

Zvláštní zpráva

## Je podpora EU určena na prevenci škod způsobených v lesech požáry a přírodními katastrofami a na obnovu lesů dobře řízena?



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lucemburk  
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.  
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015

ISBN 978-92-872-1585-7  
doi:10.2865/334271

© Evropská unie, 2015  
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

*Printed in Luxembourg*

**Zvláštní zpráva****Je podpora EU určena  
na prevenci škod  
způsobených v lesech  
požáry a přírodními  
katastrofami a na obnovu  
lesů dobře řízena?**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy  
o fungování EU)

## Body

### Zkratky a glosář

## I–IX Shrnutí

### 1–16 Úvod

#### 1–2 Ochranná funkce lesů

#### 3–7 Požáry a přírodní katastrofy

#### 4–5 Požáry

#### 6–7 Jiné druhy katastrof

#### 8–10 Politika rozvoje venkova: klíčový nástroj ochrany lesů v EU

#### 11–16 Podpora v rámci rozvoje venkova na obnovu lesnického potenciálu a zavádění preventivních dílčích opatření (opatření 226)

## 17–20 Rozsah a koncepce auditu

## 21–74 Připomínky

### 21–42 Část I – Preventivní opatření nebyla dostatečně zacílena

22–29 Komise neměla při schvalování programů rozvoje venkova plný přehled o potřebách

30–35 Nedostatky ve výběrových postupech v členských státech

36–42 Financování nebylo uvedeno v soulad se zjištěnými riziky a potřebami

### 43–54 Část II – Byla zjištěna opatření, jež nebyla přiměřená k dosažení cílů opatření 226

43 Ze své podstaty kontrolovaná opatření většinou přispěla k cílům opatření 226, ale...

44–47 ... podpora byla udělena i pro určitá lesnická opatření, která s přírodními katastrofami nesouvisela

48–49 Nebylo možné ověřit hlavní požadavky na způsobilost u určitých typů realizovaných operací

50–52 Byla udělena podpora na lesní cesty, u nichž nebyl doložen konkrétní prospěch z hlediska prevence požárů...

53–54 ... a mohly nastat negativní vedlejší účinky na životní prostředí, aniž byly přiměřeným způsobem vzaty v úvahu místní podmínky

- 55–64 **Část III – Nákladová efektivnost financovaných opatření nebyla vhodně zajištěna**
- 55–60 Přiměřenost nákladů nebyla vždy doložena
- 61–64 Konkrétní případy, které se vyznačují rizikem příliš vysoké podpory z veřejných zdrojů
- 65–74 **Část IV – Monitorovací nástroje Komisi a členským státům neumožňují vhodně posuzovat efektivnost a účinnost opatření**
- 66–67 Dostupné monitorovací nástroje
- 68–70 Ukazatele, kterými se měří dosahování cílů, nejsou dostatečné
- 71–72 Omezená užitečnost střednědobých hodnocení
- 73–74 Účinnost preventivních opatření nebyla vhodně měřena
  
- 75–81 **Závěry a doporučení**

**Příloha I – Rozdělení finančních prostředků na opatření 226**

**Příloha II – Seznam prověřovaných operací**

**Odpovědi Komise**

**EFFIS:** Evropský systém informací o lesních požárech (*European Forest Fire Information System*). Jedná se o databázi zřízenou Komisí, která obsahuje informace relevantní pro sledování výskytu a dopadu lesních požárů v EU. Údaje slouží k přípravě výroční zprávy o lesních požárech v Evropě a sousedních zemích.

**EU:** Evropská unie

**EZFRV:** Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova. EZFRV je hlavním finančním nástrojem politiky rozvoje venkova. EZFRV je spolu s EZZF (Evropským zemědělským záručním fondem) jedním ze dvou finančních nástrojů společné zemědělské politiky.

**Jiná zalesněná plocha:** Plocha o rozloze více než 0,5 hektaru, která není klasifikována jako les. Zápoj koruny u této plochy tvoří 5–10 % nebo je více než 10 % této plochy pokryto keři a křovinami. Nezahrnuje pozemky, u nichž převažuje zemědělské nebo městské využití.

**Les:** Pozemek o rozloze větší než půl hektaru se stromy vyššími než pět metrů a zápojem koruny tvořícím více než 10 % nebo se stromy schopnými dosáhnout těchto limitů *in situ*, přičemž nezahrnuje pozemky, u nichž převažuje zemědělské nebo městské využití<sup>1</sup>.

**Opatření 226:** Podpora z EZFRV na obnovu lesnického potenciálu a zavádění preventivních opatření<sup>2</sup>.

**Opatření:** Základní jednotka řízení programu, která se skládá z několika podobných operací a má přesně stanovený rozpočet.

**Operace:** Projekt vybraný na základě daných kritérií a realizovaný příjemcem, který zahrnuje řadu opatření souvisejících s cíli podpory.

**Osa:** Ucelená skupina opatření s konkrétními cíli, která přispívají k jednomu záměru nebo více záměrům podpory rozvoje venkova. V období 2007–2013 bylo opatření 226 součástí osy 2, jež má za cíl zlepšování životního prostředí a krajiny.

**Potřeba:** Příležitost nebo problém týkající se dotyčných skupin nebo regionů, který má veřejná intervence řešit.

- 1 Článek 30 nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 368, 23.12.2006, s. 15).
- 2 Článek 48 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, 21.10.2005, s. 1).

**PRV:** Program rozvoje venkova. Dokument vypracovaný členským státem nebo regionem a schválený Komisí, který slouží jako plán pro provádění politiky rozvoje venkova.

**Přírodní katastrofa:** Přírodně se vyskytující událost biotické či abiotické povahy, která vede k významnému narušení lesních struktur a ve svém důsledku případně způsobuje významné ekologické či hospodářské škody.

**SZP:** Společná zemědělská politika

**I** Evropské lesy jsou ohroženy požáry, které většinou způsobuje buď úmyslná, či nedbalostní lidská činnost, a také přírodními katastrofami včetně abiotických (bouře, sucha, záplavy, laviny atd.) či biotických (škůdci, nákazy) kalamit.

**II** Účetní dvůr prověřoval, zda byla podpora v rámci EZFRV na obnovu lesnického potenciálu a zavádění preventivních opatření u lesů poškozených přírodními katastrofami a požáry („opatření 226“) dobře řízena a zda dosáhla zamýšlených cílů, a to nákladově efektivním způsobem. Toto opatření bylo k dispozici v programovém období 2007–2013 v rámci osy 2, která se zaměřila na udržitelné využívání lesnické půdy jako na způsob zlepšování životního prostředí a krajiny v EU. Ke konci roku 2012 celková podpora z EZFRV naplánovaná na opatření 226 pro období 2007–2013 činila 1,55 miliardy EUR.

**III** Audit Účetního dvora se týkal Komise a vybraných členských států (Rakouska, Francie (Akvitánie), Itálie (Basilicata), Španělska (Andalusie) a Slovenska). Na tyto členské státy společně připadá více než 85 % celkových vykázaných výdajů k 31. prosinci 2012. Většina podpory (80 %) směřovala na preventivní opatření, zejména protipožární opatření.

**IV** Účetní dvůr dospěl k závěru, že podpora nebyla dostatečně dobře řízena a že Komise a členské státy nejsou schopny doložit, že podpora dosáhla svých zamýšlených výsledků nákladově efektivním způsobem.

**V** Preventivní opatření nebyla dostatečně zacílena. Účetní dvůr zjistil, že ačkoli je opatření 226 zaměřeno na lesy se středním až vysokým rizikem požáru, neexistuje žádná společná definice či kritérium EU pro identifikaci těchto lesů. Výběrové postupy v kontrolovaných členských státech se vyznačovaly různými druhy nedostatků: chyběla u nich explicitní výběrová kritéria, účinné hodnocení navrhovaných opatření nebo tyto postupy zanedbávaly určité oblasti rizika. Ekologickým cílům nebyla ve fázi výběru přiřazena dostatečná priorita a tyto cíle nebyly v některých případech při realizaci opatření brány v úvahu.

**VI** Při auditu byla zjištěna opatření, která nebyla k dosažení cílů opatření 226 vhodná. Ačkoli ze své podstaty (protipožární pruhy, probírka, mýcení atd.) mnoho z přezkoumávaných spolufinancovaných opatření k cílům podpory obecně přispělo, Účetní dvůr zjistil případy, které nesouvisí s přírodními pohromami ani požáry, ale u nichž bylo financování motivováno jinými ekonomickými či ekologickými cíli. U některých typů realizovaných operací nebylo možno vzhledem k chybějící dokumentaci ověřit klíčové požadavky na způsobilost. Účetní dvůr rovněž zjistil případy, kdy lesní cesty sloužily k hospodářskému využívání lesů, přičemž jejich konkrétní přínos k prevenci požárů nebyl doložen. Negativní dopad na životní prostředí by mohla mít rovněž vysoká hustota vybudovaných cest.

**VII** Vhodným způsobem nebyla zajištěna nákladová efektivnost financovaných opatření. Účetní dvůr zjistil případy, kdy byl limit pro veřejnou podporu často bez odůvodnění upravován, kdy standardní náklady v určitém regionu výrazně přesahovaly standardní náklady na podobná opatření v jiném regionu a kdy byla upřednostňována manuální práce namísto strojů, což zvýšilo náklady. Existovaly též případy s rizikem nadměrné veřejné podpory, neboť byly vybrány již ukončené projekty, u nichž příjemci byli schopni operace financovat samostatně nebo u nichž podpora byla udělena zemědělským pozemkům.



## VIII

Zavedené monitorovací nástroje neumožňovaly Komisi a členským státům vhodně posuzovat efektivnost a účinnost opatření. Nedostatečné byly zejména ukazatele výkonnosti stanovené ve společném rámci pro monitorování a hodnocení a hodnocení, která byla k dispozici, nebyla příliš užitečná. Nebylo možné dospět k závěrům o účinnosti preventivních opatření, neboť tato účinnost nebyla měřena. Zjištěné nedostatky budou pravděpodobně přetrvávat i v období 2014–2020, neboť nově navržené monitorovací nástroje monitorovací rámec pro tuto konkrétní podporu nezlepšily.

## IX

Vzhledem k uvedeným závěrům a při zohlednění skutečnosti, že kontrolovaná podpora je zachována i v programovém období 2014–2020, předkládá Účetní dvůr následující doporučení:

— Členské státy by měly:

- a) vybírat preventivní opatření na základě explicitních kritérií, jež budou v souladu s příslušnými potřebami, a to po důkladném a zdokumentovaném hodnoticím postupu;
- b) rozšířit ekologický ochranný dopad podpory tím, že se upřednostní opatření v ekologicky nejhodnotnějších lesích, jako například v lesních oblastech Natura 2000;
- c) zajistit, aby byla podporována pouze taková opatření, která souvisejí s přírodními pohromami či požáry;
- d) zavést kontrolní systém, který bude schopen zajistit účinné ověřování plnění podmínek, za nichž je podpora udělována, a uchovávání příslušných dokumentů či informací;
- e) věnovat větší pozornost ekologickým aspektům podporovaných opatření, a to zejména zřízením náležitých pojistek, které zabrání vzniku negativních ekologických dopadů;

- f) zajistit, aby standardní náklady, které jsou pro podporovaná opatření stanovovány, byly přiměřené;
- g) zdůvodnit limit podpory (a jeho případné změny) na základě nákladů běžně vynakládaných příjemci;
- h) od příjemců požadovat, aby jasně dokládali, že podporu v rámci opatření 226 potřebují;
- i) vykazovat údaje o účincích realizovaných opatření z hlediska snížení počtu požárů anebo přírodních katastrof a snížení rozsahu poškozené plochy.

— Komise by měla:

- a) v průběhu schvalování programů rozvoje venkova členských států na období 2014–2020 ověřit, zda jsou potřeby preventivních opatření v lesních oblastech, kde je plánována veřejná podpora, řádným způsobem popsány a zdůvodněny;
- b) stanovit společná základní kritéria, podle kterých se budou rozlišovat lesní plochy s malým, středním a vysokým rizikem požáru;
- c) ověřit, zda členské státy zavedly vhodný kontrolní systém;
- d) vyjasnit požadavky na opatření, jež mají být podporována z opatření 226, s cílem zajistit, aby tato opatření významně přispívala k prevenci požárů a přírodních katastrof, a to zejména v případě, kdy opatření tvoří součást hospodářské činnosti zaměřené na zisk a mohla by být z tohoto titulu rovněž financována v rámci osy 1;
- e) zlepšit své monitorování tohoto opatření a zajistit, aby je členské státy realizovaly v souladu s konkrétními stanovenými cíli.

## Ochranná funkce lesů

### 01

V EU představuje celková plocha lesů a jiné zalesněné půdy přibližně 180 milionů hektarů, což je asi 42,4 % celkové rozlohy EU a více, než je celková plocha půdy využívaná k zemědělským účelům (přibližně 174 milionů hektarů)<sup>3</sup>. Lesy jsou multifunkční a slouží hospodářským, sociálním a ekologickým účelům. Socio-ekonomický význam lesů je vysoký: výroba a zpracování dřeva přispívají k rozvoji venkova a zajišťují miliony pracovních míst, často v malých a středních venkovských podnicích<sup>4</sup>.

### 02

Ekologické funkce lesů byly v posledních desetiletích předmětem rostoucí pozornosti, hlavně v souvislosti s ochranou biologické rozmanitosti a v nejnovější době též v kontextu klimatických změn. Lesy totiž plní důležitou ochrannou funkci<sup>5</sup>:

a) *Lesy chrání lidské osady a infrastrukturu.* Mnoho horských oblastí v Evropě by bylo neobyvatelných bez lesů, neboť ty chrání silnice, železnice, pěšební plochy i celé osady před poškozením či zničením v důsledku sesuvů půdy, proudů bahna, padání kamenů a lavin.

- b) *Lesy chrání půdu.* Lesní oblasti mají důležitou úlohu pro zachování rázu krajiny a úrodnosti půdy. Lesy zabraňují erozi půdy a desertifikaci, zejména v horských či polosuších oblastech, neboť omezují odtok vody a snižují rychlost větru.
- c) *Lesy regulují zásobování pitnou vodou.* Lesy mají důležitou schopnost zadržovat, čistit a odvádět vodu do útvarů povrchových vod a podpovrchových vodonosných vrstev. Jejich čistící funkce zahrnuje rozkládání či pohlcování většiny látek znečišťujících ovzduší přenášených dešťovou vodou.
- d) *Lesy zachovávají biologickou rozmanitost.* Lesy jsou klíčovou součástí evropské přírody a jsou domovem většiny obratlovců evropského kontinentu. Na lesní stanoviště je také omezen výskyt tisíců druhů hmyzu a bezobratlých, jakož i mnoha druhů rostlin.
- e) *Lesy jako úložiště uhlíku.* Lesy jsou nezbytnou součástí globálního uhlíkového cyklu díky své schopnosti vázat CO<sub>2</sub> z atmosféry a ukládat ho ve své biomase a v půdě.

- 3 *Agriculture, forestry and fishery statistics, Eurostat Pocketbooks (Statistické údaje o zemědělství, lesnictví a rybolovu, ročenky Eurostatu), 2013. Není-li uvedeno jinak, pojem „les“ v této zvláštní zprávě znamená i jiné zalesněné plochy.*
- 4 COM(2013) 659 final z 20. září 2013 „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“.
- 5 KOM(2010) 66 v konečném znění ze dne 1. března 2010 „Zelená kniha o ochraně lesů a souvisejících informacích v EU – příprava lesů na změnu klimatu“.

## Požáry a přírodní katastrofy

### 03

Evropské lesy jsou ohroženy požáry, které většinou způsobuje buď úmyslná, či nedbalostní lidská činnost, a také přírodními katastrofami včetně abiotických (bouře, sucha, záplavy, laviny atd.) či biotických (škůdci, nákazy) kalamit.

## Požáry

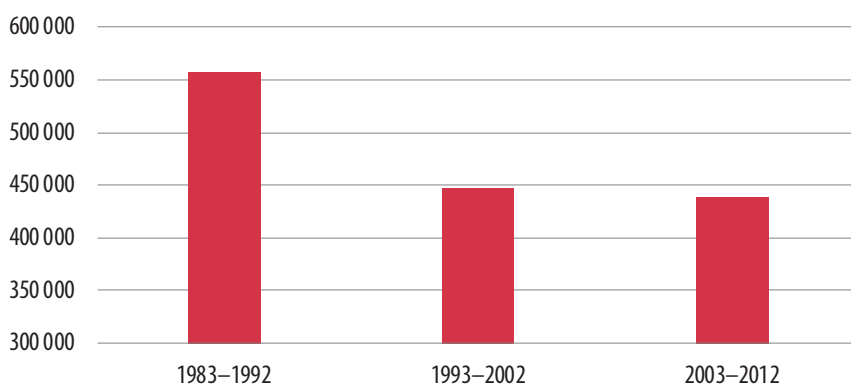
### 04

V období 1983–2012 bylo v Evropské unii každoročně zasaženo požáry v průměru 480 000 ha<sup>6</sup> plochy lesů. V období 1983–1992 byla průměrná spálená plocha výrazně větší než v následujících desetiletích, kdy v členských státech začalo hrát významnou úlohu zkvalitňování opatření na boj proti lesním požárům (viz **graf 1**)<sup>7</sup>.

- 6 Statistické údaje EFFIS o spálených plochách za období 1980–2012. Průměrná hodnota vychází z informací z 20 členských států EU. Žádné informace nebyly k dispozici za následující státy: Belgie, Dánsko, Irsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko a Spojené království.
- 7 Společná zpráva Společného výzkumného střediska a Generálního ředitelství pro životní prostředí *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Lesní požáry v Evropě, na Blízkém východě a v severní Africe), 2012. Vykázané statistické údaje zahrnují 19 členských států. Údaje se týkají období 1980–2012 pro členské státy jižní Evropy (Řecko, Španělsko, Francie, Itálie a Portugalsko). U zbytku (Bulharsko, Česká republika, Německo, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Rakousko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Finsko a Švédsko) jsou vykázány údaje za období 1990–2012.

Graf 1

### Průměrná velikost spálené plochy (ha) za rok v období 1983–2012



Zdroj: společná zpráva Společného výzkumného střediska a Generálního ředitelství pro životní prostředí *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Lesní požáry v Evropě, na Blízkém východě a v severní Africe), 2012.

## 05

Přes 95 % lesních požárů je způsobeno lidmi, a to buď úmyslně, nebo z nedbalosti (např. požáry v důsledku zemědělské činnosti, jakou je třeba spalování slámy, keřů, lesního odpadu nebo obnova pastvin, cigarety). Přibližně 85 % celkové plochy spálené lesními požáry se přitom nachází v oblasti Středomoří a v Portugalsku. Lesní požáry, k nimž došlo v nedávné době, vedly k velkým spáleným plochám v Portugalsku (v roce 2003 a 2005), Řecku (2007) a ve Španělsku (2006). Vážně poškozené lesy se potýkají s velkým problémem, jak se vrátit do stavu před požárem. To se týká zejména biologické rozmanitosti. Ekologický dopad lesních požárů se ale neomezuje na ztrátu biologické rozmanitosti a poškození ekosystémů. Lesní požáry vedou rovněž k emisím částic a plynů (včetně CO<sub>2</sub>) do atmosféry, dále k odlivu minerálních živin, zničení organické vrstvy půdy a změny poměru prosakování vody do půdy, v důsledku čehož jsou spálené oblasti náchylnější k erozi, ztrátě půdy a sesuvům půdy. Opakující se lesní požáry spojené se suchy mohou též vést k desertifikaci<sup>8</sup>.

## Jiné druhy katastrof

## 06

V období 1950–2009 největší škody v Evropě zapříčinily vichřice. Ztráty vzniklé v souvislosti s bouřemi přesáhly 50 % všech abiotických kategorií škod souvisejících s lesy<sup>9</sup>. K nejničivějším bouřím došlo v minulém období v letech 1999, 2005, 2007 a 2009. Bouře z roku 1999 („Lothar“ a „Martin“) způsobily katastrofální škody ve Francii a střední Evropě, poškozeno bylo téměř 200 milionů m<sup>3</sup> dřeva.

V lednu 2005 postihla jih Švédska bouře „Gudrun“, která poškodila 66 milionů m<sup>3</sup> dřeva (což zhruba odpovídá ročnímu objemu těžby dřeva ve Švédsku). V lednu 2007 bouře „Kyrill“ zapříčinila rozsáhlé škody ve střední Evropě, včetně zničení 45 milionů m<sup>3</sup> (z čehož bylo 16 milionů m<sup>3</sup> v Německu) lesního dřeva na pni. V lednu 2009 bouře „Klaus“ vyvrátila obrovské plochy lesních plantáží ve Francii (37 milionů m<sup>3</sup>, jednalo se hlavně o borovici přímořskou), Španělsku a Itálii<sup>10</sup>. Kromě negativních dopadů na životní prostředí existují i sociální důsledky (úmrť) a hospodářské důsledky (snížení ceny dřeva) související s tím, že na trh se náhle dostane nesmírné množství poškozeného dřeva<sup>11</sup>.

## 07

Velké oblasti Evropy postihují nyní častější a závažnější sucha. Tato sucha způsobují nedostatek vody a zvýšený tlak na vodní zdroje. V minulých letech v Evropě došlo také k řadě povodní. Tyto katastrofy mají rovněž dopad na lesy, ačkoli v omezenější míře než požáry, bouře a škodliví biotičtí činitelé jako hmyz (např. kůrovec), choroby nebo divoce žijící zvířata a nekontrolovaná pastva<sup>12</sup>.

- 8 Zpráva EEA č. 3/2008 *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Evropské lesy – stav lesních ekosystémů a jejich udržitelné využívání), s. 51.
- 9 KOM(2010) 66 v konečném znění, s. 12; technická zpráva EEA č. 13/2010 *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Mapování následků přírodních pohrom a technologických havárií v Evropě), s. 25.
- 10 Technická zpráva EEA č. 13/2010 *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Mapování následků přírodních pohrom a technologických havárií v Evropě), s. 33–40. Zpráva Evropského lesnického institutu (EFI) ze semináře „STORMS“ – *Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration* (Politiky pro zmírnění škod způsobených v lesích bouřemi a pro obnovu lesů), 1. července 2010, Brusel, s. 20.
- 11 KOM(2010) 66 v konečném znění, s. 12.
- 12 Technická zpráva EEA č. 3/2008 *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Evropské lesy – stav lesních ekosystémů a jejich udržitelné využívání), s. 53–4: v roce 2005 ve Švédsku: přibližně 2 900 000 hektarů škod většinou na mladých borovicích (*Pinus sylvestris*) způsobených losem evropským (*Alces alces*) a Itálie: téměř 500 000 hektarů škod v jižní Itálii v důsledku intenzivní pastvy hospodářských zvířat.
- 13 Nařízení Rady (EHS) č. 3529/1986 ze dne 17. listopadu 1986 o ochraně lesů Společenství proti požárům (Úř. věst. L 326, 21.11.1986, s. 5) a nařízení Rady (EHS) č. 2158/92 ze dne 23. července 1992 o ochraně lesů Společenství proti požárům (Úř. věst. L 217, 31.7.1992, s. 3).
- 14 Článek 30 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. L 160, 26.6.1999, s. 80).

## Politika rozvoje venkova: klíčový nástroj ochrany lesů v EU

### 08

EU již dlouho přispívá k ochraně lesů, zejména co se týče prevence požárů. V období 1986–2002 pro lesy EU existovala specifická nařízení určená na předcházení lesním požárům<sup>13</sup>. Od roku 2000 je pak ochrana lesů součástí politiky rozvoje venkova<sup>14</sup>.

### 09

Politika rozvoje venkova na programové období 2007–2013 byla zaměřena na tři hlavní cíle<sup>15</sup>, kterých mělo být dosaženo prostřednictvím řady opatření seskupených do „tematických os“ finančně podporovaných z EZFRV<sup>16</sup>:

- zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví (osa 1);
- zlepšování životního prostředí a krajiny (osa 2);
- zlepšování kvality života ve venkovských oblastech a povzbuzení diverzifikace hospodářství venkova (osa 3).

### 10

V období 2007–2013 spadalo pod osu 1 jedno opatření specificky určené pro lesnictví (opatření 122: „Zvýšení hospodářské hodnoty lesů“)<sup>17</sup> a několik dalších opatření bylo zařazeno pod osu 2<sup>18</sup>.

## Podpora v rámci rozvoje venkova na obnovu lesnického potenciálu a zavádění preventivních dílčích opatření (opatření 226)

### 11

V období 2007–2013 byla podpora z EZFRV na obnovu lesů poškozených přírodními katastrofami a požáry a na zavádění preventivních opatření k dispozici prostřednictvím opatření 226 „Obnova lesnického potenciálu a zavádění preventivních opatření“, které bylo zařazeno pod osu 2. Toto opatření bylo zahrnuto do 58 programů rozvoje venkova (PRV) celkem 16 členských států<sup>19</sup>.

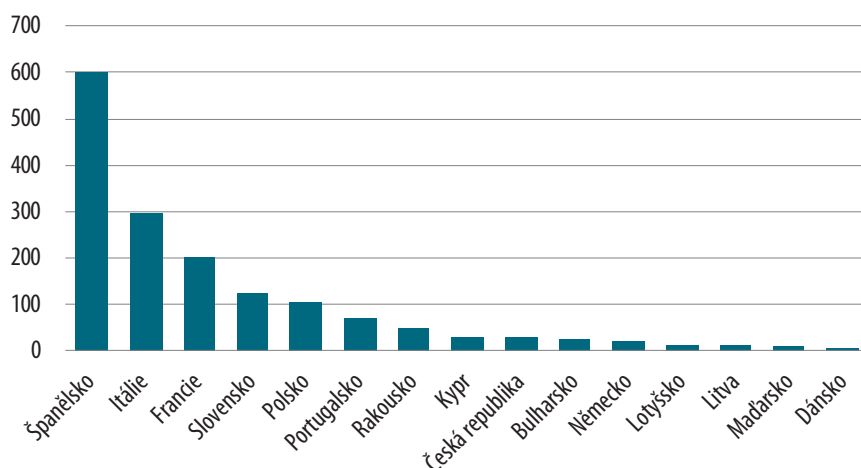
### 12

Ke konci roku 2012 činila celková podpora z EZFRV plánovaná pro dílčí opatření v rámci opatření 226 přibližně 1,55 miliardy EUR. Podpora z EZFRV pokrývá část celkové veřejné podpory vyplacené příjemcům vnitrostátními správními orgány. Míra spolufinancování z EZFRV je stanovena v každém PRV. Celková veřejná podpora může představovat až 100 % způsobilých nákladů vynaložených příjemci tohoto opatření.

- Článek 4 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.
- Pro období 2014–2020 bylo od seskupování opatření do os upuštěno. V tomto období bude muset být každé opatření financované z EZFRV programováno tak, aby přispělo k dosažení jedné nebo více z následujících „priorit Unie“ (článek 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 487)):
  - podpora předávání poznatků a inovací
  - zvýšení životaschopnosti zemědělských podniků a konkurenceschopnosti všech druhů zemědělské činnosti
  - podpora organizace potravinového řetězce a řízení rizik
  - obnova, zachování a zlepšení ekosystémů
  - podpora účinného využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, která je odolná vůči klimatu
  - podpora sociálního začleňování, snižování chudoby a hospodářského rozvoje.
- Toto opatření bylo tématem zvláštní zprávy Evropského účetního dvora č. 8/2013 „Podpora na zvýšení hospodářské hodnoty lesů z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova“ (<http://eca.europa.eu>).
- Lesnická opatření v rámci osy 2: 221 – první zalesnění zemědělské půdy; 222 – první zavedení zemědělsko-lesnických systémů na zemědělské půdě; 223 – první zalesnění nezemědělské půdy; 224 – platby v rámci Natury 2000; 225 – lesnicko-environmentální platby; 226 – obnova lesnického potenciálu a zavádění preventivních opatření; 227 – neproduktivní investice.
- Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Německo (5), Řecko, Španělsko (17), Francie (3), Itálie (20), Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko (3) a Slovensko.

Graf 2

### Plánovaná podpora z EZFRV v rámci opatření 226 na období 2007–2013 (v mil. EUR)



Zdroj: Evropská komise.

20 Článek 48 nařízení (ES) č. 1698/2005 a článek 33 nařízení (ES) č. 1974/2006.

## 13

Platby z EZFRV v rámci tohoto opatření činily k 31. prosinci 2012 přibližně 860 milionů EUR. Většina podpory (80 %) směřovala na preventivní opatření, zejména na činnosti související s prevencí požárů (podrobné informace o přidělených finančních zdrojích na opatření 226 obsahuje **příloha I**).

## 14

Veřejná finanční podpora je k dispozici pro lesy jak v soukromém, tak veřejném vlastnictví, neboť nařízení EU u opatření 226 nevyklučují žádný typ vlastnictví. Podpora v rámci rozvoje venkova na preventivní protipožární

opatření může být udělena pouze lesům, které členské státy v souladu se svými plány na ochranu lesů zařadily do skupiny s vysokým nebo středním stupněm rizika lesního požáru a může se týkat vytvoření ochranné infrastruktury (jako například lesních stezek a cest, míst pro dodávku vody, vykácečných a vymýcených oblastí a protipožárních průseků), preventivní lesnické praxe (jako kontrola vegetace, jednocení, diverzifikace struktury vegetace) a vytvoření nebo zlepšení stálého zařízení pro požární monitorování lesů<sup>20</sup>. Co se týče protipožárních průseků, mohou do způsobilých nákladů kromě nákladů na zřízení patřit i následné náklady na údržbu příslušné plochy.

### 15

U ostatních preventivních opatření, jakož i u opatření zaměřených na obnovení lesnického potenciálu u lesů poškozených přírodní katastrofou či požárem nařízení EU vyžadují, aby tato opatření souvisela s katastrofami, tj. aby u nich existovala souvislost se vznikem či rizikem vzniku přírodní katastrofy či požáru. Nestanovují však žádné specifické podmínky způsobilosti, jako například minimální úroveň rizika.

### 16

Podpora v rámci rozvoje venkova určená na „obnovu lesnického potenciálu a zavádění preventivních opatření“ podléhá sdílenému řízení mezi Komisí a členskými státy. Členské státy vypracovávají na národní či regionální úrovni programy rozvoje venkova (PRV). Poté, co jsou tyto programy rozvoje venkova schváleny Komisí, členské státy je provádějí. Byl vytvořen „společný rámec pro monitorování a hodnocení“ vycházející ze společných ukazatelů, výročních zpráv o provádění předkládaných členskými státy a také různých typů hodnocení.

## 17

Hlavním cílem auditu bylo posoudit, zda opatření v rámci EZFRV na obnovu lesnického potenciálu a zavádění preventivních opatření bylo dobře řízeno a zda Komise a členské státy jsou schopny prokázat, že podpora dosáhla svých zamýšlených cílů, a to nákladově efektivním způsobem.

## 18

Audit se soustředil na tyto otázky:

- a) Byla podpora vhodným způsobem zacílena na potřeby související s prevencí rizik přírodních katastrof a požárů?
- b) Byly financované operace přiměřené z hlediska dosažení cílů opatření?
- c) Byly financované operace nákladově efektivní?
- d) Jsou monitorovací nástroje vhodné k posouzení efektivnosti a účinnosti opatření?

## 19

Audit se týkal jak Komise, tak vybraných členských států. Na úrovni Komise se auditní práce zaměřila na koncepci opatření a na řídicí činnost Komise včetně schvalování PRV předkládaných členskými státy a monitorování realizace opatření. Na úrovni členských států byly součástí auditu návštěvy v Rakousku, Francii (Akvitánie), Itálii (Basilicata), na Slovensku a ve Španělsku (Andalusie). Na tyto členské státy společně připadlo k 31. prosinci 2012 více než 85 % celkových vykázaných výdajů na opatření 226.

## 20

Součástí auditní činnosti byl přezkum programů rozvoje venkova, národních či regionálních předpisů a správních postupů a také pohovory s odpovědnými řídicími orgány v navštívených členských státech. Kromě toho bylo zkontrolováno 68 operací podpořených z opatření 226, z čehož 45 na místě, s cílem ověřit účinky jednotlivých typů způsobilých opatření, která byla v příslušných lesních oblastech realizována (podrobnosti uvádí **příloha II**).



## Část I – Preventivní opatření nebyla dostatečně zacílena

### 21

Vhodné zacílení preventivních opatření<sup>21</sup> vyžaduje, aby:

- o Komise měla při schvalování programů rozvoje venkova předkládat členskými státy přehled o rizicích přírodních katastrof a požárů;
- o výběrové postupy byly na úrovni členských států sladěny s potřebami zjištěnými v programech rozvoje venkova;
- o se díky tomu financování shodovalo s rizikovými oblastmi.

## Komise neměla při schvalování programů rozvoje venkova plný přehled o potřebách

## Neexistuje společná definice lesů s rizikem požáru

### 22

Kritéria pro klasifikaci lesních ploch jako ploch s nízkým, středním či vysokým rizikem požáru stanovovalo až do uplynutí své platnosti v roce 2001 nařízení Rady (EHS) č. 2158/92 o ochraně lesů Společenství proti požárům. Toto nařízení ukládalo členským státům povinnost vytvořit seznamy oblastí klasifikovaných podle stupně rizika požáru a tyto seznamy předložit Komisi ke schválení<sup>22</sup>. Rozhodnutí Komise, kterým se zřizují seznamy lesních ploch s vysokým a středním rizikem požáru v Řecku, Španělsku, Francii, Itálii a Portugalsku<sup>23</sup>, nebylo od roku 2001 aktualizováno. V důsledku toho se na členské státy, které vstoupily do Unie v roce 2004 a později, tyto seznamy nevztahovaly.

### 23

Po ukončení platnosti uvedeného nařízení stanovil článek 48 nařízení (ES) č. 1698/2005, že preventivní protipožární opatření se týkají lesů, které členské státy v souladu se svými plány na ochranu lesů zařadily do skupiny s vysokým nebo středním stupněm rizika<sup>24</sup>.

### 24

Jelikož chybí společná kritéria na posuzování rizik požáru, vypracovávají členské státy své analýzy rizika požáru na základě vlastní metodiky. V důsledku toho se kritéria používaná pro klasifikaci lesních ploch se středním nebo vysokým rizikem v jednotlivých zemích EU liší.

### 25

Evropský systém informací o lesních požárech (EFFIS) je databáze vytvořená Komisí, která obsahuje informace, jež jsou relevantní pro sledování výskytu a dopadu lesních požárů na úrovni EU<sup>25</sup>. Údaje slouží k přípravě výroční zprávy o lesních požárech v Evropě a sousedních zemích<sup>26</sup>. Nejsou však při schvalování programů rozvoje venkova používány k posouzení analýz rizik požáru vypracovaných členskými státy. Komise nevydává žádné specifické pokyny<sup>27</sup> ke klasifikaci rizika požáru, aby šířila osvědčené postupy a zajistila srovnatelnost i spolehlivost analýz požárních rizik prováděných členskými státy.

- 21 Tato část je zaměřena na preventivní opatření, u nichž je vhodné zacílení klíčovým faktorem účinnosti. Představují přibližně 80 % financovaných opatření.
- 22 Jak je uvedeno v čl. 2 odst. 2 a čl. 2 odst. 3 nařízení (EHS) č. 2158/92, jako oblasti s vysokým stupněm rizika mohou být klasifikovány pouze oblasti nacházející se v Portugalsku, Španělsku, Řecku a v určitých francouzských a italských regionech, kde stálé či cyklické riziko lesních požárů představuje vážnou hrozbu pro ekologickou rovnováhu a bezpečnost osob či zboží nebo představuje faktor, který urychluje proces desertifikace venkovských oblastí. Oblasti, které pod tuto definici nespádají, mohou být jako oblasti s vysokým stupněm rizika uznány, jestliže členský stát předloží odůvodněnou žádost. Oblasti, kde riziko lesního požáru není permanentní ani cyklické, ale kde představuje významnou hrozbu pro lesní ekosystémy, mohou být klasifikovány jako oblasti se středním stupněm rizika.
- 23 Rozhodnutí Komise č. 1619/1993 ze dne 24. června 1993: v té době (EU-12) bylo klasifikováno 60 milionů hektarů lesů jako oblasti s rizikem požáru (což odpovídá 42 % celkové plochy lesů v tehdejší době), a to zejména ve Středozeemí.
- 24 Tento požadavek se pro období 2014–2020 nezměnil (viz čl. 24 odst. 2 třetí pododstavec nařízení (EU) č. 1305/2013).
- 25 Informace o riziku požárů v lesích v EU jsou zpracovávány na základě souboru údajů v EFFIS jako například nebezpečí požáru v souvislosti s meteorologií, výskytu požárů, rozsah spálených ploch a soubory údajů o případech požárů poskytnuté jednotlivými zeměmi, které jsou doplněny o další pomocné informace o rozsahu lesních zdrojů jako například lesní mapy Společného výzkumného střediska nebo Evropská databáze územního pokrytí Corine. Dobrovolně poskytuje každoroční údaje až 22 evropských zemí, neboť po roce 2006 tuto povinnost už žádné nařízení EU neukládá

## 26

Příklad Slovenska ilustruje možné nesrovnalosti, které lze při použití údajů z EFFIS zjistit. Podle národního systému pro klasifikaci lesních ploch podle rizika požárů jsou 1,8 z celkových 2 milionů hektarů zalesněných ploch klasifikovány jako plochy se středním nebo vysokým stupněm rizika požáru. Toto vysoké procento plochy se středním nebo vysokým stupněm rizika požáru však nedokládají ani historické údaje o lesních požárech, ani databáze EFFIS (viz **graf 3**). Slovenské orgány neposkytly auditorům Účetního dvora ani svou metodu pro klasifikaci, ani kritéria použitá ke klasifikaci lesních ploch do různých úrovní rizika požáru.

### Komise nemá komplexní informace o jiných přírodních katastrofách, které mají dopad na lesy

## 27

Při auditu bylo zjištěno, že Komise nemá komplexní informace o historickém vývoji výskytu přírodních katastrof a katastrofických událostí (s výjimkou požárů). Komise nedisponuje ani žádnou analýzou rozsahu škod na lesních plochách, které vznikly v důsledku jiných abiotických (např. sušiča, vichřice či laviny) nebo biotických kalamit (výskyt škůdců a chorob).

## 28

Komise ve svém sdělení „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“<sup>28</sup> stanovuje jako strategické směry následující: [Komise a členské státy] a) „zřídí systém informací o lesích v Evropě tím, že budou shromažďovat harmonizované celoevropské informace“ a „začlení různé informační systémy (např. EFFIS) a platformy údajů [do dynamického modulárního systému]“, b) „sladí informace o lesích EU“ [...], c) „zlepší a budou sdílet informace o lesích a jejich monitorování [...]“ a d) „[Komise v úzké spolupráci se zúčastněnými stranami] vypracuje několik modulů, např. pro lesy a přírodní škodlivé činitele, jako jsou požáry a škůdci [...]“.

## 29

Komise nemá komplexní informace o jiných přírodních katastrofách, které mají dopad na lesy, a v důsledku toho při hodnocení plánů pro opatření 226 navrhovaných v PRV předkládaných členskými státy nemá ucelený přehled potřeb v oblasti prevence živelních pohrom.

### Nedostatky ve výběrových postupech v členských státech

## 30

Řídící orgány by měly stanovit priority pro opatření na nejcennějších lesních plochách (při zohlednění multifukčního charakteru lesů, který je popsán v bodech 1 a 2), na nichž byla zjištěna potenciální významná rizika. To by se mělo zohledňovat ve výběrových postupech.

(po ukončení platnosti nařízení o monitorování lesů a environmentálních interakcí ve Společenství (ES) č. 2152/2003).

- 26 Společná zpráva Společného výzkumného střediska a Generálního ředitelství pro životní prostředí, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Lesní požáry v Evropě, na Blízkém Východě a v severní Africe), 2012.
- 27 Rada ve svých závěrech o prevenci lesních požárů v Evropské unii (3010. zasedání Rady pro obecné záležitosti konané dne 26. dubna 2010) vyzvala Komisi, aby „zařadila lesní požáry mezi priority, kterými je třeba se zabývat v rámci probíhající činnosti v oblasti výměny osvědčených postupů a vypracování obecných pokynů pro posuzování a mapování rizik a pokynů týkajících se minimálních norem pro předcházení katastrofám v případě konkrétního nebezpečí“. Komise ve svém pracovním dokumentu útvarů o Pokynech pro hodnocení a mapování rizik pro zvládnutí katastrof (21. 12. 2010) se požáry konkrétně nezabývá a neprosazuje žádné konkrétní kritérium rizika, srovnávací hodnoty nebo standardy, zdůrazňuje stávající rozdíly v metodikách a vysvětluje, že „pro budoucí verzi těchto pokynů bude vypracován katalog doporučených metod a standardů pro posuzování rizika“.
- 28 COM(2013) 659 final.

## Nedostatek účinných výběrových postupů...

### 31

V Itálii (Basilicata) byly finanční prostředky, které byly pro realizaci opatření k dispozici, nejprve rozděleny mezi sdruženími obcí podle počtu lesních pracovníků, kteří mají být zaměstnáni v obcích, které každé sdružení tvoří. Po rozdělení finančních prostředků předložila sdružení obcí žádosti o podporu, které odpovídaly částkám, jež každé z nich již byly přiděleny. Projekty a žádosti o podporu pak prošly formálním výběrovým postupem a stanovováním pořadí, to ale nemělo žádné praktické účinky, neboť všechny žádosti byly přijaty s potvrzením již přidělených částek.

### 32

Pro výběr podporovaných lesních ploch neexistovala kromě toho žádná dokumentace, která by stanovovala důvody daného výběru či uváděla odkaz na konkrétní úroveň rizika či jiné prioritní technické cíle (například: naplánované práce s konkrétními termíny v lesním hospodářském plánu obce, potřeba realizovat či dokončit operace již provedené v jiných obcích lesech).

### 33

Ve Španělsku (Andalusie) bylo pro opatření 226 definováno několik výběrových kritérií. Byl uplatněn a zdokumentován výběrový postup u výzev k předkládání návrhů na investice. U opatření, která byla podporována přímo regionálními orgány a která představovala více než tři čtvrtiny výdajů, naproti tomu kritéria nestanovovala pro opatření priority na základě konkrétní analýzy rizik a výběrový postup ani nebyl zdokumentován.

### 34

Rakousko zavedlo systém podpory pro lesní hospodářství. Plocha, za kterou má odpovědnost místní oblastní lesnický úřad, je rozdělena mezi odborné lesnické poradce, kteří jsou odpovědní za přímý styk s majiteli a správci lesů. Tito poradci rozhodují, zda lesnická opatření navrhovaná správci lesů bude možné podpořit. Toto rozhodnutí však není založeno na explicitních výběrových kritériích ani na písemném vyhodnocení navrhovaných lesnických opatření (posouzení technických specifikací, důležitosti, naléhavosti, dopadu na životní prostředí atd.).

## ... nebo výběrová kritéria, která neupřednostňovala ekologické potřeby

### 35

Opatřením v ekologicky nejhodnotnějších lesních oblastech (jako například lokalitách Natura 2000) nebyla vždy dáвана přednost<sup>29</sup> (viz **rámeček 1**). Dle odhadů pokrývá síť lesních ploch Natura 2000 přibližně 20 % celkové plochy lesů v EU<sup>30</sup>. Cílem sítě oblastí Natura 2000 je zajistit dlouhodobé přežití nejcennějších a nejohroženějších evropských druhů a lokalit<sup>31</sup>.

29 S výjimkou Andalusie, v případě podpory udělované na základě výzev k podávání investičních návrhů.

30 Zpráva EEA č. 5/2012 *Protected areas in Europe – an overview* (Chráněné oblasti v Evropě – přehled), s. 70–79. Pozemní složka sítě Natura 2000 (768 000 km<sup>2</sup>) – z čehož 46 % jsou lesní plochy Natura 2000 – pokrývá přibližně 17,9 % pevninského území EU-27. Celková plocha lesů v EU-27 činí přibližně 1,8 milionu km<sup>2</sup>.

31 Tuto síť tvoří zvláštní oblasti ochrany, stanovené členskými státy na základě směrnice o ochraně přírodních stanovišť, a rovněž zvláště chráněné oblasti, které státy určují v souladu se směrnicí o ochraně ptáků. Natura 2000 není systémem přírodních rezervací s přísnými pravidly, kde by byly vyloučeny všechny lidské činnosti. Ačkoli tato síť jistě zahrnuje přírodní rezervace, většina daného území bude pravděpodobně i nadále v soukromém vlastnictví, a proto bude kladen důraz na udržitelnost správy tohoto území v budoucnosti.

### Upřednostnění ekologických potřeb na úrovni členského státu

Ačkoli je významný podíl slovenských lesů klasifikován jako chráněné lesy (včetně sítě Natura 2000) s vysokou ekologickou hodnotou, tyto lesy nebyly během výběrového postupu upřednostňovány. To omezilo potenciální ekologický dopad opatření 226.

Ve Francii (Akvitánie) byla opatření na obnovu koncipována tak, aby maximalizovala plochu lesů, na kterou je udělena podpora po zasažení těchto lesů bouří, přičemž se nijak neupřednostňovaly lesy s vyšší ekologickou hodnotou. Kromě toho nebyly v regionálních pravidlech také nijak zohledněny ekologické aspekty odstraňování dřeva, mýcení a obnovy poškozených ploch<sup>32</sup>. Tato pravidla například nepožadovala ekologické studie pro citlivá území na úrovni projektů, ani nezakazovala určité postupy, které mají dopad na ochranu půdy, jako například odstraňování širokých pruhů porostu buldozery.

<sup>32</sup> Ve srovnání s regionem Akvitánie byla v regionu Lotrinsko, kde byly rovněž financovány investice na obnovu lesních porostů zničených při bouři v roce 1999, vypracována pravidla, která ekologické aspekty zohledňovala.

### Financování nebylo uvedeno v soulad se zjištěnými riziky a potřebami

#### 36

Financování by mělo být v souladu se zjištěnými riziky a mělo by směřovat na území, kde je nejvíce potřeba.

### Na Slovensku a v Rakousku se financování neshodovalo se zjištěnými riziky...

#### 37

Na Slovensku nebylo přidělení finanční podpory v rámci opatření 226 v souladu s hlavními potenciálními faktory poškození lesa. Ačkoli nejdůležitějším faktorem z hlediska lesních škod v této zemi byly vichřice (80 %), následovány sněhem (12 %) a suchem souvisejícím s vlnou veder (7 %)<sup>33</sup>, byla největší část veřejné podpory v rámci opatření 226

využita pro akce na prevenci lesních požárů (61 %), zejména pak na budování a údržbu lesních cest, které primárně sloužily k hospodářskému využití lesů, aniž by byla přítom zdůvodněna konkrétní vazba na prevenci požárů.

#### 38

V Rakousku navzdory tomu, že existovaly podrobné lesní hospodářské plány i plány rizikových oblastí, hrálo probíhající posuzování rizik z hlediska ochrany lesů, které rakouské orgány prováděly, při směřování podpory jen omezenou roli. Neexistovala žádná jasná souvislost mezi hlavními riziky pro lesy a rozpočtovými výdaji. Například spolkové zemi Salcbursko, jejichž 376 tisíc hektarů lesa se na rizikové stupnici pohybuje od velmi nízkého rizika po střední, bylo přiděleno o něco více finančních prostředků než spolkové zemi Korutany, jejichž 584 tisíc hektarů lesa se vyznačuje středním až vysokým rizikem.

<sup>33</sup> Podle výroční zprávy za rok 2012 uvádějící výskyt škodlivých činitelů v lesích a prognózu na následující rok, zveřejněné slovenským Národním lesnickým centrem.

**... zatímco v Itálii (Basilicata) a Španělsku (Andalusie) směřovalo financování hlavně do lesů ve veřejném vlastnictví na podporu činností s vysokým podílem lidské práce**

## 39

Při auditu byl zjištěn nepřiměřeně vysoký příděl podpory pro určité veřejné orgány (regionální či obecní orgány) určené pro operace v lesích ve veřejném vlastnictví a rovněž koncentrace financování na nákladné činnosti s vysokým podílem lidské práce.

## 40

V Itálii (Basilicata) bylo opatření 226 uplatňováno výhradně u lesů vlastněných obcemi, které však představují pouze 30 % celkové zalesněné plochy v tomto regionu. Skutečnost, že lesní plocha je vlastněná obcí, neznamená, že je u příslušné plochy větší riziko požáru. V roce 2012 se lesní plochy zasažené požáry v regionu Basilicata zvětšily v porovnání s rokem 2011 o 93 % a o 231 % ve srovnání s obdobím 2009–2011. Tyto požáry většinou postihly oblasti, kde jsou lesy v soukromém vlastnictví. Omezení podpory na obecní lesy souviselo se snahou zajistit zaměstnanost pro lesní dělníky, kteří jsou každoročně najímáni pro sezónní práci v obecních lesech (viz bod 31).

## 41

Ve Španělsku (Andalusie) byly v rámci tohoto opatření výdaje na veřejné lesní plochy asi třikrát větší než na soukromé plochy, ačkoli je 70 % lesů v soukromých rukou. Ani PRV, ani hodnocení *ex ante* neposkytlo žádné informace, které by takovéto nerovné rozdělení finančních zdrojů odůvodňovaly. Nedostatečná ziskovost odvětví soukromých lesů, zmíněná španělskými orgány, přitom na potřebu veřejné podpory ukazuje.

## 42

Kromě toho ve stejném regionu představovala u výzev k podávání investičních nabídek v roce 2008 veřejná podpora v rámci opatření 226 na mýcení ploch pokrytých keři a křovím šestkrát více finančních prostředků, než kolik činila celková částka v tomto regionu pro další konkrétní protipožární opatření jako například zřizování a údržbu protipožárních pruhů nebo zřizování a míst pro dodávky vody. Ačkoli mýcení keřů a křoví má pozitivní účinky z hlediska zabránění šíření požárů, jedná se o činnost s vysokým podílem lidské práce. Španělské orgány připustily, že byly kácení a probírka použity v mnoha oblastech, kde by kontrolovaný požár byl doporučenější alternativou jak z hospodářského, tak z ekologického hlediska. Svoji volbu orgány zdůvodňovaly nedostatkem kvalifikovaného personálu a existencí právních (pro vypalování je vyžadováno složité administrativní schválení) i sociálních překážek; plánují nicméně v nejbližší budoucnosti využívání vypalování rozšířit.

## Část II – Byla zjištěna opatření, jež nebyla přiměřena k dosažení cílů opatření 226

Ze své podstaty kontrolovaná opatření většinou přispěla k cílům opatření 226, ale...

### 43

Podpora v rámci opatření 226 musela být udělována pouze na obnovu lesnického potenciálu u lesů poškozených přírodními katastrofami a požáry a na zavádění preventivních opatření. Vzhledem ke své povaze (protipožární pruhy, probírka, kácení atd.) mnoho ze spolufinancovaných opatření, která byla v průběhu auditu přezkoumávána, obecně přispělo k cílům podpory. Některé projekty byly obzvláště relevantní díky svému vysoce ochrannému charakteru (viz **rámeček 2**).

... podpora byla udělena i pro určitá lesnická opatření, která s přírodními katastrofami nesouvisela

### Boj proti škůdcům a chorobám

### 44

Opatření na obnovu a prevenci v rámci opatření 226 by měla souviset s katastrofami, tj. měla by mít spojitost s výskytem či rizikem přírodní katastrofy. Škody způsobené hmyzem nebo škůdci či chorobami se samy o sobě za přírodní katastrofu nepovažují<sup>34</sup>. Z tohoto důvodu by opatření na běžnou ochranu proti škůdcům neměla být pro financování způsobilá, ledaže je přemnožení škůdců důsledkem přírodní katastrofy. Ve Španělsku (Andalusie) a na Slovensku byla opatření související s bojem proti škůdcům v rámci opatření 226 podporována, i když se žádnou přírodní katastrofou nesouvisela. Byla považována za způsobilá, neboť v příslušných oblastech již došlo k přemnožení. Omezený rozsah tohoto přemnožení však neodůvodňoval existenci rizika přírodní katastrofy.

34 Zpráva GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova z března 2009 o provádění lesnických opatření v rámci nařízení (ES) č. 1698/2005 „[...]Dílní opatření související s ochranou proti škůdcům mohou nicméně být v rámci tohoto opatření považována za způsobilá, jestliže souvisejí s přírodní katastrofou jako například polomy, povodněmi či lesními požáry“.

### Příklad osvědčeného postupu (projekty s velkou ekologickou hodnotou)

V Rakousku bylo financováno několik projektů na ochranu proti lavinám v lesích s chráněným statusem, spočívajících v horizontálním kácení stromů, které zároveň významně přispívá k ochraně vodních pramenů, jež vtékají do nedalekých obecních vodovodních systémů.

### Dílčí opatření převedená z jiných opatření

#### 45

V Rakousku byla všechna opatření, která byla původně zahájena jako součást opatření 224 „Platby v rámci sítě Natura 2000“ a 225 „Lesnicko-environmentální platby“, ve skutečnosti financována v rámci opatření 226. Avšak opatření 224 a 225 se týkají dílčích opatření změřených na udržení a zlepšení environmentálních funkcí lesních oblastí a porostů nesouvisejících s prevencí proti katastrofám a opatření 226 se týká pouze podpory související s katastrofami. Podobně byly některé projekty výsadby, původně předložené v rámci opatření 122, jež má „zvyšovat hospodářskou hodnotu lesů“, později schváleny jako součást opatření 226, aniž bylo jasně uvedeno, jak souvisejí s přírodními katastrofami.

### Zvýšení počtu druhů stromů

#### 46

Podpora v rámci opatření 226 v Andalusii zahrnovala opatření zaměřená na udržení či zlepšení ekosystémů v zalesněných plochách tím, že se zvyšoval počet druhů stromů v jedné konkrétní zóně, kde ale nedošlo k žádnému zhoršení či zmizení stromového porostu v důsledku přírodní katastrofy či požáru. Z toho plyne, že v Andalusii primární cíl těchto dílčích opatření s cílem opatření 226 nesouvisel.

### Vybudování infrastruktury dlouhou dobu po výskytu přírodní katastrofy

#### 47

Skladování vlhkého dřeva je technika, která pomáhá udržet kvalitu dřeva po kácení, a tedy optimalizuje prodejní cenu. V Rakousku byla udělena podpora zařízením na skladování dřeva jako prevence proti přemnožení kůrovce v borovicových plochách zasažených přírodními katastrofami (vichřicemi). Při auditu ale bylo zjištěno, že tato zařízení, která byla vybudována dlouhou dobu po výskytu přírodní katastrofy, ve skutečnosti sloužila k uskladňování bukového dřeva, které je kůrovcem postiženo jen okrajově.

### Nebylo možné ověřit hlavní požadavky na způsobilost u určitých typů realizovaných operací

#### 48

Čl. 4 odst. 1 nařízení (EU) č. 65/2011 stanoví, že jako obecnou zásadu kontroly členské státy zavedou kontrolní systém, kterým se zajistí, aby byly prováděny všechny nezbytné kontroly za účelem účinného ověření dodržování podmínek, za nichž je podpora poskytnuta. Čl. 33 odst. 2 stejného nařízení stanoví, že k dispozici musí být dostatečná auditní stopa.

**49**

Při auditu Účetního dvora byly zjištěny systémové nedostatky, které jsou uvedeny v **rámečku 3**. Vzhledem k těmto nedostatkům nebylo možno ověřit soulad s podmínkami, za nichž byla podpora poskytnuta, neboť chyběly dokumenty či informace na doložení hlavních požadavků na způsobilost.

**Byla udělena podpora na lesní cesty, u nichž nebyl doložen konkrétní prospěch z hlediska prevence požárů...**

**50**

Z opatření 226 bylo podpořeno budování a údržba lesních cest a stezek ve Francii (Akvitánie), Rakousku, na Slovensku a ve Španělsku (Andalusie), které pak byly využívány pro těžbu dřeva a jiných lesnických produktů (korkové kůry) z hospodářsky využívaných soukromých lesů (viz **rámeček 4**).

**51**

Budování a údržba lesních cest, které jsou využívány hlavně pro těžbu dřeva a jiných lesních produktů, účelem opatření 226 není. Pro tyto operace poskytuje EZFRV vhodnou podporu v rámci osy I (opatření 122 a 125), která má za cíl zlepšit konkurenceschopnost lesnictví. I když jsou lesní cesty k ochraně před požáry nutné, mělo by se předcházet tomu, aby se z opatření 226 podporovaly projekty, které jsou v první řadě motivovány ekonomickými cíli a nemají zvláštní přínos z hlediska prevence požárů. U několika kontrolovaných projektů (pět z osmi kontrolovaných projektů, které se týkaly cest v lesech v soukromém vlastnictví) nebyly zdůvodněny přínosy k prevenci požárů, aby podpora přispěla k dosažení ekologických cílů.

**Rámeček 3**

### **Příklady nedostatečných informací či nedostatečné dokumentace v souvislosti s udělením podpory v rámci opatření 226**

V Akvitánii (Francie) byl důležitým kritériem způsobilosti, které mělo být ověřováno u všech žádostí o podporu, soulad s minimálním prahem škod stanoveným regionálními orgány (minimum 40 %). Při auditu bylo zjištěno, že neexistuje žádný administrativní informační systém, který by mohl identifikovat lesní porosty zasažené vichřicemi v roce 1999 a rozsah škod. V důsledku toho nebylo možné ověřit správnost prohlášení žadatelů.

Na Slovensku nebyla dokumentace ve složkách zadávacího řízení kompletní: ve složce příjemce byla uložena pouze vítězná nabídka, ale nikoliv nabídky neúspěšné. To vede ke ztrátě důkazních informací o účinnosti vyhodnocení nabídek.



### Příklad hospodářského využívání lesních cest podpořených z opatření 226 (Akvitánie, Francie)



## 52

Jeden projekt v Rakousku se například týkal vybudování lesní cesty zajišťující přístup k 25 ha lesů. Hlavním účelem projektu bylo zpřístupnit les, aby jeho majitelé mohli provádět těžbu. Argumentem v projektové dokumentaci bylo například využití nevyužívaných lesních rezerv, zvýšení ziskovosti využití dřeva a dodávky pro místní pily.

**... a mohly nastat negativní vedlejší účinky na životní prostředí, aniž byly přiměřeným způsobem vzaty v úvahu místní podmínky**

## 53

Podmínky pro podporu budování a údržby lesních cest v rámci opatření 226 by měly být vyjasněny, aby podpora účinně přispívala k plnění ekologických cílů. Nařízení EU nedefinovala

žádné minimální požadavky jako například omezení vstupu, hustotu, která by neohrozila zachování ekosystémů, nebo povinnou certifikaci projektů místní požární službou, aby se zajistila přiměřená ochrana životního prostředí. Podle *Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union* (Studie proveditelnosti o způsobech boje s vymíráním lesů v Evropské unii), což je technická zpráva vypracovaná v prosinci 2007 pro GŘ ENV, „může budování cest přispět k ochraně lesa, ale může mít rovněž opačný efekt [...] Síť lesních cest poskytuje přístup k lesním požárům, a tudíž pomáhají při jejich hašení. Na druhé straně lesní cesty mohou vést k větší fragmentaci lesů, destabilizaci funkcí ekosystému, a následně k vyšší zranitelnosti lesů“.

**54**

Na Slovensku stanovoval PRV schválený Komisí pro lesní cesty v rámci operací financovaných z opatření 226 optimální hustotu 20–25 m/ha. Při auditu bylo zjištěno, že byla ve skutečnosti udělena podpora na nepřiměřeně husté lesní cesty, což může mít na ekologickou situaci příslušných lesů negativní dopad. Jeden soukromý příjemce například v roce 2008 podal žádost na čtyři projekty na vybudování nových lesních cest ve svém lesnickém podniku<sup>35</sup>. Před touto infrastrukturní investicí byla délka lesních cest v jeho lesnickém podniku zanedbatelná. V důsledku investice bylo však vytvořeno přibližně 40 km nových lesních cest, což s sebou přineslo hustotu lesních cest 36 m/ha přesahující údaj pro optimální hustotu určený PRV, který je 20–25 m/ha. Jiný příjemce vybudoval ve svém lesnickém podniku, který má celkovou plochu 24,96 ha, 3 619 m lesních cest, v důsledku čehož dosáhl hustoty cest 145 m/ha, která velmi výrazně přesahuje jak průměr na Slovensku (přibližně 10,6 m/ha), tak optimální hustotu 20–25 m/ha stanovenou v PRV.

**Část III – Nákladová efektivnost financovaných opatření nebyla vhodně zajištěna****Přiměřenost nákladů nebyla vždy doložena****55**

Čl. 24 odst. 2 písm. d) nařízení Komise (EU) č. 65/2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů, stanoví, že administrativní kontroly žádostí o podporu zahrnují ověření přiměřenosti předložených nákladů, která se hodnotí pomocí vhodného systému hodnocení, jako například referenčních nákladů, porovnání různých nabídek nebo hodnotícího výboru.

**56**

Nedostatky v postupech používaných v Rakousku, na Slovensku a v Itálii (Basilicata) měly dopad na přiměřenost nákladů u podporovaných opatření (viz **rámeček 5**).

35 Celá plocha lesa byla klasifikována jako oblast s vysokým rizikem požáru.

## Příklady nedostatečného doložení standardních nákladů

### Příklad 1

V Rakousku byly každoročně definovány typy intervencí a jejich limity (pevné horní limity nebo paušální částky na jeden hektar či strom). Pro stanovení těchto určitých limitů, které byly každý rok výrazným způsobem upravovány, však neexistovalo žádné zdůvodnění či zjevná logika:

#### Zalesnění po přírodních katastrofách

V Korutanech byl limit pro zalesnění opadavých lesů (>75 % listnatých dřevin) v roce 2008 původně stanoven na 1 800 EUR/ha, ale od roku 2009 se zvýšil na 2 500 EUR/ha. V roce 2010 činila přitom podpora pro zalesnění až 6 000 EUR/ha.

#### Probírka

V Korutanech rovněž došlo ke zvýšení limitu na probírku z 300 EUR/ha v roce 2008 na 400 EUR/ha v roce 2009 a v případě paušálních plateb na ochranu lesů ze 420 EUR/ha na 560 EUR/ha.

V Dolním Rakousku činila v období 2007–2009 veřejná podpora na probírku 350 EUR/ha. V roce 2010 byla zvýšena na maximální částku 750 EUR/ha (v případě doložení fakturami) či na 500 EUR/ha v případě paušální platby. Od roku 2011 byly obě tyto sazby sníženy na 350 EUR/ha.

### Příklad 2

Standardní náklady stanovené v regionu Basilicata pro stejná či podobná preventivní opatření byly výrazně vyšší než v jiných sousedních italských regionech, jak dokládají příklady níže.

#### Ruční kácení

Standardní náklady na ruční kácení pro vytvoření 1,2 metru širokých stezek v regionu Basilicata činily 7,81 EUR za metr. V regionu Apulie činily standardní náklady za srovnatelnou činnost – tj. vytvoření „jeden metr široké stezky v jakémkoliv typu terénu“ – přitom pouze 3,58 EUR za metr.

#### Obnova přístupových stezek

Co se týče obnovy přístupových stezek, činila v regionu Basilicata standardní pracovní doba 35 minut na jeden metr a standardní náklady 6,89 EUR za metr. Pro obdobnou činnost v regionu Apulie byla standardní pracovní doba devět minut (kam patřily i tři minuty se strunovou sekačkou) a standardní náklady činily 2,15 EUR za metr. Podobná činnost byla v regionu Kampánie prováděna při nákladech 2,77 EUR za metr.

**57**

V regionu Basilicata mohly být činnosti realizovány hospodárněji a efektivněji, kdyby se místo lidské práce ve větší míře využily stroje (jako v jiných regionech). Vzhledem k rozsáhlejšímu použití manuální práce jsou standardní náklady stanovené pro region Basilicata pro stejnou či podobnou činnost daleko vyšší než v ostatních regionech (viz **rámec 6**).

**58**

Na Slovensku musí být u všech projektů uplatněny veřejné zakázky, aby se zajistila efektivnost využití veřejných prostředků. Auditoři zjistili, že se nijak nehodnotila přiměřenost žádných investičních nákladů vykázaných příjemci, ačkoli projekty byly financovány z veřejných prostředků v objemu 100 %. Při jediné formální kontrole se ověřovalo, zda výdaje vykázané žadatelem nepřekračují limit stanovený v zadávacím řízení.

**Rámec 6****Příklad nákladné činnosti kvůli využití manuální práce****Údržba lesních cest**

Celkové náklady na údržbu 7 253,82 metru lesní cesty v regionu Basilicata činily 337 665,32 EUR<sup>36</sup> při standardních nákladech 46,55 EUR za metr.

Pro podobnou lesní cestu o stejné délce v Toskánsku by údržba realizovaná jak manuálně, tak mechanicky stála pouze 37 828,67 EUR, neboť standardní náklady v tomto regionu jsou na úrovni 5,21 EUR za metr.

36 46,55 EUR za metr.

**59**

V Andalusii určitá dílčí opatření, která představovala přibližně 13,5 % celkové ceny zakázky na provedení lesnických prací u projektu týkajícího se obecních lesů, nebyla vůbec provedena. Na druhé straně určitá jiná dílčí opatření byla dodavatelem provedena za cenu daleko vyšší, než jaká byla v technickém projektu plánována. Jelikož celkové schválené náklady projektu nebyly překročeny, od příjemce se nežádalo, aby zdůvodnil neprovedení určitých dílčích opatření ani zvýšené náklady jiných dílčích opatření.

**60**

Ve Francii jsou u určitých intervencí týkajících se obnovy a údržby příjemci povinni předložit spolu se svou žádostí pouze jednu nabídku. Předložení více nabídek by přitom přispělo k tomu, aby byla vybrána nabídka hospodářsky nejvýhodnější.

## Konkrétní případy, které se vyznačují rizikem příliš vysoké podpory z veřejných zdrojů

### 61

Poskytování podpory v případech, kdy není jasně dokázána potřeba příjemce (tj. kde hrozí efekt mrtvé váhy), negativně ovlivňují efektivnost této podpory.

