti pristojna za ukrepanje, sprejela strožje ukrepe in tako prispevala k varstvu gozdov EU. Sodišče daje Komisiji priporočila za izboljšanje tega prispevka, okrepitev boja proti nezakoniti sečnji in boljšo osredotočenost gozdarskih ukrepov za razvoj podeželja na biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors