

Raportul special

## Finanțarea din partea UE pentru biodiversitate și pentru schimbările climatice în pădurile din UE:

rezultate pozitive, dar limitate



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

# Cuprins

	Puncte
<b>Sinteză</b>	I-V
<b>Introducere</b>	01-18
De ce sunt importante pădurile din UE	01-03
Principalele tendințe ale evoluției pădurilor	04-06
Acțiunile la nivel mondial și la nivelul UE în ceea ce privește pădurile	07-13
Politica de dezvoltare rurală reprezintă cea mai importantă sursă de finanțare din partea UE pentru păduri	14-18
<b>Sfera și abordarea auditului</b>	19-23
<b>Observații</b>	24-68
Unele politici-cheie ale UE au impact pozitiv, dar limitat asupra pădurilor	24-47
UE protejează parțial biodiversitatea în pădurile sale	25-32
UE dispune de legislație care abordează problema exploatării forestiere ilegale, însă această practică persistă	33-39
UE ia măsuri pentru a include pădurile în politicile sale privind schimbările climatice	40-47
Măsurile în domeniul forestier examinate au ratat oportunități de a îmbunătăți în mod semnificativ biodiversitatea și de a combate schimbările climatice	48-68
Cheltuielile pentru sectorul forestier din programele de dezvoltare rurală prevăd obligația de a elabora planuri de gestionare a pădurilor, dar calitatea lor variază	49-54
Măsurile din domeniul forestier examinate au avut un impact limitat asupra biodiversității și a rezilienței la schimbările climatice	55-64
Sistemul actual de monitorizare nu măsoară efectele măsurilor din domeniul forestier asupra biodiversității și a schimbărilor climatice	65-68

**Concluzii și recomandări**

**69-74**

**Acronime**

**Glosar**

**Răspunsurile Comisiei**

**Calendar**

**Echipa de audit**

## Sinteză

I Pădurile din UE sunt multifuncționale, având o utilitate economică, socială și de mediu. Practicile de gestionare sustenabilă sunt esențiale pentru menținerea biodiversității și pentru combaterea schimbărilor climatice în păduri.

II Pădurile acoperă o suprafață similară cu cea ocupată de terenurile agricole, iar această suprafață a crescut în ultimii 30 de ani. Finanțarea din bugetul UE pentru suprafețele acoperite cu păduri este mult mai scăzută decât cea pentru agricultură – reprezentând mai puțin de 1 % din bugetul PAC – și se axează pe sprijinul pentru măsurile de conservare și pe sprijinul pentru plantarea de arbori și refacerea terenurilor împădurite. Finanțarea pe care UE o acordă silviculturii este direcționată în proporție de 90 % prin Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR). UE are obligații internaționale în acest domeniu, precum combaterea exploatării forestiere ilegale și protejarea biodiversității. Prin prezentul raport, Curtea își propune să faciliteze discuțiile de politică pe teme legate de pădurile din UE.

III Auditul care face obiectul prezentului raport s-a axat pe eforturile UE de a proteja biodiversitatea și de a combate schimbările climatice în pădurile din UE. Per ansamblu, Curtea concluzionează că, în domeniile în care UE are competență deplină de acțiune, UE a avut un impact pozitiv, dar totuși limitat, asupra protejării biodiversității și a combaterii schimbărilor climatice în pădurile din UE.

IV Constatările principale ale Curții sunt descrise în continuare.

- (a) UE a aprobat Directiva Habitare și Directiva Păsări, iar Comisia a adoptat mai multe strategii pentru a aborda starea nesatisfăcătoare a biodiversității și a conservării în pădurile din UE. Potrivit constatărilor Curții, calitatea măsurilor de conservare pentru habitatele forestiere acoperite de aceste directive rămâne problematică.
- (b) Regulamentul privind lemnul urmărește să pună capăt exploatării forestiere ilegale în UE. Curtea a constatat că Comisia nu a evaluat calitatea controalelor efectuate de statele membre. Teledetecția prezintă un potențial ridicat pentru o monitorizare eficientă din punctul de vedere al costurilor pe suprafețe mari, dar Comisia nu o folosește în mod consecvent.
- (c) UE abordează din ce în ce mai mult problema pădurilor în politicile sale privind schimbările climatice. Preocupările legate de schimbările climatice în păduri sunt

menționate atât în Directiva privind energia din surse regenerabile, cât și în Regulamentul LULUCF. Totuși, chestiuni precum adaptarea pădurilor la schimbările climatice și stabilirea de limite ecologice pentru utilizarea pădurilor în vederea producerii de energie sunt abordate într-o mai mică măsură. Eforturile de a îmbunătăți orientarea strategiilor de adaptare la schimbările climatice pe terenurile împădurite au fost îngreunate de lipsa de cunoștințe și de informații.

- (d) Sprijinul financiar din partea UE pentru acțiuni legate de schimbările climatice și de biodiversitate la nivelul pădurilor este furnizat în principal prin FEADR. Curtea a constatat că, per ansamblu, normele și procedurile din cadrul FEADR nu garantează o biodiversitate sporită și o reziliență mai mare la schimbările climatice. Propunerile legislative pentru PAC post-2020 oferă statelor membre mai multă flexibilitate în conceperea schemelor de ajutor pentru silvicultură și nu remediază aceste puncte slabe. Sistemul comun de monitorizare al UE nu măsoară efectele măsurilor din domeniul forestier asupra biodiversității și a schimbărilor climatice.

**V** Pe baza acestor constatări, Curtea formulează recomandări vizând:

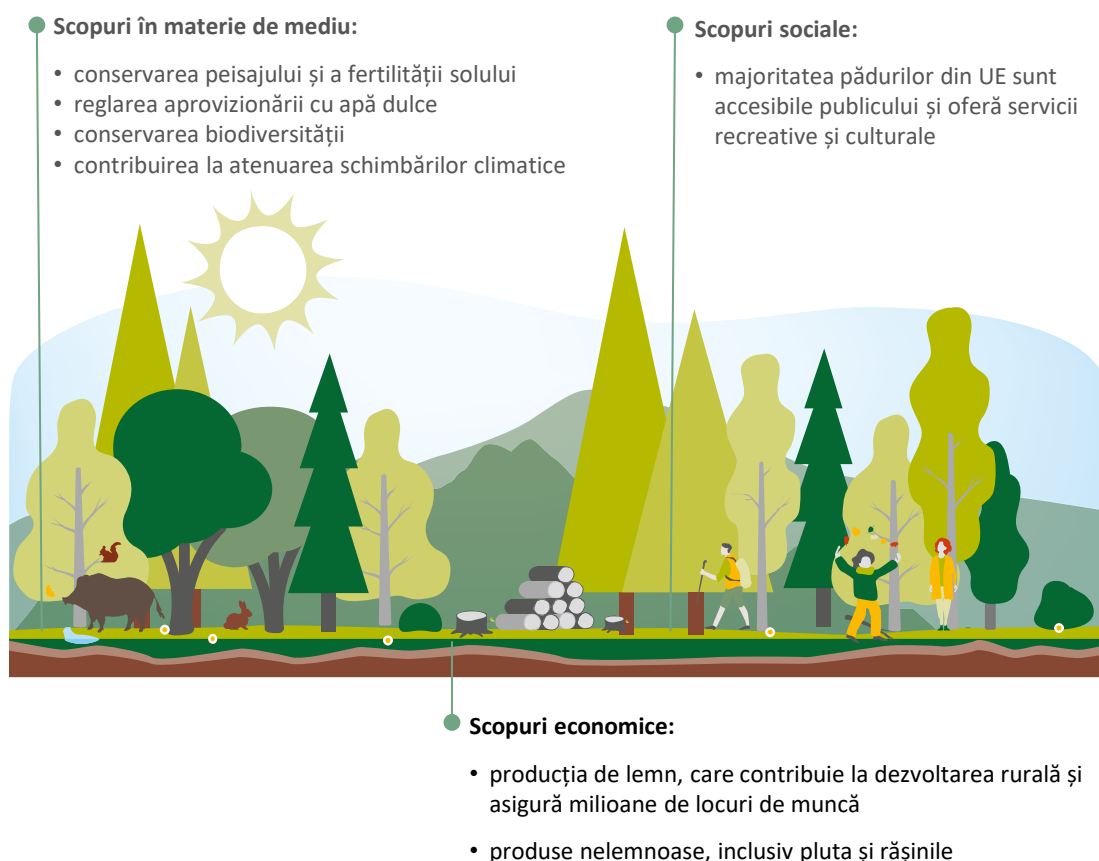
- îmbunătățirea contribuției UE la biodiversitate și o mai bună combatere a schimbărilor climatice în pădurile din UE;
- consolidarea luptei împotriva exploatării forestiere ilegale și
- îmbunătățirea orientării măsurilor de dezvoltare rurală la nivelul pădurilor către biodiversitate și schimbările climatice.

# Introducere

## De ce sunt importante pădurile din UE

**01** În UE există aproape 180 de milioane de hectare de păduri și alte suprafețe împădurite, care îi acoperă 45 % din suprafața terestră totală. Potrivit Eurostat, în perioada 1990-2020, suprafața pădurilor din UE a crescut cu 10,2 milioane de hectare<sup>1</sup>. Pădurile din UE sunt multifuncționale, având o utilitate economică, socială și de mediu (a se vedea *figura 1*). Pădurile din UE sunt deținute în proporție de 60 % de entități private și, în 2017, producția brută în cadrul silviculturii, inclusiv activitățile de exploatare forestieră, s-a ridicat la peste 55 de miliarde de euro.

### Figura 1 – Pădurile din UE sunt multifuncționale



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

<sup>1</sup> Eurostat, *Agriculture, forestry and fishery statistics*, ediția 2020.

**02** Numeroase specii trăiesc în păduri, acestea găzduind aproape 90 % din biodiversitatea terestră din lume. Biodiversitatea este mai bogată în pădurile mai bătrâne, care au un volum mai important de lemn mort și o complexitate structurală mai mare. De asemenea, ea este de obicei mai bogată în pădurile care nu au suferit multe intervenții umane. Puține păduri europene au rămas într-o stare primară, activitățile umane afectând peste 95 % din pădurile Uniunii. Pădurile sunt clasificate în funcție de gradul intervenției umane care le-a afectat: păduri neperturbate (2,4 %), păduri seminaturale (93,2 %) și plantații (4,4 %) <sup>2</sup>.

**03** Pădurile cu o stare de sănătate bună contribuie la combaterea schimbărilor climatice prin captarea dioxidului de carbon din atmosferă. Europa se confruntă cu riscuri tot mai mari de perturbări ale pădurilor generate de efectele schimbărilor climatice, precum incendiile forestiere, seceta, furtunile, creșterea nivelului mării sau apariția și răspândirea de (noi) dăunători și boli. Toate acestea exercită presiuni asupra capacității pădurilor de a funcționa ca absorbanți de carbon. Pădurile reziliente sunt cele care se estimează că vor rezista la aceste efecte și, astfel, vor menține performanța pădurilor în ceea ce privește sechestrarea dioxidului de carbon. Practicile și planificările în ceea ce privește gestionarea pădurilor devin din ce în ce mai importante, reprezentând un mijloc de a obține păduri reziliente.

## Principalele tendințe ale evoluției pădurilor

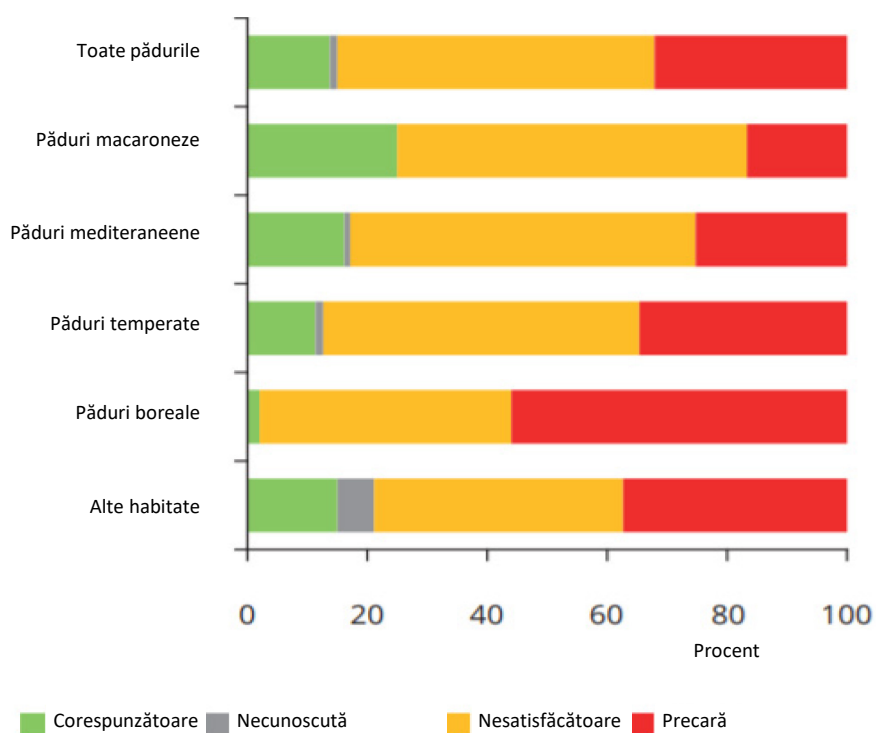
**04** În Raportul din 2020 privind starea pădurilor din Europa <sup>3</sup>, s-a concluzionat că „per ansamblu, starea pădurilor europene se deteriorează”. Alte rapoarte și date din partea statelor membre confirmă că starea de conservare a pădurilor este în declin. Raportul *State of nature in the EU* al Agenției Europene de Mediu pentru perioada 2013-2018 <sup>4</sup> discută starea de conservare a mai multor habitate și specii forestiere protejate în temeiul Directivei Păsări și al Directivei Habitate. Pentru toate pădurile, starea cea mai frecventă este „nesatisfăcătoare” (54 %) sau „precară” (31 %), iar cea mai puțin frecventă este starea „satisfăcătoare” (14 %) (*figura 2* prezintă defalcarea pe regiuni forestiere).

<sup>2</sup> *State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe.

<sup>3</sup> *State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe.

<sup>4</sup> Raportul nr. 10/2020 al AEM.

**Figura 2 – Starea de conservare a pădurilor, în funcție de regiune, în 2018**

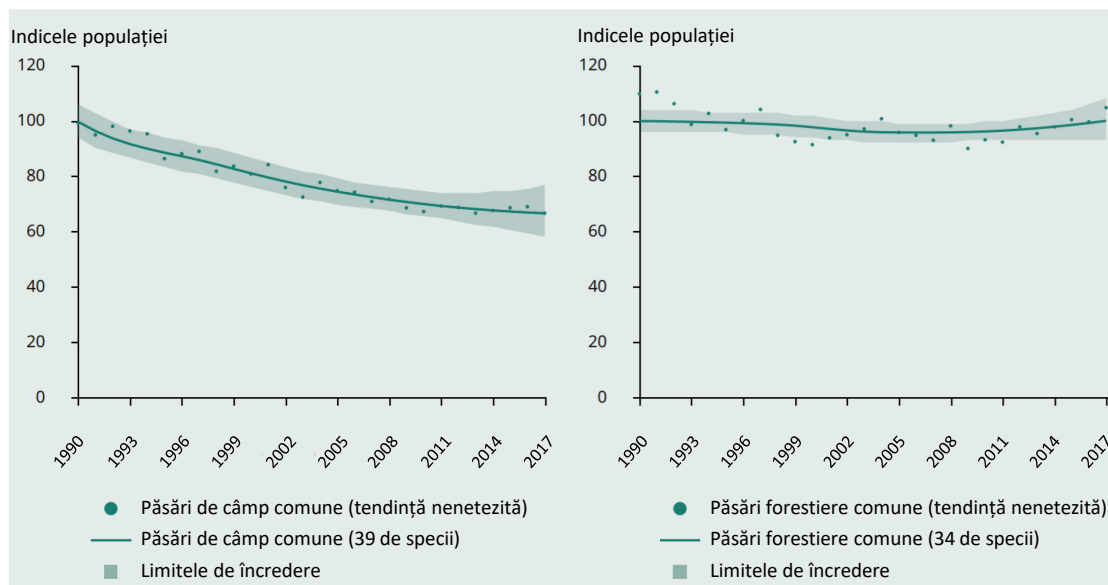


© AEM, 2020, Raportul nr. 10/2020 al AEM, bazat pe rapoartele elaborate de statele membre în temeiul articolului 17 din Directiva Habitate și pe procentul de evaluări efectuate de UE.

**05** Situația este mai favorabilă în ceea ce privește anumite elemente ale nivelului de biodiversitate din păduri: indicele păsărilor comune forestiere a scăzut cu 3 % în UE în perioada 1990-2011, însă s-a redresat de atunci (a se vedea [figura 3](#)).



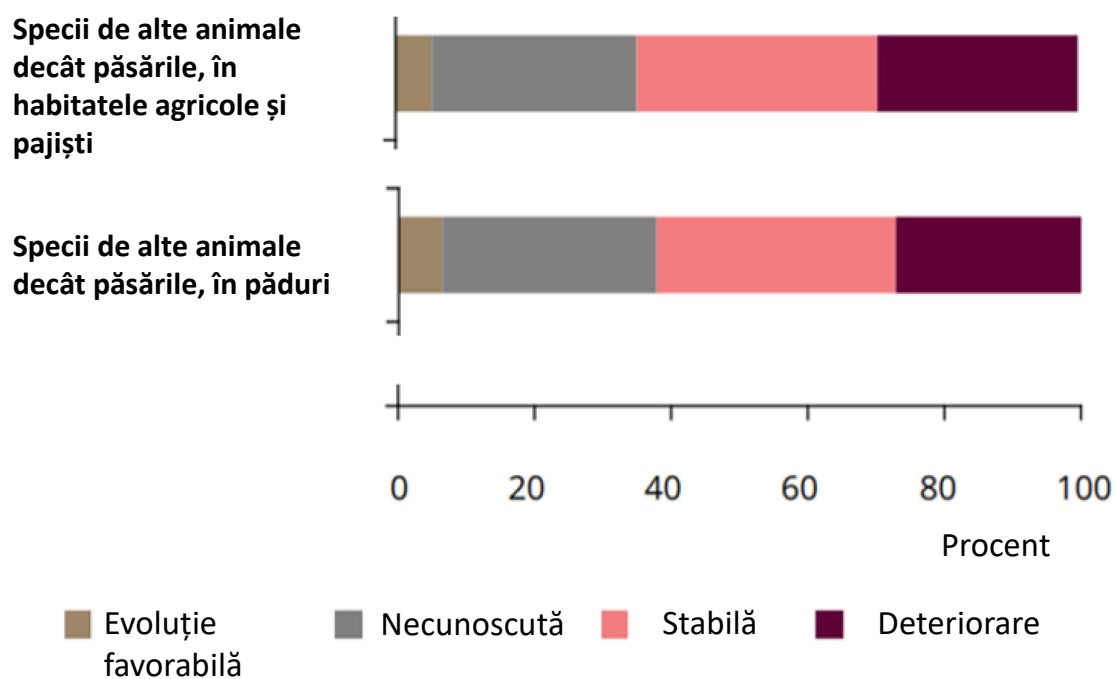
**Figura 3 – Indicele păsărilor prezintă rezultate mai bune în păduri decât pe terenurile agricole**



© AEM, 2020, Raportul nr. 10/2020 al AEM.

**06** În ceea ce privește tendințele altor specii forestiere decât păsările, doar 6 % prezintă îmbunătățiri, în timp ce 27 % înregistrează o deteriorare (a se vedea [figura 4](#)).

**Figura 4 – Tendințe similare pentru alte specii forestiere și neforestiere decât păsările**



© AEM, 2020, Raportul nr. 10/2020 al AEM.

## Acțiunile la nivel mondial și la nivelul UE în ceea ce privește pădurile

**07** Angajamentele internaționale ale UE în acest domeniu sunt Convenția ONU privind diversitatea biologică și Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, cu obiectivul său de dezvoltare durabilă nr. 15 (a se vedea [caseta 1](#)).

### Caseta 1 – Obiectivele stabilite în angajamentele internaționale referitoare la biodiversitatea în păduri



#### Obiectivul 5

Reducerea cel puțin la jumătate, până în 2020, și, unde este fezabil, aducerea la zero a ratei de dispariție a tuturor habitatelor naturale, inclusiv a pădurilor, și diminuarea substanțială a degradării și a fragmentării.

#### Obiectivul 7

Până în anul 2020, zonele exploatate pentru agricultură, acvacultură și silvicultură sunt gestionate în mod durabil, asigurându-se conservarea biodiversității.



#### **Obiectivul de dezvoltare durabilă nr. 15**

Protejarea, refacerea și promovarea utilizării durabile a ecosistemelor terestre, gestionarea durabilă a pădurilor, combaterea deșertificării, stoparea degradării solurilor și refacerea acestora, precum și combaterea declinului biodiversității.

**08** Alte convenții internaționale relevante pentru domeniul pădurilor se axează pe diversitatea biologică, pe schimbările climatice și pe deșertificare. Printre acestea se numără Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC) și Convenția Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării. În Europa, Conferința Ministerială privind Protecția Pădurilor din Europa, cunoscută și sub numele de Forest Europe, este un proces politic voluntar la nivel înalt care își propune îmbunătățirea dialogului și a cooperării interguvernamentale în ceea ce privește politicile în domeniul

forestier la nivelul întregului continent. Ea dezvoltă strategii comune pentru ca cei 47 de semnatari ai săi (46 de țări și UE) să își poată proteja și gestiona în mod durabil pădurile.

**09** Articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede că Uniunea trebuie să acționeze pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată, printre altele, pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Mai multe politici ale UE au impact asupra pădurilor. Gestionarea, conservarea, adaptarea la schimbările climatice și utilizarea sustenabilă a pădurilor reprezintă unul dintre principalele obiective ale dezvoltării rurale în temeiul politicii agricole comune, dar se numără și printre obiectivele politicilor privind mediul, schimbările climatice, comerțul și piața internă, cercetarea, industria și energia (a se vedea *figura 5*).

Figura 5 – Ce politici au impact asupra pădurilor din UE?



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului *European forest ecosystems – State and trends* (AEM, 2015).

**10** Fiecare dintre aceste domenii de politică dispune de un set diferit de instrumente: legislație, documente de politică fără caracter obligatoriu (de exemplu, strategii și orientări) și subvenții din partea bugetului UE. De obicei, finanțarea din partea UE în acest domeniu este gestionată în comun de către Comisie și statele membre (de exemplu, în cazul dezvoltării rurale). **Figura 6** sintetizează principalele caracteristici ale strategiilor și ale schemelor UE în domeniul pădurilor, inclusiv rolurile și responsabilitățile principalilor actori.

**Figura 6 – Principalele instrumente ale UE care abordează problema biodiversității și a schimbărilor climatice în păduri**



\* Obligațiile FEADR se aplică doar beneficiarilor de finanțare din partea FEADR.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**11** În 2013, Comisia a publicat strategia UE pentru păduri și sectorul forestier pentru perioada 2014-2020<sup>5</sup>, ca un cadru pentru toate procesele de elaborare a politicilor în domeniul forestier din UE, inclusiv în ceea ce privește dezvoltarea rurală, mediul și politica privind schimbările climatice. **Caseta 2** prezintă obiectivele strategiei pentru 2020. Comisia intenționează să publice o nouă strategie în 2021.

### Caseta 2 – Obiectivele strategiei pentru păduri pentru 2020

Să se asigure și să se demonstreze că toate pădurile din UE sunt administrate conform principiilor de gestionare durabilă a pădurilor și că se pune accentul pe contribuția UE la promovarea gestionării durabile a pădurilor și la reducerea despăduririlor la nivel mondial, astfel:

- contribuind la echilibrarea diferitor funcții ale pădurii, satisfacerea cererii și asigurarea serviciilor ecosistemice vitale;
- oferind o bază pentru ca silvicultura și întregul lanț valoric forestier să contribuie în mod viabil și competitiv la bioeconomie.

**12** UE nu a stabilit obiective sau ținte specifice pentru biodiversitatea pădurilor sau pentru starea de sănătate a pădurilor. Totuși, următoarele obiective generale vizează, de asemenea, pădurile:

- Directivele Habitate<sup>6</sup> și Păsări<sup>7</sup> vizează menținerea sau readucerea într-o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de interes comunitar<sup>8</sup>, precum și protejarea tuturor speciilor de păsări sălbatice endemice în UE. Aproximativ 50 % din zonele Natura 2000 sunt păduri.

<sup>5</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „O nouă strategie a UE pentru păduri și sectorul forestier”, COM(2013) 659 final.

<sup>6</sup> Directiva 92/43/CEE a Consiliului (JO L 206, 22.7.1992, p. 7).

<sup>7</sup> Directiva 2009/147/CE (JO L 20, 26.1.2010, p. 7).

<sup>8</sup> Articolele 2 și 3 din Directiva 92/43/CEE și articolul 1 din Directiva 2009/147/CE.

- Strategia UE în domeniul biodiversității pentru 2020<sup>9</sup>, aliniată cu obligațiile UE în temeiul Convenției ONU privind diversitatea biologică (a se vedea punctul 07), își propune să stopeze declinul biodiversității și degradarea serviciilor ecosistemice în UE până în 2020 și să le refacă în măsura posibilului, sporind totodată contribuția UE la combaterea pierderii biodiversității pe plan mondial.
- Strategia UE privind biodiversitatea pentru 2030<sup>10</sup> prevede că „Comisia va solicita și va sprijini statele membre cu privire la îmbunătățirea nivelului de punere în aplicare a legislației existente în termene clare. Aceasta va solicita, în special, statelor membre să se asigure că tendințele de conservare și starea tuturor habitatelor și speciilor protejate nu se vor deteriora până în 2030. În plus, statele membre vor trebui să se asigure că cel puțin 30 % din speciile și habitatele care nu sunt în prezent într-un stadiu corespunzător de conservare fac parte din această categorie sau manifestă o puternică tendință pozitivă.” De asemenea, strategia vizează definirea, cartografierea, monitorizarea și protejarea cu strictețe a tuturor pădurilor primare și seculare care mai există în UE.

**13** Unul dintre principalele obiective ale strategiei privind biodiversitatea a constat în refacerea a cel puțin 15 % din serviciile ecosistemice degradate din UE până în 2020. În 2015, Comisia a apreciat<sup>11</sup> că progresele au fost insuficiente și că tendința de degradare a ecosistemelor și a serviciilor ecosistemice încă nu a fost stopată. În 2020, Comisia a publicat, de asemenea, un raport<sup>12</sup> privind starea serviciilor ecosistemice, care includea informații specifice privind ecosistemele forestiere. Potrivit raportului, s-au înregistrat o serie de îmbunătățiri ale indicatorilor stării structurale (biomasă, lemn mort) față de anul 2010, însă unii indicatori esențiali privind degradarea, precum desfrunzirea coronamentului, se agravează în continuare. Raportul concluzionează că, în general, starea pădurilor din UE este nesatisfăcătoare.

---

<sup>9</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „Asigurarea noastră de viață, capitalul nostru natural: o strategie a UE în domeniul biodiversității pentru 2020”, COM/2011/0244 final.

<sup>10</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „Strategia UE privind biodiversitatea pentru 2030 – Readucerea naturii în viețile noastre”, COM(2020) 380 final.

<sup>11</sup> Evaluarea la jumătatea perioadei a Strategiei UE în domeniul biodiversității pentru 2020.

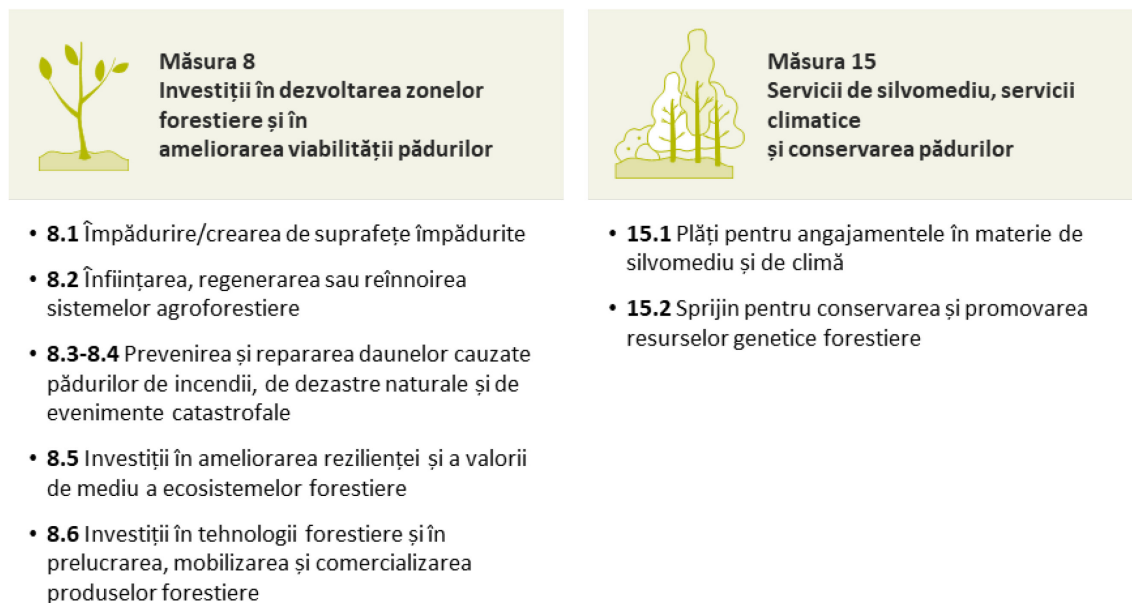
<sup>12</sup> *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment.*

## Politica de dezvoltare rurală reprezintă cea mai importantă sursă de finanțare din partea UE pentru păduri

**14** Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) este descris în Strategia UE pentru păduri pe 2020 ca fiind „baza financiară a strategiei”, întrucât furnizează 90 % din totalul finanțării UE pentru silvicultură. Printre alte surse de finanțare din partea UE se numără programul LIFE, finanțarea pentru cercetare în cadrul programului Orizont 2020, Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune și Mecanismul BEI de finanțare a capitalului natural.

**15** Cheltuielile pentru dezvoltare rurală sunt disponibile pentru a sprijini două măsuri în domeniul forestier, care se axează pe crearea de suprafețe împădurite și pe sprijinirea celor deja existente (a se vedea [figura 7](#)).

### Figura 7 – Măsuri de dezvoltare rurală în domeniul forestier



*Sursa:* articolele 21-26 și 34 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 și articolul 1 alineatul (9) litera (a) din Regulamentul (UE) 2017/2393.

**16** O serie de alte măsuri de dezvoltare rurală pot avea, la rândul lor, impact asupra pădurilor. De exemplu, suprafețele împădurite pot beneficia de plăți în temeiul programului Natura 2000. Printre alte exemple de acțiuni incluse la alte măsuri se numără următoarele: serviciile de consiliere în domeniul forestier, investițiile în infrastructură pentru dezvoltarea și adaptarea silviculturii și sprijinul pentru elaborarea de planuri de gestionare a pădurilor.

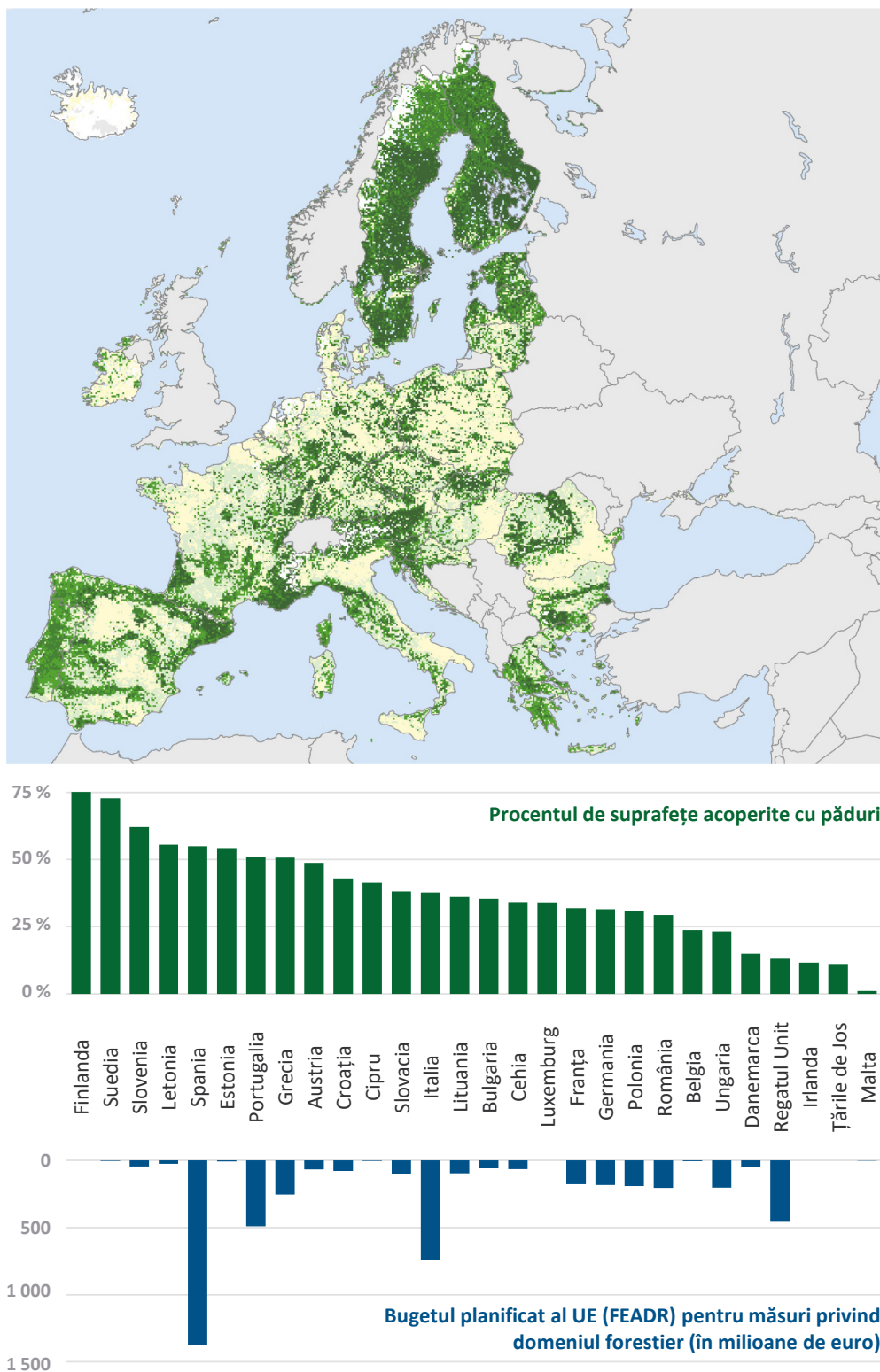


**17** Statele membre pot decide dacă includ măsuri forestiere în programele lor de dezvoltare rurală, precum și modul în care le folosesc pentru a sprijini pădurile. Ele stabilesc cerințe specifice pentru domeniul forestier în programele lor de dezvoltare rurală. 24 de state membre au alocat, în total, 4 890 de milioane de euro din finanțarea din partea UE pentru cele două măsuri în domeniul forestier din perioada 2014-2020<sup>13</sup> (a se vedea *figura 8*) și, până la sfârșitul anului 2020, cheltuiseră 49 % din aceste fonduri. Finlanda, Irlanda, Luxemburg și Țările de Jos nu au alocat deloc fonduri pentru măsuri privind domeniul forestier în programele lor de dezvoltare rurală. Comisia nu urmărește cheltuielile efectuate în domeniul forestier în cadrul altor măsuri.

---

<sup>13</sup> Pe baza datelor Comisiei pentru primele programe de dezvoltare rurală aprobate.

**Figura 8 – Suprafața acoperită cu păduri și fondurile din partea UE planificate pentru măsuri privind domeniul forestier**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza hărții furnizate de Agenția Europeană de Mediu, creată la 12 noiembrie 2009 și modificată ultima dată la 28 octombrie 2015, pe baza datelor din *State of Europe's Forests, 2015*, și pe baza datelor deținute de Comisie pentru primele programe de dezvoltare rurală aprobate pentru perioada 2014-2020.

**18** În evaluarea efectuată de Comisie în anul 2017 cu privire la măsurile în domeniul forestier<sup>14</sup>, s-a concluzionat că efectul sprijinului pentru dezvoltare rurală acordat pentru păduri a fost, în general, pozitiv și ar putea contribui în mod semnificativ la generarea unor beneficii economice, de mediu și sociale. S-a constatat, de asemenea, că sprijinul pentru prevenirea și repararea daunelor cauzate pădurilor a avut efectul cel mai semnificativ, sprijinind, în perioada 2007-2013, aproximativ 10 milioane de hectare (5 % din pădurile Uniunii). Sprijinul pentru împădurire a fost folosit în perioada 2007-2013 pentru a planta 287 490 de hectare de păduri noi (aproximativ 0,2 % din pădurile din UE).

---

<sup>14</sup> Comisia Europeană, *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development*, raport final, Alliance Environment EEIG, septembrie 2017.

## Sfera și abordarea auditului

**19** Curtea a examinat dacă acțiunile desfășurate de UE sprijină protecția biodiversității și contribuie la combaterea schimbărilor climatice în pădurile din UE. Curtea a analizat (a) impactul acțiunilor Comisiei în cadrul mai multor politici-cheie privind mediul și clima și (b) impactul particular al măsurilor privind domeniul forestier finanțate prin programele de dezvoltare rurală din UE.

**20** Auditul Curții a vizat pădurile din UE și Curtea s-a axat pe principalele domenii de politică ale UE menționate în *figura 6*. În ceea ce privește Regulamentul privind lemnul al Uniunii Europene, Curtea și-a îndreptat atenția doar asupra monitorizării lemnului din producția internă.

**21** Pentru colectarea și evaluarea probelor, Curtea:

- a examinat legislația relevantă a UE, strategiile, propunerile și orientările Comisiei și rapoartele relevante pentru problema biodiversității și a schimbărilor climatice în pădurile din UE, Directivele Habitare și Păsări (Natura 2000) și Regulamentul privind lemnul al UE;
- a consultat experți din cadrul Comisiei și a examinat documentația prezentată de trei state membre, selectate în funcție de volumul cheltuielilor consacrate măsurilor de dezvoltare rurală pentru domeniul forestier și în funcție de varietatea tipurilor lor de păduri: Germania (Mecklenburg-Pomerania de Vest și Saxonia-Anhalt), Spania (Castilia-La Mancha și Principatul Asturia) și Polonia. Ca urmare a restricțiilor de călătorie datorate pandemiei de COVID-19, a fost posibilă efectuarea doar a unei singure vizite la fața locului, în Germania (unde auditorii Curții au vizitat proiecte finanțate de UE);
- a analizat date privind cheltuielile în materie de biodiversitate și schimbări climatice în pădurile din UE cofinanțate din FEADR;
- a organizat un grup de experți pentru a obține informații suplimentare în anumite domenii și pentru a evalua constatările preliminare ale auditului;
- a recurs la un chestionar adresat tuturor statelor membre, care a abordat 35 de programe de dezvoltare rurală, pentru a colecta informații și probe privind punerea în aplicare în aceste țări a submăsurilor pentru domeniul forestier din cadrul FEADR, în special privind gradul în care aceste submăsuri au contribuit la

protejarea biodiversității, la atenuarea schimbărilor climatice și la adaptarea la acestea.

**22** Acest audit a acoperit perioada 2014-2020, cu alte cuvinte perioada de programare aferentă celui mai recent cadru financiar multianual. De asemenea, Curtea a luat în considerare propunerile legislative ale Comisiei privind politica agricolă comună (PAC) pentru noua perioadă de programare (2021-2027).

**23** Prin prezentul raport, Curtea își propune să faciliteze discuțiile de politică pe teme legate de pădurile din UE și să contribuie la conceperea noii PAC pentru perioada 2021-2027, la noua strategie a UE privind pădurile, la elaborarea și punerea în aplicare a propunerii de Lege europeană a climei și a noii strategii de adaptare a UE, precum și la examinarea Regulamentului privind lemnul al UE.

## Observații

### Unele politici-cheie ale UE au impact pozitiv, dar limitat asupra pădurilor

**24** Majoritatea politicilor climatice și de mediu ale UE au impact asupra pădurilor. Curtea a examinat dacă principalele politici climatice și de mediu ale UE promovează biodiversitatea și contribuie la combaterea schimbărilor climatice în păduri, în conformitate cu obiectivele internaționale și cu cele ale UE stabilite pentru protecția pădurilor.

### UE protejează parțial biodiversitatea în pădurile sale

**25** UE a aderat la acorduri internaționale (a se vedea punctul **07**) și, prin urmare, trebuie să respecte o serie de obiective legate direct de biodiversitatea la nivelul pădurilor. În plus, Tratatul privind UE prevede că Uniunea trebuie să acționeze pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată, printre altele, pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului.

**26** Principalele dispoziții ale UE în domeniul mediului care abordează chestiunea biodiversității se găsesc în Directiva Habitate și în Directiva Păsări. Aceste directive prevăd obligația statelor membre de a proteja habitatele prin desemnarea anumitor zone ca situri Natura 2000 și prin definirea unor măsuri de conservare menite să le mențină sau să le restabilească statutul. Natura 2000 acoperă aproximativ 23 %<sup>15</sup> din pădurile din UE. Sunt protejate următoarele păduri situate în situri Natura 2000 (a se vedea **figura 9**):

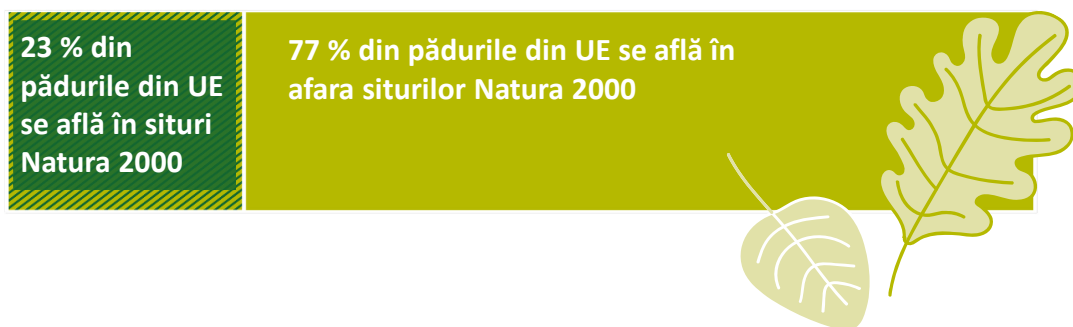
- pădurile cu tipuri de habitate care corespund celor menționate în anexa I la Directiva Habitate;
- orice pădure situată în situri Natura 2000 care găzduiește specii menționate în anexa II la Directiva Habitate și/sau în anexa I la Directiva Păsări.

---

<sup>15</sup> *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment.* Annex-eu-ecosystem-assessment\_final.pdf.

**27** În plus, există dispoziții privind protecția anumitor specii<sup>16</sup>, dispoziții care se aplică pe întreg teritoriul statelor membre. Aceste dispoziții se referă, de exemplu, la protecția spațiilor de odihnă, de reproducere și de cuibărit. Suprafața pădurilor vizată de aceste dispoziții este însă greu de stabilit, în practică. În conformitate cu Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, care se aplică tipurilor de habitate forestiere din anexa I și habitatelor forestiere ale speciilor protejate în afara rețelei Natura 2000, exploatatorilor forestieri ilegali le revine răspunderea de a repara daunele pe care le-au adus habitatelor.

### Figura 9 – Procentul de păduri din UE aflate în cadrul siturilor Natura 2000 și în afara acestora



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**28** În contextul strategiei UE privind biodiversitatea<sup>17</sup>, care se aplică atât în cadrul siturilor Natura 2000, cât și în afara acestora, Comisia stabilește valori-țintă fără caracter obligatoriu (a se vedea punctul 12) prin intermediul unor orientări și al unor recomandări.

**29** În 2017<sup>18</sup>, Curtea a atras atenția asupra mai multor deficiențe care afectau gestionarea zonelor Natura 2000. În special, Curtea a concluzionat că, mult prea adesea, au existat întârzieri în adoptarea măsurilor de conservare sau acestea nu fuseseră definite în mod corespunzător. Măsurile de conservare necesare pentru a menține sau pentru a readuce la un nivel corespunzător habitatele, precum și flora și fauna lor, trebuie întreprinse la momentul oportun și trebuie să fie suficient de precise pentru a putea fi puse în aplicare în mod eficace. Pentru auditul de față, Curtea

<sup>16</sup> Articolul 5 din [Directiva 2009/147/CE](#) și articolele 12 și 13 din [Directiva 92/43/CEE](#).

<sup>17</sup> Pentru ambele strategii, a se vedea notele de subsol <sup>9</sup> și <sup>10</sup>.

<sup>18</sup> Raportul special nr. 1/2017: „Sunt necesare eforturi suplimentare pentru ca implementarea rețelei Natura 2000 să permită valorificarea la maximum a întregului său potențial”.

a verificat 15 planuri de management al unor situri Natura 2000 care includeau suprafețe de pădure și a constatat că 14 dintre acestea nu dispuneau de măsuri de conservare specifice (a se vedea **caseta 3**). Evaluatorii externi contractați de Comisie au constatat că, deseori, calitatea măsurilor de conservare este deficitară.

### **Caseta 3 – Exemple de măsuri de conservare fără caracter specific**

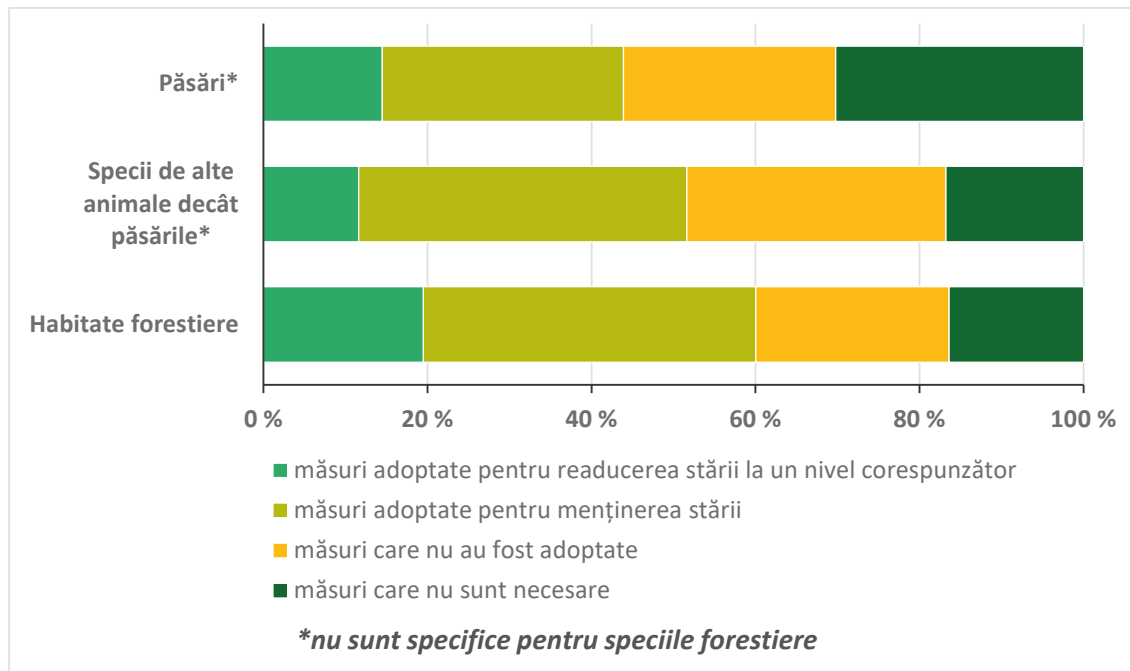
În Spania, autoritățile au recunoscut că, în practică, drept urmare a unei comunicări necorespunzătoare între administrațiile din domeniul agricol și cele din domeniul conservării, se întâmplă des ca planurile de management să nu propună măsuri de conservare specifice.

În Polonia, patru dintre cele cinci „programe cu sarcini de conservare” examinate de Curte conțineau obiective și ținte care nu erau nici specifice, nici măsurabile.

**30** Majoritatea evaluărilor privind habitatele protejate prin directivă indică o stare de conservare precară sau nesatisfăcătoare (85 % – a se vedea punctul **04**) a pădurilor din UE. Curtea a constatat că majoritatea măsurilor de conservare își propun să mențină starea, nu să o readucă la un nivel corespunzător. **Figura 10** prezintă măsurile adoptate pentru a menține starea habitatelor și a speciilor forestiere sau pentru a o readuce la un nivel corespunzător.



**Figura 10 – Măsuri pentru a menține starea pădurilor sau pentru a o readuce la un nivel corespunzător**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor furnizate de statele membre în temeiul articolului 12 din Directiva privind păsările și în temeiul articolului 17 din Directiva privind habitatele. Date compilate de AEM și de Centrul tematic european pentru biodiversitate.

**31** Comisia are cunoștință despre starea pădurilor prin intermediul informațiilor pe care le raportează statele membre (a se vedea punctul 04). În plus, Comisia primește informații privind aplicarea deficitară a măsurilor de conservare în statele membre din plângerile formulate de exemplu de ONG-uri și, ocazional, din alte surse, cum ar fi investigațiile privind încălcarea dispozițiilor în alte domenii. În perioada 2014-2020, Comisia a primit peste 900 de plângeri privind aplicarea Directivei Păsări și a Directivei Habitate.

**32** Atunci când ia la cunoștință faptul că un stat membru nu își îndeplinește obligațiile ce îi revin în temeiul celor două directive, Comisia poate declanșa o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (a se vedea exemplul din [caseta 4](#)). În ianuarie 2021, erau încă deschise 13 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor având ca obiect absența sau calitatea necorespunzătoare a măsurilor de conservare pentru ariile speciale de conservare în temeiul Directivei Habitate.

#### Caseta 4 – Protejarea pădurilor seculare în Polonia

În 2007, în conformitate cu Directiva Habitatare, Comisia a aprobat desemnarea sitului Natura 2000 Puszcza Białowiecka drept „sit de importanță comunitară”. De asemenea, situl este desemnat, conform Directivei Păsări, drept „arie de protecție specială” pentru păsări. Potrivit Comisiei, Puszcza Białowiecka este una dintre cele mai bine conservate păduri naturale din Europa, fiind caracterizată de prezența a numeroși copaci seculari, în special a unora care au peste 100 de ani.

În 2016, Ministrul Mediului din Polonia a autorizat, pentru perioada 2012-2021, o creștere de aproape trei ori a cantității de lemn care putea fi recoltat în districtul forestier Białowieża, precum și operațiuni de gestionare a pădurilor în zone în care, anterior, erau interzise toate intervențiile. Comisia a aflat despre aceste aspecte dintr-o plângere formulată de opt ONG-uri, precum și din informații disponibile public. Guvernul polon a susținut că activitățile erau necesare pentru a stopa răspândirea gândacului de scoarță al molidului.

Considerând argumentul Poloniei drept neîntemeiat, la 20 iulie 2017, Comisia a introdus o acțiune la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, solicitând să se constate că Polonia nu și-a îndeplinit obligațiile ce îi reveneau în temeiul Directivei Habitatare și al Directivei Păsări. La 17 aprilie 2018, Curtea s-a pronunțat în favoarea Comisiei.

### UE dispune de legislație care abordează problema exploatării forestiere ilegale, însă această practică persistă

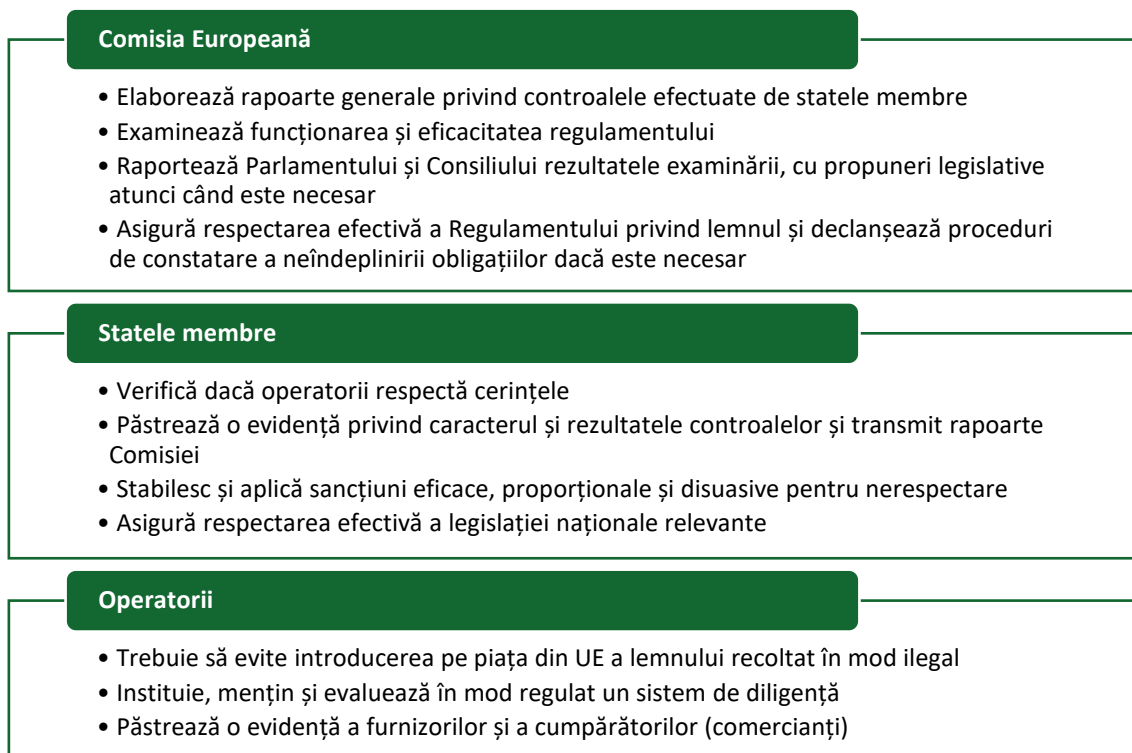
**33** Regulamentul privind lemnul al UE<sup>19</sup> interzice introducerea pe piața din UE a lemnului recoltat în mod ilegal și a produselor din lemn derivate din acesta. În general, exploatarea forestieră ilegală înseamnă orice practici ilegale referitoare la recoltarea sau la comercializarea lemnului și a produselor din lemn. Caracterul legal sau nu al lemnului recoltat este determinat de normele care sunt în vigoare în statul membru de recoltare.

**34** Pentru a reduce la minimum riscul ca pe piață să ajungă lemn recoltat în mod ilegal, Regulamentul privind lemnul prevede obligația de diligență a operatorilor. În acest scop, aceștia trebuie să colecteze informații privind tipul de lemn, țara de recoltare, lanțul de aprovizionare și respectarea normelor, evaluând orice riscuri și,

<sup>19</sup> Regulamentul (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn.

după caz, luând măsurile de remediere necesare. Comisia, statele membre și operatorii din domeniul exploatării lemnului joacă cu toții un rol în punerea în aplicare a Regulamentului privind lemnul. **Figura 11** descrie responsabilitățile acestora.

### Figura 11 – Responsabilități-cheie în temeiul Regulamentului privind lemnul al UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**35** În 2016, Comisia a evaluat eficacitatea Regulamentului privind lemnul, acoperind primii doi ani de aplicare a acestuia (martie 2013-martie 2015) de către statele membre<sup>20</sup>. La momentul respectiv, Comisia a precizat că era prea devreme pentru a putea concluziona dacă regulamentul împiedica introducerea pe piață a lemnului recoltat în mod ilegal. În 2020, Comisia a publicat un raport privind controalele efectuate de statele membre în temeiul regulamentului<sup>21</sup>. Potrivit raportului, toate statele membre respectau cerințele formale prevăzute în regulamentul. Comisia a concluzionat că, în pofida progreselor înregistrate, erau necesare eforturi susținute

<sup>20</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu referitor la Regulamentul privind lemnul al Uniunii Europene, COM(2016) 74 final.

<sup>21</sup> Raport bienal al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu pentru perioada martie 2017-februarie 2019 referitor la Regulamentul privind lemnul al Uniunii Europene, COM(2020) 629 final.

pentru a asigura punerea în practică a regulamentului într-o manieră consecventă și eficace în toate statele membre. Ea a constatat că numărul de controale a rămas redus în comparație cu numărul de operatori și și-a exprimat îndoielile că aceste controale cu frecvență scăzută ar avea un efect disuasiv. Potrivit raportului, existau aproximativ 3 042 884 de operatori interni în 21 de state membre și s-au efectuat controale asupra unui număr de 13 078 (0,43 %) în perioada de raportare de doi ani. Următoarea examinare a eficacității Regulamentului privind lemnul, împreună cu o verificare a adecvării, urmează să fie efectuată în decembrie 2021.

**36** Responsabilitatea pentru examinarea funcționării și a eficacității Regulamentului privind lemnul revine Comisiei. Principala sursă de informații pentru evaluările acesteia o constituie raportările statelor membre. Regulamentul privind lemnul prevede obligația statelor membre de a pune la dispoziție informații privind aplicarea acestuia și lasă la latitudinea Comisiei stabilirea unui format și a procedurii de raportare prin intermediul unui act de punere în aplicare. Comisia nu a publicat un act de punere în aplicare, dar a instituit un sistem de raportare online pentru a colecta într-o manieră standardizată informații referitoare la controalele efectuate de statele membre. Raportările se axează pe criteriile de risc utilizate pentru selectarea operatorilor, pe numărul controalelor, pe intervalul de timp consacrat controalelor, pe tipul informațiilor consemnate și pe sancțiuni. Raportările în temeiul regulamentului nu furnizează informații care să permită Comisiei să analizeze calitatea activităților de monitorizare desfășurate de statele membre, normele naționale care definesc exploatarea forestieră ilegală sau procedurile folosite pentru controale. De asemenea, ea nu impune statelor membre să își susțină răspunsurile prin documente justificative care să îi permită să verifice acuratețea sau exhaustivitatea informațiilor.

**37** Curtea a examinat procedurile naționale de control al exploatării forestiere la nivel intern din Germania, Spania și Polonia, pentru a evalua conținutul și amploarea controalelor și pentru a confirma importanța rolului Comisiei în procesul de monitorizare. Ea a constatat că deficiențele procedurale și absența anumitor controale reduc în practică eficacitatea Regulamentului privind lemnul (pentru Polonia, a se vedea [caseta 4](#), iar pentru Germania și Spania, a se vedea [caseta 5](#)).

### Caseta 5 – Deficiențe în asigurarea respectării regulamentului la nivelul statelor membre

Saxonia-Anhalt (Germania) îi controlează pe operatorii interni în principal în temeiul legislației privind pădurile și al legislației privind protecția naturii. Acest land nu dispune de norme și proceduri pentru controale bazate pe Regulamentul privind lemnul și, prin urmare, nu a verificat niciun operator intern în temeiul acestuia.

Mecklenburg-Pomerania de Vest (Germania) efectuează controale asupra operatorilor interni doar în cazul raportării, de către părți terțe sau autorități, a unor posibile încălcări.

Asturia (Spania) a controlat 12 operatori interni în perioada 2016-2019. În 2017 sau în 2018, Asturia nu a controlat niciun operator intern. Autoritățile din această regiune au explicat că, la momentul respectiv, nu dețineau o listă a operatorilor care făceau obiectul regulamentului.

**38** Comisia se întâlnește regulat cu un grup de experți din partea autorităților statelor membre, pentru a face schimb de informații cu privire la deficiențele evidențiate de controale, precum și cu privire la sancțiuni, la bunele practici și la lecțiile învățate. De asemenea, Comisia primește informații privind eventuale încălcări prin intermediul plângerilor. Din 2017, aceasta a primit și a examinat opt plângeri referitoare la nepunerea în aplicare a regulamentului. În cazul în care consideră că este posibil ca un stat membru să nu pună în mod corespunzător în aplicare Regulamentul privind lemnul, Comisia poate solicita mai multe informații sau poate deschide o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Până în prezent, procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor au vizat absența normelor și a controalelor în statele membre și, într-un caz, ineficacitatea controalelor (a se vedea [caseta 6](#)).

**39** Un studiu recent al Comisiei<sup>22</sup> a concluzionat că se poate folosi teledetecția pentru a se detecta exploatarea forestieră ilegală. Teledetecția – de regulă, utilizarea aerofotografiei și a datelor satelitare – este un instrument de monitorizare valoros, fiindcă este eficient din punctul de vedere al costurilor și permite acoperirea unor suprafețe mari. Pentru a face distincția între exploatarea forestieră legală și cea ilegală, datele furnizate de teledetecție trebuie analizate în combinație cu evidențele privind tăierea de arbori și cu informații privind suprafețele protejate și limitele concesiunilor.

<sup>22</sup> Studiul *Monitoring of Forests through Remote Sensing*, raport final, C. Atzberger et al, pentru Comisie, octombrie 2020.

În general, Comisia nu a recurs la teledeteție pentru a monitoriza exploatarea forestieră ilegală în UE. Ea a folosit această abordare pentru a colecta informații în legătură cu trei încălcări ale Directivei Habitare și ale Directivei Păsări; una dintre aceste proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a vizat, de asemenea, exploatarea forestieră ilegală (a se vedea [caseta 6](#)).

### Caseta 6 – Teledeteția ca instrument de asigurare a respectării normelor

În 2020, Comisia a declanșat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva României în legătură cu exploatarea forestieră ilegală<sup>23</sup>. Potrivit Comisiei, autoritățile române nu îi controlau în mod adecvat pe operatori și nu aplicau sancțiuni corespunzătoare. În plus, autoritățile au autorizat tăierea de arbori fără a evalua mai întâi impactul asupra habitatelor protejate, astfel cum este prevăzut în Directiva Habitare.

Comisia a analizat și a combinat date de observare a Pământului, hărți și fotografii cu etichetare geografică pentru a colecta probe privind exploatarea forestieră ilegală în România. Ea a constatat că tăierea de arbori în mai multe situri Natura 2000 a condus la pierderea unor habitate forestiere protejate și a perturbat în mod grav speciile.

## UE ia măsuri pentru a include pădurile în politicile sale privind schimbările climatice

**40** Pădurile pot contribui semnificativ la absorbția gazelor cu efect de seră din atmosferă. În septembrie 2020, Comisia a propus creșterea obiectivului de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2030 de la cel puțin 40 % la cel puțin 55 % comparativ cu nivelurile din 1990. În decembrie 2020, Consiliul a aprobat această propunere. Noul obiectiv include emisiile de gaze cu efect de seră și absorbțiile rezultate din toate activitățile de exploatare a terenurilor, inclusiv pădurile. Regulamentul privind exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură (LULUCF)<sup>24</sup> prevede obligația statelor membre de a respecta regula

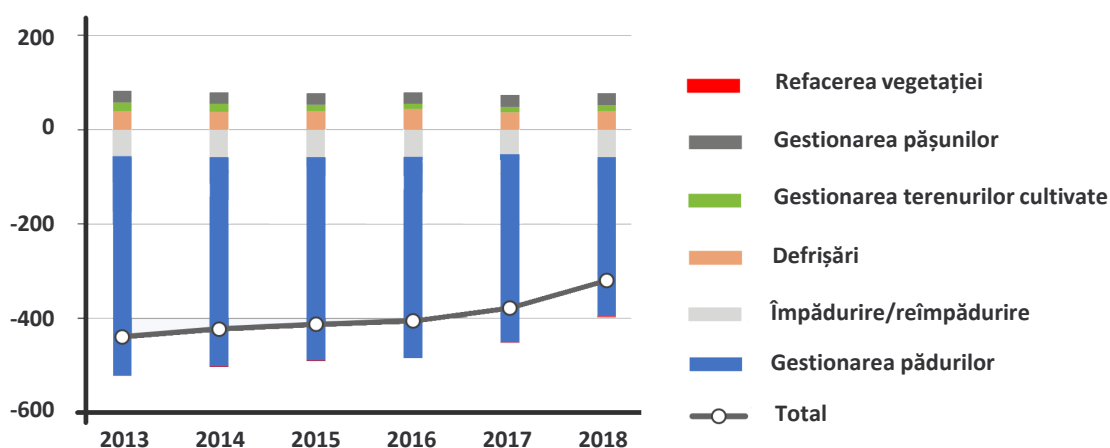
<sup>23</sup> Comisia Europeană: Decizii în materie de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, iulie 2020.

<sup>24</sup> Regulamentul (UE) 2018/841 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2018 cu privire la includerea emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbțiilor rezultate din activități legate de exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 și a Deciziei nr. 529/2013/UE.

bilanțului neutru sau pozitiv, potrivit căreia emisiile de gaze cu efect de seră contabilizate ca rezultând din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură sunt compensate prin absorbția contabilizată a unui volum cel puțin echivalent de CO<sub>2</sub> din atmosferă în perioada 2021-2030.

**41** Datele din ultimii ani au indicat o reducere a valorilor absorbanților de carbon din UE (a se vedea *figura 12*). Raportul intermediar privind politicile climatice ale UE în 2020<sup>25</sup> arată că absorbțiile nete de CO<sub>2</sub> din atmosferă raportate au scăzut cu 28 % în perioada 2013-2018. Emisiile raportate sunt cele consemnate în inventarele transmise în temeiul CCONUSC, care includ toate emisiile, defalcate în funcție de surse, și toate absorbțiile, defalcate în funcție de absorbanții de carbon, de pe terenurile gestionate. Potrivit aceluiași raport intermediar privind politicile climatice ale UE în 2020, principalul motiv care explică reducerea valorilor absorbanților a fost creșterea ratelor de recoltare a lemnului. În opinia Comisiei, la reducerea valorilor absorbanților a contribuit și o combinație de alți factori, printre care se numără creșterea proporției pădurilor care au ajuns la maturitate în vederea recoltării și amplificarea perturbărilor naturale precum infestările cu insecte, furtunile, seceta și incendiile forestiere.

**Figura 12 – Emisiile și absorbțiile nete de CO<sub>2</sub> raportate conform CCONUSC, UE-27**



*Notă:* datele corespund absorbțiilor nete ale sectorului LULUCF în UE-27 rezultate din activități raportate în cadrul celei de a doua perioade de angajament a Protocolului de la Kyoto.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisia Europeană în Raportul intermediar privind politicile climatice ale UE în 2020, noiembrie 2020.

<sup>25</sup> Raportul intermediar privind politicile climatice ale UE în 2020, Comisia Europeană, noiembrie 2020.

**42** Potrivit Deciziei LULUCF<sup>26</sup>, acțiunile vizând limitarea sau reducerea emisiilor ar trebui să se reflecte în documentele strategice ale statelor membre privind pădurile. Curtea a evaluat strategiile forestiere pentru cinci state membre/regiuni. Ea a constatat că strategia prezentată de Asturia (Spania) nu a avut în vedere acțiuni de atenuare a schimbărilor climatice, că celelalte trei regiuni din Germania și Spania nu incluseseră în strategiile lor ținte cuantificate sau indicatori și că doar strategia Poloniei prevedea contribuția pădurilor la atenuarea schimbărilor climatice (a se vedea *caseta 7*).

### **Caseta 7 – Exemple de bune practici și de rele practici pentru atenuarea schimbărilor climatice în strategiile statelor membre în domeniul forestier**

Autoritățile polone au definit ținte și indicatori pentru acoperirea forestieră, arborii în picioare și sechestrarea dioxidului de carbon. Polonia a mărit acoperirea forestieră cu 259 000 de hectare din 2005 până în prezent.

În Spania, *Plan Forestal de Asturias* care era în vigoare la momentul auditului nu identifică nevoile legate de atenuarea schimbărilor climatice și, prin urmare, nu include măsuri de atenuare. Planul nu ia în considerare rolul pădurilor ca absorbanți de carbon și nu face nicio referire la rolul potențial al pădurilor în atenuarea schimbărilor climatice.

**43** Directiva privind energia din surse regenerabile<sup>27</sup> reprezintă un element esențial al politicii UE în domeniul climei, vizând reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră prin stimularea consumului de energie din surse regenerabile. Obiectivul UE privind energia din surse regenerabile (proporția acesteia din energia din toate sursele combinate să ajungă să reprezinte 20 % până în 2020) a condus la creșterea consumului de biomasă solidă în scopuri de producție a energiei. În 2018, potrivit unui

<sup>26</sup> Decizia nr. 529/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 privind normele de contabilizare și planurile de acțiune referitoare la emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră care rezultă din activități legate de exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură (JO L 165, 18.6.2013, p. 80).

<sup>27</sup> Directiva (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (JO L 328, 21.12.2018, p. 82).



raport al Centrului Comun de Cercetare<sup>28</sup>, 48 % din biomasa lemnoasă totală folosită în UE era consumată ca sursă de energie – în creștere față de 43 % în 2010.

**44** Directiva privind energia din surse regenerabile pentru perioada 2021-2030 (RED II) a mărit obiectivul privind procentul de energie din surse regenerabile la 32 %. Pentru a reduce tensiunile dintre politica energetică a UE și politicile climatice și de mediu ale acesteia, directiva a introdus, de asemenea, criterii de sustenabilitate pentru biomasa solidă. Directiva prevede obligația Comisiei de a furniza, până la 31 ianuarie 2021, orientări operaționale vizând dovezile necesare pentru respectarea acestor criterii. Potrivit Comisiei, se estimează că aceste orientări vor fi adoptate în toamna anului 2021. Statele membre aveau obligația de a transpune directiva în dreptul național până la 30 iunie 2021.

**45** Pădurile sunt multifuncționale și, ca atare, fac obiectul unor ambiții divergente. Strategia UE din 2012 în domeniul bioeconomiei<sup>29</sup>, actualizată în 2018<sup>30</sup>, a fost un răspuns la ambiția semnificativă de a evalua efectele mai multor politici – inclusiv în domeniul energiei, al climei, al biodiversității și al industriei – și de a stabili posibile compensări și complementarități între acestea. Strategia actualizată include acțiuni menite să ducă la o înțelegere a limitelor bioeconomiei – limitele ecologice ale modelelor de producție și de consum ale UE. Înțelegerea acestor limite contribuie la promovarea bunelor practici, de exemplu în ceea ce privește folosirea pădurilor în scopul producției de energie. Activitățile în acest domeniu sunt în curs de desfășurare.

**46** În domeniul adaptării la schimbările climatice, UE nu a adoptat încă acte legislative pentru a impune obiective sau acțiuni concrete ale statelor membre. Nu există niciun cadru juridic al UE care să impună statelor membre să îmbunătățească strategiile nesatisfăcătoare de adaptare în domeniul forestier. Comisia a elaborat

---

<sup>28</sup> Centrul Comun de Cercetare, *Science for Policy Report: Biomass production, supply, uses and flows in the European Union, 2018*.

<sup>29</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „*Inovarea în scopul creșterii durabile: O bioeconomie pentru Europa*”, COM(2012) 60 final.

<sup>30</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „*O bioeconomie durabilă pentru Europa: consolidarea legăturilor dintre economie, societate și mediu*”, COM(2018) 673 final.

o strategie a UE de adaptare la schimbările climatice în 2013<sup>31</sup>. Această strategie nu a vizat în mod specific pădurile, iar Comisia nu a definit încă nevoi și ținte comune pentru măsurile de adaptare la schimbările climatice în pădurile din UE.

**47** Cercetările privind mijloacele de adaptare a pădurilor la schimbările climatice – de exemplu, pentru a înțelege interdependențele dintre schimbările climatice și modificările previzionate a avea loc în vegetația forestieră – sunt limitate. Această lacună în materie de cunoștințe este recunoscută în noua strategie de adaptare a UE<sup>32</sup>. În urma examinării cu privire la strategiile privind schimbările climatice din cele cinci state membre/regiuni selectate pentru auditul care face obiectul prezentului raport, Curtea a constatat că această lacună se reflecta în numărul redus de ținte cuantificate și de indicatori pentru măsuri concrete de adaptare (a se vedea **caseta 8**).

### **Caseta 8 – Autoritățile naționale nu definiseră o strategie de adaptare a pădurilor la schimbările climatice**

În Mecklenburg-Pomerania de Vest, *Aktionsplan Klimaschutz 2019* a descris domeniile care prezentau un potențial ridicat de îmbunătățire în ceea ce privește adaptarea la schimbările climatice. Acestea erau prezentate mai în detaliu în lista anexată de măsuri propuse. Totuși, nu exista obligația de a pune în aplicare măsurile cu potențialul cel mai ridicat (nu erau stabilite termene și nu se prevedea o atribuire clară a responsabilităților). La momentul auditului, niciuna dintre aceste măsuri nu era efectiv în vigoare.

Ultima dată când Asturia a efectuat o analiză a nevoilor specifice în ceea ce privește măsurile de adaptare la schimbările climatice în păduri a fost în 2001.

---

<sup>31</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „O strategie a UE privind adaptarea la schimbările climatice”, COM(2013) 216 final.

<sup>32</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „Construirea unei Europe reziliente la schimbările climatice – Noua strategie a UE privind adaptarea la schimbările climatice”, COM(2021) 82 final.

## Măsurile în domeniul forestier examinate au ratat oportunități de a îmbunătăți în mod semnificativ biodiversitatea și de a combate schimbările climatice

**48** Dezvoltarea rurală constituie principala sursă de finanțare din partea UE pentru silvicultură. Curtea a examinat legătura dintre cheltuielile pentru dezvoltarea rurală și cerințele aferente unei gestionări durabile a pădurilor. Ea a evaluat dacă măsurile de dezvoltare rurală au contribuit la protecția biodiversității, la atenuarea schimbărilor climatice și la adaptarea la acestea. De asemenea, Curtea a examinat dacă Comisia și statele membre au monitorizat în mod adecvat efectele măsurilor din domeniul forestier.

### Cheltuielile pentru sectorul forestier din programele de dezvoltare rurală prevăd obligația de a elabora planuri de gestionare a pădurilor, dar calitatea lor variază

**49** În temeiul Regulamentului privind dezvoltarea rurală, una dintre condițiile pentru a primi finanțare pentru măsurile privind domeniul forestier constă, în cazul exploatațiilor mai mari de o anumită dimensiune definită de fiecare stat membru, în prezentarea „informațiilor relevante dintr-un plan de gestionare a pădurilor sau a unui instrument echivalent în concordanță cu gestionarea durabilă a pădurilor”<sup>33</sup>. Normele UE definesc gestionarea durabilă a pădurilor prin raportare la orientările generale ale Forest Europe din 1993<sup>34</sup>. Pentru a determina dacă un plan de gestionare a pădurilor este aliniat la principiile de sustenabilitate, Curtea consideră că acesta trebuie evaluat în raport cu criteriile economice, sociale și de mediu clare.

**50** Strategia UE pentru păduri pentru perioada 2014-2020 promovează utilizarea planurilor de gestionare a pădurilor și precizează că acestea stau la baza finanțării pentru dezvoltarea rurală și a Strategiei în domeniul biodiversității pentru 2020. Planurile de gestionare a pădurilor ar trebui să fixeze obiective pentru activitățile forestiere și de gestionare a pădurilor și să stabilească în ce mod trebuie atinse aceste obiective într-o anumită zonă forestieră. Aspectele legate de biodiversitate și de schimbările climatice ar trebui să facă parte integrantă din procesul decizional și de

<sup>33</sup> Articolele 21 și 34 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1305/2013](#) (JO L 347, 20.12.2013, p. 487).

<sup>34</sup> A doua Conferință Ministerială privind Protecția Pădurilor din Europa, 16-17 iunie 1993, Helsinki/Finlanda, [Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe](#).

planificare pentru gestionarea pădurilor. Scopul Strategiei în domeniul biodiversității pentru 2020 era ca planurile de gestionare a pădurilor să genereze o îmbunătățire măsurabilă, comparativ cu nivelul de referință din 2010 din UE, în ceea ce privește starea de conservare a speciilor și a habitatelor care depind de silvicultură sau sunt afectate de aceasta.

**51** Strategia UE pentru păduri pentru perioada 2014-2020 prevedea obligația Comisiei, în strânsă cooperare cu statele membre și cu părțile interesate, de a identifica „*criterii obiective, ambițioase și demonstrabile pentru gestionarea durabilă a pădurilor [...], care să poată fi aplicate în diferite contexte politice indiferent de utilizarea finală a biomasei forestiere*”. Comisia a instituit un grup de lucru în iunie 2014 pentru a identifica criterii și indicatori relevanți. Grupul de lucru a recomandat să se utilizeze criteriile și indicatorii elaborați de Forest Europe și să se demonstreze gestionarea durabilă a pădurilor la nivelul statelor membre.

**52** Forest Europe a definit pentru prima dată criterii și indicatori pentru monitorizarea gestionării durabile a pădurilor în 1998 și i-a actualizat în 2015<sup>35</sup> (a se vedea **caseta 9**). Acești indicatori ar putea fi folosiți pentru a verifica planurile de gestionare a pădurilor dacă s-ar defini praguri pentru a se face o distincție între gestionarea durabilă și cea nedurabilă a pădurilor. Indicatorii servesc la monitorizarea tendințelor. Comisia consideră că monitorizarea și demonstrarea unei gestionări durabile a pădurilor reprezintă demersuri deosebit de dificile.

### **Caseta 9 – Indicatorii Forest Europe pentru gestionarea durabilă a pădurilor**

Forest Europe a definit 6 criterii și 45 de indicatori pentru gestionarea durabilă a pădurilor. Unul dintre criterii, „menținerea, conservarea și îmbunătățirea adecvată a diversității biologice în ecosistemele forestiere”, abordează problema biodiversității și constă în 10 indicatori, care acoperă aspecte precum volumul de lemn mort, numărul de specii forestiere periclitate și diversitatea speciilor de arbori.

**53** Curtea a examinat modul în care statele membre selectate în scopul auditului evaluează dacă un plan de gestionare a pădurilor este aliniat la principiile sustenabilității. Curtea a constatat că, în Germania, normele de elaborare a planurilor de gestionare a pădurilor stabilesc praguri pentru structura de vârstă și pentru raportul

<sup>35</sup> *Updated Pan-European indicators for sustainable forest management.*

dintre creșterea pădurii și tăierile de arbori. De asemenea, legislația germană privind silvicultura reglementează și alte aspecte de mediu, însă fără a preciza praguri. Potrivit legislației polone în domeniul silviculturii, planurile de gestionare a pădurilor ar trebui să transpună în practică principiile ample aferente gestionării durabile a pădurilor.

**Caseta 10** descrie situația din Castilia-La Mancha și din Principatul Asturia.

### **Caseta 10 – Verificări privind planurile de gestionare a pădurilor în Castilia-La Mancha și Principatul Asturia**

Potrivit legislației spaniole, administrația centrală, în consultare cu comunitățile autonome, trebuie să elaboreze un set de criterii concrete în materie de sustenabilitate pentru definirea conținutului planurilor de gestionare a pădurilor, precum și indicatori de monitorizare.

În 2014, Castilia-La Mancha a aprobat un manual care conținea recomandări privind conținutul planurilor de gestionare a pădurilor. Conform acestor recomandări, conținutul ar trebui să includă, de exemplu, o descriere a priorităților, ținând cont de compatibilitatea dintre utilizările pădurilor (economică, de mediu și socială), precum și o descriere a activităților planificate, ținând cont de potențialul de regenerare al unui anumit tip de pădure. Planurile de gestionare a pădurilor care respectă aceste recomandări sunt considerate sustenabile.

În schimb în Asturia, termenul „gestionarea durabilă a pădurilor” nu este definit. Prin urmare, autoritățile din Asturia nu puteau evalua dacă un anumit plan era sau nu în conformitate cu „gestionarea durabilă a pădurilor”.

**54** Statele membre nu au definit praguri pentru a evalua dacă un plan de gestionare a pădurilor este sustenabil din punctul de vedere al mediului sau nu. Așadar, existența unui plan de gestionare a pădurilor nu oferă suficiente garanții că finanțarea pentru dezvoltare rurală este direcționată către activități sustenabile din punctul de vedere al mediului (a se vedea punctul 49).

## Măsurile din domeniul forestier examinate au avut un impact limitat asupra biodiversității și a rezilienței la schimbările climatice

**55** Politica de dezvoltare rurală a UE își propune să atingă o serie de obiective. Finanțarea vizează măsuri menite să stimuleze competitivitatea, să dezvolte economiile rurale sau să asigure, împreună cu acțiunile climatice, gestionarea sustenabilă a resurselor naturale. Pentru a asigura gestionarea sustenabilă a resurselor naturale, măsurile de dezvoltare rurală pentru domeniul forestier ar trebui să fie concepute astfel încât să contribuie la protecția biodiversității, la atenuarea schimbărilor climatice și la adaptarea la acestea. Curtea a examinat dacă măsurile de dezvoltare rurală privind domeniul forestier îndeplinesc acest criteriu.

**56** Normele privind dezvoltarea rurală stabilesc cerințe minime în materie de mediu legate de **împădurire** (submăsura 8.1 din cadrul FEADR), cerințe care vizează creșterea diversității arborilor și a rezilienței la schimbările climatice. Aceste cerințe minime în materie de mediu impun utilizarea unor specii de arbori care sunt reziliente la schimbările climatice sau sunt combinate cu alte specii (cel puțin 10 % din arbori trebuie să fie arbori cu frunza lată în fiecare zonă sau trei specii de arbori trebuie să reprezinte, fiecare, cel puțin 10 % din suprafață)<sup>36</sup>. Deși, prin urmare, o suprafață împădurită trebuie să fie plantată cu o gamă variată de specii, ea poate consta în practică în zone adiacente semnificative de monocultură. În afara acestor cerințe, nu există alte norme ale UE privind creșterea rezilienței pădurilor la schimbările climatice.

**57** Curtea a examinat modul în care o serie de state membre selectate au pus în practică cerințele minime în materie de mediu. În cazul a opt din nouă proiecte de împădurire, Curtea a constatat că normele erau interpretate ca permițând grupuri de monoculturi, cu îmbunătățiri limitate pentru biodiversitate și pentru reziliență (a se vedea exemplul din [caseta 11](#)).

---

<sup>36</sup> Articolul 6 din Regulamentul delegat (UE) nr. 807/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de introducere a unor dispoziții tranzitorii (JO L 227, 31.7.2014, p. 1).

### Caseta 11 – Un exemplu de proiect de împădurire

În Asturia, măsurile privind domeniul forestier se concentrează pe aspectele economice și abordează problema profitabilității scăzute a sectorului forestier. În cazul proiectului examinat de Curte, beneficiarul a plantat 37 de hectare cu conifere alogene cu creștere rapidă (*Pinus radiata*) și 12 hectare cu arbori cu frunza lată (fag și castan), în nouă zone de monocultură. O combinație mai bună a speciilor de arbori ar fi fost mai benefică pentru biodiversitate și pentru potențialul viitor al pădurii de a face față schimbărilor climatice.

**58** În 2018, Comisia și-a prezentat propunerile legislative privind PAC pentru perioada de după 2020. Propunerea privind planurile strategice PAC<sup>37</sup> oferă statelor membre o flexibilitate sporită în ceea ce privește conceperea schemelor de sprijin pentru silvicultură. Propunerea nu include cerințe minime în materie de mediu pentru împădurire. Ea ar urma să permită însă statelor membre să finanțeze doar investiții în împădurire care sunt coerente cu obiectivele în materie de climă și de mediu, în conformitate cu orientările Forest Europe<sup>38</sup>.

**59** **Reîmpădurirea** și alte acțiuni prevăzute la submăsura 8.5 din cadrul FEADR vizează să îmbunătățească reziliența la schimbările climatice și valoarea de mediu a ecosistemelor forestiere. Normele UE permit autorităților naționale să își stabilească propria abordare în ceea ce privește reîmpădurirea. Curtea a constatat că patru dintre cele cinci programe de dezvoltare rurală pe care le-a examinat nu definiseră norme pentru a îmbunătăți reziliența și valoarea de mediu a ecosistemelor forestiere. În Polonia, 551 din 631 de cereri de sprijin (87 %) din cadrul submăsurii 8.5 au vizat rădăcinile precomerciale a arborilor cu vârste cuprinse între 11 și 20 de ani. Această tehnică accelerează creșterea celorlalți copaci și vizează în special să îmbunătățească valoarea economică a pădurii, și nu valoarea de mediu a acesteia.

<sup>37</sup> Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune (planurile strategice PAC) și finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEAGA) și de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), COM(2018) 392 final.

<sup>38</sup> Articolul 68 alineatul (3) litera (h) din Propunerea privind planurile strategice PAC.

**60** Curtea a examinat 15 proiecte din cadrul submăsurii 8.5 și a constatat că 8 dintre acestea au avut o contribuție scăzută la reziliența la schimbările climatice și la valoarea de mediu. Un singur proiect a fost identificat ca având o contribuție potențial ridicată. În **caseta 12** sunt descrise două proiecte de reîmpădurire contrastante din Germania, unul care prezintă beneficii pentru biodiversitate și pentru reziliența la schimbările climatice și celălalt fără să prezinte astfel de beneficii.

### **Caseta 12 – Proiecte din Germania cu și fără beneficii pentru ecosistemele forestiere**

În Saxonia-Anhalt, un proiect de reîmpădurire a acoperit o suprafață de 6 hectare care fusese afectată de furtuni, secetă și dăunători, transformând-o într-o pădure mixtă, rezilientă la schimbările climatice și cu o biodiversitate bogată. Curtea a constatat că au fost plantați pini tineri sub arboretul bătrân care fusese puternic afectat de secetă și de dăunători, dar și arbori cu frunza lată pe o serie de suprafețe mici, în special periferice. Solul era sărac în humus și în nutrienți. Înlocuirea arborilor deteriorați cu aceeași specie vulnerabilă pe suprafețe mari de monocultură nu asigură o reziliență sporită a pădurii la schimbările climatice și nu îmbunătățește biodiversitatea.

În Mecklenburg-Pomerania de Vest, o suprafață forestieră distrusă de furtună a fost reîmpădurită cu 7 500 de stejari. Datorită reîntineririi naturale (mesteceni, plopi, fagi, carpeni și scoruși), zona era acoperită de o combinație bogată de diverse specii. Există un potențial semnificativ de îmbunătățire a biodiversității, de atenuare a schimbărilor climatice și de adaptare la acestea.

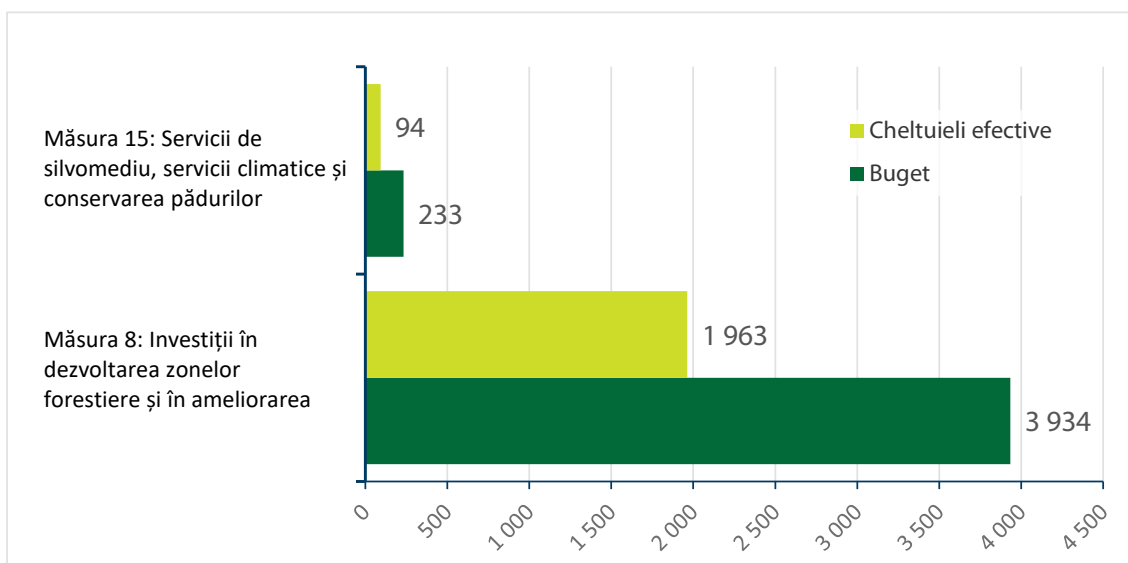
**61** Statele membre și regiunile care au fost selectate pentru auditul de față definiseră criteriile de selecție pentru a prioritiza proiectele cele mai benefice pentru mediu. De exemplu, Castilia-La Mancha a ales criteriile de selecție pentru împădurire și reîmpădurire care să favorizeze zonele Natura 2000 și zonele cu risc ridicat de eroziune. Cu toate acestea, dat fiind interesul moderat pentru măsurile privind domeniul forestier, statele membre au reușit să finanțeze toate proiectele eligibile. Din acest motiv, nu s-au folosit efectiv criteriile de selecție pentru a direcționa finanțarea către proiecte cu beneficii potențiale în ceea ce privește biodiversitatea și reziliența la schimbările climatice.

**62** În programele lor de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020, statele membre au alocat, până în februarie 2021, 4 166 de milioane de euro pentru cele două măsuri privind domeniul forestier (4,2 % din suma prevăzută în buget pentru dezvoltare rurală). Până la aceeași dată, statele membre utilizaseră 49 % din această



sumă (a se vedea [figura 13](#)), ceea ce corespunde unei proporții de 3 % din totalul cheltuielilor de dezvoltare rurală ale UE. Acest fapt limitează impactul potențial. În plus, sumele alocate din buget și cheltuite pentru măsurile privind domeniul forestier sunt concentrate în câteva state membre. În perioada 2014-2020, cinci state membre (Spania, Portugalia, Regatul Unit, Italia și Polonia) au utilizat 73 % din suma totală disponibilă pentru măsura 8.

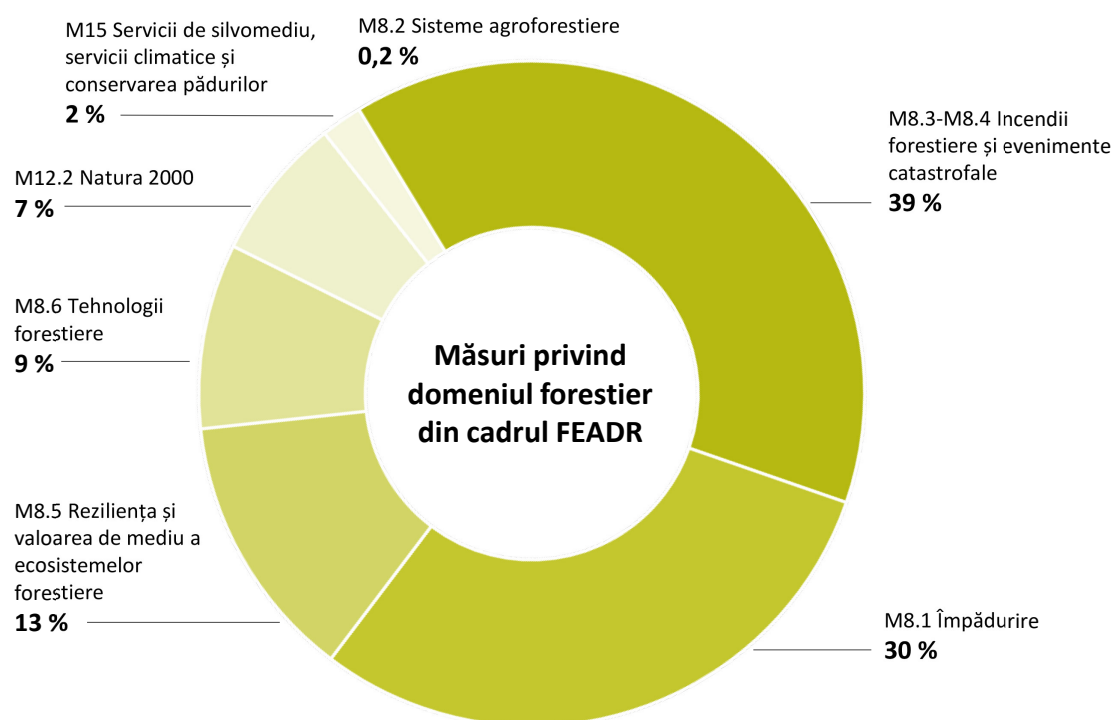
### Figura 13 – Măsuri privind domeniul forestier din cadrul FEADR: cheltuieli prevăzute în buget și cheltuieli efective (în milioane de euro)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor raportate de statele membre Comisiei.

**63** Statele membre declară cheltuielile către Comisie pentru fiecare măsură, fără a preciza însă cheltuielile pentru diferitele submăsuri. În chestionarul său, Curtea a solicitat aceste informații pentru cele două măsuri privind domeniul forestier și pentru plățile Natura 2000 (măsura 12.2). Răspunsurile arată că submăsurile folosite cel mai frecvent au fost sprijinul pentru prevenirea incendiilor forestiere și a altor evenimente catastrofale și împădurirea. Submăsurile care sprijină biodiversitatea pădurilor (plățile Natura 2000, reziliența și valoarea de mediu a ecosistemelor forestiere, serviciile climatice și de silvomediu și conservarea pădurilor) au fost utilizate într-o măsură mai mică de statele membre (a se vedea [figura 14](#)).

**Figura 14 – Utilizarea diferitelor măsuri privind domeniul forestier**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza răspunsurilor furnizate de statele membre la chestionar.

**64** Autoritățile statelor membre au avansat mai multe motive care explicau de ce proprietarii de păduri nu au solicitat sprijin. Motivele cel mai frecvent invocate erau birocrația și complexitatea schemelor. În plus, disponibilitatea plăților directe a influențat deciziile privind împădurirea din cauza preferinței de a continua desfășurarea de activități agricole și, astfel, de a primi plăți directe. Suprafețele împădurite pot beneficia de plăți directe pe durata perioadei de angajament, care este de până la 12 ani. În sfârșit, statele membre au explicat că, în conformitate cu normele UE aferente schemei de sprijin, acesta se acordă doar pentru a acoperi cheltuieli efective și pierderile de venituri, fără să se ofere recompense pentru beneficiile ecologice. Unele state au fost de părere că integrarea valorii de mediu în ratele plăților ar putea face ca silvicultura să fie mai atractivă și ar putea contribui la atingerea obiectivelor UE în ceea ce privește biodiversitatea și reziliența la schimbările climatice.

## Sistemul actual de monitorizare nu măsoară efectele măsurilor din domeniul forestier asupra biodiversității și a schimbărilor climatice

**65** Reglementările prevăd existența unui sistem comun de monitorizare și evaluare care „să demonstreze progresele și realizările politicii de dezvoltare rurală și să evalueze impactul, eficacitatea, eficiența și relevanța intervențiilor politicii de dezvoltare rurală”<sup>39</sup>. În cadrul acestui sistem comun, statele membre au obligația de a evalua și de a raporta Comisiei (în 2017, în 2019 și în evaluarea *ex post*) în ce grad măsurile din programele de dezvoltare rurală au sprijinit:

- (1) *refacerea, conservarea și dezvoltarea biodiversității, inclusiv în zonele Natura 2000 și în zonele care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice, a activităților agricole de mare valoare naturală, precum și a stării peisajelor europene, și*
- (2) *sechestrarea și conservarea carbonului în agricultură și silvicultură.*

Pentru a răspunde la aceste întrebări, statele membre ar trebui să recurgă la indicatori și la alte instrumente de evaluare, precum studiile.

**66** Sistemul de monitorizare folosește trei tipuri diferite de indicatori pentru a măsura realizările, rezultatele imediate și impactul pe termen mai lung<sup>40</sup>. **Tabelul 1** sintetizează indicatorii relevanți pentru a monitoriza modul în care măsurile privind domeniul forestier contribuie la biodiversitate, la atenuarea schimbărilor climatice și la adaptarea la acestea.

---

<sup>39</sup> Articolele 67-69 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

<sup>40</sup> Anexa IV la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 808/2014 al Comisiei de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1305/2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 227, 31.7.2014, p. 18).

**Tabelul 1 – Indicatori pentru monitorizarea măsurilor privind domeniul forestier**

Obiective	Tipul indicatorului	Indicatori relevanți pentru măsurile privind domeniul forestier
Măsuri privind domeniul forestier	Realizare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cheltuieli publice totale</li> <li>• Investiție totală</li> <li>• Numărul acțiunilor/operațiunilor care beneficiază de sprijin</li> <li>• Numărul de exploatații sprijinite/beneficiari sprijiniți</li> <li>• Suprafața totală</li> <li>• Numărul contractelor sprijinite</li> </ul>
Obiective de dezvoltare rurală: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Refacerea, conservarea și consolidarea ecosistemelor care sunt legate de agricultură și silvicultură</li> <li>• Promovarea utilizării eficiente a resurselor și sprijinirea tranziției către o economie cu emisii reduse de carbon și rezilientă la schimbările climatice în sectoarele agricol, alimentar și silvic</li> </ul>	Rezultat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procentajul pădurilor care fac obiectul unor contracte de gestionare pentru sprijinirea biodiversității</li> <li>• Procentajul pădurilor care fac obiectul unor contracte de gestionare pentru îmbunătățirea gestionării apei</li> <li>• Procentajul pădurilor care fac obiectul unor contracte de gestionare pentru îmbunătățirea gestionării solului și/sau pentru prevenirea eroziunii solului</li> <li>• Procentajul terenurilor agricole și forestiere care fac obiectul unor contracte de gestionare care contribuie la sechestrarea sau conservarea carbonului</li> </ul>
Obiective ale PAC: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asigurarea gestionării durabile a resurselor naturale și combaterea schimbărilor climatice</li> </ul>	Impact	Niciunul dintre indicatori nu măsoară gestionarea durabilă a pădurilor sau acțiunile climatice în păduri.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**67** Indicatorii de realizare care oferă informații despre măsurile privind domeniul forestier arată ce sume sunt cheltuite, câte exploatații sunt sprijinite și procentul din suprafața de pădure care contribuie la realizarea obiectivelor climatice și de mediu. Indicatorii de rezultat nu măsoară beneficiile aduse de proiecte sau contribuția acestora la biodiversitate, la atenuarea schimbărilor climatice sau la adaptarea la acestea. Nu există niciun indicator de impact pentru păduri. Propunerile Comisiei pentru PAC post-2020 nu ar aduce modificări semnificative indicatorilor folosiți pentru măsurile privind domeniul forestier și pentru beneficiile aduse de acestea în domeniul

biodiversității și al schimbărilor climatice. Pentru o analiză a propunerilor Comisiei, a se vedea avizul emis de Curte în 2018<sup>41</sup>.

**68** Statele membre au libertatea de a elabora indicatori suplimentari pentru a măsura impactul programelor lor de dezvoltare rurală asupra biodiversității și a schimbărilor climatice. Dintre statele membre și regiunile selectate pentru acest audit, Polonia și Spania (Castilia-La Mancha) au inclus indicatori suplimentari în acest mod (a se vedea *caseta 13*).

### **Caseta 13 – Indicatori suplimentari din programele de dezvoltare rurală cu ajutorul cărora se măsoară impactul**

Programul de dezvoltare rurală din Polonia include un indicator de impact privind volumul de dioxid de carbon absorbit (în CO<sub>2</sub> echivalent).

Castilia-La Mancha folosește mai mulți indicatori pentru a evalua programul de dezvoltare rurală, printre care se pot enumera tendința înregistrată de indicele păsărilor de pădure, stocarea de CO<sub>2</sub> în arboret și retenția carbonului în absorbanții creați prin împădurire.

---

<sup>41</sup> Anexa I la Avizul nr. 7/2018 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerile Comisiei de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada de după 2020.

## Concluzii și recomandări

**69** Pădurile din UE sunt multifuncționale, având o utilitate economică, socială și de mediu. Practicile de gestionare sustenabilă sunt esențiale pentru menținerea biodiversității și pentru combaterea schimbărilor climatice în păduri.

**70** Auditul care face obiectul prezentului raport s-a axat pe eforturile UE de a proteja biodiversitatea și de a combate schimbările climatice în pădurile din UE. Curtea a constatat că, în domeniile în care UE are competență deplină de acțiune, Comisia ar fi putut întreprinde acțiuni mai ferme pentru a contribui la protejarea pădurilor din UE.

**71** UE a aprobat Directiva Habitate și Directiva Păsări, iar Comisia a adoptat mai multe strategii pentru a aborda starea nesatisfăcătoare a biodiversității și a conservării în pădurile din UE. În cadrul acestor strategii, rolul Comisiei în ceea ce privește biodiversitatea pădurilor se limitează la stabilirea unor valori-țintă fără caracter obligatoriu și la emiterea de orientări și recomandări (a se vedea punctele [25-28](#)). În cazul multora dintre siturile Natura 2000 acoperite de auditul Curții, nu existau măsuri specifice de conservare pentru zonele forestiere (a se vedea punctele [29-32](#)).

**72** Regulamentul privind lemnul urmărește să pună capăt exploatării forestiere ilegale în UE. Potrivit constatărilor Curții, Comisia nu a analizat calitatea controalelor pe care le efectuează statele membre cu privire la operatorii interni și nici nu a examinat modul în care este definită exploatarea forestieră ilegală în statele membre. Deficiențele procedurale și lipsa controalelor reduc în practică eficacitatea Regulamentului privind lemnul (a se vedea punctele [33-38](#)). Teledetecția prezintă un potențial ridicat pentru o monitorizare eficientă din punctul de vedere al costurilor pe suprafețe mari, dar Comisia nu o folosește în mod consecvent (a se vedea punctul [39](#)).

**73** UE abordează din ce în ce mai mult problema pădurilor în politicile sale privind schimbările climatice. Preocupările privind schimbările climatice la nivelul pădurilor sunt menționate atât în Directiva privind energia din surse regenerabile, cât și în Regulamentul privind exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultura (a se vedea punctele [40-44](#)). Totuși, chestiuni precum adaptarea pădurilor la schimbările climatice și stabilirea de limite ecologice pentru utilizarea pădurilor în vederea producerii de energie sunt abordate într-o mai mică măsură. Eforturile de a pune în aplicare bioeconomia și o strategie de adaptare la schimbările climatice cu o orientare mai clară au fost afectate de lipsa de cunoștințe și de informații (a se vedea punctele [45-47](#)).

**74** Sprijinul financiar din partea UE pentru silvicultură este furnizat în principal prin Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR). Cheltuielile pentru măsurile din domeniul forestier reprezintă, în practică, 3 % din totalul cheltuielilor de dezvoltare rurală. Una dintre condițiile pentru a primi finanțare din partea FEADR este ca exploatațiile mai mari de o anumită dimensiune definită de fiecare stat membru să dispună de un plan de gestionare a pădurilor sau de un instrument echivalent în concordanță cu gestionarea durabilă a pădurilor. Curtea a constatat că existența unui plan de gestionare a pădurilor nu oferă suficiente garanții că finanțarea pentru dezvoltare rurală este direcționată către activități sustenabile din punctul de vedere al mediului (a se vedea punctele 49-54). Măsurile de dezvoltare rurală pentru sectorul forestier au un impact limitat asupra biodiversității forestiere și a rezilienței pădurilor la schimbările climatice, parțial din cauza nivelului modest al cheltuielilor destinate pădurilor și a deficiențelor care există la nivelul concepției măsurilor. Propunerile legislative pentru politica agricolă comună de după 2020 oferă statelor membre mai multă flexibilitate în conceperea schemelor de ajutor pentru silvicultură (a se vedea punctele 55-64). Curtea a concluzionat că sistemul comun de monitorizare al UE nu măsoară efectele măsurilor din domeniul forestier asupra biodiversității și a schimbărilor climatice (a se vedea punctele 65-68).

### **Recomandarea nr. 1 – Îmbunătățirea contribuției la biodiversitate și la combaterea schimbărilor climatice în păduri**

---

Comisia ar trebui să elaboreze și să aplice un plan de acțiune pentru:

- (a) a examina adoptarea și aplicarea măsurilor de conservare a pădurilor pe teritoriul UE;
- (b) a colecta și a disemina cunoștințe în rândul statelor membre cu privire la modalitățile de adaptare a pădurilor la schimbările climatice, în conformitate cu noua strategie de adaptare a UE.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.**

## Recomandarea nr. 2 – Consolidarea luptei împotriva exploatării forestiere ilegale

---

Comisia ar trebui:

- (a) să analizeze posibilitatea de a elabora propuneri legislative care să urmărească consolidarea modului în care examinează controalele efectuate de statele membre în ceea ce privește Regulamentul privind lemnul;
- (b) să extindă utilizarea informațiilor geospațiale, inclusiv a tehnicilor de teledetecție, și să promoveze utilizarea acestora de către statele membre, cu scopul de a asigura o mai bună respectare a cerințelor UE în materie de gestionare a pădurilor și de exploatare forestieră ilegală.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.**

## Recomandarea nr. 3 – Îmbunătățirea orientării măsurilor de dezvoltare rurală din domeniul forestier către aspectul biodiversității și cel al schimbărilor climatice

---

Comisia ar trebui să se asigure că:

- (a) acțiunile finanțate în domeniul forestier se desfășoară în conformitate cu principiile gestionării durabile a pădurilor;
- (b) dispune de informații relevante care să îi permită să evalueze contribuția măsurilor forestiere finanțate de UE la biodiversitatea în păduri, la atenuarea schimbărilor climatice în păduri și la adaptarea pădurilor la aceste schimbări.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.**



Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, la 14 iulie 2021.

*Pentru Curtea de Conturi*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Președinte*

## Acronime

**CCONUSC:** Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice.

**FEADR:** Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală.

**LULUCF:** exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură.

**PAC:** politica agricolă comună.

## Glosar

**Absorbant de carbon:** o pădure, un ocean sau alt mediu natural, privit din punctul de vedere al capacității sale de a absorbi dioxid de carbon din atmosferă.

**Bioeconomie:** economie bazată pe folosirea resurselor biologice de pe uscat și din mare, pentru o gamă variată de produse, precum alimente și furaje, materii prime și energie. O definiție mai cuprinzătoare a acestui termen este disponibilă în [Strategia UE în domeniul bioeconomiei](#).

**Cadrul financiar multianual:** planul de cheltuieli al UE care stabilește prioritățile (pe baza obiectivelor de politică) și plafoanele, în general pentru o perioadă de șapte ani. Constituie structura în care sunt stabilite bugetele anuale ale UE și fixează plafoane pentru fiecare categorie de cheltuieli. Cadrul financiar multianual curent acoperă perioada 2021-2027.

**Convenția Organizației Națiunilor Unite privind diversitatea biologică:** tratat multilateral privind conservarea biodiversității, utilizarea durabilă a componentelor sale și distribuirea corectă și echitabilă a beneficiilor rezultate din utilizarea resurselor genetice.

**Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice:** tratat internațional ce are drept scop prevenirea interferențelor umane „periculoase” cu sistemul climatic.

**Exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură:** sector care face obiectul inventarului gazelor cu efect de seră și care include emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră rezultate din exploatarea directă de către om a terenurilor, din schimbarea destinației terenurilor și din silvicultură.

**Fondul de coeziune:** fond al UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale din cadrul Uniunii prin finanțarea de investiții în statele membre al căror venit național brut pe cap de locuitor se situează sub 90 % din media UE.

**Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală:** fondul UE prin care este finanțată contribuția UE la programele de dezvoltare rurală.

**Fondul european de dezvoltare regională:** fondul UE care consolidează coeziunea economică și socială în UE prin finanțarea de investiții menite să reducă dezechilibrele dintre regiuni.

**Forest Europe:** denumirea scurtă a Conferinței Ministeriale privind Protecția Pădurilor din Europa, o structură pentru dialog și cooperare interguvernamentală în materie de politici din domeniul forestier între 46 de țări europene și UE.

**Mecanismul BEI de finanțare a capitalului natural:** un instrument financiar creat de Comisia Europeană și de BEI cu scopul de a acorda împrumuturi și asistență tehnică proiectelor susceptibile de a avea un impact pozitiv asupra biodiversității și/sau a adaptării la schimbările climatice.

**Natura 2000:** rețea care cuprinde arii de conservare pentru specii rare și periclitate, precum și unele tipuri de habitate naturale rare protejate în temeiul legislației UE.

**Obligația de diligență:** un exercițiu de gestionare a riscurilor care urmărește să reducă la minimum riscul introducerii pe piața din UE a lemnului recoltat în mod ilegal. Obligația de diligență constă în măsuri și proceduri de asigurare a accesului la toate informațiile relevante, în proceduri de evaluare a riscurilor și în măsuri și proceduri adecvate și proporționale pentru atenuarea riscului astfel încât acesta să devină neglijabil.

**Observarea Pământului:** colectarea de informații privind sistemele fizice, chimice și biologice ale planetei Pământ, prin tehnologii de teledetecție, de regulă cu folosirea unor sateliți dotați cu dispozitive imagistice.

**Orizont 2020:** programul pentru cercetare și inovare al UE pentru perioada 2014-2020. În ianuarie 2021, acestui program i-a succedat Orizont Europa pentru perioada 2021-2027.

**Perioadă de programare:** perioada în cursul căreia un program de cheltuieli al UE este planificat și pus în aplicare.

**Politica agricolă comună:** politica unică și armonizată a UE în domeniul agricol, care include subvenții și o serie de alte măsuri menite să garanteze securitatea alimentară, să asigure un nivel de trai echitabil pentru fermierii din UE, să promoveze dezvoltarea rurală și să protejeze mediul.

**Procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor:** procedură prin care Comisia ia măsuri împotriva unui stat membru al UE care nu își îndeplinește obligațiile ce îi revin în temeiul dreptului UE.

**Program de dezvoltare rurală:** set de obiective și acțiuni naționale sau regionale multianuale, aprobate de Comisie, pentru punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală a UE.

**Programul LIFE:** instrumentul financiar care sprijină punerea în aplicare a politicii climatice și de mediu a UE prin cofinanțarea de proiecte în statele membre.

**Servicii ecosistemice:** beneficiile directe și indirecte pe care le obțin oamenii din ecosisteme; aceste beneficii pot fi economice, sociale și de mediu.

**Verificare a adecvării:** o evaluare menită să identifice orice suprapuneri, lacune, inconsecvențe sau măsuri perimate în cadrul de reglementare pentru un domeniu de politică.

## Răspunsurile Comisiei

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

## Calendar

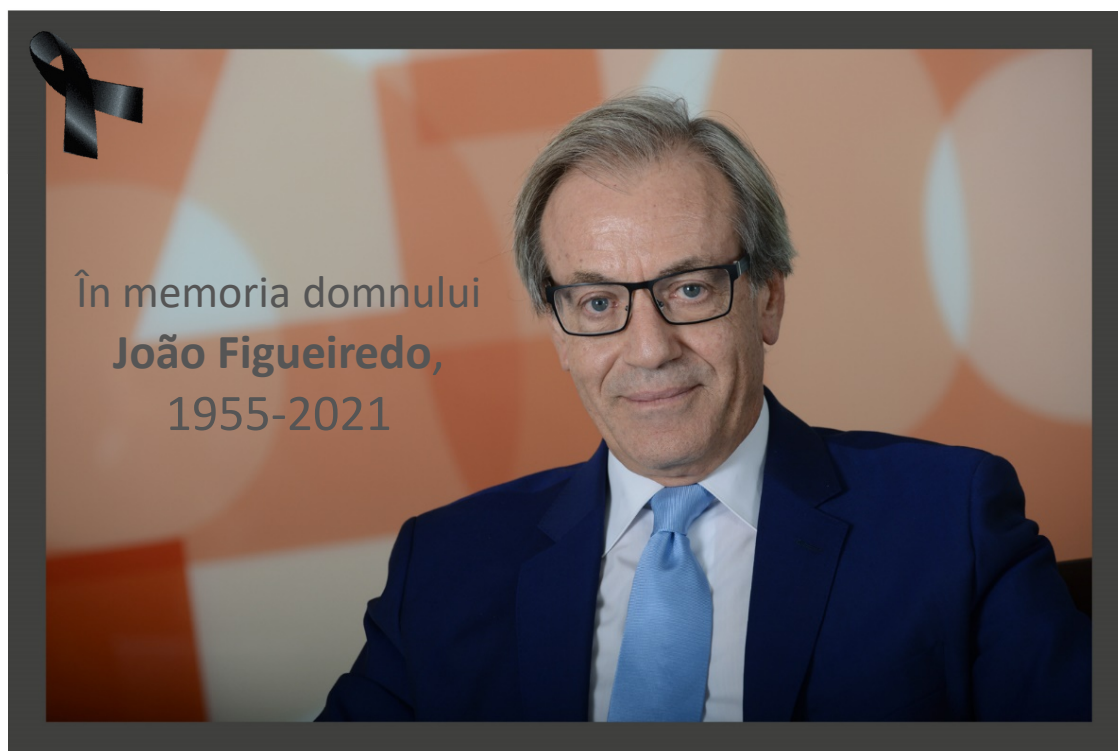
<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I, condusă de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul João Figueiredo, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de: Paula Betencourt, șefă de cabinet, și Quirino Mealha, atașat în cadrul cabinetului; Robert Markus, manager principal; Maria Eulàlia Reverté i Casas, coordonatoare; Päivi Piki, coordonatoare adjunctă; Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie și Joachim Otto, auditori. Thomas Everett a furnizat asistență lingvistică, iar Marika Meisenzahl, asistență grafică.

**În memoria domnului João Figueiredo, 1955-2021**



## DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2021.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează și înlocuiește autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor:

Caseta 1: utilizarea logoului ODD-ului, inclusiv a roții în culori, precum și a pictogramelor de către o entitate nu implică aprobarea de către Organizația Națiunilor Unite a unei astfel de entități, a produselor sau a serviciilor acesteia sau a activităților planificate ale acesteia.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

### Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-6828-8	1977-5806	doi:10.2865/63914	QJ-AB-21-023-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-6801-1	1977-5806	doi:10.2865/326096	QJ-AB-21-023-RO-Q



Pădurile din UE sunt multifuncționale, având o utilitate economică, socială și de mediu. Deși suprafața acoperită de păduri a crescut în ultimii 30 de ani, starea pădurilor se deteriorează. Practicile de gestionare sustenabilă sunt esențiale pentru menținerea biodiversității și pentru combaterea schimbărilor climatice în păduri. Curtea a constatat că, în domeniile în care UE are competență deplină de acțiune, Comisia ar fi putut întreprinde acțiuni mai ferme pentru a contribui la protejarea pădurilor din UE. Curtea recomandă Comisiei să amelioreze această contribuție, să consolideze lupta împotriva exploatării forestiere ilegale și să îmbunătățească orientarea măsurilor de dezvoltare rurală la nivelul pădurilor către biodiversitate și schimbările climatice.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații  
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors