

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 9/2004

**dotyczące działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju  
obszarów wiejskich wraz z odpowiedziami Komisji**

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2005/C 67/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
STRESZCZENIE .....	I–XIII	4
WSTĘP .....	1–13	5
Lasy w UE: najważniejsze dane .....	1–3	5
Wsparcie UE dla leśnictwa oraz strategia leśna UE .....	4–6	5
Wsparcie finansowe UE dla leśnictwa .....	7–10	6
Kontrola Trybunału Obrachunkowego .....	11–13	7
STRATEGIA UE I JEJ REALIZACJA .....	14–22	7
Ramy prawne .....	14	7
Zasada zrównoważonego rozwoju i sposoby jej realizacji .....	15–16	8
Różne definicje pojęcia „las” w Państwach Członkowskich .....	17–18	8
Niejasna kwestia wspólnego zarządzania przy realizacji strategii leśnej .....	19–22	8
KRAJOWE PROGRAMY LEŚNE (KPL) LUB RÓWNOWAŻNE INSTRUMENTY .....	23–36	9
Informacje Komisji na temat działań w zakresie leśnictwa na poziomie Państw Członkowskich są wciąż niekompletne .....	34–36	10
DUŻE WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW Z POPRZEDNICH OKRESÓW PROGRAMOWANIA .....	37–39	10
ZŁOŻONY SYSTEM .....	40–42	11
Sprawia trudności zarówno jednostkom zarządzającym, jak i beneficjentom .....	40–42	11
REALIZACJA DZIAŁAŃ W ZAKRESIE LEŚNICTWA .....	43–64	11
Zalesianie gruntów rolnych .....	43–57	11
Powiększanie obszarów leśnych zgodne ze środowiskiem naturalnym .....	46	12
Wykonanie decyzji administracyjnych (niejasne kryteria wyboru projektów) .....	47	12
Niepewna weryfikacja poprzedniego wykorzystania gruntów .....	48–51	12
Obliczanie rekompensat za utratę dochodu .....	52	13
Brak możliwości sprawdzenia kryteriów określających rolnika .....	53–56	13
Niedostateczne kontrole na miejscu przeprowadzane przez władze krajowe .....	57	13
Inne działania w zakresie leśnictwa .....	58–64	14

	Punkt	Strona
Kwalifikowalność gruntów państwowych .....	59–61	14
Duże wykorzystanie środków na naprawę szkód spowodowanych katastrofami naturalnymi .....	62–63	14
Zgodność z procedurami przetargowymi .....	64	14
REZULTAT ZALESIANIA GRUNTÓW ROLNYCH .....	65–76	14
Zalesianie gruntów rolnych jest bardzo kosztowne głównie ze względu na rekompensaty za utratę dochodu przez okres 20 lat (oszczędność) .....	65–69	14
Nieznaczny stopień zalesienia (wydajność) .....	70–74	15
Rezultat mógłby być lepszy (skuteczność) .....	75	15
Rozproszony wpływ .....	76	16
REZULTAT INNYCH DZIAŁAŃ W ZAKRESIE LEŚNICTWA .....	77–78	16
WNIOSKI I ZALECENIA .....	79–87	16
ZAŁĄCZNIK I — Działania Wspólnoty w zakresie leśnictwa w latach 1964–1999 .....		18
ZAŁĄCZNIK II — Definicja pojęcia „las” w Państwach Członkowskich .....		19
<b>Odpowiedzi Komisji</b> .....		20

## GLOSARIUSZ

**Zalesianie gruntów rolnych:** przekształcanie gruntów rolnych w lasy i tereny leśne (program zalesiania był uzgodniony podczas przeprowadzania reformy wspólnej polityki rolnej w 1992 r., jako element grupy programów mających na celu wykorzystanie gruntów rolnych służących produkcji żywności).

**WPR:** wspólna polityka rolna.

**Gęstość pokrycia koron drzew:** obszar pokryty przez pionowy rzut koron drzew.

**DG:** dyrekcja generalna.

**EFOGR:** Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

**Działania dotyczące lasów:** zalesianie i inne działania związane z gospodarką leśną.

**Obszary leśne:** raport końcowy Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (UN/WHO), dotyczący oceny światowych zasobów leśnych (FRA), wydany w r. 1995, definiuje las jako obszar o 20 % gęstości pokrycia koron drzew w krajach uprzemysłowionych i 10 % gęstości pokrycia w krajach rozwijających się.

**Działania związane z leśnictwem:** działania mające na celu i) rozwój wielofunkcyjnej roli lasów i obszarów leśnych, ochronę lasów przed klęskami żywiołowymi (jak pożary, powodzie, wichury itp.) i przywracanie lasów do stanu sprzed klęski żywiołowej; ii) utrzymanie i poprawę równowagi ekologicznej lasów, tam gdzie funkcje ochronne i ekologiczne leżą w interesie publicznym; iii) zalesianie gruntów niebędących gruntami rolnymi.

**Programy leśne:** krajowe lub regionalne programy leśne (lub równorzędne instrumenty) są podstawą wspierania leśnictwa w Unii Europejskiej <sup>(1)</sup>. Stwarzają ramy dla stosowania zrównoważonej gospodarki leśnej, stanowią narzędzia dla planowania, wdrażania i nadzoru nad gospodarką leśną i działaniami z nią związanymi. Stwarzają warunki dla wspólnego i skoordynowanego wdrażania programów i działań przez wszystkie zainteresowane strony na podstawie wspólnie ustalonych celów i strategii <sup>(2)</sup>.

**Działania dotyczące struktur leśnych:** działania na rzecz rozwoju lasów i leśnictwa, ochrony lasów przed zanieczyszczeniami atmosferycznymi i pożarami oraz dotyczące badań związanych z leśnictwem.

**PO:** program operacyjny.

**Komitet STAR:** Komitet doradczy Komisji Europejskiej ds. Struktur Rolnych i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

**Zrównoważona gospodarka leśna:** powszechnie stosowana definicja jest następująca „rozwój, który odpowiadając na współczesne potrzeby, nie upośledza potrzeb przyszłych pokoleń”. Przez zrównoważoną gospodarkę leśną należy zatem rozumieć poszukiwanie równowagi pomiędzy aspektami ekonomicznymi, ekologicznymi i społecznymi odnoszącymi się do obecnego i przyszłych pokoleń.

**Tereny/obszary zadrzewione:** raport końcowy ONZ/FAO, dotyczący oceny światowych zasobów leśnych, wydany w r. 1995, definiuje szczególne tereny w krajach rozwiniętych jako obszary posiadające pewne cechy charakterystyczne dla lasu, ale niebędące lasem; zawierające rośliny drzewiaste o wysokości od 50 cm do 7 m, pokrywające ponad 20 % powierzchni.

<sup>(1)</sup> Artykuł 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80).

<sup>(2)</sup> COM(1998) 649 z 3.11.1998.

**STRESZCZENIE**

I. Lasy i tereny leśne obejmują 136 mln ha (36 %) terenów Unii Europejskiej w 15 Państwach Członkowskich. Leśnictwo i przemysł oparty na leśnictwie zapewnia 2,6 mln miejsc pracy. Lasy i tereny leśne mają korzystny wpływ na stan środowiska naturalnego poprzez ochronę fauny i flory oraz zabezpieczenie przed pustoszczeniem.

II. Chociaż w traktatach kwestia leśnictwa jest poruszana w niewielkim stopniu, UE wspiera leśnictwo już od 1964 r. W 1998 r. Rada przyjęła strategię leśną UE <sup>(1)</sup> opartą na dwóch głównych zasadach: a) gospodarka leśna powinna być zrównoważona <sup>(2)</sup>; b) lasy pełnią wielofunkcyjną rolę (ekologiczną, ekonomiczną i społeczną).

III. Od 2000 r. działania w zakresie leśnictwa, zgrupowane w dwóch kategoriach: zalesianie i inne działania w zakresie leśnictwa, są finansowane ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Planowane wydatki UE na leśnictwo na lata 2000–2006 wynoszą 4,7 mld euro, z czego połowa jest przeznaczona na zalesienie gruntów rolnych, a pozostała część na inne działania w zakresie leśnictwa.

IV. Kontrola Trybunału miała na celu ustalenie, czy działania w zakresie leśnictwa były oparte na programach leśnych lub równorzędnych instrumentach; w jaki sposób działania te były programowane i finansowane; jak zostały zrealizowane oraz jaki był ich rezultat. Kontrole zostały przeprowadzone w Komisji oraz w Państwach Członkowskich będących największymi beneficjentami pomocy UE (Hiszpania, Portugalia, Włochy, Irlandia i Francja). Projekty wyselekcjonowane na podstawie ich znaczenia finansowego oraz reprezentatywności zostały poddane kontroli na miejscu.

V. Strategia leśna UE zakłada, że cele polityki leśnej (głównie ekonomiczne, ekologiczne i społeczne) uzupełniają się, chociaż w rzeczywistości są one często sprzeczne ze sobą. Z powodu braku wspólnie przyjętej definicji pojęcia „lasu”, stopień, w jakim osiągnięto rezultat, jest trudny do ustalenia (patrz: pkt 15–18).

VI. Zarządzanie strategią leśną UE jest podzielone pomiędzy Komisję a Państwa Członkowskie. Nie zostało jasno określone, kto jest odpowiedzialny za ocenę, w jakim stopniu finansowane projekty przyczyniają się do osiągnięcia celów strategii UE (patrz: pkt 19–22).

VII. Od 2000 r. Państwa Członkowskie muszą opierać swoje działania w zakresie leśnictwa na krajowych lub regionalnych programach leśnych. Jednakże programy te nie zawsze istnieją, a jeżeli istnieją, często ich wartość różni się w znacznym stopniu. Z powodu braku programów leśnych Komisja przyjęła plany rozwoju obszarów wiejskich (PROW) oraz programy operacyjne (OP) jako ekwiwalenty programów krajowych. Na ich ocenę negatywnie jednak wpłynęła wewnętrzna organizacja Komisji oraz brak czasu. Informacje Komisji na temat działań w zakresie leśnictwa w Państwach Członkowskich są wciąż niekompletne (patrz: pkt 23–26).

VIII. Wsparcie leśnictwa jest realizowane przy wykorzystaniu narzędzi programowania rozwoju obszarów wiejskich, jest ono jednak utrudnione przez duże wykorzystanie środków na rozpoczęte wcześniej działania towarzyszące WPR w zakresie leśnictwa. Z powodu długich okresów kontraktowania w leśnictwie, możliwości manewru są ograniczone: dużo dostępnych środków w praktyce zostało przyznanych w formie działań towarzyszących WPR (patrz: pkt 37–39).

IX. System stworzony dla realizacji działań związanych z leśnictwem jest złożony. Sprawia to trudności zarówno organom zarządzającym, jak i beneficjentom (patrz: punkty 40–42).

<sup>(1)</sup> Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. (Dz.U. C 56 z 26.2.1999, str. 1). Rada stwierdza w rezolucji, że odpowiedzialność za politykę w zakresie leśnictwa spoczywa na Państwach Członkowskich, a działania Wspólnoty oparte są na zasadzie pomocniczości: „podkreśla zasadę pomocniczości, zważywszy na fakt, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie zawiera żadnych postanowień w zakresie szczegółowej wspólnej polityki leśnej oraz że odpowiedzialność za politykę leśną spoczywa na Państwach Członkowskich, tym niemniej uwzględniając fakt, że zgodnie z zasadą pomocniczości oraz ideą wspólnej odpowiedzialności Wspólnota może pozytywnie przyczynić się do realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wielofunkcyjnej roli lasów”.

<sup>(2)</sup> Paneuropejska Konferencja Ministerialna w Helsinkach w 1993 r.

X. W trakcie kontroli stwierdzono wiele słabych stron w realizacji działań w zakresie leśnictwa (patrz: pkt 43–58 oraz 62–64), tj.:

- różną interpretację w zakresie priorytetów w wyborze gruntów pod zalesianie,
- brak jasnych wspólnotowych wytycznych dotyczących zapewnienia zgodności ze środowiskiem naturalnym,
- niejasne kryteria wyboru projektów,
- niezadawalający system przyjęty przy decydowaniu o kwalifikowalności w zakresie przeznaczenia gruntu, utraty dochodu oraz kwestii, czy beneficjenci byli rolnikami,
- niedostateczne kontrole na miejscu w celu sprawdzenia poprawności rozszczeń,
- konieczność poprawy procedur kontroli w zakresie udzielania zamówień publicznych.

XI. Gminy prowadzące zalesianie nie otrzymują pomocy za utrzymanie sadzonek oraz młodych plantacji. Ponieważ niektóre władze lokalne nie dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi, istnieje ryzyko, że projekty, które otrzymały znaczną pomoc UE nie przyniosą rezultatów w kolejnych latach (patrz: pkt 59–61).

XII. Zwiększanie lesistości poprzez dotowane zalesianie gruntów rolnych jest bardzo kosztowne głównie z powodu rekompensat wypłacanych za utratę dochodu z rolnictwa przez okres 20 lat. Ponadto rezultaty nie są znaczące i mogły zostać osiągnięte tańszym kosztem (patrz: pkt 65–78).

XIII. Różne aspekty programu wsparcia powinny zostać poddane ponownej analizie. W szczególności Komisja powinna ponownie rozważyć, jak lepiej oraz mniejszym kosztem dla budżetu UE ukierunkować działania w zakresie zalesiania, uwzględniając zmieniające się potrzeby publiczne oraz fakt, że przepisy Wspólnoty są ukierunkowane obecnie na zapewnienie trwałych korzyści dla środowiska naturalnego (patrz: pkt 79–87).

## WSTĘP

przetartego oraz trzecim pod względem wielkości eksporterem produktów leśnych. Wartość produkcji przemysłu opartego na leśnictwie wynosi prawie 300 mld euro, co stanowi 10 % całości wartości produkcyjnej w UE <sup>(1)</sup>.

## Lasy w UE: najważniejsze dane

1. Lasy i pozostałe tereny leśne obejmują 136 mln ha <sup>(1)</sup>, co stanowi ok. 36 % całkowitej powierzchni UE. Lasy sprzyjają rozwojowi turystyki i uznawane są za ważny składnik europejskiego środowiska naturalnego, jako miejsce występowania bardzo wielu gatunków ssaków, ptaków i gadów. Chronią przed pustynnieniem i lawinami, osłaniają od wiatru.

2. Lasy mają duże znaczenie społeczno-gospodarcze. Około 65 % lasów w UE stanowi własność prywatną należącą do około 12 mln właścicieli. W Grecji i Irlandii państwo jest właścicielem około dwóch trzecich powierzchni lasów. W Belgii, Francji, Niemczech, Włoszech, Luksemburgu i Hiszpanii głównymi właścicielami lasów są lokalne gminy. W krajach skandynawskich przeważa własność prywatna. Pod względem gospodarczym UE (15) jest drugim na świecie producentem papieru i drewna

3. W sektorze leśnym zatrudniona jest znaczna liczba pracowników, szczególnie na obszarach wiejskich Unii Europejskiej. Według Komisji <sup>(2)</sup> w sektorze tym bezpośrednio zatrudnionych jest 2,6 mln osób.

## Wsparcie UE dla leśnictwa oraz strategia leśna UE

4. UE udziela wsparcia dla leśnictwa od 1964 r., Od ponad 30 lat wsparcie to polegało na ulepszaniu struktur właściwych dla leśnictwa, a od 1992 r. — na zalesianiu gruntów rolnych. Nowym impulsem stała się rezolucja przyjęta przez Radę <sup>(3)</sup> 15 grudnia 1998 r., ustanawiająca strategię leśną UE.

<sup>(1)</sup> Źródło: Komisja.

<sup>(2)</sup> COM(1998) 649.

<sup>(3)</sup> Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. (Dz.U. C 56 z 26.2.1999, str. 1).

5. Strategia wprowadza ramy dla działań w zakresie leśnictwa, tworząc warunki dla integracji leśnictwa z innymi politykami i zachęcając do udziału w nich poprzez tworzenie przejrzystych reguł dla wszystkich zaangażowanych podmiotów <sup>(1)</sup>. Strategia ta oparta jest na międzynarodowych przedsięwzięciach, uprzednio prowadzonych przez Wspólnotę i Państwa Członkowskie i miała być stosowana poprzez wykorzystanie krajowych lub regionalnych programów leśnych.

6. Strategia jest oparta na dwóch głównych zasadach:

a) gospodarka leśna powinna być zrównoważona <sup>(2)</sup>;

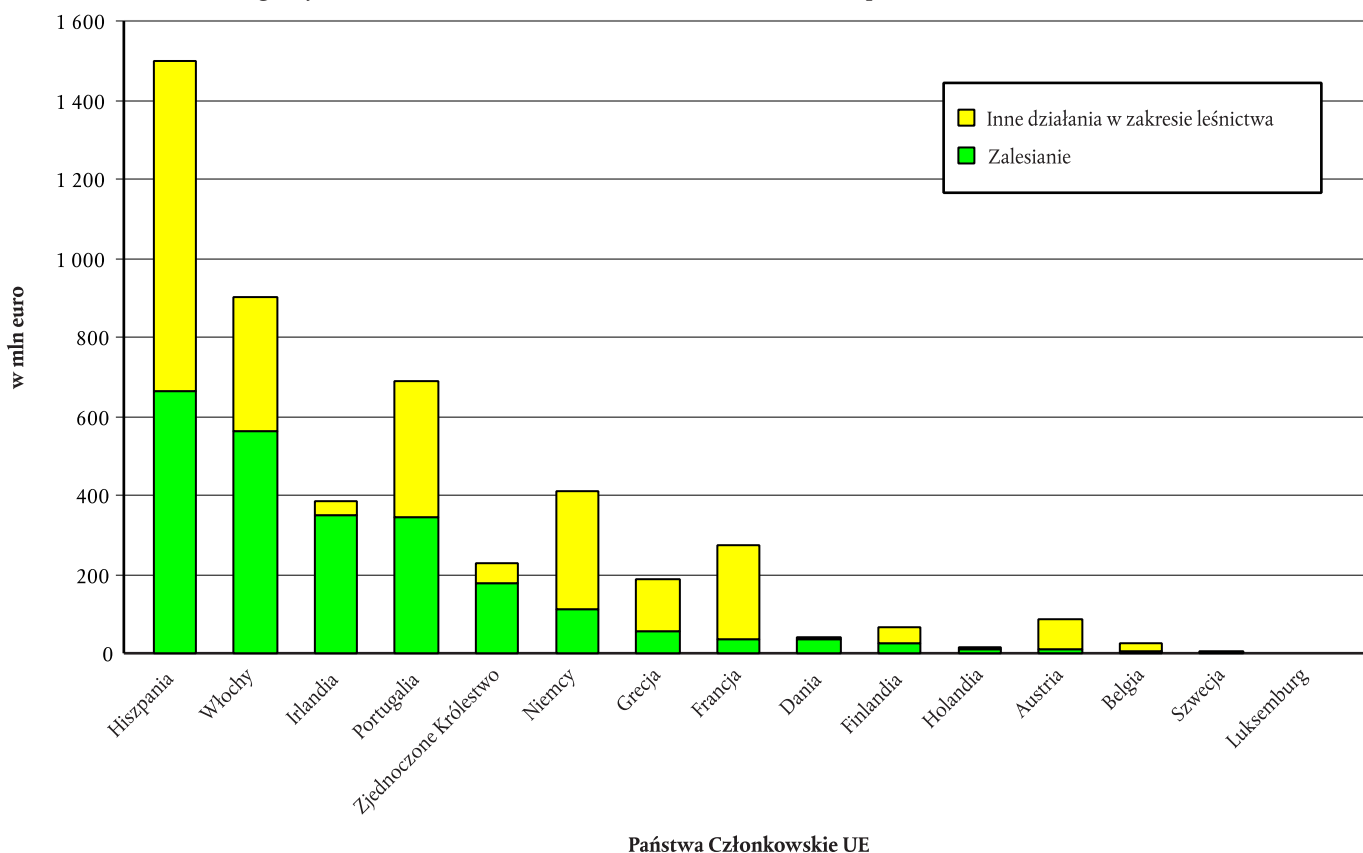
b) lasy pełnią rolę wielofunkcyjną (ekologiczną, ekonomiczną i społeczną).

### Wsparcie finansowe UE dla leśnictwa

7. Zalesienie gruntów rolnych pochłonęło w okresie od 1992 do 1999 r. około 1 500 mln euro. W okresie 2000–2006 nakłady UE na zalesienia wyniosły 2 387 mln euro, a na inne działania związane z leśnictwem 2 420 mln euro <sup>(3)</sup> (patrz: Tabela).

Tabela

#### Prognozy finansowe działań w zakresie leśnictwa 2000–2006: wsparcie UE w ramach EFOGR



Źródło: Komisja Europejska.

<sup>(1)</sup> Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. (Dz.U. C 56 z 26.2.1999 r., str. 1). Rada stwierdza w rezolucji, że odpowiedzialność za politykę w zakresie leśnictwa spoczywa na Państwach Członkowskich, a działania Wspólnoty oparte są na zasadzie pomocniczości: „podkreśla zasadę pomocniczości, zważywszy na fakt, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie zawiera żadnych postanowień w zakresie szczegółowej wspólnej polityki leśnej oraz że odpowiedzialność za politykę leśną spoczywa na Państwach Członkowskich, tym niemniej uwzględniając fakt, że zgodnie z zasadą pomocniczości oraz ideą wspólnej odpowiedzialności Wspólnota może pozytywnie przyczynić się do realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wielofunkcyjnej roli lasów”.

<sup>(2)</sup> Paneuropejska Konferencja Ministerialna w Helsinkach w 1993 r.

<sup>(3)</sup> Źródło: Komisja.

8. Od roku 2000 wydatki na leśnictwo zostały zintegrowane ze wsparciem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1257/1999 <sup>(1)</sup>. Wsparcie tego typu ma przyczynić się do osiągnięcia co najmniej jednego z poniższych celów (art. 29):

- zrównoważona gospodarka leśna i rozwój leśnictwa,
- utrzymanie i poprawa stanu zasobów leśnych,
- powiększenie powierzchni obszarów leśnych.

Ustalono dwa różne rodzaje działań:

- a) zalesianie <sup>(2)</sup> (art. 31);
- b) inne działania na rzecz leśnictwa <sup>(2)</sup> (art. 30 i 32).

9. Całość wsparcia finansowego UE na zalesianie gruntów rolnych pochodzi z Sekcji Gwarancji EFOGR. Zalesianie pozostałych gruntów finansowane jest z Sekcji Orientacji EFOGR, pod warunkiem że grunty te znajdują się w regionach sklasyfikowanych jako obszary Celu 1 <sup>(3)</sup> do celów funduszy strukturalnych, oraz z Sekcji Gwarancji EFOGR, jeśli nie kwalifikują się do tego Celu.

10. Liczby w Tabeli ukazują odmienne podejścia do strategii przyjmowanej przez poszczególne Państwa Członkowskie. Północne kraje UE (Szwecja i Finlandia) posiadają dużą powierzchnię leśną i nie prowadzą żadnej istotnej polityki zalesiania, koncentrując się zamiast tego na innych celach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Największe wydatki ponoszą takie kraje, jak Hiszpania, Włochy i Portugalia, w których istnieje poważne ryzyko zniszczenia lasów w związku z zagrożeniem pożarowym i suszą, ale które także promują działania na rzecz leśnictwa w przyczyn ekonomicznych, społecznych i ekologicznych.

### Kontrola Trybunału Obrachunkowego

11. Poprzednia kontrola Trybunału dotycząca zalesiania gruntów rolnych <sup>(4)</sup> wykazała brak wystarczająco szczegółowych analiz wpływu podejmowanych działań oraz brak odpowiedniej oceny i monitorowania realizacji programów przez Państwa Członkowskie.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 ustalające regulacje ramowe dla wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>(2)</sup> Patrz: glosariusz.

<sup>(3)</sup> Cel 1 funduszy strukturalnych jest nakierowany na wspieranie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju.

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 14/2000 (Dz.U. C 353 z 8.12.2000).

12. Obecna kontrola objęła działania na rzecz leśnictwa przewidziane w rozporządzeniu dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich, skrótnie przytoczone w punkcie 8 powyżej <sup>(5)</sup>. Trybunał w swojej kontroli chciał sprawdzić:

- czy działania na rzecz leśnictwa są oparte na programach leśnych lub równorzędnych instrumentach,
- w jaki sposób przebiegało programowanie i finansowanie tych działań,
- w jaki sposób były one realizowane,
- jaki był wpływ tych działań pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności.

13. Wizyty kontrolne były przeprowadzane przez Komisję (Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa) i obejmowały analizę informacji dotyczącej wdrażania strategii. Kontroli poddane było również zarządzanie działaniami i projektami na rzecz leśnictwa znajdujące się w gestii krajowych, regionalnych i lokalnych władz Państw Członkowskich będących głównymi beneficjentami (Hiszpanii, Portugalii, Włoch, Irlandii i Francji). Kontrola przeprowadzona na miejscu obejmowała 34 projekty, wyselekcjonowane na podstawie ich znaczenia finansowego i reprezentatywności prowadzonych działań.

### STRATEGIA UE I JEJ REALIZACJA

#### Ramy prawne

14. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie zawiera postanowień dotyczących wspólnej polityki leśnej, a artykuły Traktatu WE odnoszące się do wspólnej polityki rolnej nie regulują kwestii rynku produktów leśnych takich jak drewno. Działania Wspólnoty związane z leśnictwem zostały natomiast podjęte w drodze zastosowania postanowień Traktatu WE dotyczących innych polityk <sup>(6)</sup>.

Załącznik I opisuje w skrócie główne działania w zakresie leśnictwa podjęte w przeszłości.

<sup>(5)</sup> Kontrola nie obejmowała innych sposobów finansowania leśnictwa z budżetu UE, takich jak badania w zakresie leśnictwa, część inicjatywy Natura 2000 poświęcona lasom czy też badania w ramach Forest Focus.

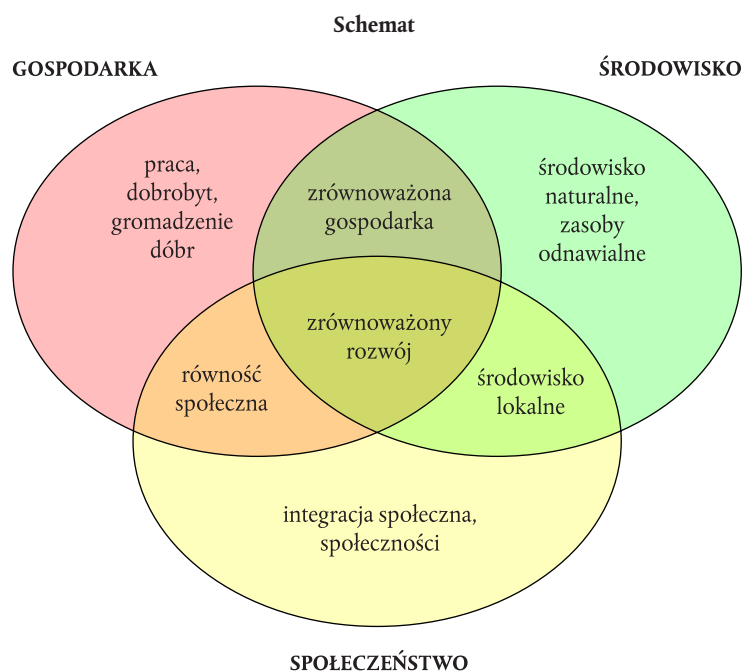
<sup>(6)</sup> Komisja (COM(1998) 649) podkreśla znaczenie leśnictwa w następujący sposób:

- ze swoją wielofunkcyjnością lasy są istotną częścią obszarów wiejskich i stanowią główny składnik zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie ze względu na swój wkład we wzrost dochodów i zatrudnienia oraz swoją wartość ekologiczną i społeczną,
- lasy i ich różnorodność są istotną częścią europejskiego środowiska naturalnego, ich ochrona i konserwacja mieści się zatem w obszarze działań wielu polityk wspólnotowych i jest przedmiotem w szczególności strategii ekologicznych, takich jak strategia różnorodności UE, Natura 2000 oraz wdrożenia Konwencji o zmianie klimatu,
- w odniesieniu do produktów leśnych, a w szczególności drewna (zarówno korka, jak i żywicy) mają zastosowanie przepisy rynku wewnętrznego, włącznie z typowymi zasadami konkurencji UE w odniesieniu do pomocy publicznej, fuzji i karteli.

### Zasada zrównoważonego rozwoju i sposoby jej realizacji

15. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało wypracowane podczas międzynarodowych konferencji i wynika z zobowiązań politycznych. Na konferencjach w Helsinkach i Lizbonie, odpowiednio w latach 1993 i 1998, dokładniej określono zasadę zrównoważonego rozwoju w leśnictwie poprzez określenie zestawu wskaźników kontroli. Pojęcie to jest jednak niejasne, u jego podstaw leży bowiem integracja wielorakich celów (głównie ekonomicznych, ekologicznych i społecznych) i zamierzeń (np. ochrona różnorodności biologicznej, produktywność), które mogą być względem siebie sprzeczne.

16. Wydaje się, że szczególnych trudności przysporzyć mogło uzyskanie odpowiedniej równowagi pomiędzy celami ekonomicznymi, ekologicznymi i społecznymi. Zainteresowane strony określają tę równowagę w różny sposób, w zależności od swoich interesów, co prowadzi do powstania pomiędzy nimi konfliktów. Polityka jednego ze skontrolowanych Państw Członkowskich została ostro skrytykowana przez ekologiczne organizacje pozarządowe, które twierdziły, że jest ona zbyt skoncentrowana na aspektach ekonomicznych, nie poświęcając zarazem należytej uwagi potrzebie zachowania różnorodności biologicznej. Inne Państwa Członkowskie poświęcały zbyt mało uwagi społecznej roli lasów. Schemat przedstawia różnorodne składowe zrównoważonego rozwoju.



### Różne definicje pojęcia „las” w Państwach Członkowskich

17. Państwa Członkowskie nie stosują jednordownej definicji terenów leśnych. Istniejąca definicja międzynarodowa (sformułowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rozwoju — FAO <sup>(1)</sup>), ale nie jest stosowana we wszystkich Państwach Członkowskich w ten sam sposób, co zostało podkreślone w sprawozdaniu Komisji Europejskiej <sup>(2)</sup>.

18. W Załączniku II przedstawione są różnice w definicjach lasu stosowanych przez Państwa Członkowskie. Dla przykładu, gdyby zastosować definicję lasu stosowaną w Irlandii, całkowita powierzchnia lasów w UE byłaby o około 5 % mniejsza, podczas gdy zgodnie z definicją luksemburską obszar lasów byłby większy o co najmniej 3 % <sup>(3)</sup>. Jednym z celów wsparcia UE

dla leśnictwa jest rozszerzenie areału terenów leśnych, jakkolwiek wobec braku wspólnej definicji trudno jest kontrolować zakres realizacji tego celu.

### Niejasna kwestia wspólnego zarządzania przy realizacji strategii leśnej

19. Odpowiedzialność za zarządzanie przy realizacji strategii leśnej UE podzielona jest między Komisję a Państwa Członkowskie. Zakres obowiązków odnoszący się do realizacji strategii przeprowadzanej zgodnie z przepisami rozporządzenia dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich obejmuje:

- poziom I: strategia została zaproponowana przez Komisję <sup>(4)</sup> (a następnie przyjęta przez Radę); wzięto pod uwagę międzynarodowe zobowiązania i podstawowe zasady zrównoważonego rozwoju i wielofunkcyjności;
- poziom II: zgodnie z zasadą pomocniczości Państwa Członkowskie odpowiadają za planowanie i realizację krajowych programów leśnych lub instrumentów równorzędnych;

<sup>(1)</sup> Końcowy raport FAO w sprawie oceny światowych zasobów leśnych (FRA) wydany w 1995 r. definiuje las jako „obszar o 20 % pokryciu koron drzew dla krajów rozwiniętych i 10 % dla krajów rozwijających się”.

<sup>(2)</sup> Badanie na temat Europejskiego Systemu Informacji i Komunikacji w Leśnictwie (EFICS) 1997 r.

<sup>(3)</sup> Odniesienie do raportu ONZ/FAO „Zasoby leśne” z 2000 r., str. 34.

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji został przygotowany na podstawie specjalnego wniosku Parlamentu Europejskiego (A4-0414/96, Dz.U. C 55 z 24.2.1997, str. 22).



- c) poziom III: działania w zakresie leśnictwa są współfinansowane z budżetów Państw Członkowskich i z budżetu Wspólnoty zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999, które określa strukturę i wymogi działań w zakresie leśnictwa;
- d) poziom IV: poszczególne projekty są zatwierdzane i zarządzane przez krajowe, regionalne lub lokalne organy władzy Państw Członkowskich.

20. Działania w zakresie leśnictwa w Państwach Członkowskich muszą być zgodne z wymaganiami rozporządzenia (WE) nr 1257/1999, za które odpowiedzialność finansową ponosi Komisja <sup>(1)</sup>. Komisja przeprowadza także ocenę słuszności działań (wydajność, skuteczność, oszczędność), natomiast Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za nakreślenie i wdrożenie programów krajowych, które służą do realizacji tych działań <sup>(2)</sup>.

21. Kontrola wykazała, że ani Komisja, ani Państwa Członkowskie nie biorą na siebie odpowiedzialności za ocenę, czy projekt przyczynił się do osiągnięcia celów strategii leśnej UE. Ponadto władze krajowe nie dokonują systematycznej oceny, czy projekt zatwierdzony do współfinansowania przez UE jest spójny ze strategią i jej celami.

22. Zachodzi potrzeba wyjaśnienia roli i obowiązków Komisji oraz Państw Członkowskich w realizacji strategii nie tylko w celu wzmocnienia ogólnej efektywności zarządzania, ale i w celu zmaksymalizowania wpływu środków UE przeznaczanych na leśnictwo. Pomoże to także Komisji w pełnym wypełnieniu spoczywających na niej prawnej odpowiedzialności finansowej za wykonanie budżetu.

#### **KRAJOWE PROGRAMY LEŚNE (KPL) LUB RÓWNOWAŻNE INSTRUMENTY**

23. Jak wspomniano w pkt 19 lit. a) i jak stanowi rozporządzenie bazowe dotyczące wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich <sup>(3)</sup>, od roku 1999 Państwa Członkowskie zobowiązane są do opierania swoich działań na rzecz leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich na krajowych lub regionalnych programach leśnych lub instrumentach równorzędnych.

<sup>(1)</sup> Zgodnie z art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: „Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 279, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanego środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa Członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”.

<sup>(2)</sup> Zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 1257/1999 wsparcie powinno opierać się na „krajowych lub regionalnych programach leśnych lub równorzędnych instrumentach, które powinny uwzględniać zobowiązania podjęte na Konferencjach Ministerialnych dotyczących ochrony lasów w Europie”.

<sup>(3)</sup> Artykuł 29 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.

24. W badaniu <sup>(4)</sup> współfinansowanym przez Komisję, mającym dostarczyć politykom ulepszonych środków służących do formułowania i realizacji krajowych programów leśnych, sprawdzono występowanie tych programów w Państwach Członkowskich. Okazało się, że dostępność i treść tego typu programów znacznie się różniły w poszczególnych Państwach Członkowskich. Badanie to wykazało również, że w 2001 r. niektóre z Państw Członkowskich nie posiadały jeszcze takich programów, inne je dopiero opracowywały, a jedynie kilka z nich już wprowadziło je w życie.

25. Dopiero w kwietniu 2003 r. przyjęto wspólne podejście w zakresie zdefiniowania podstawowych zasad krajowych programów leśnych <sup>(5)</sup>.

26. Główne problemy, które zarysowały się podczas badań, to powolność procesu opracowywania programów leśnych, ogólnikowość ich sformułowań oraz — o ile istnieją — niepełna ich realizacja. Na podstawie wyników badań wykazano przyczyny zaistniałej sytuacji, które obejmują między innymi: istnienie wielu zainteresowanych podmiotów i ogólnikowość koncepcji zrównoważonego rozwoju.

27. W przypadku braku programów leśnych rozporządzenie umożliwia wykorzystanie równoważnych instrumentów do celów realizacji wsparcia leśnictwa <sup>(6)</sup>. Rozporządzenie wyraźnie stanowi, że taki instrument musi być równorzędny oraz uzasadniać powiązanie pomiędzy strategią leśną UE i krajowymi działaniami na rzecz leśnictwa, współfinansowanymi przez UE. Komisja zaakceptowała plany rozwoju obszarów wiejskich (PROW) i programy operacyjne (OP) jako instrumenty równoważne w odniesieniu do programów leśnych.

28. W ramach PROW ustanowiono różne powiązania pomiędzy działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w celu realizacji polityki rozwoju tych obszarów. Na ogół nie koncentrują się one na leśnictwie, lecz na innych priorytetach rolniczych, które pochłaniają większość środków finansowych. Podczas gdy programy leśne skupiają się na kwestiach związanych z leśnictwem, włącznie z realizacją strategii, działania na rzecz leśnictwa w ramach PROW mają raczej charakter szczątkowy, w porównaniu do działań zorientowanych bardziej na rolnictwo w drugim filarze wspólnej polityki rolnej.

29. Ponadto na ocenę Komisji w zakresie równorzędnych instrumentów wpłynęły zarówno ograniczenia czasowe, jak i organizacja wewnętrzna, zgodnie z poniższymi wyjaśnieniami.

<sup>(4)</sup> Źródło: „Krajowe programy leśne w krajach europejskich: wstępny przegląd na podstawie ankiety w krajach uczestniczących w działaniu COST E-19”, str. 11.

<sup>(5)</sup> Czwarta Konferencja Ministerialna na temat ochrony lasów w Europie (Wiedeń, kwiecień 2003 r.).

<sup>(6)</sup> Artykuł 29 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.

30. Zgodnie z rozporządzeniami <sup>(1)</sup> do końca 1999 r. władze krajowe miały przedłożyć Komisji zarówno PROW, jak i programy operacyjne. Okres programowania rozpoczął się dnia 1 stycznia 2000 r. Na przełomie 1999 i 2000 r. terminarz prac Komisji był bardzo obciążony i przez kilka miesięcy jednostki Komisji zmuszone były do przejrzenia ogromnych ilości dokumentów w bardzo krótkim czasie <sup>(2)</sup>.

31. Przed zatwierdzeniem programów Komisja często prowadziła szeroko zakrojone dyskusje i negocjacje z władzami krajowymi. Działania na rzecz leśnictwa były tylko jednym z tematów dyskusji, w wyniku których dokonano wielu poprawek. Proces ich zatwierdzania w większości Państw Członkowskich trwał ponad rok, a programy i plany zostały zatwierdzone dopiero w roku 2001.

32. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy było zaangażowanie wielu dyrekcji generalnych i jednostek w proces zatwierdzania PROW i programów operacyjnych <sup>(3)</sup>, a przez to pośrednio w procesie zatwierdzania działań na rzecz leśnictwa. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa odpowiadała za analizę PROW, podczas gdy programy operacyjne były koordynowane głównie przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Ponad osiem jednostek Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i siedem jednostek z innych dyrekcji generalnych (m.in. DG ds. Środowiska, Energii i Transportu, Zdrowia i Ochrony Konsumentów) zaangażowanych jest w zagadnienia związane z leśnictwem. Taki rozdział spraw dotyczących leśnictwa pomiędzy tyłoma departamentami Komisji zagrożą spójności i komplikuje proces podejmowania decyzji.

33. Sprawa ta została podniesiona w 1997 r. przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny <sup>(4)</sup>, zgodnie z którym „odpowiedzialność za projektowanie i stosowanie kluczowych przepisów UE dotyczących leśnictwa jest podzielona między różne dyrekcje generalne Komisji Europejskiej. Sprawia to, że trudno jest rozpatrywać cele polityki leśnej jako całości”.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 i rozporządzenie Rady (EW) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 1).

<sup>(2)</sup> 69 programów operacyjnych dla regionów w ramach Celu 1 oraz uzupełnienia programu, 20 osobnych dokumentów programowych w ramach Celu 2, w tym działania Sekcji Gwarancji EFGOR, 68 dokumentów dotyczących Sekcji Gwarancji EFGOR w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz 73 programy LEADER+.

<sup>(3)</sup> Główne dyrekcje to Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa, Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju Regionalnego, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska.

<sup>(4)</sup> Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sytuacja i problemy leśnictwa w UE i możliwości rozwoju polityki leśnej” (Dz.U. C 206 z 7.7.1997, str. 128).

### **Informacje Komisji na temat działań w zakresie leśnictwa na poziomie Państw Członkowskich są wciąż niekompletne**

34. Aby ocenić poziom spójności działań na rzecz leśnictwa finansowanych przez UE, Komisja potrzebuje informacji na temat tego typu działań podejmowanych w Państwach Członkowskich, które nie są finansowane z budżetu UE. Informacje te jednak nie były dla Komisji dostępne, zarówno wówczas gdy zaproponowano i przyjęto rozporządzenie (WE) nr 1257/1999, jak i obecnie. Według Komisji Państwa Członkowskie nie prowadzą rejestru różnych działań na rzecz leśnictwa.

35. Komisja (jednostka odpowiedzialna za leśnictwo w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa) powinna być informowana o pomocy państwa dla leśnictwa (i innych sektorów), otrzymując kopię takiej informacji przesyłanej przez Państwa Członkowskie. Nie prowadzi się jednak jakiegokolwiek inwentaryzacji tego typu pomocy.

36. Projekt badawczy finansowany przez UE (koordynowany przez Europejski Instytut Leśnictwa) ma na celu uzyskanie bardziej wiarygodnych danych na temat środków publicznych przeznaczanych dla sektora leśnego. Pierwsze wyniki powinny być dostępne w roku 2004. Tego typu podstawowe informacje na temat istniejących instrumentów finansowych i ich skutków powinny warunkować uruchomienie dodatkowych środków unijnych.

### **DUŻE WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW Z POPRZEDNICH OKRESÓW PROGRAMOWANIA**

37. Stosowanie programowania Rozwoju Obszarów Wiejskich jest utrudnione ze względu na duże wykorzystanie środków dla wcześniej wprowadzonych działań towarzyszących WPR w zakresie leśnictwa. Z powodu długich okresów kontraktowania dla leśnictwa, możliwości manewru są ograniczone: dużo dostępnych środków w praktyce zostało przyznanych w formie działań towarzyszących WPR, zgodnie z poniższym opisem.

38. Umowy na zalesianie, zawarte przed 2000 r. (gdy działania te były finansowane jako działania towarzyszące w ramach reformy WPR) i obejmujące co najwyżej 20 lat, pochłonęły znaczące środki na zalesianie, jako część działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich. W latach 2000–2002 większość środków przeznaczonych na zalesianie w okresie programowania 2000–2006 została wydana na uprzednio zawarte umowy w ramach działań towarzyszących. Choć podczas ostatniego okresu programowania zwiększono ograniczenia ekologiczne, nie odnotowano do tej pory żadnych dodatkowych korzyści ekologicznych, ponieważ na ogół do większości środków związanych z zobowiązaniami sprzed 2000 r. mają zastosowanie mniej rygorystyczne uregulowania.

39. Obecny siedmioletni okres programowania jest nieprzystosowany do umów na zalesianie, które mogą trwać — i często trwają — 20 lat. Uprawnienia beneficjenta, w szczególności do rocznej premii za każdy hektar jako pokrycie przypuszczalnej utraty dochodów przez okres do 20 lat, znacznie przekraczają środki finansowe dostępne w programach.

## ZŁOŻONY SYSTEM

### *Sprawia trudności zarówno jednostkom zarządzającym, jak i beneficjentom*

40. Umowy finansowe są skomplikowane, jak wskazano w pkt 5. Wymogi stosowania przez władze zarządzające dwóch rodzajów przepisów stwarzają niepotrzebne komplikacje. Kontrole działań prowadzonych przez Państwo Członkowskie różnią się w zależności od tego, czy prowadzone działania finansowane były przez Sekcję Gwarancji EFOGR czy przez Sekcję Orientacji<sup>(1)</sup>. Dualizm regulacji ogranicza ich przejrzystość i efektywność. Na konferencji w Salzburgu poświęconej rozwojowi obszarów wiejskich system ten był krytykowany przez wiele zaangażowanych podmiotów<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Sekcja Gwarancji EFOGR: rozporządzenie Komisji (WE) nr 817/2004 (Dz.U. L 153 z 30.4.2004 r., str. 30) w sprawie wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR, w szczególności jego art. 69, stanowi, iż kontrole na miejscu powinny objąć co najmniej 5 % beneficjentów rocznie i wszystkie odmienne rodzaje działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wytyczone w dokumentach programowych. Kontrole będą obejmować wszystkie zobowiązania i obowiązki beneficjenta, które będą mogły zostać sprawdzone w czasie kontroli. Kontrole będą przeprowadzane zgodnie z tytułem III rozporządzenia (WE) nr 2419/2001.

Sekcja Orientacji EFOGR: rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 (Dz.U. L 63 z 3.3.2001, str. 21) w sprawie zarządzania funduszami strukturalnymi, w szczególności jego art. 10, stanowi, że „Państwa Członkowskie powinny organizować kontrole działań na podstawie odpowiednio dobranej próby, wyznaczonej w celu: a) zweryfikowania skuteczności zarządzania i wdrożonych systemów kontroli; b) zweryfikowania wybiórczo na bazie analizy ryzyka deklaracji wydatków na różnych poziomach. Kontrole przeprowadzone przed zakończeniem każdego etapu pomocy winny objąć co najmniej 5 % całości kwalifikowalnych wydatków i opierać się na reprezentatywnej próbie zatwierdzonych działań z uwzględnieniem wymagań ujętych w ustępie 3. Państwa Członkowskie winny zapewnić równomierne rozłożenie w czasie kontroli w danym okresie objętym kontrolą. Powinny także zapewnić odpowiedni rozdział zadań między przeprowadzaniem takich kontroli i procedurami wdrażania lub wypłat w odniesieniu do tych działań”.

<sup>(2)</sup> Europejska konferencja na temat rozwoju obszarów wiejskich w Salzburgu w listopadzie 2003 r.; uczestnicy konferencji we wnioskach wyrazili obawę z powodu „złożoności obecnego systemu realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich UE, który obejmuje wiele źródeł i procedur finansowania w zależności od tego, czy interwencja jest wdrażana w czy poza regionami Celu 1”.

41. Do rozporządzeń wielokrotnie wnoszono poprawki. Ostatnio w 2003 r. dokonano kilku poprawek, z których dwie są szczególnie istotne. Ponownie przyjęto standardowe koszty jednostkowe dla określenia kosztów określonych inwestycji związanych z leśnictwem, podczas gdy uprzednio były wymagane faktury lub równoważne dokumenty poświadczające poniesione wydatki. Ponadto uważa się, że system sankcji oparty na wymogach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS)<sup>(3)</sup> w odniesieniu do płatności obszarowych nie będzie mógł być stosowany z efektem wstecznym do dnia 1 stycznia 2000 r. W rezultacie nie jest jasne, jakie sankcje należy stosować w przypadku różnic między deklarowanym stanem powierzchni, a ujawnionym podczas kontroli.

42. System jest również skomplikowany dla beneficjentów. Aby móc czerpać korzyści z omawianych środków, należy przedstawić do 22 dokumentów. Czas na ich dostarczenie jest krótki, a sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że terminy składania wniosków nie zawsze znane są z wyprzedzeniem. W rezultacie we wszystkich skontrolowanych Państwach Członkowskich wnioski w imieniu beneficjentów składane są przez specjalistyczne agencje i konsultantów, co stanowi dodatkowe obciążenie o charakterze administracyjnym (Włochy, Irlandia, Hiszpania, Portugalia, Francja).

## REALIZACJA DZIAŁAŃ W ZAKRESIE LEŚNICTWA

### *Zalesianie gruntów rolnych*

43. Rozporządzenie (EWG) nr 2080/92 regulowało kwestie związane z zalesianiem gruntów rolnych w latach 1992–1999. Były to działania towarzyszące WPR, obowiązkowe dla Państw Członkowskich. Miały one na celu promocję alternatywnego sposobu wykorzystania gruntów rolnych i rozwoju działań związanych z leśnictwem w gospodarstwach rolnych.

44. W okresie 2000–2006 zalesianie gruntów rolnych jest regulowane art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999, który określa to działanie jako przekształcanie gruntów rolnych w lasy lub tereny leśne. Celem zalesiania jest powiększanie obszarów leśnych, pod warunkiem spełnienia warunków art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. Wsparcie jest udzielane w sytuacji, gdy nasadzenia są dostosowane do lokalnych warunków i zgodne ze środowiskiem. Państwo Członkowskie powinno określić rodzaj gruntu rolnego, kwalifikującego się do otrzymania wsparcia. Tereny takie powinny obejmować w szczególności grunty orne, użytki zielone, pastwiska trwałe oraz grunty używane pod uprawy zboża, gdzie gospodarka rolna odbywa się w sposób stały (rozporządzenie (WE) nr 445/2002, art. 26).

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3508/92 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiające Zintegrowany System Administracji i Kontroli (IACS) dla pewnych programów pomocowych Wspólnoty (Dz.U. L 355 z 5.12.1992 r., str. 1).

45. W konsekwencji zalesianie gruntów rolnych zostało przeorientowane z promowania alternatywnych sposobów wykorzystania gruntów rolnych na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 2080/92 na promowanie powiększania obszarów leśnych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. Ponadto program zalesiania jest obecnie częścią PROW, który posiada swoje własne kryteria administracyjne, wdrożeniowe i kontrolne, ustalone przez Państwa Członkowskie. Zalesianie nie jest już obowiązkowe.

### **Powiększanie obszarów leśnych zgodne ze środowiskiem naturalnym**

46. Ustalanie pierwszeństwa gruntów przeznaczonych do zalesień, biorąc pod uwagę środowisko naturalne, jest przedmiotem różnych interpretacji. W niektórych krajach w pierwszej kolejności do zalesień przeznaczono grunty niskiej klasy pokrywane odkryte zbocza w celu zwalczania erozji (Hiszpania). W tym przypadku uwzględniono potrzeby ekologiczne, lecz nie wszędzie spełniono wymóg, by zalesiany teren był gruntem rolnym. W innych krajach (Włochy, Portugalia), w porównywalnych warunkach klimatycznych i potrzebach ekologicznych, odnotowano zalesianie gruntów wysokiej klasy i o wysokiej wartości. Nie ustalono jasnych celów operacyjnych ani nie wydano żadnych wytycznych zgodnych ze strategią priorytetów zalesiania, a w szczególności jej częścią odnoszącą się do środowiska naturalnego. W trzech z pięciu skontrolowanych Państw Członkowskich nie przeprowadzono żadnych systematycznych kontroli przed zatwierdzeniem projektów, by ocenić ich zgodność ze środowiskiem naturalnym (Hiszpania, Portugalia, Francja), zaś w jednym Państwie Członkowskim (Irlandia) odnotowano brak wcześniejszego zatwierdzenia w jednym z kontrolowanych projektów, choć przewidywały to procedury.

### **Wykonanie decyzji administracyjnych (niejasne kryteria wyboru projektów)**

47. W przypadku większości działań przyjęto więcej wniosków, niż pozwalały na to środki finansowe. W konsekwencji spośród zakwalifikowanych wniosków trzeba było wybrać wnioski do finansowania. Mimo wytycznych<sup>(1)</sup> wydanych przez Komisję, kontrola wykazała pewną liczbę niedociągnięć w procedurze selekcji projektów. Obejmowały one częsty brak jasnych, przejrzystych i obiektywnych kryteriów służących hierarchizacji i selekcji wniosków o finansowanie projektów (Włochy, Hiszpania, Portugalia, Francja). Często stosowano zasadę „kto pierwszy, ten lepszy”<sup>(2)</sup>. Niekiedy procedura selekcji była niewystarczająco udokumentowana. Nie wprowadzono żadnego właściwego systemu informowania o wnioskach odrzuconych lub wykluczonych (Włochy, Portugalia).

(1) Wytyczne VI/10535/99 wer. 7 wydane przez służby Komisji dotyczące wdrażania systemu zarządzania, kontroli i kar dotyczących działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999, pkt 3.5.

(2) W szczególności jednorazowe — w przeciwieństwie do kilkakrotnie — uczestnictwo w składaniu wniosków faworyzuje przyjmowanie wniosków złożonych w pierwszej kolejności.

### **Niepewna weryfikacja poprzedniego wykorzystania gruntów**

48. Istotnym czynnikiem pozwalającym na przeznaczenie gruntów pod zalesienie jest warunek, że grunty te były w przeszłości wykorzystywane do celów rolniczych. Poprzednie przeznaczenie gruntu warunkuje także rekompensatę za utratę dochodów. Rekompensata ta jest proporcjonalna do dochodów uzyskiwanych z tytułu poprzedniego użytkowania. Dlatego też sprawą najwyższej wagi jest wprowadzenie rzetelnego systemu, który byłby w stanie zweryfikować prawdziwość przedłożonej informacji w odniesieniu do wysokości odszkodowania<sup>(3)</sup>.

49. Podczas kontroli odnotowano, że w większości przypadków informacje opierano jedynie na deklaracji wnioskodawcy. Jako poprzednie uprawy najczęściej zgłaszano np. pszenicę, której uprawa zapewniała najwyższe rekompensaty. Nie wprowadzono jednak żadnych odpowiednich procedur umożliwiających administracji sprawdzenie prawdziwości tych informacji. Przede wszystkim nie odbywały się żadne systematyczne kontrole rodzaju upraw zgłoszonych w systemie IACS<sup>(4)</sup> w poprzednich latach (Włochy, Irlandia, Hiszpania, Portugalia). Niektóre organy administracyjne przyjmowały informacje katastralne (niektóre z nich były przedawnione) za wystarczające potwierdzenie deklaracji (Hiszpania, Irlandia). Inne przed zatwierdzeniem projektów sprawdzały wiarygodność deklaracji wnioskodawców podczas kontroli na miejscu przeprowadzanych przez organy zarządzające (Włochy, Irlandia). Kontrole te, choć pomocne, nie zawsze pozwalały na identyfikację określonej uprawy na danym gruncie w przeszłości.

50. W niektórych przypadkach przydzielano wysokie rekompensaty za utratę dochodu, podczas gdy okoliczne grunty były niskiej klasy i w czasie kontroli wykorzystywane jako pastwisko dla owiec (Irlandia). W innych przypadkach uprzednie przeznaczenie gruntów budziło wątpliwości (Hiszpania), ponieważ ziemia przez długie lata leżała odłogiem.

51. Kontrola wykazała, że okres referencyjny na zaklasyfikowanie gruntu jako rolnego bądź nierolnego różnił się znacznie w poszczególnych Państwach Członkowskich. W jednym z nich (Hiszpania) termin ten był pięć razy dłuższy niż w innych Państwach Członkowskich (odpowiednio 10 lat i 2 lata). Tak długi okres potęgował trudności w zweryfikowaniu poprzedniego przeznaczenia gruntów i wywoływał wątpliwości co do jego rzeczywistego przeznaczenia. Kontrola wykazała kontrowersyjne przypadki sklasyfikowania gruntu jako w przeszłości gruntu rolnego. Istnieje oczywista potrzeba wypracowania wspólnego podejścia do tej kwestii, zaś Komisja powinna wydać odpowiednie wytyczne.

(3) Patrz także: wytyczne VI/10535/99 wer. 7, pkt 3.7.

(4) Rozporządzenie (EWG) nr 3508/92.

## Obliczanie rekompensat za utratę dochodu

52. Wysokość kwoty za hektar wypłacanej w formie rekompensaty za utratę dochodu za okres do 20 lat regulowana jest przez PROW. Podstawa prawna (rozporządzenie (WE) nr 1257/1999) nie wymaga od Państwa Członkowskiego uzasadnienia wyliczenia tej wysokości w proponowanym planie, podczas gdy dla działań rolno-środowiskowych uzasadnienie takie jest wymagane. Kwestia ta została podniesiona przez Trybunał w przeszłości<sup>(1)</sup>. Kontrola w Państwach Członkowskich wykazała, że kwoty przeznaczone na rekompensaty za utratę dochodu mieściły się w ramach wyznaczonych rozporządzeniem. Jednak w prawie wszystkich skontrolowanych Państwach Członkowskich brak było jakiegokolwiek odpowiedniej dokumentacji, która uzasadniałaby utratę dochodu w celu wypłaty rekompensaty w ramach PROW (Włochy, Irlandia, Hiszpania, Portugalia). Komisja powinna otrzymać te kluczowe informacje i dokonać ich analizy.

## Brak możliwości sprawdzenia kryteriów określających rolnika

53. Kolejnym aspektem związanym z rekompensatą za utratę dochodu jest fakt, że beneficjent uzyskuje wyższe odszkodowanie jeśli jest rolnikiem. Definicja rolnika różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Różnią się także warunki określone w rozporządzeniu (EWG) nr 2080/92 i rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999. Zazwyczaj stosowane kryteria zależą od czasu pracy spędzanego na gospodarstwie i od wysokości dochodu uzyskiwanego z tej pracy.

54. Kontrola wykazała, że bardzo trudno jest sprawdzić, czy beneficjent faktycznie jest rolnikiem. W szczególności zazwyczaj nie daje się sprawdzić procentu czasu pracy poświęconej na czynności związane z prowadzeniem gospodarstwa. Nadanie statusu rolnika zależy od oświadczenia beneficjenta, że spełnia on wymagane kryteria (Włochy, Irlandia, Portugalia).

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 14/2000 (Dz.U. C 353 z 8.12.2000) dotyczące wspólnej polityki rolnej i środowiska, pkt 47: „ze względu na działania rolno-środowiskowe Państwa Członkowskie muszą dostarczyć szczegółowej dokumentacji w celu uzasadnienia wysokości wnioskowanej pomocy. Określone przyznane kwoty są następnie zatwierdzane przez Komisję. W przeciwieństwie, w związku z działaniami na rzecz zalesiania, informacje takie nie są wymagane od władz państwowych. Komisja ustala maksymalne kwoty pomocy, w ramach których Państwa Członkowskie mogą ustalać z kolei swoje kwoty bez potrzeby zatwierdzania ich przez Komisję”.

55. Kontrola ujawniła kontrowersyjne przypadki wypłacania rekompensat osobom z powodu uznania ich za rolników. Wnioski zaakceptowane przez organy administracyjne obejmowały również przypadki nabywania ziemi przez osobę, która uprawiała ziemię w innym miejscu. Osoba taka uznawana została za rolnika z powodu gospodarowania na innym obszarze i w konsekwencji uzyskiwała rekompensatę za utracony dochód z ziemi niedawno nabytej i nigdy wcześniej przez siebie nieuprawianej<sup>(2)</sup>.

56. Trudności wynikające z problemów z odróżnieniem rolników od osób niebędących rolnikami w praktyce znane były Komisji przed przyjęciem rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. W swoim sprawozdaniu z roku 1997<sup>(3)</sup> w sprawie stosowania rozporządzenia (EWG) nr 2080/92 skierowanym do Parlamentu i Rady stwierdza, że „jeśli chodzi o wypłaty na pokrycie utraconych dochodów (...), różnica w wysokości pomocy, uzależniona od tego, czy beneficjent posiada status rolnika, parającego się rolnictwem jako głównym zajęciem (...), stwarza problemy dla odpowiednich organów administracyjnych Państw Członkowskich (...)”. Komisja nie wydała jednak odpowiednich wytycznych ani nie przeprowadziła żadnych działań naprawczych.

## Niedostateczne kontrole na miejscu przeprowadzane przez władze krajowe

57. Państwa Członkowskie mają obowiązek przeprowadzania kontroli na miejscu w celu sprawdzenia regularności płatności<sup>(4)</sup>. Pod tym względem odnotowano kilka niedociągnięć, w tym:

- niewystarczające zastosowanie analizy ryzyka (Włochy, Hiszpania) i brak podziału obowiązków pomiędzy organami zarządzającymi i organami pełniącymi nadzór nad kontrolami na miejscu (Włochy, Irlandia),
- brak odpowiedniej dokumentacji przeprowadzonych kontroli (Włochy, Irlandia, Francja),
- brak odpowiedniej weryfikacji poniesionych wydatków (Irlandia, Hiszpania, Portugalia, Francja).

<sup>(2)</sup> Artykuł 31 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 stanowi, że roczna kwota za hektar może zostać wypłacona „w celu pokrycia utraty dochodu wynikłej z zalesienia za maksymalny okres 20 lat, dla rolników lub ich stowarzyszeń, którzy uprawiali ziemię przed jej zalesieniem lub dla każdego innego prywatnego podmiotu posiadającego osobowość prawną”.

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie dla Parlamentu i Rady ze stosowania rozporządzenia (WE) nr 2080/92 (COM 630/1997 z 28.11.1997).

<sup>(4)</sup> Artykuł 61 rozporządzenia Komisji (WE) nr 445/2002 (Dz.U. L 74 z 15.3.2002, str. 1).

### Inne działania w zakresie leśnictwa

58. Inne działania w zakresie leśnictwa obejmują wiele różnego rodzaju czynności i interwencji i regulowane są rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999, w szczególności zapisami art. 30 i 32. Odnoszą się głównie do inwestycji w leśnictwo, ale także do zalesiania innych gruntów niż rolne. Niektóre dotyczą utrzymania i poprawy równowagi ekologicznej w lasach, których funkcje ochronne i ekologiczne leżą w interesie publicznym, inne dotyczą zapobiegania pożarom i innym klęskom żywiołowym oraz zwalczaniu erozji.

### Kwalifikowalność gruntów państwowych

59. Odpowiednie rozporządzenie stanowi (<sup>1</sup>), że wsparcie dla leśnictwa może być udzielone tylko w odniesieniu do lasów i obszarów stanowiących własność prywatną lub samorządów. Stowarzyszenia tych dwóch podmiotów również mogą być beneficjentami.

60. Grunty i lasy w rękach państwowych innych niż samorządy (np. państwowe lub regionalne) nie kwalifikują się do wsparcia. Podczas kontroli niektóre organy zarządzające krytykowały ten stan rzeczy, argumentując, że nie są wspierane działania o istotnym znaczeniu ekologicznym (Włochy, Hiszpania). W jednym z Państw Członkowskich (Irlandia) organ z udziałem publicznym, który *a priori* nie kwalifikował się do wsparcia, korzystał z tego typu pomocy. Zmiana (<sup>2</sup>) do rozporządzenia bazowego obecnie dopuszcza inwestycje w lasy państwowe, które mają na celu podwyższenie ich wartości ekologicznej lub społecznej (art. 30 ust. 1 akapit drugi). Mimo to nadal obowiązuje zasada niekwalifikowania do zalesiania gruntów państwowych (z wyjątkiem samorządów).

61. Obecny system wsparcia nie przewiduje żadnej pomocy finansowej na zalesianie przeprowadzane przez samorządy. Samorządy zgłaszają ryzyko braku odpowiednich środków do zapewnienia odpowiedniej opieki sadzonkom i utrzymania szkółek. Istnieje poważna groźba, że projekty, które uzyskały znaczne środki krajowe i unijne upadną w ciągu następnych lat.

### Duże wykorzystanie środków na naprawę szkód spowodowanych katastrofami naturalnymi

62. W 1999 r. silne wichury nawiedziły kilka krajów, w tym Francję, Niemcy, Austrię i Danię. Tylko jedno Państwo Członkowskie (Francja) zdecydowało się skorzystać z opcji współfinansowania kosztów naprawy szkód z funduszy PROW. Pomimo to cel ten pochłonął dwie trzecie dostępnych środków. W innych Państwach Członkowskich udostępniono dodatkowe fundusze, co nie wpłynęło na planowaną strategię lub ustalenia w zakresie programowania.

(1) Artykuł 29 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1257/1999 ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, str. 70).

(2) Rozporządzenie (WE) nr 1783/2003.

63. Z tego powodu istnieją różne podejścia do rozwiązania tego samego problemu. Choć wszystkie te podejścia do finansowania usuwania szkód wyrządzonych przez wiatr i realizowania strategii są prawnie uzasadnione, istnieją wątpliwości, czy są one równie ważne w okresie długoterminowym. Komisja powinna ocenić, które z nich lepiej odpowiadają przyszłym potrzebom lasów UE. Dla przykładu, w Danii po wicherze w 1999 r. wprowadzono program łączący ubezpieczenie od wichur z rządową pomocą mającą na celu przywrócenie lasów prywatnych do stanu sprzed szkody.

### Zgodność z procedurami przetargowymi

64. Kontrola wykazała, że procedury kontrolowania udzielania zamówień publicznych na działania związane z leśnictwem powinny zostać poprawione, szczególnie ze względu na niski poziom konkurencji w tej dziedzinie. W dwóch Państwach Członkowskich — we Włoszech i w Irlandii — dopatrzone się przypadków naruszenia procedur przetargowych.

### REZULTAT ZALESIANIA GRUNTÓW ROLNYCH

**Zalesianie gruntów rolnych jest bardzo kosztowne głównie ze względu na rekompensaty za utratę dochodu przez okres 20 lat (oszczędność)**

65. W okresie 1992–1999 zalesianie gruntów rolnych zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 2080/92 kosztowało budżet UE 1 519 mld euro. W okresie 2000–2006 zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999 na zalesianie gruntów rolnych z budżetu UE przeznaczono kolejne 2,38 mld euro.

66. W przypadku gdy grunty rolne stanowiły własność prywatną (w większości wypadków), koszt finansowania składał się z trzech komponentów:

- kosztów założenia (przygotowanie i sadzenie);
- rocznej premii od hektara w celu pokrycia kosztów utrzymania przez okres pięciu lat; oraz
- rocznej premii od hektara za utratę dochodu w wyniku zalesienia przez okres 20 lat (<sup>3</sup>).

(<sup>3</sup>) W planach rozwoju obszarów wiejskich określono wysokość kwoty za hektar wypłacanej jako rekompensaty za utratę dochodu przez 20 lat. Kwota ta zależy od wcześniejszego wykorzystania zalesianych gruntów. Im wykorzystanie to było bardziej dochodowe, tym kwota rekompensaty jest wyższa, w szczególności jeżeli beneficjent jest uznany za rolnika.

67. Największe koszty powoduje rekompensata za utratę dochodu. Dla przykładu, kontrola wykazała, że na rzecz pewnego projektu przyznano ogółem 847 487 euro (75 % kosztów całkowitych). Koszty te składały się z: kosztów założenia w wysokości 137 940 euro (16 %), kosztów utrzymania przez 5 lat — 101 748 euro (12 %) oraz rekompensaty za utracony dochód za okres 20 lat — 607 799 euro (72 %).

68. We wszystkich skontrolowanych projektach koszt rekompensaty za utracone dochody wynosił ponad połowę kosztów całkowitych. Beneficjenci postrzegali te rekompensaty jako pewny dochód, który stał się głównym powodem składania wniosków.

69. W okresie 1992–1999, w którym miało zastosowanie rozporządzenie (EWG) nr 2080/92, zalesianie gruntów rolnych było działaniem towarzyszącym WPR promującym alternatywne wykorzystania gruntów rolnych. Od 2000 r. działania te objęte zostały rozporządzeniem w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich (WE) nr 1257/1999, które dotyczyło promocji zwiększania terenów leśnych i poświęciło jednocześnie należytą uwagę wpływowi tych działań na środowisko naturalne. Mając na uwadze to przeorientowanie, wykorzystanie większości zasobów na rekompensaty za utracone dochody przez 20 lat w przypadku prywatnych gruntów rolnych nie jest najoszczędniejszą formą osiągnięcia tego celu i powinno zostać ponownie rozważone (patrz także: poniższe punkty).

### **Nieznaczny stopień zalesienia (wydajność)**

70. Zgodnie z końcową oceną rozporządzenia (EWG) nr 2080/92 zalesianie zostało przeprowadzone kosztem 1 519 mld euro. W ocenie tej stwierdzono, że nowe zalesienia stanowią 0,92 % (1 041 589 ha) europejskiego obszaru leśnego według stanu na rok 1998. Autor oceny podsumował, że „wkład ten nie wydaje się być zbyt znaczący”. W rezultacie wpływ na ograniczenie produkcji rolnej, który był celem tego rozporządzenia, został uznany za dość ograniczony.

71. W rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999 przewidziano kolejne 2,38 mld euro na zalesianie gruntów rolnych na okres 2000–2006. Celem działań było powiększenie obszarów leśnych. Mechanizm jednak pozostał w dużym stopniu niezmienny. Dlatego też prawdopodobne jest, że wkład w zwiększenie zasobów leśnych nie będzie większy w okresie obowiązywania rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 w porównaniu z efektami uzyskanymi w okresie obowiązywania rozporządzenia (EWG) nr 2080/92.

72. W roku 1995 po przystąpieniu do UE Finlandii, Szwecji i Austrii obszar lasów w UE powiększył się o około 57 mln ha — z 79 mln do 136 mln ha (+ 72 %). Rozszerzenie UE w 2004 r. przyniesie dalsze powiększenie obszaru lasów UE o około 24 mln ha — z 136 do 160 mln ha.

73. Kwestia zalesiania gruntów rolnych była omawiana podczas konferencji o przyszłości rozwoju obszarów wiejskich, która miała miejsce w listopadzie 2003 r. <sup>(1)</sup>. Zmieniające się okoliczności i rozszerzenie UE wpłynęły na kwestie, które do tej pory nie były wystarczająco brane pod uwagę.

74. Wątpliwości co do efektywności zalesiania powstały już w 1997 r., gdy Komitet Ekonomiczno-Społeczny <sup>(2)</sup> napisał: „kolejne pytanie, które należy zadać, brzmi: czy w okresie długoterminowym będziemy bardziej efektywni przeznaczając środki UE na promocję sprzedaży drewna, w tym jego wykorzystania jako źródła energii, w odróżnieniu od dalszego wspierania zalesiania. W szczególności, środki UE powinny zostać przeznaczone na badania, szkolenia, informowanie, doradztwo i wsparcie obszarów wiejskich, by umożliwić sektorowi leśnemu przeprowadzanie długofalowych działań i zapewnić mu konkurencyjność. Wsparcie UE dla leśnictwa powinno koncentrować się na poprawie jakości lasów poprzez działania takie jak zapobieganie erozji, ochrona wód gruntowych, ochrona przed pożarem i zalesianie terenów strawionych przez ogień. Środki wyasygnowane w ramach unijnych programów strukturalnych i regionalnych powinny być szerzej stosowane, by wspierać działania oszczędnościowe i przyjazne środowisku w lasach i przemyśle leśnym.” Wiele z tych zaleceń wzięto pod uwagę w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999, jakkolwiek najważniejsze wydatki nadal wiążą się z zalesianiem.

### **Rezultat mógłby być lepszy (skuteczność)**

75. Biorąc pod uwagę cel zwiększenia obszarów leśnych (patrz: pkt 8), istnieją różne rodzaje obszarów, które potencjalnie mogłyby podlegać zalesieniu. Zgodnie z rozporządzeniem w przypadku wsparcia udzielanego na zalesianie państwowych gruntów rolnych powinno ono pokrywać jedynie koszty założenia <sup>(3)</sup>. Nie powinny być wypłacane rekompensaty za utracony dochód czy koszty utrzymania, choć oczywiście nadal przysługują one w wypadku zalesiania terenów prywatnych. Teoretycznie można by argumentować, że jeśli celem jest powiększenie obszarów leśnych, koncentrowanie się na terenach państwowych mogłoby być bardziej skuteczne. Prowadziłoby to do daleko idących oszczędności (brak rekompensat za utratę dochodu) i przez to, przy pomocy tych samych środków finansowych, do zalesienia większego obszaru.

<sup>(1)</sup> Konferencja dotyczyła możliwości „przeorientowania działań na rzecz zalesiania w celu wzmocnienia wielofunkcyjności i zrównoważonego rozwoju (tj. zarządzanie ryzykiem, zwiększenie korzyści ekologicznych i zmniejszenie ryzyka pożarowego)”.

<sup>(2)</sup> Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sytuacja i problemy leśnictwa w UE i możliwości rozwoju polityki leśnej” (Dz.U. L 206 z 1.8.1997, str. 128).

<sup>(3)</sup> Artykuł 31 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999.

## Rozproszony wpływ

76. Ponadto wpływ zalesiania został bardzo rozproszony z powodu, po części, jego dobrowolnego charakteru. Niektórzy rolnicy stosują omawiane działania, inni zaś nie. W rezultacie nie istnieje skoordynowana strategia i projekty zalesiania są zatwierdzane w częściach. W konsekwencji często nie wywierają one oczekiwanego wpływu na region czy też mniejszą jednostkę administracyjną.

## REZULTAT INNYCH DZIAŁAŃ W ZAKRESIE LEŚNICTWA

77. Niektóre Państwa Członkowskie (Dania, Włochy, Portugalia i Grecja) wskazują, że na efektywną realizację polityki leśnej UE wpłynęła lista działań wymieniona w art. 30 i 32, która ich zdaniem ma formę raczej struktury ramowej niż celowych działań.

78. Działania wyszczególnione w art. 32 koncentrują się bardziej na korzyściach ekologicznych. Zainteresowanie wykorzystaniem tych środków jednak było skrajnie niskie ze względu na fakt, że największa przewidziana kwota nie została uznana za wystarczająco atrakcyjną przez potencjalnych beneficjentów (we wszystkich Państwach Członkowskich). Komisja powinna przyrzeć się temu zjawisku, by zapewnić odpowiednią realizację tej części strategii.

## WNIOSKI I ZALECENIA

79. UE wspiera działania na rzecz leśnictwa od roku 1964, choć nie istnieją uregulowania w zakresie wspólnej polityki leśnej. Od roku 2000 wsparcie finansowe udzielane jest częściowo w ramach rozporządzenia w sprawie rozwoju regionów wiejskich oraz oparte jest na międzynarodowych zobowiązaniach politycznych. Pojęcia wykorzystywane w tych zobowiązaniach (zrównoważony rozwój i wielofunkcyjność) są niecisłe, a dodatkową wartość wsparcia ze strony UE trudno określić. Kwestię tą dodatkowo utrudnia fakt, że poszczególne Państwa Członkowskie w inny sposób definiują pojęcie „las” (patrz: pkt 14–18).

— Komisja powinna uprościć i wprowadzić większą spójność do podstaw prawnych działań i prac UE na rzecz leśnictwa poprzez ujednoczenie i interpretację pojęcia „lasu”.

80. Kwestia wspólnego zarządzania realizacją strategii leśnej nie jest przejrzysta. Z tego powodu ani Państwa Członkowskie, ani Komisja nie poczuwają się do odpowiedzialności za ocenę, czy projekt leśny przyczynia się do osiągnięcia celów strategii leśnej UE (patrz: pkt 19–22).

— Należy dążyć do przejrzystości poprzez przypisanie Państwu Członkowskim i Komisji obowiązków związanych z realizacją strategii leśnej UE, przy podejmowaniu działań na rzecz leśnictwa finansowanych przez UE.

81. Komisja opiera swoje wsparcie dla leśnictwa na istnieniu krajowych lub regionalnych programów leśnych lub równoważnych instrumentów, lecz programy te są rzadkością, a ich jakość jest bardzo zróżnicowana (patrz: pkt 23–26).

82. Podczas wykorzystywania równoważnych instrumentów, zazwyczaj planów rozwoju obszarów wiejskich, na jakościowej ocenie działań na rzecz leśnictwa negatywnie odbijają się ograniczenia czasowe i brak personelu. Ocena jakościowa cierpi także z powodu braku informacji w Komisji o czynnościach związanych z leśnictwem podejmowanych przez Państwa Członkowskie (patrz: pkt 27–36).

— Komisja i Państwa Członkowskie powinny wspólnie przyczynić się do opracowania uregulowań dotyczących planowania strategicznego, co pozwoli na ich wykorzystanie jako efektywnego narzędzia do planowania działań na rzecz leśnictwa i pomocy.

— Komisja powinna zapewnić, że w każdym Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich znajdzie się odpowiednia ocena jakościowa obszaru leśnego.

83. Umowy na zalesianie zawarte przed rokiem 2000 i trwające do 20 lat pochłonęły znaczącą część środków, które pierwotnie miały zostać przeznaczone na działania związane z zalesianiem, jako części rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto siedmioletni okres programowania jest źle przystosowany do dłuższego planowania wymaganego przez czynniki związane z leśnictwem, które trwają do 20 lat (patrz: pkt 37–39).

84. Wykorzystanie różnych uregulowań finansowych (środki pochodzące zarówno z Sekcji Gwarancji jak i Sekcji Orientacji EFOGR) doprowadziło do powstania skomplikowanego systemu polityki rozwoju obszarów wiejskich (patrz: pkt 40–42).

— Komisja powinna zbadać uregulowania finansowe pod kątem ich uproszczenia.

85. Kontrola wyselekcjonowanych projektów wykazała liczne niedociągnięcia. Stosowano różne interpretacje co do ustalenia kolejności zalesiania gruntów pod zalesienie. W momencie gdy wnioski projektów przekroczyły dostępne środki, nie istniały żadne jasne kryteria wyboru projektów (ranking). Ponadto istniała niepewność dotycząca uprzedniego wykorzystania terenu i tego, czy beneficjent był rolnikiem. Zaobserwowano też przypadki słabego czy też niewystarczającego systemu kontroli prowadzonego przez Państwa Członkowskie (patrz: pkt 43–58 i 62–64).



— Komisja powinna, wraz z Państwami Członkowskimi, zbadać system składania i zatwierdzania projektów, aby zapewnić, że pomoc zostanie przyznana na najbardziej wartościowe i rentowne projekty, zgodne z warunkami UE i strategiami krajowymi.

— Komisja powinna dokonać przeglądu bieżących kontroli przeprowadzanych przez Państwa Członkowskie pod kątem ulepszenia systemów administracyjnych i kontrolnych oraz podjąć odpowiednie kroki w przypadku wykrycia niezgodności.

86. Samorządy (władze lokalne) przeprowadzające zalesianie w ramach obecnego systemu wsparcia nie uzyskują pomocy na utrzymanie plantacji. Mogą zatem nie posiadać odpowiednich środków na odpowiednią opiekę nad sadzonkami i młodymi roślinami (utrzymanie plantacji). Powoduje to duże ryzyko, że projekty, na które uprzednio przyznano znaczne środki unijne i krajowe, upadną w następnych kilku latach (patrz: pkt 59–61).

— Komisja powinna zbadać okoliczności towarzyszące udzielaniu pomocy na zalesianie, aby uniknąć przypadków,

w których pomoc udzielana jest w okolicznościach, gdy projekt nie może być podtrzymany. W razie potrzeby Komisja powinna zaproponować zmiany w zasadach udzielania pomocy.

87. Wpływ działań na rzecz zalesiania obszarów wiejskich jest niski. Stopień zalesienia nie jest wysoki, a wyniki na tym poziomie można było osiągnąć przy mniejszych nakładach. Finansowane projekty były realizowane na terenach wiejskich w sposób rozproszony i nieskoordynowany. Zalesianie nie jest dostatecznie ukierunkowane na konkretne cele (patrz: pkt 65–78).

— Komisja powinna ponownie rozważyć, w jaki sposób lepiej ukierunkować działania na rzecz zalesiania i zmniejszyć obciążenie budżetu, biorąc pod uwagę zmieniające się potrzeby społeczne i fakt, że prawo wspólnotowe kładzie obecnie nacisk na korzyści ekologiczne.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 października 2004 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*Prezes*

## ZAŁĄCZNIK I

## DZIAŁANIA WSPÓLNOTY W ZAKRESIE LEŚNICTWA W LATACH 1964–1999

**1964–1988:**

Przed rokiem 1988 Wspólnota Europejska podjęła działania mające na celu rozwój sektora leśnego, który zawsze był bezpośrednio związany ze wspólną polityką rolną, w szczególności z rozwojem struktur rolniczych. Kroki te obejmowały harmonizację prawodawstwa, rozwój lasów i leśnictwa, ochronę lasów przed zanieczyszczeniami atmosferycznymi i pożarami oraz badania związane z leśnictwem.

**1988–1992:**

Wspólnota przyjęła bardziej spójne podejście do swych projektów leśnych. We wrześniu 1988 r. Komisja przedstawiła Radzie wspólnotowy program działań na rzecz leśnictwa. Został on przyjęty przez Radę w 1989 r. Program koncentrował się na pięciu głównych płaszczyznach:

- zalesianie gruntów rolnych,
- rozwój i optymalne wykorzystanie lasów na obszarach wiejskich,
- korek,
- ochrona lasów,
- działania towarzyszące.

**1992–1999:**

W 1992 działania wspólnotowe w sektorze leśnym przyjęły bardziej ambitną postać. Decyzje w dwóch głównych obszarach całkowicie zmieniły program działań z 1988 r.:

- wzmocniono działania na rzecz ochrony lasów przed zanieczyszczeniami atmosferycznymi i pożarami <sup>(1)</sup>,
- przyjęto działania na rzecz leśnictwa w rolnictwie <sup>(2)</sup>, jako część działań towarzyszących reformie WPR, w celu wsparcia zalesiania gruntów rolnych.

Od roku 1992 pozostałe działania wspólnotowe w sektorze leśnym objęły Europejski System Informacji i Komunikacji w Leśnictwie (EFICS) <sup>(3)</sup>, badania związane z leśnictwem współfinansowane przez UE oraz rozwój programów w dziedzinie badań związanych z rolnictwem i ekologią.

*W latach 90. europejska debata na temat leśnictwa koncentrowała się głównie na definiowaniu i realizacji zasad zrównoważonego leśnictwa. Idea zrównoważonej gospodarki leśnej została opracowana w 1993 r. w wyniku paneuropejskiej konferencji ministerialnej w Helsinkach dotyczącej ochrony lasów. Zrównoważona gospodarka leśna polega na harmonijnym połączeniu działań ekologicznych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Debata nad strategią leśną UE została zainicjowana, między innymi, przez raport Parlamentu Europejskiego <sup>(4)</sup> i komunikat Komisji <sup>(5)</sup> w sprawie strategii leśnej Unii Europejskiej <sup>(6)</sup>. Debata potwierdziła w szczególności, że lasy pełnią wielofunkcyjną rolę, że powinno się stosować do nich zasady gospodarki rynkowej oraz to, że zgodnie z zasadą pomocniczości strategia powinna być realizowana na możliwie najniższym szczeblu. Chociaż zasada pomocniczości ma być stosowana, a strategia leśna przyczyni się do lepszej koordynacji wewnątrz Wspólnoty, brak jest konkretnych propozycji co do poprawy współpracy.*

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (EWG) nr 2157/92 oraz rozporządzenie (EWG) nr 2158/92 z dnia 23 lipca 1992 r.

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie (EWG) nr 2080/92 z dnia 30 lipca 1992 r.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 400/94.

<sup>(4)</sup> 4-0414/96; PE 213.578/fin („Raport Thomasa”).

<sup>(5)</sup> OM(1998) 649 wersja końcowa.

<sup>(6)</sup> Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. (Dz.U. C 56 z 26.2.1999, str. 1).

## ZAŁĄCZNIK II

## DEFINICJA POJĘCIA „LAS” W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Definicja pojęcia „las”: główne kryteria i progi stosowane przez poszczególne kraje zgodnie z Europejskim Systemem Informacji i Komunikacji w Leśnictwie (EFICS)

Państwo	Minimalne wielkości				Wysokość w wieku dojrzałym
	Szerokość	Powierzchnia koron drzew	Obszar	Potencjalna produkcja	
Austria	10 m	30 %	0,05 ha		
Belgia (region waloński)	9 m		0,1 ha		
Belgia (region flamandzki)	25 m	20 %	0,5 ha		
Dania	20 m		0,5 ha		6 m
Finlandia			0,25 ha	1 m <sup>3</sup> /ha/rok	
Francja	15 m	10 % lub 500 pni/ha, pierśnica (CBH) < 24,5 cm	0,05 ha		
Niemcy	10 m		0,1 ha		
Grecja	30 m	10 %	0,5 ha		
Irlandia	40 m	20 %	0,5 ha	4 m <sup>3</sup> /ha/rok (drzewa iglaste) 2 m <sup>3</sup> /ha/rok (drzewa liściaste)	
Włochy	20 m	20 %	0,2 ha		
Luksemburg	brak	brak	brak		
Portugalia	15 m	10 %	0,2 ha		
Hiszpania	20 m	30 %	0,25 ha		
Szwecja			0,25 ha	1 m <sup>3</sup> /ha/rok	
Niderlandy	30 m	20 %	0,5 ha		
Zjednoczone Królestwo	50 m	20 %	2 ha		

Źródła: KE 1997. Badania Europejskiego Systemu Informacji i Komunikacji w Leśnictwie (EFICS). Sprawozdania na temat inwentarza leśnego i systemów kontroli. Komisja Europejska. Luksemburg.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

II. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyżej wymienione sprawozdanie, którego terminowa prezentacja umożliwi podjęcie odpowiednich działań w świetle nadchodzącej zmiany Strategii Leśnictwa UE i przyszłego ramowego programu rozwoju obszarów wiejskich (KOM 2004/490 wersja ostateczna).

Mając na uwadze zasadę pomocniczości, Komisja uważa, że pewne decyzje wykonawcze pozostają w gestii Państw Członkowskich, co zaznacza w różnych częściach swojej odpowiedzi na wspomniane sprawozdanie.

V. Zrównoważone zarządzanie zasobami leśnymi opiera się na odpowiednim powiązaniu czynników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych istotnych kwestii.

Zdaniem Komisji możliwe jest zapewnienie wysokiej jakości monitorowania bez wspólnej definicji obszarów leśnych. Wyniki polityki mogą być monitorowane na poziomie Państw Członkowskich, a następnie na poziomie UE.

VI. Związek pomiędzy Strategią Leśnictwa a indywidualnymi projektami współfinansowanymi przez fundusze EFOGR zapewniają Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Komisja sprawdza zgodność programów ze Strategią Leśnictwa. Władze krajowe lub lokalne przyjmują projekty indywidualne na podstawie PROW.

We wniosku dotyczącym przyszłego ramowego programu rozwoju obszarów wiejskich Komisja proponuje wprowadzenie wyraźniejszego rozdziału pomiędzy zakresem obowiązków Komisji i Państw Członkowskich.

Wkład w realizację założeń Strategii Leśnictwa UE jest oceniany dla każdego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w sprawozdaniach z oceny przygotowywanych przez Państwa Członkowskie i podsumowanych przez Komisję. W lipcu 2004 r. Komisja zaproponowała zwiększenie wymogów w przyszłym ramowym programie rozwoju obszarów wiejskich (KOM 2004/490 wersja ostateczna).

VII. Kraje europejskie wypracowały wspólne podejście do krajowych programów leśnych w ramach Konferencji Ministerialnych na temat Ochrony Lasów w Europie. Zauważalne są również znaczne postępy w przygotowywaniu programów. Jeżeli jednak programy takie nie są dostępne, uzasadnionym podejściem wydaje się przyjmowanie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Programów Operacyjnych (PO) jako równoważnych, aby nie utrudniać wykonywania środków w zakresie leśnictwa zawartych w tych programach.

Aby zapewnić wysoką jakość przyjętych programów przeprowadzono głęboką analizę we współpracy ze wszystkimi służbami Komisji, co wymagało intensywnych kontaktów z Państwami Członkowskimi. Był to czasochłonny proces.

VIII. Umowy długoterminowe są niezbędne, aby zapewnić wystarczające wykorzystanie środków takich jak zalesianie terenów rolniczych. Z oczywistych względów obejmują one kilka okresów programowania.

Jeśli chodzi o czas trwania umów i wielkość pomocy, wnioski dotyczące ramowego programu rozwoju obszarów wiejskich w okresie po roku 2006 zawierają wiele zmian mających na celu rozwiązanie tych problemów, przede wszystkim poprzez skrócenie czasu trwania umów i redukcję rekompensat za utratę dochodów.

IX. Komisja jest świadoma, że obecny system jest skomplikowany, w związku z czym wprowadziła już pewne uproszczenia i zaproponowała dalsze istotne kroki dotyczące ram rozwoju obszarów wiejskich w okresie po roku 2006. Jednym z uproszczeń jest wprowadzenie jednego funduszu rozwoju obszarów wiejskich.

X. — Wdrażanie środków w dziedzinie leśnictwa odbywa się zgodnie z zasadą pomocniczości. O rodzaju obszarów przeznaczonych do zalesienia w dużej mierze decyduje Państwo Członkowskie na podstawie krajowej i lokalnej sytuacji i potrzeb. Wniosek dotyczący polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie po roku 2006 zawiera szereg elementów mających poprawić uwzględnianie celów środowiskowych przy wyborze obszarów przeznaczonych do zalesiania;

— Państwa Członkowskie są prawnie zobowiązane do spełniania wymogów środowiskowych. Obowiązek ten wykonują w oparciu o warunki lokalne;

— Większość programów zawiera kryteria wyboru, przyjmuje się jednak, że w niektórych przypadkach może zaistnieć potrzeba zmiany ich definicji.

Komisyjne służby audytorskie sprawdzają systemy selekcji w oparciu o ustalone przez Komisję wytyczne. Brak przejrzystości i obiektywności przy wyborze projektów skutkuje skierowaniem zaleceń do Państwa Członkowskiego i może również prowadzić do korekt finansowych w ramach decyzji dotyczących rozliczeń;

— Definicje „terenu rolniczego” i „rolnika” leżą w zakresie kompetencji Państwa Członkowskiego i muszą być ujęte w programach krajowych lub lokalnych. Państwa Członkowskie musi zapewnić weryfikację zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez Komisję.

Komisja dostrzega możliwość wprowadzenia ulepszeń i zobowiązuje się w najbliższym okresie programowania dokonać weryfikacji wymogów oraz wspierać Państwa Członkowskie w zakresie kwestii podniesionych przez Trybunał;

- Komisja również zauważyła niedociągnięcia podobne do tych dostrzeżonych przez Trybunał i zastosowała korekty finansowe. Podjęto również działania kontrolne w celu lepszego weryfikowania roszczeń.
- Komisyjne służby audytowe zwracają szczególną uwagę na przestrzeganie właściwych procedur kontrolnych przy zamówieniach publicznych na wszelkie działania organów publicznych kwalifikujące się do otrzymywania pomocy w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich.

XI. Część odpowiedzialności za konserwację obszarów leśnych spoczywa na władzach samorządowych. Władze zatwierdzające projekty powinny zażądać dokumentacji potwierdzającej prowadzenie działań konserwacyjnych.

XII. Rekompensaty za zalesianie obszarów rolniczych muszą być długoterminowe, aby były atrakcyjne dla rolników. Jednak wnioski dotyczące ramowego programu rozwoju obszarów wiejskich przewidują ograniczenie rekompensat za utratę dochodów do 10 lat. Oprócz ogólnego wpływu takiej decyzji należy również wziąć pod uwagę jej istotne skutki dla niektórych szczególnych regionów.

XIII. Zrównoważony rozwój jest zasadą przewodnią rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. Wnioski dotyczące ramowego programu rozwoju obszarów wiejskich w okresie po roku 2006 uwzględniają i rozwijają to zalecenie poprzez wyraźniejsze uwzględnianie kwestii środowiskowych przy zalesianiu oraz postawienie wymogu określenia obszarów odpowiednich (a zarazem przeznaczonych wyłącznie) do zalesiania z przyczyn środowiskowych.

## INTRODUCTION

4. The Council Resolution on an EU forestry strategy provided a reference framework for forest-related activities in the EU. It is important to note that the strategy confirmed the subsidiarity principle applied in the forestry area.

5. With regard to the principle of subsidiarity the Commission considers that a number of implementation decisions remain at the discretion of the Member States, as it is expressed in various parts of the Commission's reply to this report.

10. The rural development Regulation is based on the principle of subsidiarity and it is up to the Member States to draw up their rural development programmes, considering national and regional priorities.

11. The Commission carried out an evaluation of Council Regulation (EEC) No 2080/92 in 2001 and clearer guidelines for monitoring measures were introduced by Regulation (EC) No 1257/1999. With this regulation the requirement for an *ex ante* evaluation of rural development programmes (RDPs) has been introduced, as well as a thorough mid-term evaluation of these, which would lead, if necessary, to an adaptation of the programmes concerned.

## THE EU STRATEGY AND ITS IMPLEMENTATION

15. The concept of sustainability is consistent with the notion introduced and defined by the 'Brundtland Report' to the World Commission on Environment and Development in 1987, which now applies to all sectors of the economy and sustainable development strategies developed worldwide.

Sustainable forest management is based on the balanced integration of economic, social and environmental objectives. There may be conflicts between the three types of objectives, but these conflicts should be seen as healthy ones, and they should give rise to cooperation between different interest groups and a constructive search for the best solution. The progress achieved in the establishment of criteria and indicators of sustainable forest management as well as in the use of voluntary schemes to certify sustainable managed forests in the EU are indicative of the progress achieved in the last years towards sustainable forest management.

16. Sustainable forest management requires a participatory approach and involvement of all relevant stakeholders in order to build consensus and to find satisfactory approaches. Countries are developing appropriate mechanisms and structures for the participation of stakeholders in forest policy formulation and implementation processes, notably in the context of their national forest programmes.

In Member States that for socio-economic reasons in the past put more emphasis on the economic development of the sector, are gradually considering and developing strategies towards diversification and incorporating environmental and social objectives. Sustainability and sustainable development do not define a static state of stability, but rather a dynamic process of change with the goal of continuous improvement.

17. Forest definition lies within the competence of the Member States. The differences respond to historical, social, legal and ecological conditions in the countries. However, for statistical purposes the Member States adjust the data according to a common method developed within the context of the Joint FAO/UNECE/Eurostat/ITTO questionnaire for collecting forest statistics. In this way, the forest data become comparable both with regard to forest area and stand volume.

18. The Commission considers that the quality of monitoring can be assured without a common definition of forest. The outcome of the policy can be monitored at Member State level against the objectives set in the RDPs, allowing subsequently an assessment at EU level (eg. *ex post* evaluations). As indicated in paragraph 17, forest-related data are made comparable between countries.

Regular reporting by Member States, based on commonly agreed monitoring indicators, enables the measurement of progress in the implementation in the RDPs.

19. The shared management and the Commission responsibilities for the implementation of the EU forestry strategy were established by the Council in its Resolution of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union. It should be noted that evaluation is an integral part of the programme management and assesses the degree of achievement of the programme objectives.

20. Being part of the CAP the forestry measures are implemented under shared management and the Commission thereby considers that a number of implementation decisions remain at the discretion of the Member States. The Commission has to assess the conformity of programmes with the Community objectives and legislation. The implementation of the approved programmes is delegated to Member States. This includes all contacts with the beneficiary from the assessment of the project to the final payment. The Commission supervises the implementation of programmes via monitoring and evaluation. It audits the conformity of the implementation with the approved programmes and the relevant Community rules in order to assess any possible risk to the Funds and to assume final responsibility for the execution of the Community budget.

If the Commission audits reveal deficiencies in Member States' management and control systems and/or non-conformity with Community rules in project implementation, financial corrections may be proposed within the Commission clearance of account procedure.

21 to 22. The forestry strategy provides a reference framework for forestry-related actions in the EU. Measures included in programmes shall be in line with EU objectives, hereunder the forestry strategy. It is part of the rural development programmes approval to confirm this. When selecting individual projects, the competent national or regional authorities shall ensure that projects selected are in conformity with the programme. See also reply to point 20.

The proposal for the post 2006 rural development framework contains a clearer demarcation of responsibilities between the Commission and Member States. As to the implementation of EU strategies (including the forestry strategy), the proposal provides for the drawing up of an EU strategy plan for rural development to be adopted by the Council and the European Parliament.

The contribution to the achievement of the EU forestry strategy is assessed for each rural development programme in the evaluation reports prepared by the Member States and summarised by the Commission. The Commission proposed in July 2004 (COM(2004) 490 final) to reinforce the evaluation requirements for the future rural development framework.

#### **NATIONAL FOREST PROGRAMMES (NFP) OR EQUIVALENT INSTRUMENTS**

24. The COST (cooperation on science and technology) study mentioned by the Court was a preparatory stocktaking of the situation in the countries participating in the COST action in order to launch the discussion.

At the beginning of the present programming period, only few Member States had developed national forestry programmes, but progress has been achieved over the last years. Member States are developing to a different degree mechanisms and approaches to the forest policy making process that are consistent with the principles of national forest programmes.

25 and 26. The concept of national forest programmes has evolved under a variety of intergovernmental processes over the last 20 years. Today, the term has become an important concept with a broad scope for achieving sustainable forest management. At international level there is agreement on the general principles and dimensions of national forest programmes. However, there is no commonly agreed definition. In response to this need, the European countries have developed a common approach to national forest programmes in the context of the Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe (MCPFE).

27. In the absence of national forest plans in some Member States in 2000, it seemed justified to accept RDPs or OPs, a possibility which was provided for in Regulation (EC) No 1257/1999 (Article 29). When necessary, during the *ex ante* assessment of programmes the Commission requested additional information concerning the link between the proposed forestry measures and the fulfilment of the undertakings given by the Community and the Member States at international level.

28. Rural development as part of the common agricultural policy, with a corresponding legal basis in the Treaty of course, has by nature a focus on the agricultural sector. Forestry is nevertheless considered as an integral and essential part of the rural economy and rural development, which is reflected by the forestry chapter in Regulation (EC) No 1257/1999. Member States can set their forestry related objectives in the rural development programmes.

The essential contribution of forestry to rural development is to be reinforced according to the proposals for the post 2006 rural development framework: forestry is particularly addressed under axis I and II; several forestry measures are to be better articulated and targeted, for example addressing the importance of forests for the implementation of Natura 2000.

29 and 30. The Commission acknowledges the fact that the transition between two programming periods creates a heavy workload on its services. This is due to the fact that the Commission examines all programmes submitted by the Member States before approving them.

31. Forestry measures form an integral part of the rural development programmes (see also reply paragraph 28). The lengthy duration of the approval process is an indication of the time and efforts put in by the Commission in order to have correct programmes. This includes intensive contacts with the Member State during this process.

32. The involvement of many other units/DGs is linked to the fact that rural development measures (including forestry measures) not only touch agricultural issues but are placed within a wider rural context and can have an economic, social and environmental impact. Therefore, the approval of the measures is sought to be based on an as wide as possible mutual agreement within the Commission services, while DG AGRI remains the lead service for the afforestation of agricultural land.

33. In March 2002 the Commission established an inter-service group on forestry to strengthen the coordination of forestry issues among the services responsible for the different Community policies. The inter-service group, chaired by DG Agriculture, has brought together desk officers and managers from 10 different directorates-general.

34. The rural development programmes provide information on the linkage between proposed measures and national/subnational forest programmes or equivalent instruments (Regulation (EC) No 817/2004 Annex II, point 9(3)(X)) in order to allow the Commission to check their coherence. In addition, Regulation (EC) No 1257/1999 obliges each Member State to submit, as part of the rural development programme, the information necessary to allow a check of compatibility with competition rules.

35. It is true that no specific inventory of State aid decisions relating to forestry is made. However all decisions taken by the Commission in the field of State aid, and therefore also decisions taken on State aid in the forestry sector, are published in full on the website of the Commission Secretariat-General. In addition, a short resumé of each State aid measure for forestry is published in the OJ 'C' series.

36. The Commission proposed to select for funding the project within the Quality of Life specific programme under the fifth research framework programme (1998 to 2002). The aim of the project is to evaluate the effects of different financial instruments in the forest sector. The Commission attaches importance to the results of the project to learn from best practice and to draw conclusions. However, the project will not provide a complete overview of financial instruments, as it is limited in scope to some specific countries.

The Commission is also currently analysing mid-term evaluations of rural development programmes under Regulation (EC) No 1257/1999, which will include the evaluation of the forestry measures in a number of Member States.

#### **LARGE UPTAKE OF FUNDS FROM PREVIOUS PROGRAMMING PERIOD**

37 to 39. Continuity has to be ensured in rural development. Where the Regulations (EEC) No 2080/92 and (EC)

No 1257/1999 provide for a long-term (up to 20 years) compensation for income losses by nature, this affects several programming periods.

The longer-term compensation for income foregone is a core element to make afforestation of (more or less) productive agricultural land attractive for farmers; the only alternatives would be a capitalised one-off aid or an (eventually higher payment) over a shorter period with all resulting problems for the control of the commitment over a longer period.

However, with its rural development proposals for the post 2006 period (COM(2004) 490 final) the Commission envisages to mitigate the problem by granting income loss compensation for only up to 10 years and by reducing the ceiling for compensation for loss of income.

As far as environmental targeting of afforestation is concerned, it will be reinforced in the post 2006 rural development proposal. Recital 37 of the proposal names, in the first place, the protection of the environment as objective of afforestation; and 'any first afforestation should be adapted to local conditions and compatible with the environment and enhance biodiversity'. Moreover, Member States will have to designate areas suitable for afforestation for environmental reasons (Article 47(5)).

#### **A COMPLEX SYSTEM**

40. The Commission also finds that the current financing arrangements are complex and should be simplified. In the papers presented at the Salzburg conference by the Commission, this issue was addressed. It has been followed-up in the Commission's proposal for the post 2006 rural development framework which provides for a single fund with a single, significantly simplified delivery system.

41. The regulatory framework was modified in the spirit of simplification and of adherence to the real situation and to the best practices in use. The application of standard unit costs in forestry is justified by the specific nature of the projects supported. It is also a measurable method (the national authorities are required to establish a priori of a pricing system based on objective criteria) that provides for an effective simplification of the administrative procedures. Concerning the sanction system for forestry measures other than afforestation of agricultural land, as these are not generally linked to area measurements, sanctions based on IACS rules are not appropriate. The sanctions to be applied are therefore those set out in Article 64 of Regulation (EC) No 445/2002, replaced by Article 73 of Regulation (EC) No 817/2004, which reads as follows: 'Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the provisions of this Regulation and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive'. This element is taken into account in the Commission's audits.

42. The procedures for applications are basically established by the Member States according to their administrative organisation. The number of documents required to apply for aid under a measure depends largely on the eligibility criteria set by the programming document and on the national requirement in terms of supporting documentation. The assistance of external consultants can improve the quality of projects.

#### IMPLEMENTATION OF FORESTRY MEASURES

46. Afforestation strategies are defined by the Member States either at national or at regional level. The Member States indicate in their rural development programmes the type of land to be afforested, the specific priorities to be addressed and the compatibility with the environment of the proposed actions. The Commission services examine these questions during the approval procedure for rural development programmes.

Where systematic checks on compatibility with the environment were left aside, the Commission has already conducted legal proceedings against Member States and will not hesitate to continue the same approach if need be.

A significant improvement of the environmental targeting and compatibility can be expected from the rural development proposals for post 2006 period. Both aspects are significantly reinforced in a way that Member States have to consider clearly environmental aspects as

- (a) to the design of the measure, and
- (b) to the implementation of the measure.

The essential tool to verify this *ex post* is the reinforced monitoring and assessment of the results achieved also in terms of environmental delivery.

47. The DG AGRI audit services apply, consistently, the approach indicated in the Guideline document provided to Member States to all rural development measures implying selections among applications eligible for financing due to limited funds available. When, during audits, findings are made in respect of non-transparency or non-objectivity of the selection systems, recommendations are made and financial corrections may be imposed.

Generally, the rural development programmes do include selection criteria, but the Commission recognises that in some cases there is scope for improvements. The issue of lack of recording of rejected projects mainly relates to Regulation (EEC) No 2080/92. For the present programming period this has been improved.

48. The national/regional definition of 'agricultural land' must be part of the rural development programme.

49. DG Agriculture has recommended cross-checks with the IACS system, or when appropriate with another reliable database, and has made efforts in order to ensure that this recommendation is respected.

50 and 51. The verification of the previous agricultural use and intensity is the competence of the Member States. The only Community provision is in Article 32 of Regulation (EC) No 817/2004 (shall be specified by the Member State where farming takes place on a regular basis). The Commission has the intention for the next programming period to specify the conditions in the implementing rules. In addition, a research project is to be launched about harmonised and appropriate methods to calculate area-related premiums, i.e. including the compensation of income loss (level must be determined by real previous use) and maintenance cost. Moreover, the designation of areas suitable for afforestation (RD-proposal post-2006, see paragraph 38) will contribute to limit possible abuses.

52. For the next programming period the Commission intends to review the calculation of payment levels (see also paragraphs 50 and 51).

53. Given these great varieties in tax systems, property rights etc. among the Member States a definition of a 'farmer' at Community level is difficult. In the absence of a Community definition the Commission accepts the national definitions of a 'farmer'; its national/regional definition must be part of the rural development programme. The verification of this status, however, is the responsibility of the Member State. The objective verification is difficult. For the next programming period more Community guidance is envisaged (e.g. requirement for proof via official documents, e.g. being registered, tax declaration, applications for direct payments).

54. The definition of the status of 'farmer' for the purposes of afforestation measures is to be provided by the Member State according to detailed criteria (Article 33 of Regulation (EC) No 817/2004). The Member State is required to define appropriate control criteria to verify the compliance with the given definition. Mostly, this is checked on the basis of official documents (e.g. income declarations, payment to the health/security system of farmer categories, registration in the farmers' register. See also the reply to paragraph 53).

55. The important starting point for the Commission is that the definitions of the eligibility criteria set in Member States' programmes meet the objectives of the Regulation. Attempts by individuals to evade the provisions cannot be avoided completely. Member States shall duly check applications against this possibility and in case of doubts undertake the appropriate actions. When the Commission services during audits in Member States find weaknesses in the control systems, they are followed up by recommendations and may also result in imposing financial corrections.



57. The Commission has applied financial corrections on the basis of these and other findings and addressed recommendations to the Member States audited and found not to be in conformity.

The shortcoming 'unsatisfactory verification of realised expenditure' was addressed with the introduction of the derogation for standard costs in forestry by Regulation (EC) No 963/2003 when appropriate standard cost systems were found to be in place.

60. The objective of afforestation of agricultural land under Regulation (EEC) No 2080/92 was both to reduce the agricultural production potential and to increase forest production. In order to meet both objectives with a limited overall budget for rural development a certain targeting on private owners and municipalities seemed appropriate. It should be noted that Regulation (EC) No 1783/2003 opened the measure to improve the ecological and social value of forest owned by public authorities. The afforestation of agricultural land owned by public authorities would be eligible according to the proposals for post 2006 rural development proposal.

In the case of Ireland, the Commission considered that amounts paid to the organisation concerned were ineligible, and has recovered all amounts paid under the clearance of accounts procedure. Since the Commission began this action (recently confirmed by the European Court of Justice) the Irish authorities have not paid any further EU money to the organisation.

61. Concerning targeting, see reply to point 60. There is a certain responsibility of municipalities to maintain their own forests. The authorities approving projects should require sufficient evidence from the municipalities that the maintenance work is ensured.

62. Such major unforeseen events have a huge impact on forestry resources and must lead to an appropriate review and, where necessary, to an adaptation of the strategy. Member States may choose different approaches to tackle these unexpected problems.

Given the gravity of the damages in France, the choice of the national authorities to reallocate funds towards restoration/prevention seems to be justified. This can be entirely supported from an environmental point of view, as in many cases the restoration activities were used as an occasion for conversion to more ecologically oriented forestry, which corresponds with the elements of the forestry strategy regarding biodiversity.

63. There are several forestry establishment and management techniques that can, to a limited extent, reduce the degree of windfalls by increasing the stability of forests (e.g. as regards the plantation in the margins or the mix of species and ages). Such investments are eligible under rural development. However, actions of this type can only have limited impact.

Storms and their destructive power cannot be influenced by the techniques applied. However, as to other types of natural disasters, floods and forest fires, the Commission pursues a series of initiatives to reduce the risk and to mitigate the impact.

The Commission, as part of the Luxembourg compromise of the Presidency in June 2003 on the CAP reform, committed itself to analyse measures related to crisis and risk management in agriculture. In the framework of this exercise consideration will be given to aspects of risk management related to natural disasters in forestry.

64. In their work, the Commission audit services pay particular attention to the respect of proper control procedures for public contract tendering for all measures allowing for aid under rural development to be granted to public bodies.

#### **IMPACT OF AFFORESTATION OF AGRICULTURAL LAND MEASURE**

67. The example mentioned by the Court, underlines the importance of income loss compensation in the framework of the afforestation of agricultural land, due to the need for a longer period of compensation payments to make the measure attractive.

68. The loss of income over a considerable number of years from the land planted with forest is in fact the biggest cost to the farmer entering the scheme.

69. Afforestation does indeed appear to be expensive but it can be justified as a long term investment in ecological stability and renewable natural resources.

See answer to paragraph 70.

70. It is worth noting that the evaluation report of Regulation (EEC) No 2080/92 indicates also that concerning the contribution of the regulation to rural development 'Overall this contribution appears to us to be significant and positive, and Regulation (EEC) No 2080/92 has fully played its role accompanying the reform of the common agricultural policy'. On top of the overall impact account should be taken on the significant effect in certain specific regions (like the planting of 100 000 hectares of cork oaks in Spain and Portugal).

71. A recent survey carried out by the Commission services in the context of the preparation of the implementation report of the EU Forestry Strategy indicates that forestry measures co-financed under Regulation (EC) No 1257/1999 have led to positive results in terms of contributing to enhance forestry resources.

Moreover, the benefits of the extension of woodland areas are not limited to the increase of forest resources. Extension of woodland areas promotes the diversification of activities in rural areas, as well as the protection of the environment. This measure may have very positive effects in some specific regions or areas.

73. In its working papers distributed at the Salzburg conference, the Commission services raised the question of explicitly retargeting the afforestation policy more towards environmental objectives.

The conclusions of the Salzburg conference have been used as an input for the extended impact assessment on rural development which accompanied the Commission's proposal for a new regulation for the next programming period. The legislative proposals themselves reflect this retargeting (recital 37, Article 47(5) with requirement to designate areas suitable for afforestation for environmental reasons).

74. The proposals for the post 2006 rural development framework provide for a better targeting and articulation of the entire bundle of forestry measures. The current Article 32 of Council Regulation (EC) No 1257/1999 is to be split. Investment aids are better specified.

In addition, the co-financing levels are to be reduced for afforestation (income loss) and for the successors of Article 32 to be increased.

Furthermore, the envisaged EU strategy guidelines will articulate the entire range of objectives for the forestry sector.

75. The objective to enhance forest resources, also with a reinforced targeting on environmental issues as proposed for the period post-2006, cannot be completely isolated from the general objective of rural development policy to accompany the Common Agricultural Policy; thus the farming community remains the main target group of this policy. The importance of afforestation of agricultural land reflects this.

Nevertheless, the proposals for the post-2006 rural development framework do not exclude the possibility for Member States to focus on afforestation of agricultural land owned by public authorities. In addition, the afforestation of other than agricultural land is to be continued to be eligible (private holders and municipalities and their respective associations).

In addition the proposal provides for the designation of the areas suitable for afforestation for environmental reasons. This will be independent from the type of ownership.

76. There are several intrinsic factors that explain this varying uptake which also stems from the fact that the implementation decisions are, to a large extent, made in respect of the principle of subsidiarity by the Member States. Firstly, it depends largely on the individual situation (structure of the holding, age of the farmer, personal preferences etc). Afforestation of leased land normally is difficult. In several regions the share of leased land in the holdings' UAA is relatively high.

Secondly, in this context it should be taken into account that the measure is of a long term nature. Farmers' areas afforested are definitively out of agricultural production for decades. Therefore, such decisions are considered very carefully, if not reluctantly, by the farmer.

In some regions and countries the measure is also conditioned by the very small average size of farms and the need to not discriminate small farmers.

In terms of the impact of the measure, it should be noted that programmes are still half way in their implementation, so it is difficult to draw conclusions at this stage. The latest reports provided by the Member States show in some countries a gradual increase in uptake of the measure during the most recent years, for example in Spain.

#### IMPACT OF OTHER FORESTRY MEASURES

77. Some countries, however, considered the scope of the eligible measures satisfactory with regard to their added value (Austria, Ireland, Spain and United Kingdom). Others would prefer that the scope of the measures or the type of activities would be expanded (Belgium, France and Germany).

78. Article 32 of Regulation (EC) No 1257/1999 has proven difficult to implement. Nevertheless, support for maintaining the ecological role of forests continues to be justified in the general public's interest. Therefore the proposals for the post 2006 rural development framework contain a revision of and a more targeted approach to the current Article 32 measures. There will be a clear split between mandatory obligations to be compensated (Natura 2000 payments) and voluntary commitments (in analogy to agri-environment). The ceilings, which may be co-financed, are also to be increased to facilitate the uptake.

#### CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

79. The approach adopted since 2000 following the rural development Regulation (EC) No 1257/1999 is consistent with the EU forestry strategy, which provides the overall reference framework for forestry actions in the EU. The overall principles of the EU forestry strategy (sustainability and multifunctionality) are reflected in the rural development policy, which aims to transform the three dimensions (economical, social and environmental) of sustainability into a coherent package of measures. These measures facilitate and support the implementation of national forest programmes or equivalent instruments in areas where there is a synergy with the objectives of rural development.

- The legal basis of EU forestry action stems from the Treaty. The EU forestry strategy provides the reference framework for forestry actions at EU level, including but not limited to rural development. The definition of forest is within the competence of the Member States. At EU level, forest data are made comparable with regard to forest area and stand volume.

80. The link between the forestry strategy and the individual projects co-financed by the EAGGF funds is ensured via the rural development programmes. The Commission verifies that programmes are in line with the forestry strategy. The national or regional authorities approve the individual projects on basis of the programme.

- The Commission foresees, in the proposal for the future rural development framework, a clearer demarcation of responsibilities between the Commission and Member States.

81. At the beginning of the present programming period only few Member States had developed national forest programmes. In the absence of such programmes, it seemed justified to accept RDPs or OPs as equivalent instruments, a possibility which was provided for in Regulation (EC) No 1257/1999. However, Member States made progress over the last years in the formulation and implementation of their national forest programmes.

82. At the start of the programming period all proposals for programmes were submitted to the Commission services within a short period of time. Member States are interested in a rapid Commission approval to start programme implementation. The Commission examined thoroughly all proposals in the shortest time possible. Nevertheless, the analysis had to include all information available on forestry actions, the *ex ante* evaluation, and involved a number of Commission services with DG AGRI being the lead service.

- The proposals for post 2006 rural development framework contain as an essential feature a requirement for strategic planning and monitoring. EU strategic guidelines will be proposed by the Commission to be adopted by the Council. National strategy plans will be elaborated on this basis. The rural development plans will implement the measures to achieve the objectives of the strategies.

The EU forestry strategy will be an integral part of these strategies.

The clearer target setting and well-defined strategies linking objectives and means to achieve them will allow a better assessment of policy outcomes and efficiency of the EU-funds used.

- The qualitative assessment is currently based on the various evaluations (including *ex-ante*) and material submitted by the Member States.

The proposals for post 2006 rural development framework will strengthen the strategy aspect of this assessment (including forestry), reinforce evaluation and focus clearly on the results achieved in relation to the strategic objectives.

83. A long-term compensation is necessary for afforestation of agricultural land to be attractive to farmers and will inevitably go over a number of programming periods. Nevertheless, the proposals for post 2006 rural development framework will provide to limit the compensation for income loss to 10 years and a reduction in the aid ceiling.

84. The Commission shares the opinion that the current financing arrangements are complex.

- For the period post 2006 significant simplifications are proposed. A single funding and programming system will remove the need to comply with different rules for different funds. The responsibilities of the Member States and the Commission will be more clearly defined.

85. Member States indicate in their programmes the land to be afforested and specific priorities to be addressed. This is subject to examination by the Commission services.

Non-transparency or non-objectivity of selection systems are subject to recommendations and may be taken into account for the proposal of financial corrections.

The current legislation requires the definition of eligible land and of a 'farmer' to be made by the Member State.

For the next programming period the Commission has the intention to provide more specific implementing rules and/or guidelines.

Where audits by the Commission services detect weak and insufficient control systems, financial corrections are applied.

- The implementation of the strategic, result-oriented approach for post 2006 period will contribute to a thorough selection of individual projects against efficiency criteria.

- The Commission will take account of the Court's observations in the risk analyses covering all CAP aid schemes and leading to its audit work programme. Where non-compliance with Community rules is established financial corrections will be imposed.

86. There is a certain responsibility of municipalities to maintain their own forests. The authorities approving projects should require sufficient evidence from the municipalities that the maintenance work is ensured.

- Based in particular on the mid-term evaluations of the rural development programmes the Commission services will analyse the extent and reasons for non-sustained projects and propose, where necessary, appropriate actions.

87. It is worth noting that the evaluation report of Regulation (EEC) No 2080/92 also indicates that concerning the contribution of the regulation to rural development 'Overall this contribution appears to us to be significant and positive'.

The farming community is the main target group of rural development. The implementation of voluntary measures depends also on the personal situation of the individual farmer. Against

this background the results achieved can be considered reasonable. However, several elements of the current objectives and design of the measure deserve improvements.

- The proposals for the post 2006 rural development framework contain several provisions for better targeting of the measure (e.g. strategy, designation of areas) and cost-efficiency (e.g. reduced aid ceilings, shorter duration).
-