### 62

V Rakousku byly v rámci tohoto opatření financovány projekty, které již byly dokončeny. Národní prováděcí předpis zde vstoupil v platnost na počátku roku 2008, takže byla první rozhodnutí o udělení grantu vydána až v dubnu 2008. Potenciálním příjemcům bylo umožněno (k čemuž byli i vyzýváni), aby žádosti o podporu předkládali již od ledna 2007 a projekty realizovali na své vlastní riziko. Celkem bylo v roce 2007 předloženo 3 671 žádostí o podporu, z nichž nejméně 444 projektů bylo dokončeno před datem udělení grantu. Co se týče žádostí předložených v roce 2008 a později, bylo nejméně 147 projektů realizováno ještě před schválením grantu, ačkoli prováděcí nařízení platné od roku 2008 stanovovalo, že náklady související s projekty v rámci opatření 226 jsou způsobilé pouze od data rozhodnutí o podpoře. V takovýchto případech zpochybňuje prvotní rozhodnutí příjemců realizovat projekty i bez podpory jejich potřebu veřejné podpory.

### 63

Na Slovensku potvrdili v průběhu kontroly na místě dva kontrolovaní příjemci, kterým byla udělena podpora na budování lesních cest, že by dílčí opatření realizovali i bez veřejného financování.

### 64

Ve Španělsku byla pro účely lesnické podpory v rámci opatření 226 způsobilá i převážně zemědělská půda (pastviny se stromy, pastviny s keři a pastviny), která byla vykázána jako „způsobilé hektary“ pro účely aktivace platebních nároků<sup>37</sup> a jako taková je evidována ve španělském systému evidence půdy. Někteří příjemci získali podporu na mýcení keřů a křovin v rámci opatření 226, a to jako preventivní dílčí opatření proti požárům, ačkoli již měli povinnost udržovat svůj pozemek coby zemědělskou půdu v dobrém zemědělském a environmentálním stavu (tj. bez keřů a křovin).

37 Článek 34 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16), stanoví, že podpora se poskytne při aktivaci platebních nároků na hektar, na který lze poskytnout podporu. „Hektar, na který lze poskytnout podporu“, je ve stejném článku definován jako „jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku [...] nebo, pokud je plocha využívána rovněž k nezemědělské činnosti, která je převážně využívána k zemědělské činnosti“.

## Část IV – Monitorovací nástroje Komise a členským státům neumožňují vhodně posuzovat efektivnost a účinnost opatření

### 65

Posouzení toho, zda bylo opatření 226 účinné, vyžaduje použití vhodných monitorovacích a hodnotících nástrojů, které umožní identifikovat nutná zlepšení, aby se maximalizoval dopad podpory EU.

### Dostupné monitorovací nástroje

### 66

Pro období 2007–2013 byl ve spolupráci Komise a členských států vypracován společný rámec pro monitorování a hodnocení. Pokrok, efektivita a účinnost programů pro rozvoj venkova z hlediska jejich cílů se vyhodnocuje pomocí ukazatelů týkajících se výchozí situace a finančního provádění, výstupů, výsledků a dopadu programů<sup>38</sup>.

### 67

Komise vydala pokyny, v nichž pro provádění opatření 226 stanovila následující společné ukazatele výstupů: a) počet preventivních opatření / opatření pro obnovu; b) plocha poškozených lesů, na kterou byla udělena podpora; c) celkový objem investic. Kromě těchto ukazatelů výstupů byl ve společném rámci pro monitorování a hodnocení pro opatření 226 stanoven následující ukazatel výsledků: úspěšně obhospodařovaná plocha, která přispívá ke zlepšení biodiverzity, kvality vody a půdy a ke zmírnění klimatických změn.

### Ukazatele, kterými se měří dosahování cílů, nejsou dostatečné

### 68

Ačkoli má většina z financovaných opatření preventivní povahu, nebyl ukazatel výstupů, který byl pro tato opatření stanoven (tj. počet preventivních opatření), dostatečný. Ukazatel výstupů definovaný jako „*plocha poškozených lesů, na kterou byla udělena podpora*“ odkazuje pouze na lesy skutečně poškozené v důsledku přírodních katastrof, takže je relevantní pouze pro dílčí opatření v oblasti obnovy.

### 69

Co se týče ukazatele výsledků vztahujícího se ke zlepšení biodiverzity, kvality vody a půdy a zmírnění klimatických změn, bylo při auditu zjištěno, že žádný z navštívených řídicích orgánů nebyl schopen přičíst výsledky dílčích opatření jednomu z aspektů tohoto ukazatele a že některé z těchto orgánů vykázaly stejnou celkovou plochu jako výsledek dosažený pro každý z těchto aspektů ukazatele.

38 Články 80 a 81 nařízení (ES) č. 1698/2005.

## 70

Ukazatel výsledků, stanovený pro nové programové období 2014–2020<sup>39</sup> (počet zemědělských podniků účastnících se systémů řízení rizik), nepředstavuje z hlediska hodnocení účinnosti podpory žádné zlepšení, takže zjištěné nedostatky budou patrně přetrvávat i nadále.

### Omezená užitečnost střednědobých hodnocení

## 71

Programy rozvoje venkova se hodnotí z hlediska jejich přípravy, provádění a dokončení (hodnocení *ex ante*, hodnocení v polovině období a hodnocení *ex post*). Zatímco cílem hodnocení *ex ante* je optimalizovat přidělení rozpočtových zdrojů a zvýšit kvalitu programování, hodnocení v polovině období a hodnocení *ex post* zkoumají stupeň využití zdrojů, účinnost a efektivnost programování EZFRV, jeho socio-ekonomické dopady a jeho dopady na priority Unie. Co se týče opatření 226, čtyři hodnotící otázky definované ve společném rámci pro monitorování a hodnocení pro období 2007–2013 se týkají míry, v níž podporovaná dílčí opatření přispěla k: a) obnově lesnického potenciálu (u poškozených lesů), b) údržbě lesů (u preventivních dílčích opatření), c) zlepšení udržitelného hospodaření s lesní půdou a d) zlepšení životního prostředí.

## 72

Při auditu bylo zjištěno, že u opatření 226 byly informace získané z hodnocení v polovině období nejednotné a neúplné. Například za regiony Basilicata a Akvitánie hodnotitelé na rozdíl od regionu Andalusie neodpověděli ani na jednu z otázek. Ale i když byly za region Andalusie odpovězeny všechny otázky, nebyly odpovědi vždy užitečné z hlediska posouzení pokroku při provádění opatření, protože stejné údaje (počet operací a počet hektarů) byly poskytnuty jak u otázek týkajících se údržby lesů, tak u otázek týkajících se udržitelného hospodaření s lesní půdou.

### Účinnost preventivních opatření nebyla vhodně měřena

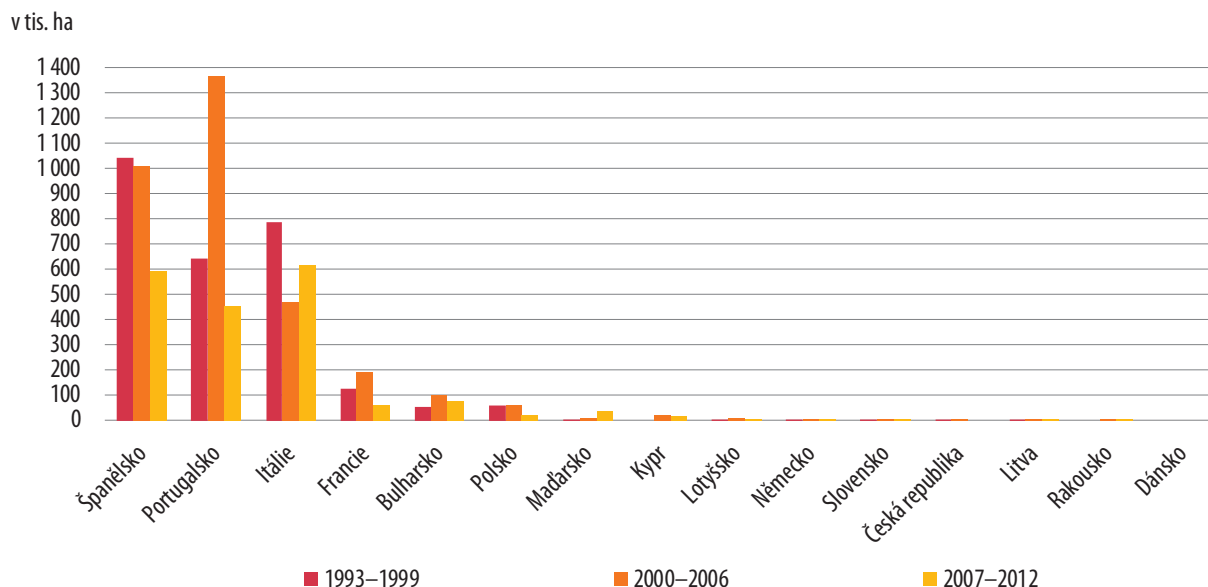
## 73

Škody způsobené požáry se soustřeďují do několika málo členských států ve středomořské oblasti. Statistické údaje na úrovni EU ukazují za poslední roky mírné snížení celkové spálené plochy (viz bod 4). Na úrovni jednotlivých členských států však tento trend stejný není (viz **graf 3**).

39 Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 808/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 227, 31.7.2014, s. 18).

Graf 3

Počet hektarů spálených lesů v zemích, kde je poskytována podpora v rámci opatření 226



Zdroj: EFFIS.

74

Většina podpory EZFRV v rámci opatření 226 je zaměřena na zavádění preventivních opatření, a to zejména v oblasti prevence lesních požárů (viz **příloha I**). Ačkoli je 80 % finančních prostředků EU použito k financování preventivních operací, účinnost těchto operací se neměří. Komise tak nedisponuje žádnými statistickými údaji, které by potvrdily účinnost dílčích opatření na prevenci požárů realizovaných členskými státy v rámci opatření 226, a nevyžádala si žádné zeměpisné informace o oblastech, kde byly podporované činnosti realizovány.



## 75

V období 2007–2013 byla podpora EU v rámci opatření 226 podpory rozvoje venkova zaměřena na obnovu lesnického potenciálu u lesů poškozených přírodními katastrofami a požáry a na zavedení vhodných preventivních opatření. Většina podpory (80 %) byla určena pro preventivní opatření, hlavně proti požárům. Účetní dvůr prověřoval, zda byla tato podpora dobře řízena a zda Komise a členské státy mohou doložit, že podpora nákladově efektivním způsobem dosáhla svých zamýšlených cílů. Byl kontrolován vzorek 68 opatření, z čehož u 45 proběhla kontrola na místě u konečného příjemce.

## 76

Účetní dvůr dospěl k závěru, že podpora nebyla dostatečně dobře řízena a že Komise a členské státy nejsou schopny doložit, že podpora dosáhla svých zamýšlených výsledků nákladově efektivním způsobem.

## 77

Se zvláštním ohledem na skutečnost, že tato podpora je k dispozici i v současném programovém období 2014–2020<sup>40</sup>, předkládá Účetní dvůr následující doporučení:

## Preventivní opatření nebyla dostatečným způsobem zacílena

## 78

Účetní dvůr zjistil, že ačkoli je opatření 226 zacíleno na lesy se středním až vysokým rizikem požáru, pro identifikaci těchto lesů neexistuje žádná společná definice či kritérium EU. Výběrové postupy v kontrolovaných členských státech se vyznačovaly různými druhy nedostatků: chyběla u nich explicitní výběrová kritéria a účinné hodnocení navrhovaných dílčích opatření nebo tyto výběrové postupy zanedbávaly určité oblasti rizika. Ekologickým cílům nebyla ve fázi výběru přiřazena dostatečná priorita a tyto cíle nebyly v některých případech při realizaci opatření brány v úvahu (viz body 21–42).

## Doporučení 1

Členské státy by měly:

- Vybírat preventivní dílčí opatření na základě explicitních kritérií, jež budou v souladu s příslušnými potřebami, a to po důkladném a zdokumentovaném hodnocení.
- Rozšířit ekologický ochranný dopad podpory tím, že se upřednostní opatření v ekologicky nejhodnotnějších lesích, jako například v lesních oblastech Natura 2000.

Komise by měla:

- V průběhu schvalování programů rozvoje venkova členských států na období 2014–2020 ověřit, zda jsou potřeby preventivních opatření v lesních oblastech, kde je plánována veřejná podpora, řádným způsobem popsány a zdůvodněny.
- Stanovit společná základní kritéria, podle kterých se budou rozlišovat lesní plochy s malým, středním a vysokým rizikem požáru.

40 Článek 24 nařízení (ES) č. 1305/2013.

### Byla zjištěna dílčí opatření, která nebyla k dosažení cílů opatření vhodná

#### 79

Ačkoli ze své podstaty (protipožární pruhy, probírka, mýcení atd.) obecně přispělo mnoho z přezkoumávaných spolufinancovaných dílčích opatření k cílům podpory, Účetní dvůr zjistil případy, které nesouvisejí s přírodními pohromami ani požáry, ale u nichž bylo financování motivováno jinými ekonomickými či ekologickými cíli. U některých typů realizovaných operací nebylo možno vzhledem k chybějící dokumentaci ověřit klíčové požadavky na způsobilost. Účetní dvůr rovněž zjistil případy, kdy lesní cesty sloužily k hospodářskému využívání lesů, přičemž jejich konkrétní přínos k prevenci požárů nebyl doložen. Negativní dopad na životní prostředí by mohla mít rovněž vysoká hustota vybudovaných cest (viz body 43–54).

#### Doporučení 2

Členské státy by měly:

- Zajistit, aby byla podporována pouze taková opatření, která souvisejí s přírodními pohromami či požáry.
- Zavést kontrolní systém, který bude schopen zajistit účinné ověřování plnění podmínek, za nichž je podpora udělována, a uchovávat příslušných dokumentů či informací.

- Věnovat větší pozornost ekologickým aspektům podporovaných opatření, a to zejména zřízením náležitých pojistek, které zabrání vzniku negativních ekologických dopadů.

Komise by měla:

- Ověřit, zda členské státy takovýto systém zavedly.
- Vyjasnit požadavky na dílčí opatření, jež mají být podporována z opatření 226, aby tato opatření účinně přispívala k prevenci požárů a přírodních katastrof, a to zejména v případě, kdy dílčí opatření tvoří součást hospodářské činnosti zaměřené na zisk a mohla by být z tohoto titulu rovněž financována v rámci osy 1.

### Nákladová efektivnost financovaných opatření nebyla náležitě zajištěna

#### 80

Co se týče nákladů na podporovaná opatření, zjistil Účetní dvůr případy, kdy byl limit pro veřejnou podporu často bez odůvodnění upravován nebo kdy standardní náklady v určitém regionu výrazně přesahovaly standardní náklady za podobná opatření v jiném regionu a kdy byla upřednostňována manuální práce namísto strojů, což zvýšilo náklady. Existovaly též případy s rizikem nadměrné veřejné podpory, neboť byly vybrány již ukončené projekty, u nichž příjemci byli schopni operace financovat samostatně nebo u nichž podpora byla udělena zemědělským pozemkům (viz body 55–64).

## Závěry a doporučení

### Doporučení 3

Členské státy by měly:

- Zajistit, aby standardní náklady, které jsou pro podporovaná opatření stanovovány, byly přiměřené.
- Zdůvodnit limit podpory (a jakékoli jeho změny) na základě nákladů běžně vynakládaných příjemci.
- Od příjemců požadovat, aby jasně dokládali, že podporu v rámci opatření 226 potřebují.

**Monitorovací nástroje Komisi a členským státům neumožňují vhodně posuzovat efektivnost a účinnost opatření**

### 81

Nedostatečné byly zejména ukazatele výkonnosti stanovené ve společném rámci pro monitorování a hodnocení a hodnocení, která byla k dispozici, měla omezenou užitečnost. Nebylo možné dospět k závěrům o účinnosti preventivních opatření, neboť tato účinnost nebyla měřena

(viz body 65–74). Zjištěné nedostatky budou pravděpodobně přetrvávat i v období 2014–2020, neboť nově navržené monitorovací nástroje monitorovací rámec pro tuto konkrétní podporu nezlepšily.

### Doporučení 4

Členské státy by měly:

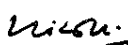
- Vykazovat údaje o účincích realizovaných opatření z hlediska snížení počtu požárů anebo přírodních katastrof a snížení rozsahu poškozené plochy.

Komise by měla:

- Zlepšit své monitorování tohoto opatření a zajistit, aby je členské státy realizovaly v souladu s konkrétními stanovenými cíli.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Rasa BUDBERGYTĚ, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 17. prosince 2014.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

## Rozdělení finančních prostředků na opatření 226

(v tis. EUR)

Členský stát	Veřejné výdaje plánované pro období 2007–2013 (první programy rozvoje venkova)		Finanční provádění veřejných výdajů k 31. prosinci 2012		Počet podporovaných opatření		Finanční čerpání EZFRV (pro NOVÉ žádosti v programovém období 2007–2013)		
	Příspěvek z EZFRV – opatření 226	Veřejné výdaje celkem – opatření 226	Platby z EZFRV	Veřejné platby celkem	Prevence	Obnova	Platby související s prevencí	Platby související s obnovou	Platby z EZFRV celkem
Bulharsko	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Česká republika	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dánsko	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Německo	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Řecko	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Španělsko	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francie	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Itálie	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Kypr	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lotyšsko	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litva	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Maďarsko	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Rakousko	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polsko	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugalsko	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovensko	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
<b>CELKEM</b>	<b>1 552 977</b>	<b>2 473 463</b>	<b>860 958</b>	<b>1 388 480</b>	<b>34 938</b>	<b>16 558</b>	<b>555 129</b>	<b>140 113</b>	<b>695 242</b>

## Seznam prověřovaných operací

Členský stát	Číslo operace	Charakter operace	Typ intervence	Veřejné výdaje celkem (v EUR)	Celkový příspěvek z EZFRV (v EUR)	Návštěva na místě
ES	1	Prevence	Protipožární pruhy, protipožární plán	4 464,30	3 348,23	Ano
ES	2	Prevence	Probírka, údržba cest	641 768,30	482 437,85	Ano
ES	3	Obnova	Mýcení, opětovné zalesnění	13 013,61	9 782,18	Ano
ES	4	Obnova	Mýcení, probírka	499 443,40	374 582,55	Ano
ES	5	Obnova	Probírka, údržba cest	951 688,65	713 766,49	Ano
ES	6	Prevence	Preventivní opatření	51 488,59	38 871,67	Ne
ES	7	Prevence a obnova	Probírka, mýcení, údržba lesních stezek, zhuštění	2 262 163,20	1 741 226,39	Ne
ES	8	Prevence a obnova	Probírka, mýcení, opětovné zalesnění, budování a údržba cest	1 038 834,14	784 763,11	Ne
ES	9	Prevence	Probírka, mýcení	1 750 955,95	1 313 216,96	Ne
ES	10	Obnova	Probírka, mýcení	60 236,19	45 177,14	Ne
ES	11	Obnova	Mýcení	209 115,15	165 631,35	Ne
ES	12	Prevence	Budování a údržba protipožárních pruhů	278,78	225,00	Ne
ES	13	Prevence	Protipožární pruhy, protipožární plán	34 323,01	33 750,00	Ne
ES	14	Obnova	Údržba lesních cest a stezek	297 550,92	276 095,98	Ne
ES	15	Prevence a obnova	Probírka, mýcení a opětovné zalesnění	1 712 450,99	1 314 688,73	Ne
FR	1	Prevence rizika	Čištění, obnova	5 368,00	9 760,00	Ne
FR	2	Prevence rizika	Zajištění přístupu	44 791,12	81 438,40	Ne
FR	3	Prevence rizika	Infrastruktura	140 768,62	255 942,96	Ano
FR	4	Obnova po poškození	Čištění, obnova	113 979,04	207 234,62	Ano
FR	5	Obnova po poškození	Čištění, obnova	178 750,88	325 001,60	Ano
FR	6	Obnova po poškození	Obnova	4 121,85	7 494,28	Ano
FR	7	Obnova po poškození	Čištění, obnova	11 035,20	20 064,00	Ano
FR	8	Obnova po poškození	Čištění, obnova	14 331,68	26 057,60	Ano
FR	9	Obnova po poškození	Čištění	63 490,90	115 438,00	Ne
FR	10	Obnova po poškození	Čištění, obnova	34 342,00	62 440,00	Ne
FR	11	Obnova po poškození	Čištění, obnova	18 182,15	33 058,46	Ne

Členský stát	Číslo operace	Charakter operace	Typ intervence	Veřejné výdaje celkem (v EUR)	Celkový příspěvek z EZFRV (v EUR)	Návštěva na místě
IT	1	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	1 192 999,59	685 974,76	Ano
IT	2	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	1 034 691,15	594 947,41	Ano
IT	3	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	1 042 459,99	599 414,50	Ano
IT	4	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	816 808,12	469 664,67	Ano
IT	5	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	407 399,34	234 254,62	Ano
IT	6	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	394 524,99	226 851,87	Ano
IT	7	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	405 571,49	233 203,61	Ano
IT	8	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	1 244 483,70	715 578,13	Ano
IT	9	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	625 927,12	359 908,09	Ano
IT	10	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	616 179,62	354 303,28	Ano
IT	11	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	1 378 702,24	792 753,79	Ano
IT	12	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	706 745,31	406 378,55	Ano
IT	13	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	1 002 850,95	576 639,30	Ano
IT	14	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	900 440,30	517 753,17	Ano
IT	15	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	998 533,36	574 156,68	Ano
IT	16	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	499 266,68	287 078,34	Ano
IT	17	Prevence	Protipožární pruhy, stezky	608 695,65	350 000,00	Ano
IT	18	Prevence	Protipožární pruhy, stezky, mýcení	583 960,24	335 777,14	Ano
AT	1	Obnova	Mýcení v lese po přírodní katastrofě	33 800,00	16 413,00	Ano
AT	2	Prevence	Probírka	5 840,00	3 041,00	Ano
AT	3	Obnova	Výsadba	9 001,00	4 371,00	Ano
AT	4	Natura 2000	Ekologicky hodnotné stromy	5 080,00	2 646,00	Ano
AT	5	Prevence	Horizontální kácení, těžba lanovými systémy	29 029,00	15 118,00	Ano
AT	6	Obnova	Těžba lanovými systémy	17 058,00	8 283,00	Ano
AT	7	Obnova	Těžba lanovými systémy	18 500,00	9 008,00	Ano
AT	8	Obnova	Těžba lanovými systémy	115 883,00	56 273,00	Ano
AT	9	Prevence	Těžba lanovými systémy, příprava, výsadba, probírka	123 698,00	61 994,00	Ano
AT	10	Prevence	Těžba lanovými systémy, příprava, výsadba, probírka	98 538,00	48 250,00	Ano
AT	11	Prevence	Opatření proti kůrovci	684 810,00	333 434,00	Ne
AT	12	Prevence	Lesní cesta	142 415,00	69 342,00	Ne
AT	13	Prevence	Obnova ochranného lesa, prevence lavin, těžba lanovými systémy, výsadba atd.	128 062,00	62 250,00	Ne

Členský stát	Číslo operace	Charakter operace	Typ intervence	Veřejné výdaje celkem (v EUR)	Celkový příspěvek z EZFRV (v EUR)	Návštěva na místě
SK	1	Prevence	Infrastruktura, lesní cesta, vodní nádrž, monitorování	503 619,00	402 895,00	Ano
SK	2	Prevence	Infrastruktura, infrastruktura lesních cest	404 885,00	222 687,00	Ano
SK	3	Prevence	Infrastruktura, lesní cesta, vodní nádrž	903 141,00	722 513,00	Ano
SK	4	Obnova	Vápnění a hnojení ze vzduchu	633 904,00	507 123,00	Ano
SK	5	Obnova	Opětovné zalesnění	204 132,00	163 305,00	Ano
SK	6	Prevence	Infrastruktura, lesní cesta	778 136,00	622 509,00	Ano
SK	7	Prevence	Infrastruktura, lesní cesta	79 689,00	63 751,00	Ne
SK	8	Prevence	Čištění a údržba protipožárního pruhu	371 433,00	297 146,00	Ne
SK	9	Prevence	Infrastruktura, lesní cesta; jiná nápravná opatření	504 977,00	403 982,00	Ne
SK	10	Obnova	Opětovné zalesnění, lesní cesta	1 495 292,00	1 196 234,00	Ne
SK	11	Obnova	Opětovné zalesnění	153 271,00	122 617,00	Ne

## Shrnutí

### IV

Komise má za to, že obecně vzato preventivní opatření týkající se lesů přispěla k cílům programů rozvoje venkova. Bylo dosaženo konkrétních výsledků a vyskytovalo se méně požárů. Dále došlo k vyvození různých ponaučení, která se použijí v období mezi lety 2014–2020, a to zejména pokud jde o rozsah opatření a zlepšení pokynů.

### V

Nařízení o rozvoji venkova<sup>1</sup> stanoví, že preventivní opatření proti požárům by se měla týkat oblastí klasifikovaných členskými státy jako oblasti s vysokým a středním rizikem požáru podle plánů ochrany. Tyto plány na ochranu lesů a celostátní nebo regionální programy členských států pro lesnictví či obdobné nástroje poskytly během výběru přiměřený základ pro zacílení a určení priorit.

Komise provedla analýzu situace v lesnictví včetně aspektů prevence přírodních katastrof a monitorování v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2005, který tvoří přílohu ke sdělení o provádění strategie EU v oblasti lesnictví<sup>2</sup>. Nařízení o rozvoji venkova stanovilo požadavek, aby opatření v lesnictví k provádění strategie Společenství pro oblast lesnictví přispívala. Tato strategie pro oblast lesnictví se týká ekonomických, environmentálních a sociálních aspektů udržitelného obhospodařování lesů.

1 Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

2 Pracovní dokument útvarů Komise – příloha sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství (KOM(2005) 84 v konečném znění) /\* SEC/2005/0333 \*/ / [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf)

Pokud jde o nové programové období, Komise vypracovala analýzu situace v lesnictví v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2013, který tvoří přílohu ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“.<sup>3</sup>

### VI

Lesní cesty (nebo jiné investice), které jsou součástí postupů udržitelného obhospodařování lesů a které byly vybudovány primárně z důvodů prevence požárů, lze využívat také k preventivním opatřením zaměřeným na jiná rizika, jakož i při práci na obnově a ozdravování lesů a k rekreačním a hospodářským účelům. Vytvoření odpovídající sítě lesních cest přispělo nejen k lepší ochraně lesů proti požárům, ale v mnoha regionech také k udržitelnému hospodářskému zhodnocení lesních zdrojů. Tato opatření je často nutno vykonat v zájmu zamezení úplné ztráty socioekonomického významu lesních oblastí, která může vést k jejich opuštění a v konečném důsledku ke zvýšení rizika požáru.

Pokud jde o nové programové období, jsou připraveny informační listy s pokyny, které mají zajistit, aby členské státy / regiony opatření používaly správně. Pokud budou chtít členské státy / regiony zvýšit hustotu své sítě pozemních komunikací, bude také třeba, aby lépe specifikovaly své potřeby a důvody.

3 COM(2013) 659 final: [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm)



## VII

Komise v rámci sdíleného řízení schvaluje vnitrostátní či regionální programy rozvoje venkova, za provádění a zajištění nákladové efektivity a účinnosti podpory však odpovídají členské státy a jejich řídicí orgány.

Pokud jde o využívání manuální práce místo mechanizované, někdy může daná volba souviset s charakterem terénu (orografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širších souvislostech rozvoje venkova.

## VIII

Je třeba pečlivě dbát na rovnováhu mezi náklady na monitorování a hodnocení a jejich možnými přínosy. Zejména při stanovování preventivních opatření je určení příčinného řetězce obzvláště obtížné, a tedy i nákladné. Účinnost konkrétních lesnických zásahů je nadto možno posoudit teprve po několika letech, či dokonce desetiletích.

Pokud jde o období 2014–2020, byla zavedena některá zlepšení. Společný systém pro monitorování a hodnocení (CMES) bude např. u preventivních opatření obsahovat nový ukazatel „podporovaná plocha“. Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení, bude navíc v roce 2019 zpracována rozšířená výroční zpráva o provádění. V rámci této zprávy bude provedeno hodnocení programu rozvoje venkova a budou uvedeny první výsledky týkající se účinnosti tohoto programu.

## IX první odrážka b)

Komise má za to, že lesy zařazené do sítě Natura 2000 mají vysokou hodnotu z hlediska životního prostředí a poskytují významné a rozmanité ekosystémové služby. Několik ustanovení týkajících se sítě Natura 2000 navíc platí pro všechny lesy v EU jak v rámci, tak mimo rámec této sítě, a v tomto ohledu je role lesů mimo síť Natura 2000 taktéž velmi významná.

## IX první odrážka c)

Komise má za to, že nové nařízení o rozvoji venkova zahrnuje revidované opatření, které se týká ochrany a obnovy lesů. V rámci tohoto nového opatření může být poskytnuta podpora opatřením, která se týkají prevence škod v lesích, které působí lesní požáry a přírodní neštěstí a katastrofy, a nápravy těchto škod, a lze také poskytnout podporu na preventivních opatření týkající se škůdců a nemocí, pakliže je riziko výskytu příslušné katastrofy podloženo vědeckými důkazy a uznávají je veřejné vědecké organizace.

## IX první odrážka e)

Pokud jde o podporovaná opatření, existuje již řada environmentálních pojištěk. Např. v síti Natura 2000 zaručuje ochranný režim podle čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, že je vyloučeno veškeré závažné poškozování těchto stanovišť. V jiných oblastech přispěje k prevenci negativních dopadů na životní prostředí také posouzení vlivů na životní prostředí. Konečně by u všech opatření, která mají být spolufinancována z fondů EU, mohl být jako předběžná podmínka pro poskytnutí spolufinancování EU vyžadován od příslušných vnitrostátních orgánů certifikát správné environmentální praxe či udržitelného obhospodávání lesů.

V novém programovém období stojí environmentální výkonnost příjemců v popředí provádění jednotlivých opatření.

## IX první odrážka f)

Komise má za to, že používají-li se v programech standardní náklady, musí členské státy / regiony zajistit, aby byly příslušné výpočty správné a přesné a aby byly stanoveny předem, a to spravedlivě, nestranně a ověřitelně. Měl by být ustanoven nezávislý orgán, který by prováděl výpočty všech standardních nákladů nebo by potvrdzoval jejich správnost.

## **IX první odrážka g)**

V současné době probíhá příprava dokumentu obsahujícího pokyny ve věci kontrol a postihů v oblasti rozvoje venkova, o kterém je rovněž diskutováno s členskými státy. V příloze I tohoto dokumentu je uveden kontrolní seznam pro posuzování přiměřenosti nákladů, který je určen členskými státy.

## **IX druhá odrážka a)**

Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Nutnost náležitého popisu preventivních opatření je zmiňována v oddíle „Analýza potřeb“ strategie v programu rozvoje venkova pro období 2014–2020 a v některých případech také na úrovni dohod o partnerství.

Komise zkoumá předložené programy rozvoje venkova a v průběhu schvalování programu ověřuje logiku intervencí a potřebu preventivních opatření a požaduje, aby preventivní opatření byla založena na plánu ochrany dotčené oblasti.

## **IX druhá odrážka b)**

Komise doporučení přijímá.

Komise společně s vnitrostátními orgány prozkoumá možnost odpovídající úrovně opatření v oblasti společných základních kritérií k rozlišení lesních oblastí za účelem jejich klasifikace jako oblastí s nízkým, středním a vysokým rizikem požáru.

## **IX druhá odrážka c)**

Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Komise provádí v členských státech audity souladu, aby ověřila, zda vynaložené výdaje odpovídají pravidlům. Budou-li během auditu zjištěny nesrovnalosti, uplatní se finanční opravy.

Opatření a platební agentury, které mají být předmětem auditu, jsou určeny na základě analýzy rizik. Při kvantifikaci vystavení riziku hraje významnou roli finanční význam. To znamená, že u auditní oblasti s vysokými výdaji je větší pravděpodobnost, že vystavení riziku bude kvantifikováno jako vysoké a že bude podrobena auditu. Opatření 226 bylo předmětem auditu v roce 2014 a znovu jím bude i v roce 2015.

## **IX druhá odrážka d)**

Komise v současné době toto doporučení zohledňuje prostřednictvím právního rámce pro programy rozvoje venkova a dodatečných pokynů.

Nové opatření pokrývá širší paletu rizik a škod. Dokument s pokyny v rámci listu opatření pro období 2014–2020 obsahuje detailní požadavky a upřesnění a jako takový může členskými státy sloužit jako pomocný nástroj pro vhodné definování opatření.

Členské státy / regiony byly upozorněny, že v případě jakýchkoli pochybností ohledně účelu činnosti existují další opatření, která jsou zaměřena speciálně na zvýšení hospodářské hodnoty lesů.

## **IX druhá odrážka e)**

Komise doporučení přijímá.

Několik úprav bylo již zavedeno – např. ukazatel „podporovaná plocha“ u preventivních opatření, který bude obsažen ve společném systému pro monitorování a hodnocení pro období 2014–2020.

Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení dříve, bude v roce 2019 předložena rozšířená výroční zpráva o provádění. Ta poskytne posouzení výsledků programu a pokud možno také posouzení dopadů.

## Úvod

### 01

Komise má za to, že jelikož lesy plní zároveň více funkcí a slouží k hospodářským, sociálním i environmentálním účelům, neboť poskytují životně důležité ekosystémové služby, nelze jejich funkce od sebe zcela oddělit. Lesnická opatření, která jsou zacílena primárně na hospodářské zájmy, tak mohou zároveň sloužit sociálním či environmentálním cílům. Také intervence, které mají primárně ochranný účel, mohou mít i sociální, hospodářské a další environmentální přínosy. Při navrhování, řízení a kontrole lesnických opatření by se měl zohledňovat specifický charakter lesnických postupů.

### 04

Snížení rozlohy spálené plochy může být důsledkem správného provádění systémů prevence lesních požárů, usnadněných opatřeními.

Statistické údaje možná ukazují, že objem spálené plochy se nyní pohybuje na víceméně stabilní úrovni, což ovšem neznamená, že nepanuje rostoucí ohrožení lesními požáry či jinými kalamitami.

### 05

Lesní požáry mají také významný socioekonomický dopad, neboť postihují zdroje obživy závislé na lese, způsobují narušení trhu s dřevem a dochází k obětem na životech.

## Připomínky

### 21 první odrážka

Komise má za to, že probíhající práce její skupiny odborníků na boj proti lesním požárům a Stálého lesnického výboru, který působí jako konzultační a informační platforma ve styku s členskými státy, jí poskytuje přiměřené informace o lesních požárech a dalších kalamitách včetně těch, které souvisejí se škůdci a chorobami. Předložené programy rozvoje venkova obsahují kapitolu zaměřenou na popis lesů a environmentální situace a tyto informace pomáhají při posuzování programových návrhů.

Přehled o přírodních katastrofách týkajících se lesů paklepší také zřízení modulu Forest Disturbances v systému informací o lesích v Evropě (FISE), k němuž došlo v návaznosti na nedávné sdělení o strategii EU v oblasti lesnictví.

### 21 druhá odrážka

Programy rozvoje venkova obsahují analýzu SWOT, již se členské státy a regiony řídí při strategických rozhodnutích ohledně priorit, cílů a opatření, která mají být do programu zahrnuta, a která by také měla tvořit základ pro monitorování a hodnocení programu.

### Společná odpověď k bodům 22–24

Mezi členskými státy, které se rozkládají od polárního kruhu po Indický oceán (francouzský ostrov Réunion), panují výrazné biogeografické a klimatické rozdíly, a klasifikace rizika lesního požáru by proto měla odrážet charakter dotčeného rizikového regionu.

Nařízení č. 2158/92 stanoví, že tuto klasifikaci mají navrhnout členské státy a Komise ji má schválit.

Ve stávajícím Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova členské státy nemusí označení oblastí s jednotlivými stupni rizika lesních požárů Komisi navrhnout. Označení těchto oblastí je v jejich pravomoci. Všechny nové členské státy jsou zastoupeny ve skupině odborníků na boj proti lesním požárům a podílejí se na činnostech Evropského systému informací o lesních požárech (EFFIS). Informace o lesních požárech jsou tedy dostupné. Tyto skutečnosti ukazují na společný zájem Komise a členských států na tom, aby opatření pro prevenci lesních požárů byla i nadále co nejvíce cílená a jednotná, a to i s ohledem na významné rozdíly v biogeografických podmínkách jednotlivých členských států.

Jedním z cílů, které sleduje zřízení Evropského systému informací o lesních požárech, je dostupnost harmonizovaných informací o lesních požárech po celé Evropě. Tyto informace jsou zásadní pro vzájemnou spolupráci v oblasti prevence lesních požárů a boje proti nim.

### 25

Útvary Komise si jsou při analyzování programů rozvoje venkova vědomy obecného rizika lesního požáru v členském státě či regionu.

Komise v kontextu činností EFFIS navrhla metodiku posuzování rizika lesního požáru. Je však zapotřebí další práce ve spolupráci s členskými státy, aby mohla vzniknout harmonizovaná mapa rizika lesních požárů v Evropě.

### 26

Komise v dopise s připomínkami v rámci jednání o programu rozvoje venkova 2014–2020 vyzvala slovenské orgány, aby zásadně přezkoumaly metodiku klasifikace lesních oblastí podle rizika lesního požáru. Komise v úzké spolupráci se slovenskými orgány prozkoumá, jakým způsobem jsou definovány potřeby pro období 2014–2020, přičemž budou zohledněny dlouhodobé údaje o výskytu požárů a přiměřenost výše finančních prostředků vzhledem k prevenci.

### 27

Komise se domnívá, že má komplexní informace o historickém i předpokládaném budoucím vývoji přírodních a jiných katastrof i o potenciálním vývoji stavu škůdců a chorob, a to v kontextu FISE a na základě studií (např. o přizpůsobení lesů změně klimatu<sup>5</sup> a dalších studií o kalamitách<sup>6</sup>). Tyto informace však zatím nejsou mezi jednotlivými členskými státy harmonizovány. Komise také reaguje na žádosti členských států o aktivování Fondu solidarity Evropské unie po závažných katastrofách a na jejich žádosti o úpravu programů rozvoje venkova. Členské státy také pravidelně informují Stálý lesnický výbor o významných mimořádných událostech.

### 28

Komise v současné době pracuje na zřízení systému informací o lesích v Evropě (FISE). Zkušební verze systému bude hotova a představena Stálému lesnickému výboru v prosinci 2014.

### 29

Komise se domnívá, že má odpovídající míru znalostí o druzích přírodních katastrof, které lesy postihují, a také o potřebách v oblasti prevence živelních pohrom, aby mohla programy rozvoje venkova podrobit analýze prostřednictvím přímého kontaktu s členskými státy a regiony, pravidelných setkání ředitelů správy lesů EU a soustavné práce Stálého lesnického výboru a FISE.

### 30

Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná společná definice „nejhodnotnějších lesních oblastí“, Komise by podpořila ustavení „rámce přednostních opatření“ pro spolufinancování EU, který by byl podobný již existujícímu rámci pro financování sítě Natura 2000, který funguje ve všech členských státech EU a je napojen na různé fondy EU. Ve výběru by se pak odrazily priority jednotlivých členských států v podobě, v jaké by byly v tomto rámci formulovány.

<sup>5</sup> Dopad změny klimatu na evropské lesy a možnosti přizpůsobení ([http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro\\_forests/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm)).

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

## Společná odpověď k bodům 31–33

Jedním z kritérií, která pro výběr operací stanovil řídicí orgán, je soulad s regionálním lesnickým plánem a s dalšími nástroji plánování v lesnictví. Je tak zajištěna určitá kvalita vybraných operací a přednost dostanou intervence v oblastech s vyšším rizikem lesních požárů.

Navíc pokud jde o programy prevence požárů, které jsou z fondů EU podporovány od roku 1992, členské státy již získaly značné zkušenosti v určování priorit.

Plány na ochranu lesů na úrovni regionů / členských států obsahují informace o tom, jak požáry a jiné kalamity řešit. Informace o místě výskytu, rozsahu a příčinách lesních požárů jsou k dispozici také u správních orgánů regionů úrovně 3 klasifikace NUTS. Pro nové programové období vznesla Komise požadavek, aby plány na ochranu lesů v programech rozvoje venkova posílily potřeby prevence a ochrany.

## 34

Rakousko zřídilo systém pro výběr projektů, který byl dne 19. června 2014 schválen monitorovacím výborem. Tento systém sestává ze třech fází, které vycházejí z podmínek způsobilosti popsaných v opatřeních, dále z ustanovení vnitrostátních právních předpisů a v případě potřeby ještě z podrobnějších kritérií. Tento nový systém by měl zajistit vysokou úroveň kvality operací, které budou v programovém období 2014–2020 vybrány.

## 35

Členské státy pracují na stanovení rámce přednostních opatření pro financování svých sítí Natura 2000 od roku 2012. V novém finančním období budou tyto rámce velmi užitečným nástrojem pro určování priorit opatření v lokalitách této sítě. Komise zajistí, že opatření navržená pro lokality sítě Natura 2000 v souladu s rámcem prioritních opatření toho kterého členského státu i opatření v jiných oblastech hodnotných z hlediska životního prostředí, jako jsou např. národní parky, se dočkají patřičného přednostního postavení.

Komise má za to, že lesy jsou multifunkční a že by environmentální hodnoty měly být nahlíženy ve správném kontextu. Výběrová kritéria vypracovaná v programech by proto měla zahrnovat také další aspekty udržitelného obhospodařování lesů.

Několik ustanovení platných pro síť Natura 2000 se navíc vztahuje na všechny lesy v celé EU, jak v lokalitách této sítě, tak mimo ni.

## Rámeček 1

Slovenské orgány navrhuji zařadit mezi výběrová kritéria stanovená v bodech 3 a 4 podopatření 8 (prevence škod v lesích a jejich obnova), jež spadají do programu rozvoje venkova pro období 2014–2020, také environmentální kritéria.

Pokud jde o konkrétní intervence ve Francii, měly by být vybrány v závislosti na místních podmínkách. V případě suché písčité půdy s velmi omezeným organickým podílem ve svrchní vrstvě by se použití buldozerů mohlo pokládat za přiměřené a může představovat rychlé řešení pro obnovu postižené oblasti. V některých oblastech je vzhledem k jejich zvláštním biogeografickým podmínkám nezbytná náležitá a rychlá reakce, aby se zabránilo šíření škůdců a chorob (jež by mohlo mít negativní dopady na nepoškozené či chráněné lesy), přičemž jednou z hlavních priorit by mělo být snížení rizika lesních požárů a zabránění desertifikaci.

**37**

Lesní cesty, které slouží prevenci požárů, lze využívat také k jiným účelům. Hrají významnou roli při obnově a při prevenci negativních důsledků kalamit. Výstavba dvou typů cest, z nichž jeden by sloužil k prevenci požárů a druhý k jiným účelům, by navíc byla neefektivní investicí s vysokými náklady.

Na Slovensku byly lesní cesty vybudované v rámci programů rozvoje venkova pro účely prevence požárů účelně využity k rychlé obnově po nedávných vichřicích a polomech. Zlepšení přístupnosti napomohlo minimalizaci rizika dalších kalamit (vypuknutí požárů či rozmnožení škůdců) a díky dobré přístupnosti bylo také minimalizováno narušení půdy, což ochránilo organické látky v půdě a prospělo rostlinám a půdní fauně.

Žádné účinné mechanismy ochrany lesů před kalamitami způsobenými větrem nebo sněhem neexistují. Opatření se proto zaměřují hlavně na prevenci požárů. Preventivní opatření se nikdy netýkají abiotických škod, k nimž již došlo, ale jejich předcházení. Podíl veřejné podpory na preventivních opatřeních proti požárům proto nelze přímo spojovat se škodami způsobenými ohněm.

Viz též odpověď k bodu 50.

**38**

Posuzování rizik, jimž jsou lesy vystaveny, je financováno z finančních prostředků EU a členských států. Rakousko přiděluje určité částky (kvóty) z finančních prostředků EU jednotlivým regionům. Zbytek je financován z vnitrostátních prostředků.

**Společná odpověď na body 39–41**

Rozpočet opatření 226 je k dispozici pro všechny typy lesů: jak v soukromém, tak ve veřejném vlastnictví. Třebaže během provádění programu získaly lesy ve veřejném vlastnictví vyšší finanční podporu, z hlediska plochy, na niž byla podpora přiznána, vypadá již poměr jinak. Podle výroční zprávy o pokroku za rok 2013 pro region Andalusie bylo 78 % lesní plochy, na kterou byla podpora přiznána, v soukromém vlastnictví.

Podle názoru Komise je na členských státech a řídicích orgánech, aby vybraly nejlepší projekty a zohlednily přitom jejich socioekonomické a geografické podmínky a odůvodnily správnost výpočtu uplatňovaných nákladů.

Podpora činností s vysokým podílem lidské práce může souviset s charakterem terénu (orografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širším kontextu rozvoje venkova.

**42**

Komise má za to, že vypalování jako způsob čištění ploch je velmi riziková operace. Podléhá velmi přísným administrativním podmínkám a z pohledu veřejnosti není přijatelné.

**44**

Komise má za to, že vzhledem ke zvýšené frekvenci a síle vln veder a delších období sucha („primární příčina“), jež lze za určitých podmínek prohlásit také za přírodní katastrofy, zavedly některé programy opatření zaměřená proti „sekundárním škodám“, tedy proti škůdcům a chorobám, čímž zároveň přispěly k prevenci významnějšího rozšíření škod, které by mělo za následek vážné environmentální a socioekonomické dopady. Lze tedy mít za to, že intervence podpořené prostřednictvím opatření rozvoje venkova úspěšně přispěla k cíli opatření a příslušných programů.

## 45

Komise zjistila, že Rakousko v průběhu programového období čelilo problémům s prováděním opatření 224 a 225. Tato opatření se navzdory neustálé podpoře nepodařilo úspěšně provést. Z tohoto důvodu Rakousko schválilo projekty zaměřené na prevenci lesnického potenciálu také v rámci opatření 226.

## 46

Komise má na základě dostupných znalostí o vzájemném působení lesů a klimatu za to, že diverzifikace lesů a zvýšení počtu druhů stromů může zlepšit odolnost lesů vůči mnoha katastrofám a požárům, jakož i jejich schopnost přizpůsobit se změně klimatu. Tato diverzifikace by měla nastat dříve, než dojde ke katastrofě, a to na základě odborných posudků, plánů na ochranu lesů a dlouhodobých strategií v oblasti lesnictví či přizpůsobení se změně klimatu.

## 47

Vzhledem k tomu, že se ve zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu<sup>7</sup> počítá s nárůstem frekvence a intenzity extrémních meteorologických jevů, považuje Komise toto opatření za přiměřené pro poskytnutí rychlé reakce při budoucích kalamitách.

Pokud jde o bukové dřevo, může je poškodit nejenom hmyz, ale také různé houby, což může vyústit v podstatnou ztrátu hodnot a v rozšíření rizika škůdců a chorob v nepoškozených lesích, což je škodlivé pro ekosystémy, které byly předtím zdravé.

Konkrétní případ, který Účetní dvůr odhalil, Komise přezkoumá.

<sup>7</sup> [https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX\\_FD\\_SPM\\_final.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf)

## Rámeček 3

V této věci byla zjednána náprava. V Akvitánii se nyní k identifikaci poškozených oblastí používají satelitní fotografie. Každý postižený pozemek je před podáním žádosti o kompenzaci zkontrolován odborníkem, který ověří rozsah škody. Poté orgány státní správy zpracují žádosti a před poskytnutím kompenzace provedou kontroly na místě, a to na základě odběru vzorků.

Slovenské orgány připustily administrativní chybu a sdělily Komisi, že příslušné interní postupy již byly aktualizovány.

## 50

Lesní cesty mohou sloužit k mnoha účelům – usnadnění přístupu v případě lesního požáru, přístupu pro účely preventivních protipožárních operací, jakož i k těžbě dřeva a dalších lesních produktů.

Komise zastává názor, že lesní cesty postavené pro účely prevence požárů mohou sloužit také jiným účelům, pakliže jejich původní funkci toto alternativní využití nebrání.

Viz též odpověď k bodu 51.

## 51

Využívání lesních cest k hospodářským účelům není na závadu jejich roli v prevenci požárů. Probírka a odstraňování biomasy jsou významnou součástí opatření prevence požárů. Cesty jsou využívány také k přepravě dřeva, jež je součástí nezbytných preventivních kroků. V konečném důsledku zvyšuje mnohostranné využití těchto cest nákladovou efektivitu investice.

**52**

Využívání lesních cest k hospodářským účelům nemusí být na závalu jejich schopnosti sloužit účelům prevence přírodních katastrof.

**53**

Vzhledem k tomu, že místní lesy, biogeografické, geologické a ekologické podmínky se napříč EU významně liší, domnívá se Komise, že stanovovat na úrovni EU kritéria týkající se minimálních požadavků by mohlo být problematické. Takové minimální požadavky by se měly stanovovat na úrovni, která je k tomu nejpříhodnější.

Vytvoření odpovídající sítě lesních cest navíc přispěje nejen k lepší ochraně lesů proti požárům, ale v mnoha regionech také k udržitelnému hospodářskému zhodnocení lesních zdrojů. To je často nezbytné v zájmu zamezení úplné ztráty socioekonomického významu lesních oblastí, která může vést k jejich opuštění a v konečném důsledku také ke zvýšení rizika požáru.

**54**

Podle názoru Komise by hustota lesních cest mohla být větší či menší v závislosti na biogeografických a geologických podmínkách. Lesní cesty mohou navíc obsluhovat více oblastí a může je využívat více podniků a může se stát, že některé úseky lesní cesty procházejí oblastmi, kde již přiměřená hustota lesních cest je. V souvislosti s programy rozvoje venkova 2014–2020 vyzvala Komise slovenské orgány, aby jako jedno z výběrových kritérií zařadily hustotu cest v oblasti.

**Rámeček 5**

Pohyblivá míra podpory nebyla v minulém programovém období vyloučena. V novém programovém období však přípustná není.

**Rámeček 5, příklad 2**

Viz odpověď k bodu 57.

**57**

Podpora činností s vysokým podílem lidské práce může souviset s charakterem terénu (orografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širším kontextu rozvoje venkova. Využití lidské síly by mohlo znamenat ekologičtější metody a významné socioekonomické přínosy, což je také jedním z cílů politiky rozvoje venkova.

**Rámeček 6**

Úrovně nákladů se mohou lišit podle různých ekologicko-geografických a geologických podmínek, jakož i jiných faktorů. Mohou existovat také důvody, kvůli nimž je využití mechanických prostředků zcela nemožné, nebo je dražší než manuální práce, jako např. v případě svažitého terénu, obtížného přístupu, předpisů týkajících se životního prostředí atd.

**58**

Komise vyzvala slovenské orgány, aby do programů rozvoje venkova 2014–2020 zařadily ověření přiměřenosti nákladů.

**60**

V některých oblastech je omezený počet poskytovatelů služeb, kteří se mohou některých specifických úkolů zhostit.

**61**

Podle názoru Komise leží odpovědnost za zajištění efektivity podpory na úrovni projektů na řídicích orgánech.

Mrtvé váze jako takové by se mělo předcházet zajištěním toho, že k investici dojde teprve po podání žádosti o podporu či přiznání podpory. Jinak může být posuzování mrtvé váhy celkem subjektivní a může vést k nerovnému zacházení s žadateli.



**62**

V období 2014–2020 budou v souladu s čl. 60 odst. 2 nařízení č. 1305/2013 v případě investičních projektů způsobilé pouze ty výdaje, které byly vynaloženy poté, co příjemce podal žádost o podporu. Členské státy mohou dokonce stanovit i pozdější okamžik, jako např. rozhodnutí o udělení grantu.

**63**

Komise se domnívá, že odpověď příjemců by bylo nutno dále analyzovat z hlediska toho, za jakých podmínek a jak efektivně by bývali byli schopni takovou investici učinit a zda by původní cíl mohl být dosažen i bez podpory pomocí daného opatření.

**64**

S určitými omezeními může na „způsobilém hektaru“ pro účely aktivace platebních nároků růst několik stromů, keřů a křovin.

Omezení nadměrného rozšíření těchto stromů, keřů a křovin může snížit riziko lesních požárů na pozemcích v okolních lesních oblastech.

### **Společná odpověď k bodům 65–67**

Komise má za to, že vzhledem ke složitosti přírodních procesů v lesích a vzhledem k tomu, že měřitelné účinky některých intervencí se mohou dostavit teprve po několika letech či desetiletích, by se měla preventivní opatření posuzovat v širším kontextu rozvoje venkova a v dlouhodobém horizontu. Informace o změnách mohou poskytnout soupisy lesů členských států, které by se mohly pořizovat vždy po 10 až 20 letech, a další programy monitorování lesů. Opatření v lesnictví jsou navrhována a prováděna na základě informací a zkušeností získaných díky dlouhodobým, 100–150 let trvajícím modelům obhospodařování lesů, které analyzují lesnické ústavy a univerzity členských států.

**68**

V zájmu proporcionality obsahoval společný rámec pro monitorování a hodnocení 2007–2013 soubor společných výstupních ukazatelů, které zajišťují agregaci a srovnání mezi jednotlivými programy rozvoje venkova a jsou nastaveny tak, aby byly relevantní ve významné většině případů. K ilustraci případných specifických případů mohou členské státy v případě potřeby použít dodatečné ukazatele.

V systému CMES 2014–2020 budou shromažďována data pro ukazatel „podporovaná plocha“. Tak se zaplní mezera, která byla zjištěna ve společném rámci pro monitorování a hodnocení 2007–2013.

**69**

Pozorování ukazují, že vzhledem ke složitosti a reálné propojenosti různých opatření není v řadě případů smysluplné rozebírat výsledkové ukazatele příliš podrobně. Z tohoto důvodu Komise rozhodla, že v rámci pro monitorování a hodnocení pro programové období 2014–2020 budou výsledky hodnoceny na úrovni základní oblasti.

**70**

Tento ukazatel je jedním z prvků systému hodnocení. Nový systém hodnocení by měl být posuzován globálně.

**71**

Komise uznává, že v kontextu programů rozvoje venkova mělo hodnocení v polovině období pouze omezenou přidanou hodnotu. Požadavek na hodnocení v polovině období je proto v programovém období 2014–2020 zrušen.

**72**

Viz odpovědi k bodům 69 a 71.

## 73

Třebaže se průměrná spálená plocha v EU nezvětšuje, škody způsobené ohněm během jednoho roku se často soustřeďují do velmi malého počtu zemí. Tyto země se rok od roku liší (např. v roce 2003 šlo o Portugalsko a Španělsko, v roce 2005 o Portugalsko, v roce 2007 o Itálii a Řecko, v roce 2012 o Španělsko atd.). Každý rok může v některých konkrétních regionech nastat mimořádné nebezpečí požáru, a to v důsledku lokálního výskytu horkého a suchého počasí v kombinaci se silnými větry. Některé konkrétní země tedy mohou v některých letech čelit mimořádné aktivitě ohnivého živlu, která je v oblasti Středozemního moře i jinde v Evropě způsobena převažujícími meteorologickými podmínkami, jež jsou nebezpečí požárů příznivé.

Na úrovni členských států jsou zaznamenány rozdílné tendence často způsobeny podmínkami mimořádně příznivými pro vznik požárů, které nastaly v některých letech v rámci zkoumaného časového období, jak vysvětluje z analýzy dat za jednotlivé roky, porovná-li se s meteorologickými ukazateli nebezpečí požárů.<sup>8</sup>

## 74

Podle názoru Komise byly získány významné zkušenosti, pokud jde o povahu preventivních opatření, a to včetně znalostí o jejich účinnosti a účelnosti podle jednotlivých programových oblastí. Za posledních dvacet let byla z finančních prostředků EU podpořena řada projektů a preventivních programů týkajících se lesů a bylo provedeno několik studií a výzkumných projektů.

8 San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives (Analýza velkých požárů v evropských středomořských krajinách. Získané poznatky a výhledy). *Forest Ecology and Management*, 294, 2013, s. 11–22.

## Závěry a doporučení

## 76

Komise má za to, že obecně vzato preventivní opatření týkající se lesů přispěla k cílům programů rozvoje venkova. Bylo dosaženo konkrétních výsledků a vyskytovalo se méně požárů. Dále došlo k vyvození různých ponaučení, která se použijí v období 2014–2020, a to zejména pokud jde o rozsah opatření a zlepšení pokynů.

## 78

Nařízení o rozvoji venkova<sup>9</sup> stanoví, že preventivní opatření proti požárům by se měla týkat oblastí klasifikovaných členskými státy jako oblasti s vysokým a středním rizikem požáru podle plánů ochrany. Tyto plány na ochranu lesů a celostátní nebo regionální programy členských států pro lesnictví či obdobné nástroje poskytly během výběru přiměřený základ pro zacílení a určení priorit.

Komise provedla analýzu situace v lesnictví včetně aspektů prevence přírodních katastrof a monitorování v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2005, který tvoří přílohu ke sdělení o provádění strategie EU v oblasti lesnictví. Nařízení o rozvoji venkova stanovilo požadavek, aby opatření v lesnictví k provádění strategie Společenství pro oblast lesnictví přispívala. Tato strategie pro oblast lesnictví se týká ekonomických, environmentálních a sociálních aspektů udržitelného obhospodařování lesů.

9 Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

Pokud jde o nové programové období, Komise vypracovala analýzu situace v odvětví lesnictví v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2013, který tvoří přílohu ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“.<sup>10</sup>

## Doporučení 1, členské státy by měly, druhá odrážka

Komise má za to, že lesy zařazené do sítě Natura 2000 mají vysokou hodnotu z hlediska životního prostředí a poskytují významné a rozmanité ekosystémové služby. Několik ustanovení týkajících se sítě Natura 2000 navíc platí pro všechny lesy v EU jak v rámci, tak mimo rámec této sítě, a v tomto ohledu je role lesů mimo síť Natura 2000 taktéž velmi významná.

## Doporučení 1, Komise by měla, první odrážka

Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Nutnost náležitého popisu preventivních opatření je zmiňována v oddíle „Analýza potřeb“ strategie v programu rozvoje venkova pro období 2014–2020 a v některých případech také na úrovni dohod o partnerství.

Komise zkoumá předložené programy rozvoje venkova a v průběhu schvalování programu ověřuje logiku intervencí a potřebu preventivních opatření a požaduje, aby preventivní opatření byla založena na plánu ochrany dotčené oblasti.

<sup>10</sup> COM(2013) 659 final: [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm)

## Doporučení 1, Komise by měla, druhá odrážka

Komise toto doporučení přijímá.

Komise společně s příslušnými vnitrostátními orgány prozkoumá možnost odpovídající úrovně opatření v oblasti společných základních kritérií k rozlišení lesních oblastí za účelem jejich klasifikace jako oblastí s nízkým, středním a vysokým rizikem požáru.

## 79

Lesní cesty (nebo jiné investice), které jsou součástí postupů udržitelného obhospodařování lesů a které byly vybudovány primárně z důvodů prevence požárů, lze využívat také k preventivním opatřením zaměřeným na jiná rizika, jakož i při práci na obnově a ozdravování lesů a k rekreačním a hospodářským účelům. Vytvoření odpovídající sítě lesních cest přispělo nejen k lepší ochraně lesů proti požárům, ale v mnoha regionech také k dosažení udržitelného hospodářského zhodnocení lesních zdrojů. Tato opatření je často nutno vykonat v zájmu zamezení úplné ztráty socioekonomického významu lesních oblastí, která může vést k jejich opuštění a v konečném důsledku ke zvýšení rizika požáru.

Pokud jde o nové programové období, jsou připraveny informační listy obsahující pokyny, které mají zajistit, aby členské státy / regiony opatření používaly správně. Pokud budou chtít členské státy / regiony zvýšit hustotu své sítě pozemních komunikací, bude také třeba, aby lépe specifikovaly své potřeby a důvody.

**Doporučení 2, členské státy by měly, první odrážka**

Komise má za to, že nové nařízení o rozvoji venkova zahrnuje revidované opatření, které se týká ochrany a obnovy lesů. V rámci tohoto nového opatření může být poskytnuta podpora opatřením, která se týkají prevence škod v lesích, které působí lesní požáry a přírodní neštěstí a katastrofy, a nápravy těchto škod, a lze také poskytnout podporu na preventivní opatření týkající se škůdců a nemocí, pakliže je riziko výskytu příslušné katastrofy podloženo vědeckými důkazy a uznávají je veřejné vědecké organizace.

**Doporučení 2, členské státy by měly, třetí odrážka**

Komise je toho názoru, že pokud jde o podporovaná opatření, existuje již řada environmentálních pojištěk. Např. v síti Natura 2000 zaručuje ochranný režim podle čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, že je vyloučeno veškeré závažné poškozování těchto stanovišť. V jiných oblastech přispěje k prevenci negativních dopadů na životní prostředí také posouzení vlivů na životní prostředí. Konečně by u všech opatření, která mají být spolufinancována z fondů EU, mohl být jako předběžná podmínka pro poskytnutí spolufinancování EU vyžadován od příslušných vnitrostátních orgánů certifikát správné environmentální praxe či udržitelného obhospodařování lesů.

V novém programovém období stojí environmentální výkonnost příjemců v popředí provádění jednotlivých opatření.

**Doporučení 2, Komise by měla, první odrážka**

Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Komise provádí v členských státech audity souladu, aby ověřila, zda vynaložené výdaje odpovídají pravidlům. Budou-li během auditu zjištěny nesrovnalosti, uplatní se finanční opravy.

Opatření a platební agentury, které mají být předmětem auditu, jsou určeny na základě analýzy rizik. Při kvantifikaci vystavení riziku hraje významnou roli finanční význam. To znamená, že u auditní oblasti s vysokými výdaji je větší pravděpodobnost, že vystavení riziku bude kvantifikováno jako vysoké a že bude podrobena auditu. Opatření 226 bylo předmětem auditu v roce 2014 a znovu jím bude auditováno i v roce 2015.

**Doporučení 2, Komise by měla, druhá odrážka**

Komise v současné době toto doporučení provádí prostřednictvím právního rámce pro programy rozvoje venkova a dodatečných pokynů.

Nové opatření pokrývá širší paletu rizik a škod. Dokument s pokyny v rámci listu opatření pro období 2014–2020 obsahuje detailní požadavky a upřesnění a jako takový může členským státům sloužit jako pomocný nástroj pro vhodné definování opatření.

Členské státy / regiony byly upozorněny, že v případě jakýchkoli pochybností ohledně účelu činností existují další opatření, která jsou zaměřena speciálně na zvýšení hospodářské hodnoty lesů.

**80**

Komise v rámci sdíleného řízení schvaluje vnitrostátní či regionální programy rozvoje venkova, za provádění a zajištění nákladové efektivnosti a účinnosti podpory však odpovídají členské státy a jejich řídicí orgány.

Pokud jde o využívání manuální práce místo mechanizované, někdy může daná volba souviset s vlastnostmi terénu (oroграфické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širších souvislostech rozvoje venkova.

### **Doporučení 3, členské státy by měly, první odrážka**

Komise má za to, že používají-li se v programech standardní náklady, musí členské státy / regiony zajistit, aby byly příslušné výpočty správné a přesné a aby byly stanoveny předem, a to spravedlivě, nestranně a ověřitelně. Měl by být ustanoven nezávislý orgán, který by prováděl výpočty všech standardních nákladů nebo by potvrdzoval jejich správnost.

### **Doporučení 3, členské státy by měly, druhá odrážka**

V současné době probíhá příprava dokumentu obsahujícího pokyny ve věci kontrol a postihů v oblasti rozvoje venkova, o kterém je rovněž diskutováno s členskými státy. V příloze I tohoto dokumentu je uveden kontrolní seznam pro posuzování přiměřenosti nákladů, který je určen členskými státy.

## 81

Je třeba pečlivě dbát na rovnováhu mezi náklady na monitorování a hodnocení a jejich možnými přínosy. Zejména při stanovování preventivních opatření je určení příčinného řetězce obzvláště obtížné. Účinnost konkrétních lesnických zásahů je nadto možno posoudit teprve po několika letech, či dokonce desetiletích.

Pokud jde o období 2014–2020, byla zavedena některá zlepšení. Společný systém pro monitorování a hodnocení (CMES) bude např. u preventivních opatření obsahovat nový ukazatel „podporovaná plocha“. Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení, bude navíc v roce 2019 zpracována rozšířená výroční zpráva o provádění. V rámci této zprávy bude provedeno hodnocení programu rozvoje venkova a budou uvedeny první výsledky týkající se účinnosti tohoto programu.

### **Doporučení 4, Komise by měla**

Komise toto doporučení přijímá.

Několik úprav bylo již zavedeno – např. ukazatel „podporovaná plocha“ u preventivních opatření, který bude obsažen ve společném systému pro monitorování a hodnocení pro období 2014–2020. Tak se zaplní mezera, která byla zjištěna ve společném rámci pro monitorování a hodnocení 2007–2013.

Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení dříve, bude v roce 2019 předložena rozšířená výroční zpráva o provádění. Ta poskytne posouzení výsledků programu a pokud možno také posouzení dopadů.



## JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

### Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:  
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:  
v zastoupeních Evropské unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/represent_cs.htm))  
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm));  
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese [http://europa.eu/europedirect/index\\_cs.htm](http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm)  
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (\*).

(\*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

### Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Předplatné:

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_cs.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm)).

V programovém období 2007–2013 byla z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) poskytována podpora na obnovu lesnického potenciálu u lesů poškozených přírodní katastrofou či požárem a také na preventivní opatření. Při auditu dospěl Účetní dvůr k závěru, že podpora nebyla dostatečně dobře řízena a že Komise a členské státy nejsou schopny doložit, že se podařilo nákladově efektivním způsobem dosáhnout zamýšlených výsledků.

Preventivní opatření nebyla dostatečně zacílena. Při auditu byla zjištěna opatření, jež nebyla vhodná k dosažení cílů celkového opatření. Nákladová efektivnost financovaných opatření nebyla náležitě zajištěna. Zavedené monitorovací nástroje Komisi a členským státům neumožňovaly vhodně posuzovat efektivnost a účinnost opatření.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace