

Særberetning

Bliver EU's støtte til forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af brande og naturkatastrofer forvaltet tilfredsstillende?



DEN
EUROPAISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

ISBN 978-92-872-1555-0
doi:10.2865/329704

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**Bliver EU's støtte til forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af brande og naturkatastrofer forvaltet tilfredsstillende?**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Punkt

Forkortelser og glossar

I – IX **Resumé**

1 – 16 **Indledning**

1 – 2 **Skovenes beskyttende funktioner**

3 – 7 **Brande og naturkatastrofer**

4 – 5 **Brande**

6 – 7 **Andre typer katastrofer**

8 – 10 **Politikken for udvikling af landdistrikterne: et vigtigt instrument til beskyttelse af EU's skove**

11 – 16 **Landdistriktsstøtten til genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner (foranstaltning 226)**

17 – 20 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

21 – 74 **Bemærkninger**

21 – 42 **Del I — De forebyggende aktioner var ikke tilstrækkelig målrettede**

22 – 29 **Kommissionen havde ikke fuldt overblik over behovene, da den godkendte LDP'erne**

30 – 35 **Mangler i udvælgelsesprocessen på medlemsstatsniveau**

36 – 42 **Finansieringen var ikke afstemt efter de identificerede risici og behov**

43 – 54 **Del II — Der blev konstateret aktioner, der ikke egnede sig til at opfylde foranstaltningens mål**

43 **De reviderede aktioner bidrog i kraft af deres karakter generelt til at opfylde målene for foranstaltning 226, men ...**

44 – 47 **... der blev ydet støtte til skovbrugsaktioner, der ikke havde forbindelse med naturkatastrofer**

48 – 49 **For visse typer af de foranstaltninger, der blev gennemført, kunne opfyldelsen af centrale støtteberettigelseskrav ikke efterprøves**

50 – 52 **Der blev ydet støtte til skovveje, selv om der ikke var bevis for, at de var specielt nyttige i forbindelse med brandforebyggelse ...**

53 – 54 **... og der kunne være negative miljøbivirkninger, hvor der ikke var taget tilstrækkeligt hensyn til lokale forhold**

- 55 – 64 **Del III — De finansierede aktioners omkostningseffektivitet var ikke tilstrækkelig sikret**
- 55 – 60 Det var ikke i alle tilfælde dokumenteret, at omkostningerne var rimelige
- 61 – 64 Særlige situationer, hvor der er risiko for, at den offentlige støtte bliver for høj
- 65 – 74 **Del IV — Overvågningsværktøjerne giver ikke Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at vurdere foranstaltningens produktivitet og effektivitet korrekt**
- 66 – 67 Tilgængelige overvågningsværktøjer
- 68 – 70 Utilstrækkelige indikatorer til måling af målopfyldelsen
- 71 – 72 Midtvejsevalueringerne er til begrænset nytte
- 73 – 74 Effektiviteten af de forebyggende aktioner er ikke blevet målt korrekt

- 75 – 81 **Konklusioner og anbefalinger**
 - Bilag I — Bevillinger af finansielle midler til foranstaltning 226**
 - Bilag II — Liste over de gennemgåede foranstaltninger**

- Kommissionens svar**

Akse: En sammenhængende gruppe af foranstaltninger med specifikke mål, der bidrager til at opfylde et eller flere af målene for støtten til udvikling af landdistrikterne. I perioden 2007-2013 indgik foranstaltning 226 i akse 2, som har til formål at forbedre miljøet og landskabet.

Andre træbevoksede områder: Landområder på mere end 0,5 hektar, der ikke falder ind under kategorien skov. De har en kronedækningsgrad på 5-10 procent eller en dækningsgrad af træer, krat og buske på over 10 procent. Definitionen omfatter ikke landområder, der hovedsagelig anvendes til landbrugsmæssige eller bymæssige formål.

Behov: En mulighed eller en vanskelighed, der er relevant for de berørte grupper eller regioner, og som den offentlige intervention sigter mod at udnytte eller afhjælpe.

CMEF: Den fælles overvågnings- og evalueringsramme

EFFIS: Det europæiske informationssystem for skovbrande. En database, som Kommissionen har oprettet, og som indeholder oplysninger, der er relevante for at overvåge forekomsten og virkningerne af skovbrande på EU-plan. Dataene anvendes til udarbejdelse af en årsrapport om skovbrande i Europa og dets nabolande.

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne. ELFUL er det vigtigste instrument til finansiering af politikken for udvikling af landdistrikterne. ELFUL er det ene af den fælles landbrugspolitik to finansieringsinstrumenter, det andet er EGFL (Den Europæiske Garantifond for Landbruget).

EU: Den Europæiske Union

Foranstaltning: Programforvaltningens grundenhed. Den består af en række ensartede operationer og finansieres med et præcist defineret budget.

Foranstaltning 226: ELFUL-støtte til genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner¹.

LDP: Landdistriktsprogram. Et dokument, der udarbejdes af medlemsstaten eller regionen og godkendes af Kommissionen, og som anvendes til at planlægge gennemførelsen af politikken for udvikling af landdistrikterne.

1 Artikel 48 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra ELFUL (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

Forkortelser og glossar

Naturkatastrofe: En naturligt forekommende hændelse af biotisk eller abiotisk art, som fører til betydelige forstyrrelser i skovstrukturer og med tiden forårsager betydelig miljømæssig og økonomisk skade.

Operation: Et projekt, der er udvalgt på grundlag af fastsatte kriterier, og som gennemføres af støttemodtageren, inklusive en række aktioner knyttet til støttens målsætninger.

Skov: Et landområde på over 0,5 hektar bevokset med træer af en højde på over 5 meter og med en kronedækningsgrad på mere end 10 procent eller med træer, der kan nå disse tærskler på lokaliteten. Definitionen omfatter ikke landområder, der hovedsagelig anvendes til landbrugsmæssige eller bymæssige formål².

² Artikel 30 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 368 af 23.12.2006, s. 15).

I Europas skove trues af brande, som generelt skyldes menneskers forsætlige eller uagtsomme handlinger, og af naturkatastrofer, herunder abiotiske skadevoldere (f.eks. storme, tørke, oversvømmelser og laviner) og biotiske skadevoldere (skadedyr og sygdomme).

II Retten undersøgte, om støtten fra ELFUL til genetablering af skovbrugspotentialer i skove, der var blevet skadet som følge af naturkatastrofer og brande, og til indførelse af forebyggende aktioner (»foranstaltning 226«) var blevet forvaltet tilfredsstillende, og om de tilsigtede resultater blev opnået på en omkostningseffektiv måde. Denne foranstaltning kunne gennemføres i programmeringsperioden 2007-2013 under akse 2, som var målrettet mod bæredygtig anvendelse af skovbrugsarealer som et middel til at forbedre miljøet og landskabet i EU. Ved udgangen af 2012 var der i alt programmeret 1,55 milliarder euro i ELFUL-støtte til foranstaltning 226 i perioden 2007-2013.

III Rettens revision omfattede Kommissionen og en række udvalgte medlemsstater (Østrig, Frankrig (Aquitaine), Italien (Basilicata), Spanien (Andalusien) og Slovakiet). Disse medlemsstater tegnede sig tilsammen for mere end 85 % af de samlede anmeldte udgifter pr. 31.12.2013. Det meste af støtten (80 %) var til forebyggende aktioner, især mod brande.

IV Retten konkluderer, at støtten ikke blev forvaltet godt nok, og at Kommissionen og medlemsstaterne ikke kan påvise, at de tilsigtede resultater blev opnået på en omkostningseffektiv måde.

V De forebyggende aktioner var ikke tilstrækkelig målrettede. Foranstaltning 226 er målrettet skove, som har mellemstor til stor risiko for brande, men Retten noterede sig, at der ikke findes nogen fælles EU-definition af sådanne skove eller kriterier, der kan anvendes til udpegning af dem. Udvælgelsesprocedurerne i medlemsstaterne var mangelfulde i forskellige henseender, der manglede udtrykkelige udvælgelseskriterier og en effektiv evaluering af de foreslåede aktioner, eller der var ikke taget hensyn til bestemte risikoområder. Miljømålene havde utilstrækkelig prioritet på udvælgelsesstadiet og blev undertiden overset under gennemførelsen.

VI Revisorerne konstaterede aktioner, som ikke egnede sig til at opfylde målene for foranstaltningen. Selv om mange af de gennemgåede medfinansierede aktioner (brandbælter, udtynding, rydning mv.) ifølge deres natur generelt bidrog til at opfylde målene for støtten, konstaterede Retten også aktioner, som ikke havde relation til naturkatastrofer eller brande, men som var begrundet med enten økonomiske eller miljømæssige mål. For nogle typer blandt de gennemførte foranstaltninger gjaldt det, at det ikke kunne kontrolleres, om de centrale støtteberettigelseskrav var opfyldt, fordi der manglede dokumentation. Retten konstaterede også tilfælde, hvor det ikke var påvist, at skovveje, der blev brugt i forbindelse med den økonomiske udnyttelse af skovene, var særlig nyttige som brandforebyggelse. De mange veje, der blev bygget, kunne også have negative miljømæssige virkninger.

VII De finansierede aktioners omkostningseffektivitet var ikke tilstrækkelig sikret. Retten konstaterede tilfælde, hvor loftet for den offentlige støtte ofte var blevet ændret uden begrundelse, hvor standardomkostningerne til de samme aktioner var væsentlig højere i én region end i en anden, og hvor manuelt arbejde blev prioriteret højere end at anvende maskiner, hvilket medførte højere omkostninger. Der var også situationer, hvor der var risiko for alt for stor offentlig støtte, når der blev udvalgt projekter, som allerede var gennemført, når modtagerne selv kunne finansiere operationerne, og hvor støtten gik til landbrugsparceller.

VIII

De indførte overvågningsværktøjer gav ikke Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at vurdere hensigtsmæssigt, om foranstaltningen var produktiv og effektiv. Specielt var de resultatindikatorer, der var opstillet inden for CMEF, utilstrækkelige, og de foreliggende evalueringer var til begrænset nytte. Det var ikke muligt at drage konklusioner om, hvorvidt de forebyggende aktioner var effektive, fordi dette ikke var blevet målt. De konstaterede svagheder vil formentlig være ved i perioden 2014-2020, eftersom de nye overvågningsværktøjer, der foreslås, ikke har forbedret overvågningsrammen for denne særlige støtte.

IX

På baggrund af ovennævnte konklusioner og under hensyntagen til, at denne støtte fastholdes i programmeringsperioden 2014-2020, anbefaler Retten følgende:

— Medlemsstaterne bør:

- a) efter en grundig og dokumenteret evalueringsproces udvælge de forebyggende foranstaltninger på grundlag af udtrykkelige kriterier, der er tilpasset efter behovene
 - b) styrke støttens miljøbeskyttelseffekt ved at prioritere aktioner i de miljømæssigt set mest værdifulde skove, f.eks. Narura 2000-skovområderne
 - c) sikre, at der kun gives støtte til aktioner, der har relation til naturkatastrofer eller brande
 - d) etablere et kontrolsystem, der kan sikre, at overholdelsen af de betingelser, som støtten blev givet på, kontrolleres effektivt, og at de relevante dokumenter eller oplysninger opbevares
 - e) være mere opmærksomme på miljøhensyn i relation til de støttede aktioner, navnlig ved at indføre passende sikkerhedsforanstaltninger, der kan forhindre negative miljøpåvirkninger
 - f) sikre, at de standardomkostninger, der fastsættes for de støttede aktioner, er rimelige
 - g) begrunde støtteloftet — og alle ændringer af det — på grundlag af de omkostninger, modtagerne normalt afholder
 - h) kræve, at støttemodtagerne klart dokumenterer, at de har behov for støtte under foranstaltning 226
 - i) redegøre for virkningerne af de gennemførte aktioner i form af færre brande/eller naturkatastrofer og en reduktion af de beskadigede områder
- Kommissionen bør:
- a) i forbindelse med godkendelsen af medlemsstaternes LDP'er for perioden 2014-2020 kontrollere, at behovene for forebyggende aktioner i de skovområder, som det planlægges at yde offentlig støtte til, er fyldestgørende beskrevet og begrundet
 - b) fastsætte fælles basiskriterier for at sondre mellem skovområder, der skal klassificeres som områder med lav, middel eller høj brandrisiko
 - c) kontrollere, at medlemsstaterne har etableret et hensigtsmæssigt kontrolsystem
 - d) præcisere kravene til de aktioner, der skal støttes under foranstaltning 226, for at sikre, at de bidrager væsentligt til forebyggelse af brande og naturkatastrofer, særlig når aktionerne indgår i en rentabel økonomisk aktivitet, og dermed også ville kunne finansieres under akse 1
 - e) forbedre sin overvågning af foranstaltningen for at sikre sig, at medlemsstaterne gennemfører den i overensstemmelse med de særlige mål, der er fastsat.

Skovens beskyttende funktioner

01

I EU tegner skove og andre træbevoksede områder sig for i alt ca. 180 millioner hektar, hvilket svarer til ca. 42,4 % af EU's samlede areal og er mere end det areal, der anvendes til landbrugsformål (ca. 174 millioner hektar)³.

Skovene har flere funktioner og tjener økonomiske, sociale og miljømæssige formål. Skovene har stor socioøkonomisk betydning: Fremstilling og forarbejdning af træ er med til at udvikle landdistrikterne og skaber millioner af arbejdspladser, ofte i små og mellemstore virksomheder⁴.

02

I årtier har skovens miljømæssige betydning tiltrukket sig stigende opmærksomhed, navnlig i forbindelse med beskyttelse af biodiversiteten og på det seneste i forbindelse med klimaændringer. Skove har en vigtig beskyttende funktion⁵:

a) *Skove beskytter bebyggelser og infrastrukturer.* Mange bjergområder i Europa ville være ubeboelige uden skove til at hindre jord- og mudderskred, nedfald af klippestykker og laviner i at ødelægge veje, jernbanenet, dyrkede områder og hele samfund.

b) *Skove beskytter jordbunden.* Skove spiller en vigtig rolle med hensyn til landskabsbevarelse og jordbundens frugtbarhed. De beskytter mod jorderosion og ørkendannelse specielt i bjergområder eller halvtørre områder, frem for alt ved at mindske vandafstrømning og vindhastighed.

c) *Skove regulerer vandforsyningen.* Skove spiller en vigtig rolle for oplagring, rensning og frigivelse af vand til overfladevandområder og grundvandsmagasiner i underliggende lag. Deres rensende funktion omfatter nedbrydning eller optagelse af de fleste luftforurenende stoffer i nedbør.

d) *Skove bevarer biodiversiteten.* Skove er en vigtig del af Europas natur og hjemsted for det største antal hvirveldyr på kontinentet. Tusindvis af insekter og hvirveldyr og mange planter har deres levesteder i skovnaturtyper.

e) *Skove som kulstofdræn.* Skoven spiller en afgørende rolle i det globale kulstofkredsløb på grund af dens evne til at fjerne CO₂ fra atmosfæren og lagre det i dens biomasse og i jorden.

3 »Agriculture, forestry and fishery statistics«, Eurostat Pocketbooks, 2013. Medmindre andet er anført, henviser begrebet »skov« i denne særberetning også til andre træbevoksede områder.

4 COM(2013) 659 final af 20. september 2013 »En ny EU-skovstrategi: for skove og den skov-baserede sektor«.

5 KOM(2010)66 endelig af 1. marts 2010 »Grønbog - Skovbeskyttelse og skovinformation i EU: Skovene skal rustes til klimaændringerne«.

Brande og naturkatastrofer

03

Europas skove trues af brande, som generelt skyldes menneskers forsættelige eller uagtsomme handlinger, og af naturkatastrofer, herunder abiotiske skadevoldere (f.eks. storme, tørke, oversvømmelser og laviner) eller biotiske skadevoldere (skadedyr og sygdomme).

Brande

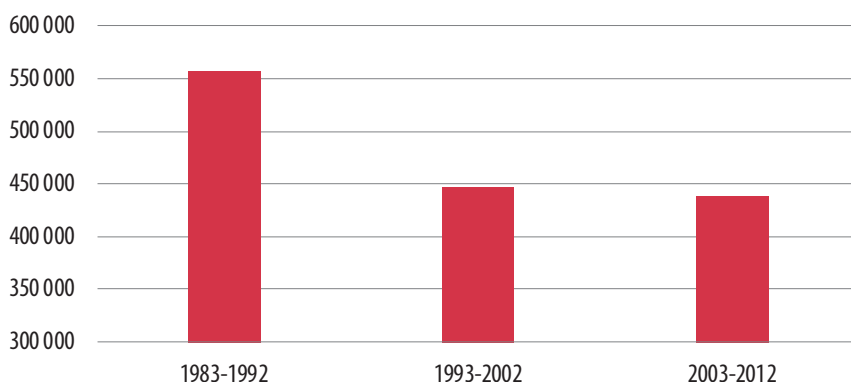
04

I perioden 1983-2012 ødelagde brande årligt i gennemsnit 480 000 ha⁶ skovområder i EU. Det gennemsnitlige afbrændte areal var betydeligt større i perioden 1983-92 end i de følgende årtier, hvor forbedringen af midlerne til bekæmpelse af skovbrande i medlemsstaterne spillede en stor rolle (jf. **figur 1**)⁷.

- 6 EFFIS' statistikker om afbrændte områder i perioden 1980-2012. Gennemsnitsværdien er baseret på oplysninger fra 20 EU-medlemsstater. Der forelå ikke oplysninger for: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.
- 7 Fælles rapport fra JRC og Generaldirektoratet for Miljø, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012. De statistiske oplysninger i rapporten omfatter 19 medlemsstater. Oplysningerne for de sydlige medlemsstater (Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien og Portugal) vedrører perioden 1980-2012. For alle de øvrige (Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Estland, Cypern, Letland, Ungarn, Østrig, Polen, Rumænien, Slovakiet, Finland og Sverige) dækker oplysningerne perioden 1990-2012.

Figur 1

Gennemsnitligt afbrændt areal (i ha) pr. år fra 1983 til 2012



Kilde: Fælles rapport fra JRC og Generaldirektoratet for Miljø, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012.

05

Over 95 % af disse brande forårsages af mennesker, enten forsætligt eller uagtsomt (f.eks. brande, der opstår i forbindelse med landbrugspraksis såsom afbrænding af halm og buske, afbrænding af skovaffald, fornyelse af græsningsarealer eller cigaretrykning). Ca. 85 % af det samlede areal, der ødelægges af skovbrande, ligger i Middelhavsområdet og Portugal. Nylige skovbrande efterlod store afbrændte områder i Portugal i 2003 og 2005, i Grækenland i 2007 og i Spanien i 2006. For de alvorligt ramte skove er det en stor udfordring at genetablere den tilstand, de var i før brandene, især hvad angår biodiversitet. Den miljømæssige virkning af skovbrande er ikke begrænset til tab af biodiversitet og skader på økosystemer. De medfører også udledning af partikler og gasser (herunder CO₂) i atmosfæren, udstrømning af uorganiske næringsstoffer, ødelæggelse af jordbundens organiske lag og ændringer i vandnedrivningen, hvilket gør afbrændte arealer sårbare over for erosion, jordtab og jordskred. Gentagne skovbrande i kombination med tørke kan også føre til ørkendannelse⁸.

Andre typer katastrofer

06

I perioden fra 1950 til 2009 var storme de største skadevoldere i Europa. Tab forårsaget af storme udgjorde mere end 50 % af alle typer af abiotiske skovrelaterede skader⁹. De mest ødelæggende storme i den seneste periode indtraf i 1999, 2005, 2007 og 2009. Stormene i 1999 (»Lothar« og »Martin«) forårsagede de mest katastrofale skader i Frankrig og Centraleuropa, hvor næsten 200 millioner m³ træ blev ødelagt.

I januar 2005 hærgede stormen »Gudrun« Sydsverige og resulterede i 66 millioner m³ stormskadet træ (stort set svarende til den årlige høst af tømmer i Sverige). I januar 2007 forvoldte stormen »Kyrill« omfattende skader i Centraleuropa, herunder et skovtab på 45 millioner m³ stående træmasse (heraf 16 millioner m³ i Tyskland). I januar 2009 ødelagde stormen »Klaus« store områder med plantageskov i Frankrig (37 millioner m³, især strandfyr), Spanien og Italien¹⁰. Ud over de negative virkninger for miljøet er der sociale følger (dødsfald), og det har også økonomiske konsekvenser (priserne på træ falder), når markedet tilføres så store mængder ødelagt tømmer¹¹.

07

Hyppigere og alvorligere tørke påvirker store områder i Europa og giver anledning til vandknaphed og øget pres på vandressourcerne. På den anden side er der indtruffet flere store oversvømmelseskatastrofer i Europa i de seneste par år. Sådanne katastrofer skader også skove, om end i mindre omfang end brande, storme og biotiske kilder som insekter (f.eks. barkbiller), sygdomme eller vilde dyr samt ukontrolleret græsning¹².

- 8 EEA, rapport nr. 3/2008 »European forests — ecosystem conditions and sustainable use«, s. 51.
- 9 KOM(2010) 66 endelig, s. 12, EEA, teknisk rapport nr. 13/2010 »Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe«, s. 25.
- 10 EEA, teknisk rapport nr. 13/2010 »Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe«, s. 33-40. EFI Rapport fra Det Europæiske Skovinstitut, STORMS-workshoppen om »Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration«, Bruxelles, 1. juli 2010, s. 20.
- 11 KOM(2010) 66 endelig, s. 12.
- 12 EEA, teknisk rapport nr. 3/2008 »European forests — ecosystem conditions and sustainable use«, s. 53-54: i 2005 i Sverige: beskadigelse af ca. 2 900 000 hektar, især unge fyrre (Pinus sylvestris), afgnavet af elge (Alces alces), og Italien: beskadigelse af næsten 500 000 hektar i Syditalien på grund af ekstensiv husdyrgræsning.
- 13 Rådets forordning (EØF) nr. 3529/1986 af 17. november 1986 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (EFT L 326 af 21.11.1986, s. 5) og Rådets forordning (EØF) nr. 2158/92 af 23. juli 1992 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (EFT L 217 af 31.7.1992, s. 3).
- 14 Artikel 30 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160 af 26.6.1999, s. 80).

Politikken for udvikling af landdistrikterne: et vigtigt instrument til beskyttelse af EU's skove

08

EU har en lang tradition for at bidrage til skovbeskyttelse, navnlig i form af brandforebyggelse. I perioden 1986-2002 nød EU's skove godt af specifikke forordninger med fokus på forebyggelse af skovbrande¹³, og siden 2000 har beskyttelse af skove været en del af politikken for udvikling af landdistrikterne¹⁴.

09

Politikken for udvikling af landdistrikterne i programmeringsperioden 2007-2013 havde fokus på tre centrale mål¹⁵, der skulle opfyldes ved hjælp af en række foranstaltninger, der for hvert mål var grupperet i en »tematisk akse«, som blev støttet finansielt over ELFUL¹⁶:

- forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne (akse 1)
- forbedring af miljøet og landskabet (akse 2)
- forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og tilskyndelse til diversificering af landdistrikternes økonomi (akse 3).

10

I perioden 2007-2013 var én skovbrugs-specifik foranstaltning (foranstaltning 122: »Forbedring af skovenes økonomiske værdi«) omfattet af akse 1¹⁷ og forskellige andre af akse 2¹⁸.

Landdistriktsstøtten til genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner (foranstaltning 226)

11

I perioden 2007-2013 var der adgang til ELFUL-støtte til genopretning af skove, der er blevet skadet ved naturkatastrofer og brand, og til at indføre forebyggende aktioner gennem foranstaltning 226 »Genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner« under akse 2. Denne foranstaltning indgår i 58 landdistriktsprogrammer i 16 medlemsstater¹⁹.

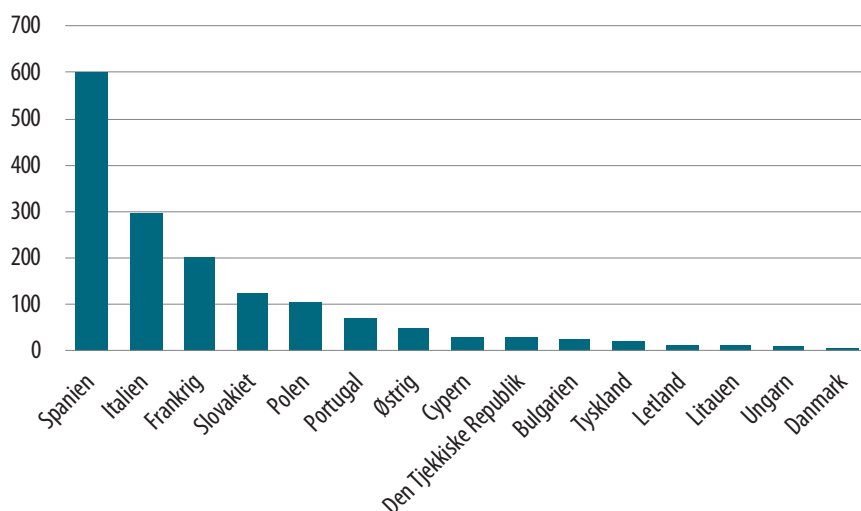
12

Ved udgangen af 2012 var den samlede planlagte ELFUL-støtte til aktioner under foranstaltning 226 på ca. 1,55 milliarder euro. ELFUL-støtten dækker en del af den samlede offentlige støtte, som den ansvarlige nationale forvaltning betaler til støttemodtagerne. ELFUL's medfinansieringssats fastsættes i det enkelte LDP. Den samlede offentlige støtte kan dække op til 100 % af de støtteberettigede omkostninger, som støttemodtagerne har afholdt under foranstaltningen.

- Artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.
- Med henblik på perioden 2014-2020 er grupperingen af foranstaltningerne i akser blevet opgivet. I denne periode skal hver enkelt foranstaltning, der finansieres over ELFUL, programmeres, så den bidrager til at opfylde et eller flere af følgende seks »EU-prioriteter« (artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra ELFUL og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487)):
 - fremme af vidensoverførsel og innovation
 - konkurrenceevne for alle typer landbrug og bedrifternes levedygtighed
 - fødevarekædens organisation og risikostyring
 - genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer
 - ressourceeffektivitet og overgang til en klimaresistent lavemissionsøkonomi
 - social integration, fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling.
- Denne foranstaltning behandles i Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 8/2013 »Støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne til forbedring af skovenes økonomiske værdi« (<http://eca.europa.eu>).
- Skovbrugsforanstaltninger under akse 2: 221 — Første skovrejsning på landbrugsarealer, 222 - Første etablering af skovbrugssystemer på landbrugsarealer, 223 - Første skovrejsning på andre arealer end landbrugsarealer, 224 - Natura 2000-betalinger, 225 - Skovmiljøbetalinger, 226 - Genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner, 227 — Ikkeproduktive investeringer.
- BG, CZ, DK, DE(5), EL, ES(17), FR(3), IT(20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT(3), SK.

Figur 2

Planlagt ELFUL-støtte under foranstaltning 226 i perioden 2007-2013 (millioner euro)



Kilde: Europa-Kommissionen.

20 Artikel 48 i forordning (EF) nr. 1698/2005 og artikel 33 i forordning (EF) nr. 1974/2006.

13

Pr. 31.12.2012 beløb ELFUL-betalingerne under foranstaltningen sig til ca. 860 millioner euro. Hovedparten af støtten (80 %) var til forebyggende aktioner, navnlig brandforebyggelsesaktioner (jf. **bilag I** for detaljerede oplysninger om fordelingen af finansielle midler til foranstaltning 226).

14

Både private og offentlige skove har adgang til offentlig finansiel støtte, da EU-forordningerne ikke udelukker nogen form for ejerforhold i forbindelse med foranstaltning 226. Landdistriktsstøtten til aktioner til forebyggelse af skovbrande kan kun ydes til skove, som

medlemsstaterne i deres skovbeskyttelsesplaner har klassificeret som skove med stor eller mellemstor brandrisiko, og kan dække etablering af beskyttende infrastrukturer (f.eks. skovstier, skovveje, vandforsyningssteder, åbne og ryddede arealer og brandbælter), forebyggende skovbrugspraksis (f.eks. vegetationskontrol, udynding og diversificering af vegetationsstrukturen) og indførelse eller forbedring af faste anlæg til overvågning af skovbrande²⁰. I forbindelse med brandbælter kan der ud over til etableringsomkostninger også ydes støtte til omkostninger til efterfølgende vedligeholdelse af det pågældende areal.

15

For andre forebyggende aktioner og aktioner, som har til formål at genetablere skovbrugspotentialet i skove, der er blevet skadet som følge af en naturkatastrofe eller brand, gælder det ifølge EU-forordningerne, at de skal være katastroferelaterede, dvs. at der er tale om eller risiko for en naturkatastrofe eller brand, men der er ikke fastsat specifikke støttekriterier som for eksempel en minimumsrisiko.

16

Landdistriktsstøtten til »genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner« forvaltes ved delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Medlemsstaterne udarbejder landdistriktsprogrammer (LDP'er) på nationalt eller regionalt plan. Når Kommissionen har godkendt programmerne, gennemføres de af medlemsstaterne. Der er oprettet en »fælles overvågnings- og evalueringsramme« baseret på fælles indikatorer, årlige gennemførelsesrapporter fra medlemsstaterne samt forskellige former for evalueringer.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

17

Hovedformålet med Rettens revision var at vurdere, om ELFUL's foranstaltning om støtte til genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner er blevet forvaltet tilfredsstillende, og om Kommissionen og medlemsstaterne kan påvise, at støtten har opfyldt de tilsigtede mål på en omkostningseffektiv måde.

18

Revisionen havde fokus på følgende spørgsmål:

- a) Var støtten passende målrettet mod behovene for at forebygge naturkatastrofer og risikoen for skovbrande?
- b) Egnede de finansierede aktioner sig til at nå målene for foranstaltningen?
- c) Var de finansierede aktioner omkostningseffektive?
- d) Egnede overvågningsværktøjerne sig til at vurdere foranstaltningens produktivitet og effektivitet?

19

Revisionen omfattede både Kommissionen og en række udvalgte medlemsstater. For Kommissionens vedkommende omfattede revisionsarbejdet foranstaltningens udformning og Kommissionens forvaltning af den, herunder godkendelsen af de LDP'er, som medlemsstaterne havde forelagt, og overvågningen af gennemførelsen af foranstaltningen. For medlemsstaternes vedkommende omfattede revisionen besøg i Østrig, Frankrig (Aquitaine), Italien (Basilicata), Slovakiet og Spanien (Andalusien). Disse medlemsstater tegnede sig tilsammen for mere end 85 % af de samlede anmeldte udgifter til foranstaltning 226 pr. 31.12.2013.

20

I revisionen indgik en gennemgang af LDP'erne, den nationale eller regionale lovgivning og de administrative procedurer samt samtaler med de ansvarlige forvaltningsmyndigheder i de besøgte medlemsstater. Desuden undersøgte Retten 68 aktioner, der havde fået støtte under foranstaltning 226, heraf 45 på stedet, for at efterprøve virkningerne af de forskellige typer af støtteberettigede aktioner, der blev gennemført i de pågældende skovområder (for nærmere oplysninger jf. **bilag II**).

Del I - De forebyggende aktioner var ikke tilstrækkelig målrettede

21

Passende målretning af de forebyggende aktioner²¹ forudsætter, at:

- Kommissionen har overblik over risiciene for naturkatastrofer og brande, når den vurderer de LDP'er, medlemsstaterne har forelagt
- udvælgelsesprocessen på medlemsstatsniveau er tilpasset til de behov, der er defineret i LDP'erne
- finansieringen og risikoområderne følger er sammenfaldende.

Kommissionen havde ikke fuldt overblik over behovene, da den godkendte LDP'erne

Ingen fælles definition af skove, hvor der er brandrisiko

22

Indtil Rådets forordning (EØF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande udløb i 2001, fastsatte den kriterierne for klassificering af skovområder som områder med lav, mellem eller høj risiko for skovbrande. Ifølge denne forordning skulle medlemsstaterne opstille lister over områder klassificeret efter graden af risiko for skovbrande og indsende dem til Kommissionen til godkendelse²². Kommissionens afgørelse, der danner grundlag for listerne over skove i høj- og mellemrisikozoner med hensyn til skovbrande i Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien og Portugal²³ er ikke blevet ajourført siden 2001, og de medlemsstater, der tilsluttede sig Unionen fra og med 2004, indgik derfor ikke i denne proces.

23

Efter udløbet af ovennævnte forordning blev det i artikel 48 i forordning (EF) nr. 1698/2005 fastsat, at forebyggende aktioner mod brand skal vedrøre skove, som medlemsstaterne i deres skovbeskyttelsesplaner har klassificeret som skove med stor eller mellemstor brandrisiko²⁴.

24

Da der ikke findes fælles kriterier for vurdering af brandrisici, udfører medlemsstaterne deres brandrisikoanalyser på grundlag af deres egen metodologi. Der er derfor forskellige kriterier i EU for, hvornår skove klassificeres som områder med mellemstor eller stor risiko.

25

Det europæiske informationssystem for skovbrande (EFFIS) er en database, som Kommissionen har oprettet, og som indeholder oplysninger, der er relevante for overvågningen af forekomst og virkninger af skovbrande på EU-plan²⁵. Dataene anvendes til udarbejdelse af en årsrapport om skovbrande i Europa og dets nabolande²⁶. Men de bruges ikke i forbindelse med godkendelsen af LDP'erne til at vurdere medlemsstaternes analyser af risikoen for skovbrande. Kommissionen udsender ikke specifikke retningslinjer²⁷ om klassificering i forhold til brandrisikoen med henblik på at fremme bedste praksis og sikre, at medlemsstaternes analyser af risikoen for skovbrande er sammenlignelige og pålidelige.

- 21 Denne del har fokus på forebyggende aktioner, hvor passende målretning er altafgørende for effektiviteten. De udgør ca. 80 % af de finansierede aktioner.
- 22 Som fastsat i artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning (EØF) nr. 2158/92 kan kun zoner i Portugal, Spanien og Grækenland samt i bestemte franske og italienske regioner, hvor den konstante eller regelmæssigt tilbagevendende risiko for skovbrande i alvorlig grad truer den økologiske ligevægt og sikkerheden for personer og ejendom eller bidrager til fremskyndet ørken- og ødemarke dannelse i landdistrikter, klassificeres som højrisikozone. Andre zoner end disse kan anerkendes som højrisikozoner efter begrundet anmodning fra en medlemsstat. Som mellemrisikozone kan klassificeres zoner, hvor risikoen for skovbrande kan true skovøkosystemerne i betydelig grad, men hvor risikoen dog ikke er konstant eller regelmæssigt tilbagevendende.
- 23 Kommissionens afgørelse nr. 1619/1993 af 24. juni 1993: Dengang (EU-12) var 60 millioner hektar skov, svarende til 42 % af det daværende samlede skovareal blevet klassificeret som brandrisikozoner, navnlig i Middelhavsområdet.
- 24 Dette krav er uændret i perioden 2014-2020 (jf. artikel 24, stk. 2, tredje afsnit, i forordning (EU) nr. 1305/2013).
- 25 Oplysninger om EU-skove med brandrisiko udarbejdes på grundlag af datasæt i EFFIS, f.eks. brandfare på grund af meteorologiske forhold, brandtilfælde, afbrændte områders randområder og datasæt om brande fra landene, som kompletteres med andre supplerende oplysninger om udstrækningen af skovressourcer såsom Det Fælles Forskningscenters skovkort eller den europæiske Corine-database over arealdække. Op til 22 europæiske lande leverer hvert år data på frivillig basis, da ingen EU-forordning har pålagt levering af disse oplysninger efter 2006 (siden Forest Focus-forordningen (EF) nr. 2152/2003 udløb).
- 26 Fælles rapport fra JRC og Generaldirektoratet for Miljø, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012.

26

Eksemplet Slovakiet viser de mulige uoverensstemmelser, der kan identificeres ved brugen af de data, der er adgang til i EFFIS. Ifølge det nationale system for klassificering af skovområder efter brandrisiko er 1,8 af landets samlede 2 millioner ha skovområder klassificeret som område med mellemstor eller stor brandrisiko. Hverken de historiske tal for skovbrande i landet eller EFFIS databasen (jf. **figur 3**) understøtter imidlertid en så høj procentuel andel af områder med mellemstor og stor brandrisiko. De slovakiske myndigheder oplyste ikke Rettens revisorer om deres klassificeringsmetode eller om de kriterier, der var anvendt ved skovområdernes risikoklassificering med hensyn til skovbrande.

Kommissionen har ikke fuldstændige oplysninger om andre naturkatastrofer, der påvirker skove

27

Revisorerne konstaterede, at Kommissionen ikke har fuldstændige oplysninger om den historiske udvikling i forekomsten af naturkatastrofer og katastrofeshændelser (bortset fra brande). Kommissionen har ikke adgang til nogen analyse om omfanget af skader på skovområder forårsaget af andre abiotiske (f.eks. tørke, storme eller laviner) eller biotiske skadevoldere (skadedyr og sygdomme).

28

I meddelelsen om »En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbaserede sektor«²⁸ anerkender Kommissionen som strategiske retningslinjer a) etablering af »et skovinformationssystem for Europa gennem indsamling af harmoniserede oplysninger for hele Europa« og »integration af forskellige informationssystemer (f.eks. EFFIS) og dataplatforme (...)«, b) behovet for at »tilpasse EU-skovinformation«, c) behovet for at »forbedre, sammenligneliggøre og dele skovinformation og -overvågning (...)« og d) behovet for at »udvikle moduler f.eks. om skove og naturfænomener som brande og skadegørere«.

29

Kommissionen har ikke fuldstændige oplysninger om de andre former for naturkatastrofer, der rammer skovene, og har derfor ikke fuldt overblik over behovene for katastrofeforebyggelse, når den vurderer de planer for foranstaltning 226, der foreslås i medlemsstaternes LDP'er.

Mangler i udvælgelsesprocessen på medlemsstatsniveau

30

Forvaltningsmyndighederne bør (under hensyntagen til skovenes mange forskellige funktioner som beskrevet i punkt 1 og 2) fastsætte prioriteter for de mest værdifulde skovområder, hvor der allerede er identificeret betydelige potentielle risici. Dette bør afspejles i udvælgelsesproceduren.

27 I sin konklusion om forebyggelse af skovbrande i Den Europæiske Union (3010. samling i Rådet (almindelige anliggender) af 26. april 2010) opfordrede Rådet Kommissionen til »at medtage skovbrande i de prioriteter, der skal behandles under det igangværende arbejde med udveksling af god praksis og udvikling af retningslinjer for risikovurdering og kortlægning og retningslinjer for minimumsstandarder for risikospecifik katastrofeforebyggelse«. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om risikovurdering og -kortlægning med henblik på katastrofeshåndtering (21.12.2010) behandler Kommissionen ikke specifikt brande og kræver ikke nogen særlige risikokriterier, benchmarks eller standarder, men understreger de eksisterende mangler i metodologierne og forklarer, at der vil blive udarbejdet et katalog med anbefalede metoder og standarder for risikovurdering til en fremtidig udgave af dens retningslinjer.

28 COM(2013) 659 final.

Der mangler effektive udvælgelsesprocedurer ...

31

I Italien (Basilicata) blev de midler, der var til rådighed til gennemførelse af foranstaltningen, først fordelt blandt sammenslutninger af kommuner proportionalt med antallet af skovarbejdere, der skulle beskæftiges i de kommuner, der indgik i sammenslutningen. Efter fordelingen af midlerne indsendte sammenslutningerne projekter og støtteansøgninger, som svarede til de midler, hver enkelt allerede havde fået tildelt. Projekterne og støtteansøgningerne gennemgik derefter en formel udvælgelses- og rangordningsprocedure, men det havde ingen praktisk betydning, eftersom alle ansøgningerne blev godkendt, og de støttebeløb, der allerede var øremærket, bekræftet.

32

I forbindelse med udvælgelsen af de støttede skovområder var der endvidere ingen dokumentation til begrundelse af de valg, der var blevet truffet, eller som henviste til særlige risikoniveauer eller andre tekniske prioritære mål (f.eks. planlagt arbejde med specifikke tidsfrister i en kommunal skovforvaltningsplan eller behovet for at gennemføre eller afslutte foranstaltninger, der allerede var gennemført i andre kommunale skove).

33

I Spanien (Andalusien) var der defineret flere udvælgeskriterier for foranstaltning 226. Der blev der anvendt en dokumenteret udvælgelsesprocedure i forbindelse med indkaldelser af konkurrerende forslag. Men når der var tale om aktioner, som de regionale myndigheder fremmede direkte, og som tegnede sig for mere end $\frac{3}{4}$ af udgifterne, krævede kriterierne ikke, at aktionerne blev rangordnet på grundlag af en specifik risikoanalyse, og

udvælgelsesproceduren var heller ikke dokumenteret.

34

Østrig har indført en skovbrugsstøtteordning. Det område, der hører ind under et lokalt distriktsskovkontor, fordeles mellem en række professionelle skovbrugskonsulenter, som varetager den direkte kontakt med skovejere og -forvalterne. Konsulenterne afgør, om de skovbrugsaktioner, skovforvalterne har foreslået, kan støttes. Denne afgørelse er baseret på eksplicitte udvælgeskriterier og på en skriftlig evaluering af den foreslåede skovbrugsaktion (vurdering af de tekniske specifikationer, aktionens betydning, hastende karakter, miljøkonsekvenser mv.).

... eller udvælgeskriterierne prioriterer ikke miljømæssige behov

35

Aktioner i de miljømæssigt mest værdifulde skovområder i EU såsom Natura 2000-områderne blev ikke altid prioriteret højt²⁹ (jf. **tekstboks 1**). Det anslås, at Natura 2000-nettet af skovområder dækker ca. 20 % af EU's samlede skovareal³⁰. Natura 2000-nettet af områder har til formål at sikre den langsigtede overlevelse af Europas mest værdifulde og truede arter og naturtyper³¹.

29 Bortset fra i Andalusien i tilfælde, hvor støtten tildeles på grundlag af indkaldelser af konkurrerende investeringsforslag.

30 EEA-rapport nr. 5/2012 »Protected areas in Europe — an overview«, s. 70-79. Natura 2000-nettets terrestriske del (768 000 km²) - hvoraf 46 % er Natura 2000-skovområde - dækker ca. 17,9 % af EU27's landterritorium. Det samlede skovareal i EU27 er ca. 1,8 millioner km².

31 Det omfatter de særlige bevaringsområder, som medlemsstaterne udpeger i overensstemmelse med habitatdirektivet, og også de særligt beskyttede områder, som de udpeger i overensstemmelse med fugledirektivet. Natura 2000 er ikke et system af naturreservater i streng forstand, hvor al menneskelig aktivitet er udelukket. Nettet omfatter selvfølgelig naturreservater, men hovedparten af jorden vil sandsynligvis fortsat være privatejet, og hovedvægten vil blive lagt på at sikre, at den fremtidige forvaltning er bæredygtig.

Prioritering af miljømæssige behov på medlemsstatsniveau

Selv om en væsentlig procentdel af de slovakiske skove er klassificeret som beskyttede skove (inklusive Natura 2000) af stor miljømæssig værdi, blev de ikke prioriteret under udvælgelsesprocessen, hvilket begrænser den potentielle miljømæssige virkning af foranstaltning 226.

I Frankrig (Aquitaine) blev genopretningsaktionerne udformet med henblik på at maksimere det skovareal, der kunne støttes efter en storm, men skove af større miljømæssig værdi blev ikke prioriteret. De regionale bestemmelser tog heller ikke hensyn til de miljømæssige aspekter ved fjernelse af træ samt rydning og genopretning af katastroferamte områder³². De krævede f.eks. ikke økologiske undersøgelser på projektplan i følsomme områder og forbød ikke operationer, der indvirker på jordbeskyttelse, som for eksempel rydning af store områder med bulldozer.

32 I lighed med regionen Aquitaine finansierede regionen Lorraine også investeringer med henblik på genopretning af skovtyper, der var blevet beskadiget under stormen i 1999, men udarbejdede bestemmelser om hensyntagen til miljøaspekter.

Finansieringen var ikke afstemt efter de identificerede risici og behov

36

Finansieringen bør afstemmes efter de identificerede risici og rettes mod de områder, som har de største behov.

I Slovakiet og Østrig modsvarede finansieringen ikke de identificerede risici ...

37

I Slovakiet var tildelingen af finansiel støtte under foranstaltning 226 ikke afstemt efter de vigtigste mulige skadevoldere. Således blev hovedparten af den offentlige støtte under foranstaltning 226 anvendt til aktioner til forebyggelse af skovbrande (61 %), navnlig til finansiering af anlæggelse og vedligeholdelse af skovveje, som primært blev anvendt i forbindelse med udnyttelsen af skovene, uden

nogen dokumentation for, at de havde særlig forbindelse til forebyggelse af skovbrande, selv om vindrelaterede katastrofer var den faktor, som forårsagede de største skader på skove i landet (80 %), fulgt af sne (12 %) og tørke med hedebløgger (7 %)³³.

38

I Østrig har myndighedernes løbende vurdering af risikoen med hensyn til skovens beskyttelse kun spillet en begrænset rolle for målretningen af støtten, selv om der findes detaljerede planer for skovforvaltning og overfarlige områder. Der var ingen klar sammenhæng mellem den grundlæggende risiko for skovene og budgetudgifterne. Således fik delstaten Salzburg, hvis 376 tusind ha skov er klassificeret som skov med meget lille til mellemstor risiko, lidt flere midler end Kärnten, hvis 584 tusind ha skov er klassificeret som skov med mellemstor til meget stor risiko.

33 Ifølge årsrapporten for 2012 om forekomsten af skadevoldere i skove og prognosen for det kommende år, som udgives af det nationale slovakiske skovcenter.

... mens finansieringen i Italien (Basilicata) og Spanien (Andalusien) hovedsagelig gik til de offentligt ejede skove til støtte for arbejdskraftintensive aktiviteter

39

Revisorerne konstaterede en uforholdsmæssig stor tildeling af støtte til bestemte offentlige organer (regionale eller kommunale myndigheder) til operationer i offentligt ejede skove og desuden en koncentration af midler på dyre arbejdskraftintensive aktiviteter.

40

I Italien (Basilicata) blev foranstaltning 226 udelukkende anvendt på kommunalt ejede skove, som kun tegner sig for 30 % af regionens samlede skovarealer. At et skovområde er kommunalt ejet, indebærer ikke, at det pågældende område har en større brandsikro. I 2012 var det skovareal, der blev ramt af brande i Basilicata, faktisk 93 % større end i 2011 og 231 % større end i perioden 2009-2011. Disse brande fandt hovedsagelig sted på områder med privatejede skove. Støtten blev forbeholdt kommunale skove, fordi hensigten var at sikre beskæftigelse for de skovarbejdere, der hvert år blev ansat til sæsonarbejde i de kommunalt ejede skove (jf. punkt 31).

41

I Spanien (Andalusien), hvor mere end 70 % af skovene er privatejede, var udgifterne til offentlige skovområder under foranstaltningen ca. tre gange højere end til private. Hverken LDP'et eller den forudgående evaluering indeholdt oplysninger, der ville have kunnet berettigede den ulige fordeling af de finansielle midler, de spanske myndigheders forklaring vedrørende den manglende rentabilitet i den private skovsektor indikerer derimod, at der er behov for støtte til offentlige skove.

42

Hertil kommer, at det beløb i offentlig støtte, der i forbindelse med indkaldelserne af konkurrerende investeringsforslag i 2008 blev ydet til rydning af krat- og buskbevoksede områder under foranstaltning 226 i samme region, var seks gange større end det beløb, der i alt blev anvendt i regionen til andre aktioner, der specifikt blev finansieret med henblik på brandforebyggelse, f.eks. etablering og vedligeholdelse af brandbælter eller etablering og vedligeholdelse af branddamme. Rydning af krat- og buskbevoksede områder har en positiv effekt med hensyn til at forhindre spredning af brande, men det er en omkostningskrævende og arbejdskraftintensiv aktivitet. De spanske myndigheder erkendte, at der var anvendt rydning og udtynding i mange områder, hvor det havde været økonomisk og økologisk hensigtsmæssigt at foretage kontrollerede afbrændinger. De begrundede deres valg med, at der manglede kvalificeret personale, og at der var juridiske og sociale forhindringer (der kræves en detaljeret administrativ ordre), men de planlægger i en nær fremtid at begynde at anvende kontrollerede afbrændinger.

Del II — Der blev konstateret aktioner, der ikke egnede sig til at opfylde foranstaltningens mål

De reviderede aktioner bidrog i kraft af deres karakter generelt til at opfylde målene for foranstaltning 226, men ...

43

Der måtte kun ydes støtte under foranstaltning 226 til genetablering af skovbrugspotentialet i skove, der var blevet skadet som følge af naturkatastrofer og brand, og til indførelse af forebyggende aktioner. I kraft af deres karakter (brandbælter, udtynning, rydning mv.) bidrog mange af de medfinansierede aktioner, som indgik i revisionen, generelt til at opfylde målene for støtten. Nogle af projekterne var særlig relevante på grund af deres stærkt beskyttende karakter (jf. **tekstboks 2**).

... der blev ydet støtte til skovbrugsaktioner, der ikke havde forbindelse med naturkatastrofer

Bekæmpelse af skadedyr og sygdomme

44

Genopretningsaktioner og forebyggende aktioner under foranstaltning 226 skal være katastroferelaterede, dvs. at de bør være forbundet med forekomsten af eller risikoen for en naturkatastrofe. Skade forårsaget af insekter/skadedyr eller sygdomme betragtes ikke som en naturkatastrofe³⁴. Derfor bør aktioner i relation til normal skadedyrsbekæmpelse ikke være berettigede til finansiering, medmindre udbruddet er en følge af en naturkatastrofe. I Spanien (Andalusien) og Slovakiet blev forebyggende aktioner i relation til skadedyrsbekæmpelse støttet under foranstaltning 226, selv om de ikke var forbundet med nogen naturkatastrofe. De blev anset for støtberettigede, fordi der allerede var et skadedyrsudbrud i området. Udbruddets begrænsede omfang gav imidlertid ikke belæg for, at der var tale om risiko for en naturkatastrofe.

34 Ifølge en rapport fra GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter fra marts 2009 om gennemførelse af skovbrugsforanstaltninger i henhold til forordning (EF) nr. 1698/2005 kan aktioner i relation til skadedyrsbekæmpelse dog anses for støtberettigede under denne foranstaltning, hvis de er forbundet med en naturkatastrofe, f.eks. stormfald, oversvømmelser eller skovbrande.

Et eksempel på god praksis (projekter med stor miljømæssig værdi)

I Østrig blev der i skove med beskyttelsesstatus finansieret adskillige projekter om forebyggelse af laviner ved hjælp af fældning af træer med en særlig skovbrugsteknik («Querfällung»), hvilket også bidrager væsentligt til at beskytte kilder, der indgår i de nærliggende kommunale vandsystemer.

Bemærkninger

Aktioner overført fra andre foranstaltninger

45

I Østrig blev alle aktioner, der oprindeligt var iværksat under foranstaltning 224, »Natura 2000-betalinger«, og foranstaltning 225, »Betalinger for miljøvenligt skovbrug«, finansieret under foranstaltning 226. Foranstaltning 224 og 225 vedrører imidlertid aktioner, der sigter mod at opretholde og forbedre skovområdernes miljøfunktioner, og har ikke relation til katastroforebyggelse, hvorimod foranstaltning 226 kun indeholder bestemmelser om katastroferelateret støtte. Tilsvarende blev nogle skovplantningsprojekter, der oprindeligt var blevet forelagt under foranstaltning 122, hvis formål var »forbedring af skovens økonomiske værdi«, senere godkendt under foranstaltning 226 uden nogen klar angivelse af deres forbindelse med naturkatastrofer.

Stigning i antallet af træarter

46

Støtten under foranstaltning 226 i Andalusien omfattede aktioner, der sigtede mod at opretholde og forbedre økosystemer i træbevoksede områder ved at forøge antallet af træarter i et bestemt område, hvor der ikke var tale om forringelse eller tab af træ som følge af en naturkatastrofe eller brand. Det primære mål for disse aktioner i Andalusien var derfor ikke relateret til formålet med foranstaltning 226.

Infrastruktur opbygget længe efter naturkatastrofens indtræden

47

Fugtig opbevaring af træ er en teknik, der bidrager til at bevare træets kvalitet efter fældningen og dermed optimerer salgsprisen. I Østrig blev der ydet støtte til oplagringsfaciliteter for at forhindre udbrud af barkbiller i områder med fyrretræer, der var ramt af naturkatastrofer (storme). Revisorerne konstaterede, at sådanne faciliteter, der var blevet bygget længe efter katastrofens indtræden, reelt blev brugt til at oplagre bøgetræ, som kun i ringe omfang angribes af barkbiller.

For visse typer af de foranstaltninger, der blev gennemført, kunne opfyldelsen af centrale støtteberettigelseskrav ikke efterprøves

48

Ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning (EU) nr. 65/2011 skal medlemsstaterne — som et generelt kontrolprincip — oprette et kontrolsystem, der sikrer, at al nødvendig kontrol gennemføres således, at det effektivt efterprøves, at betingelserne for ydelse af støtte er opfyldt. Ifølge samme forordnings artikel 33, stk. 2, skal der være et tilstrækkeligt revisionsspor.

49

Revisorerne konstaterede de systemsvagheder, der er beskrevet i **tekstboks 3**. På grund af disse svagheder kunne det ikke efterprøves, om de betingelser, som støtten blev tildelt på, var opfyldt, fordi der manglede dokumentation eller oplysninger vedrørende centrale støtteberettigelseskrav.

Der blev ydet støtte til skovveje, selv om der ikke var bevis for, at de var specielt nyttige i forbindelse med brandforebyggelse ...

50

Foranstaltning 226 støttede bygning og vedligeholdelse af skovveje og -stier i Frankrig (Aquitaine), Østrig, Slovakiet og Spanien (Andalusien), som blev brugt i forbindelse med udtagning af træ og andre skovbrugsprodukter (kork) fra produktive private skove (jf. **tekstboks 4**).

51

Etablering og vedligeholdelse af skovveje, der især bruges i forbindelse med udtagning af træ og andre skovbrugsprodukter, er ikke formålet med foranstaltning 226. Til sådanne operationer yder ELFUL relevant støtte under søjle I (foranstaltning 122 og 125), som har til formål at forbedre skovbrugssektorens konkurrenceevne. Skovveje er nødvendige i forbindelse med brandbekæmpelse, men det bør undgås, at foranstaltning 226 støtter projekter, der primært tjener økonomiske formål, og som ikke specielt er til gavn som brandforebyggelse. I forbindelse med flere af de undersøgte projekter (5 af de 8, som omfattede veje i privatejede skove) kunne der ikke dokumenteres fordele i relation til brandforebyggelse, og der var dermed ikke sikkerhed for, at støtten bidrog effektivt til opfyldelsen af miljømål.

Tekstboks 3

Eksempler på utilstrækkelige oplysninger eller manglende dokumentation i relation til tildeling af støtte under foranstaltning 226

I Aquitaine (Frankrig) var overholdelsen af den skadetærskel (mindst 40 %), som de regionale myndigheder havde fastsat, et vigtigt støtteberettigelseskriterium, som skulle efterprøves i forbindelse med alle støtteansøgninger. Revisionen viste, at der ikke var noget administrativt informationssystem, som kunne anvendes til at kortlægge de skovbestande, der var blevet ramt af stormene i 1999, og skadernes omfang. Det kunne derfor ikke kontrolleres, om ansøgernes erklæringer var nøjagtige.

I Slovakiet var sagsmappernes dokumentation vedrørende offentlige indkøb ufuldstændige, idet kun det vindende bud blev opbevaret, ikke de tabende bud. Der mangler derfor bevis for, at evalueringen af buddene var effektiv.

Eksempel på økonomisk anvendelse af skovveje, der støttes under foranstaltning 226 (Aquitaine, Frankrig)



52

I Østrig var der for eksempel et projekt om bygning af en skovvej, der gav adgang til 25 ha skov. Hovedformålet med projektet var at åbne skoven, så ejerne kunne udtage træ. Blandt argumenterne i projektmappen kan bl.a. nævnes mobilisering af uudnyttede skovbrugsreserver, større rentabilitet ved mobilisering af tømmer og levering til lokale savværker.

... og der kunne være negative miljøbivirkninger, hvor der ikke var taget tilstrækkeligt hensyn til lokale forhold

53

Betingelserne for at støtte etablering og vedligeholdelse af skovveje under foranstaltning 226 bør fremgå klart, så det sikres, at støtten bidrager effektivt til opfyldelsen af miljømål.

EU-forordningerne fastsætter ikke minimumskrav såsom begrænset adgang, en tæthed, der ikke bringer beskyttelsen af økosystemerne i fare, eller obligatorisk certificering af projekter af lokale brandvæsener, så der sikres en passende beskyttelse af miljøet. Ifølge »Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union«, en teknisk rapport udarbejdet for GD ENV (december 2007) kan vejbygning bidrage til skovbeskyttelse eller trække i modsat retning. Skovvejnettene giver adgang i forbindelse med skovbrande og bidrager dermed til brandbekæmpelse. Omvendt kan skovveje medføre øget opsplitning af skovene og destabilisering af økosystemfunktionerne og dermed gøre skovene mere sårbare.

54

I Slovakiet fastsatte de LDP'er, Kommissionen havde godkendt, en optimal tæthed på 20-25 m/ha for skovveje, der var omfattet af de operationer, der blev finansieret under foranstaltning 226. Revisorerne konstaterede, at der reelt blev ydet støtte til en uforholdsmæssig høj tæthed af skovveje, hvilket kan få negativ indvirkning på de pågældende skoves økologiske tilstand. En privat støttemodtager ansøgte f.eks. i 2008 om 4 projekter vedrørende etablering af nye skovveje på sin skovbrugsbedrift³⁵. Før infrastrukturinvesteringen var skovvejenes samlede længde på skovbrugsbedriften marginal. Som følge af investeringen blev der bygget ca. 40 km nye skovveje, hvilket gav en tæthed af skovveje på 36 m/ha, dvs. højere end den optimale maksimale tæthed på 20-25 m/ha, der er angivet i LDP'et. En anden støttemodtager byggede 3 619 m skovveje på sin skovbrugsbedrift på 24,96 ha og nåede op på en tæthed af skovveje på 145 m/ha, hvilket er meget højt både sammenlignet med det slovakiske gennemsnit (ca. 10,6 m/ha) og med den optimale tæthed på 20-25 m/ha, der er angivet i LDP'et.

Del III — De finansierede aktioners omkostnings-effektivitet var ikke tilstrækkelig sikret

Det var ikke i alle tilfælde dokumenteret, at omkostningerne var rimelige

55

Ifølge artikel 24, stk. 2, litra d), i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 om gennemførelse af forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol, skal den administrative kontrol af støtteansøgninger omfatte kontrol af, om de anslåede omkostninger er rimelige, hvilket evalueres ved hjælp af et passende evalueringssystem, som f.eks. referenceomkostninger, en sammenligning af forskellige tilbud eller en evalueringskomité.

56

Mangler i de procedurer, der var indført i Østrig, Slovakiet og Italien (Basilicata), indvirkede på rimeligheden af omkostningerne til de støttede aktioner (jf. **tekstboks 5**).

35 Hele skoven er klassificeret som et område med stor brandrisiko.

Eksempler på utilstrækkelig begrundelse for standardomkostninger

Eksempel 1

I Østrig blev interventionstyperne og deres lofter (maksimale eller faste beløb pr. ha eller træ) fastsat hvert år. Men der var ingen begrundelse for eller klar logik bag fastsættelsen af bestemte lofter, som blev ændret væsentligt fra ét år til det næste:

Skovplantning efter naturkatastrofer

I Kärnten var loftet i forbindelse med plantning af løvfældende skov (>75 % løvtræer) oprindeligt blevet fastsat til 1 800 euro/ha i 2008, men fra 2009 blev det hævet til 2 500 euro/ha. I 2010 var støtten til skovplantning på indtil 6 000 euro/ha.

Udtynding

Ligeledes i Kärnten blev loftet i forbindelse med udtynding hævet fra 300 euro/ha i 2008 til 400 euro/ha i 2009 og i forbindelse med udbetaling af et fast beløb vedrørende skovbeskyttelse fra 420 euro/ha til 560 euro/ha.

I Niederösterreich var den offentlige støtte til udtynding 350 euro/ha i perioden 2007 til 2009. I 2010 blev den forhøjet til et maksimumsbeløb på 750 euro/ha (hvis der var vedlagt fakturaer) eller 500 euro/ha, hvis der var tale om udbetaling af et fast beløb. Begge disse beløb blev igen sat ned til 350 euro/ha fra og med 2011.

Eksempel 2

I regionen Basilicata var de fastsatte standardomkostninger til samme eller lignende forebyggende aktioner væsentlig højere end i de italienske naboregioner, som det beskrives herunder.

Manuelt rydningsarbejde

Standardomkostningerne til manuel rydning med henblik på at etablere 1,2 m brede stier i Basilicata var 7,81 euro/m, mens standardomkostningerne i forbindelse med en sammenlignelig aktivitet, anlæggelse af en 1 m bred sti uanset terræntype, i regionen Puglia kun var 3,58 euro/m.

Genopretning af stier for tjenestepersonale

I Basilicata var standardarbejdstiden for genopretning af stier for tjenestepersonale 35 minutter/m, og standardomkostningerne 6,89 euro/m. For en lignende aktivitet i regionen Puglia var standardarbejdstiden 9 minutter (inklusive tre minutter med en græstrimmer), og standardomkostningerne 2,15 euro/m. En lignende aktivitet blev udført i regionen Campanien og kostede 2,77 euro/m.

57

I regionen Basilicata kunne aktiviteterne have været udført mere sparsomt og produktivt, hvis der i højere grad var blevet brugt maskiner (som i andre regioner) i stedet for arbejdskraft. På grund af den mere omfattende brug af manuelt arbejde er de standardomkostninger, der i de forskellige tilfælde er angivet i regionen Basilicata, meget højere end for samme eller lignende aktiviteter i andre regioner (jf. **tekstboks 6**).

58

I Slovakiet er alle projekter underlagt reglerne om offentlige indkøb, hvilket skulle sikre, at de offentlige midler anvendes produktivt. Revisorerne noterede, at der ikke var foretaget nogen evaluering af rimeligheden af de investeringsomkostninger, som støttemodtagerne havde anmeldt, selv om projekterne var 100 % finansieret med offentlige midler. Den eneste formelle kontrol var en efterprøvelse af, at de udgifter, ansøgeren havde anmeldt, ikke overskred den tærskel, der var blevet fastsat i forbindelse med udbudsproceduren.

Tekstboks 6

Eksempel på en aktivitet, der er omkostningskrævende på grund af anvendelsen af manuelt arbejde

Vedligeholdelse af skovveje

De samlede omkostninger til vedligeholdelse af 7 253,82 m skovvej i Basilicata udgjorde 337 665,32 euro³⁶ med en standardomkostning på 46,55 euro/m.

For en lignende skovvej af samme længde i Toscana ville vedligeholdelsesarbejdet udført både manuelt og mekanisk kun koste 37 828,67 euro, da standardomkostningen i denne region er 5,21 euro/m.

³⁶ 46,55 euro/m.

59

I Andalusien var en række aktioner, der tegnede sig for ca. 13,5 % af den samlede kontraktpris for udførelsen af skovbrugsarbejde i forbindelse med et projekt vedrørende offentlige skove, ikke blevet udført. På den anden side havde kontrahenten gennemført nogle andre aktioner til en meget højere pris end planlagt i det tekniske projekt. Da projektets samlede godkendte omkostninger ikke var overskredet, var støttemodtageren hverken blevet afkrævet en begrundelse for den manglende gennemførelse af visse aktioner eller for den højere pris for de andre.

60

I Frankrig skal støttemodtagerne i forbindelse med bestemte genopretnings- og vedligeholdelsesinterventions- og vedligeholdelsesinterventioner kun indsende ét tilbud sammen med ansøgningen. Det ville bidrage til at sikre, at det økonomisk mest fordelagtige bud bliver valgt, hvis der blev fremlagt flere bud.

Særlige situationer, hvor der er risiko for, at den offentlige støtte bliver for høj

61

At yde støtte i tilfælde, hvor støttemodtagerens behov ikke er påvist klart (dødvægt), undergraver støttens produktivitet.

62

I Østrig blev allerede afsluttede projekter finansieret under foranstaltningen. De nationale gennemførelsesbestemmelser trådte i kraft i begyndelsen af 2008, så de første tildelingsafgørelser blev først udsendt i april 2008. Potentielle støttemodtagere fik imidlertid tilladelse og blev opfordret til at indsende støtteansøgninger fra januar 2007 og til at gennemføre projekterne på egen risiko. I 2007 blev der indsendt i alt 3 671 støtteansøgninger, og mindst 444 projekter var afsluttet før datoen for tildelingsafgørelsen. Blandt de ansøgninger, der blev indsendt fra og med 2008, var mindst 147 projekter blevet gennemført, før tilskuddet var godkendt, selv om det i de gennemførelsesbestemmelser, der havde været i kraft siden 2008, hed, at omkostninger i relation til projekter under foranstaltning 226 kun er støtteberettigede fra datoen for støtteafgørelsen. Set i lyset af disse forhold rejser støttemodtagernes oprindelige beslutning om at gennemføre projekterne uden støtte tvivl om deres behov for offentlig støtte.

63

I Slovakiet bekræftede to af de reviderede støttemodtagere, der modtog støtte til bygning af skovveje, under revisionsbesøget på stedet, at de også ville have gennemført aktionerne uden offentlig finansiering.

64

I Spanien var jord, der fortrinsvis blev anvendt til landbrug (græsmarker med træer eller buske og græsgange), som var blevet anmeldt som »støtteberettigede hektar« med henblik på aktivering af betalingsrettigheder³⁷ og identificeret som sådanne i det spanske markidentifikationssystem, også berettiget til skovbrugsstøtte under foranstaltning 226. Nogle støttemodtagere fik støtte til at rydde buske og krat under foranstaltning 226 som en brandforebyggelsesaktion, selv om de allerede havde pligt til at opretholde deres parcel som landbrugsjord i god landbrugs- og miljømæssig stand (dvs. ryddet for buske og krat).

37 Ifølge artikel 34 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006 og (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30 af 31.1.2009, s. 16) ydes der støtte, når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. støtteberettiget hektar. En »støtteberettiget hektar« er i samme artikel defineret som »ethvert af bedriftens landbrugsarealer ... eller, hvis arealet også anvendes til andre formål, som fortrinsvis anvendes til landbrugsaktivitet«.

Del IV — Overvågningsværktøjerne giver ikke Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at vurdere foranstaltningens produktivitet og effektivitet korrekt

65

En vurdering af, om foranstaltning 226 har været effektiv, forudsætter, at der anvendes passende overvågnings- og evalueringsværktøjer, som gør det muligt at identificere de forbedringer, der er nødvendige for at give EU-støtten størst mulig virkning.

Tilgængelige overvågningsværktøjer

66

Med henblik på perioden 2007-2013 blev der i samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne opstillet en »fælles overvågnings- og evalueringsramme«. De fremskridt, der gøres i forbindelse med gennemførelsen af LDP'erne og deres effektivitet og gennemslagskraft i forhold til de fastsatte mål, måles ved hjælp af indikatorer med relation til udgangssituationen og den økonomiske gennemførelse af programmerne samt disses output, resultater og virkninger³⁸.

67

Kommissionen har udsendt retningslinjer, som fastsætter følgende fælles outputindikatorer i relation til gennemførelsen af foranstaltning 226: a) antal forebyggelses-/genopretningsaktioner, b) støttede arealer med beskadiget skov, c) investeringernes samlede omfang. Ud over disse outputindikatorer blev der i CMEF fastsat følgende resultatindikator for foranstaltning 226: område omfattet af effektiv arealforvaltning, som bidrager til forbedring af biodiversiteten, vandkvaliteten og jordbundskvaliteten samt til afbødning af klimaændringer.

Utilstrækkelige indikatorer til måling af målopfyldelsen

68

De fleste af de finansierede aktioner har forebyggende karakter, men den outputindikator (antal forebyggelsesaktioner), der er fastsat for sådanne aktioner, er utilstrækkelig. Den outputindikator, der beskrives som *støttede arealer med beskadiget skov*, henviser kun til skov, der faktisk er blevet beskadiget af katastrofer, så denne indikator er kun relevant for genopretningsaktioner.

69

Med hensyn til resultatindikatoren for forbedring af biodiversiteten, vandkvaliteten og jordbundskvaliteten samt afbødning af klimaændringer konstaterede revisorerne, at ingen af de besøgte forvaltningsmyndigheder var i stand til at knytte resultatet af hver enkelt aktion sammen med ét bestemt af indikatorens aspekter, og nogle af dem indberettede således det samme samlede areal som det resultat, der var opnået med hensyn til hvert af indikatorens aspekter.

38 Artikel 80 og 81 i forordning (EF) nr. 1698/2005.

70

Den resultatindikator, der er fastsat for den nye programmeringsperiode 2014-2020³⁹ (antal landbrugsbedrifter, der deltager i risikostyringsordninger), er ikke en forbedring med hensyn til at evaluere støttens effektivitet, så de konstaterede svagheder vil sandsynligvis vare ved.

Midtvejsevalueringerne er til begrænset nytte

71

Landdistriktsprogrammerne evalueres med hensyn til udarbejdelse, gennemførelse og afslutning (forudgående evaluering, midtvejsevaluering og efterfølgende evaluering). Formålet med den forudgående evaluering er at opnå den bedst mulige fordeling af budgetmidler og forbedre programmeringens kvalitet, hvorimod der ved midtvejsevalueringen og den efterfølgende evaluering foretages en undersøgelse af ressourceudnyttelsen, effektiviteten og produktiviteten af ELFUL's programmering, dens socioøkonomiske indvirkning og dens indvirkning på Unionens prioriterede mål. For så vidt angår foranstaltning 226 drejer de fire evalueringsspørgsmål, der er fastsat i CMEF for perioden 2007-2013, sig om, i hvilken grad de støttede aktioner har bidraget til at: a) genetablere potentialet i skovbruget (beskadigede skove), b) vedligeholde skove (forebyggende aktioner), c) udbrede bæredygtig forvaltning af skovbrugsarealer og d) forbedre miljøet.

72

Med hensyn til foranstaltning 226 konstaterede revisorerne, at oplysningerne fra midtvejsevalueringerne var indbyrdes afvigende og ufuldstændige. For eksempel blev ingen af spørgsmålene om Basilicata og Aquitaine besvaret, hvorimod det modsatte gjorde sig gældende vedrørende Andalusien. Men selv om alle spørgsmålene om Andalusien blev besvaret, kunne svarene ikke i alle tilfælde bruges til at vurdere projektgennemførelsen, fordi der blev opgivet samme tal (antal operationer og hektar) både som svar på spørgsmålet om vedligeholdelse af skove og på spørgsmålet om bæredygtig forvaltning af skovbrugsarealer.

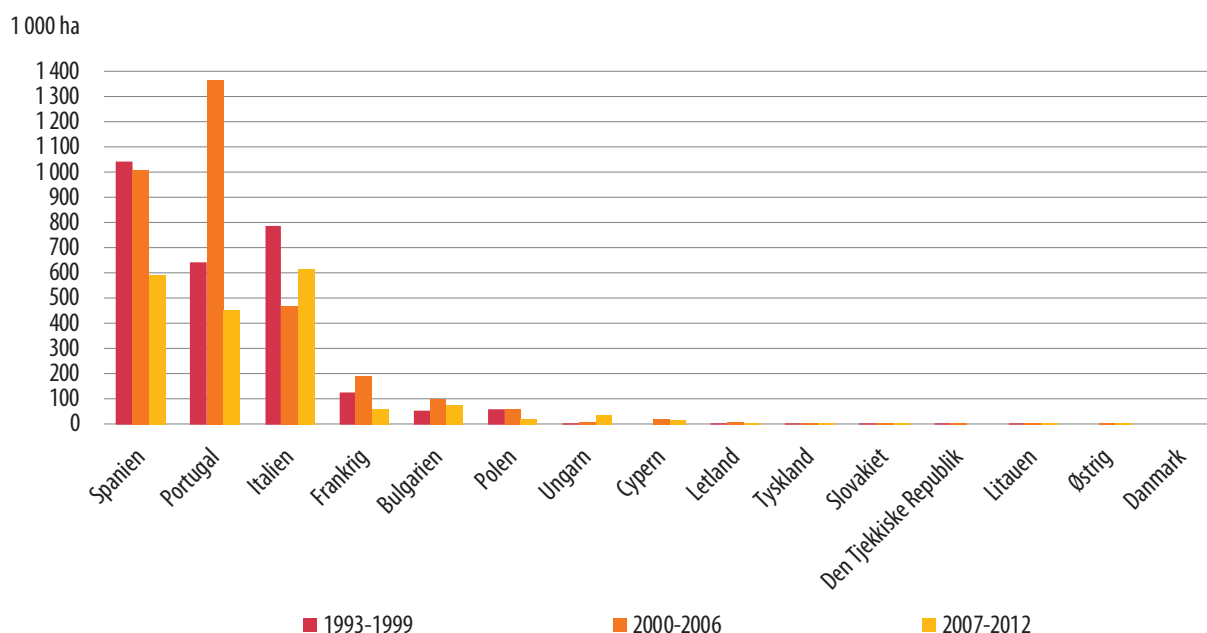
Effektiviteten af de forebyggende aktioner er ikke blevet målt korrekt

73

Brandskaderne er koncentreret i nogle få medlemsstater i Middelhavsområdet. Statistikkerne på EU-niveau viser et beskedent fald i det samlede areal, der er afbrændt i de seneste år (jf. punkt 4). Det er imidlertid ikke tendensen på medlemsstatsniveau (jf. **figur 3**).

39 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 808/2014 af 17. juli 2014 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 227 af 31.7.2014, s. 18).

Figur 3 Hektar afbrændt skov i de lande, der modtog støtte under foranstaltning 226



Kilde: EFFIS.

74

Det meste af ELFUL-støtten under foranstaltning 226 havde til formål at indføre forebyggende aktioner, især til forebyggelse af skovbrande (jf. **bilag I**). Selv om 80 % af EU-midlerne anvendes til finansiering af forebyggende operationer, bliver effektiviteten af sådanne operationer ikke målt. Kommissionen har derfor ingen statistikker, der kan bekræfte, at de brandforebyggende aktioner, medlemsstaterne har gennemført under foranstaltning 226, er effektive, og den har ikke udbedt sig geografiske oplysninger om de områder, hvor de støttede aktiviteter er blevet gennemført.

75

I perioden 2007-2013 var EU's støtte til udvikling af landdistrikterne under foranstaltning 226 rettet mod genetablering af skovbrugspotentialet i skove, der var blevet beskadiget som følge af naturkatastrofer og skovbrande, og til indførelse af forebyggende aktioner. Det meste af støtten (80 %) var til forebyggende aktioner, især mod skovbrande. Retten har undersøgt, om støtten er blevet forvaltet tilfredsstillende, og om Kommissionen og medlemsstaterne kan påvise, at støtten har opfyldt de tilsigtede mål på en omkostningseffektiv måde. Retten reviderede en stikprøve på 68 aktioner, heraf 45 på stedet hos den endelige støttemodtager.

76

Retten konkluderer, at støtten ikke var blevet forvaltet godt nok, og at Kommissionen og medlemsstaterne ikke kan dokumentere, at de tilsigtede resultater er blevet nået på en omkostningseffektiv måde.

77

Under særlig hensyntagen til, at samme type støtte er til rådighed i indeværende programmeringsperiode 2014-2020⁴⁰, kommer Retten med de anbefalinger, som fremsættes herunder:

De forebyggende aktioner var ikke tilstrækkelig målrettede

78

Retten noterede, at foranstaltning 226 er rettet mod skove med mellemstor til stor brandrisiko, men at der ikke er nogen fælles EU-definition af sådanne skove eller kriterier, der kan anvendes

til udpegning af dem. Udvælgelsesprocedurerne i medlemsstaterne var mangelfulde i forskellige henseender, der manglede udtrykkelige udvælgelseskriterier og en effektiv evaluering af de foreslåede aktioner, eller der var ikke taget hensyn til bestemte risiko-områder. Miljømålene havde utilstrækkelig prioritet på udvælgelsesstadiet, og blev undertiden overset under gennemførelsen (jf. punkt 21-42).

Anbefaling 1

Medlemsstaterne bør:

- efter en grundig og veldokumenteret evalueringsproces udvælge de forebyggende aktioner på grundlag af udtrykkelige kriterier, der er tilpasset efter behovene
- styrke støttens miljøbeskyttelseseffekt ved at prioritere aktioner i de miljømæssigt set mest værdifulde skove, f.eks. Natura 2000-skovområderne.

Kommissionen bør:

- i forbindelse med godkendelsen af medlemsstaternes LDP'er for perioden 2014-2020 kontrollere, at behovene for forebyggende aktioner i de skovområder, som der planlægges at yde støtte til, er fyldestgørende beskrevet og begrundet
- fastsætte fælles basiskriterier for at sondre mellem skovområder, der skal klassificeres som områder med henholdsvis lille, mellemstor og stor brandrisiko.

40 Artikel 24 i forordning (EF) nr. 1305/2013.

Konklusioner og anbefalinger

Revisorerne konstaterede aktioner, der ikke egnede sig til at opfylde målene for foranstaltningen

79

Selv om mange af de gennemgåede medfinansierede aktioner (brandbælter, udtynding, rydning mv.) ifølge deres natur generelt bidrog til at opfylde målene for støtten, konstaterede Retten også aktioner, som ikke havde relation til naturkatastrofer eller brande, men som var begrundet med andre enten økonomiske eller miljømæssige mål. For nogle typer blandt de gennemførte operationer gjaldt det, at det ikke kunne kontrolleres, om de centrale støtteberettigelseskrav var opfyldt, fordi der manglede dokumentation. Retten konstaterede også tilfælde, hvor det ikke var påvist, at skovveje, der blev brugt i forbindelse med den økonomiske udnyttelse af skovene, var særlig nyttige som brandforebyggelse. De mange veje, der blev bygget, kunne også have negative miljøvirkninger (jf. punkt 43-54).

Anbefaling 2

Medlemsstaterne bør:

- sikre, at der kun gives støtte til aktioner, der har relation til naturkatastrofer eller brande
- etablere et kontrolsystem, der kan sikre, at overholdelsen af de betingelser, som støtten blev givet på, kontrolleres effektivt, og at de relevante dokumenter og oplysninger opbevares

- være mere opmærksomme på miljøhensyn i relation til de støttede aktioner, navnlig ved at indføre passende sikkerhedsforanstaltninger, der kan forhindre negative miljøpåvirkninger.

Kommissionen bør:

- kontrollere, at medlemsstaterne har etableret et sådant system
- præcisere kravene til de aktioner, der skal støttes under foranstaltning 226 for at sikre, at de bidrager væsentligt til forebyggelse af brande og naturkatastrofer, særlig når aktionerne indgår i en rentabel økonomisk aktivitet og dermed også ville kunne finansieres under akse 1.

De finansierede aktioners omkostningseffektivitet var ikke tilstrækkelig sikret

80

Med hensyn til omkostningerne til de støttede aktioner, konstaterede Retten tilfælde, hvor loftet for offentlig støtte ofte var blevet ændret uden begrundelse, hvor standardomkostningerne til de samme aktioner var væsentlig højere i én region end i en anden, og hvor manuelt arbejde blev prioriteret højere end at anvende maskiner, hvilket medførte højere omkostninger. Der var også situationer, hvor der var risiko for alt for stor offentlig støtte, når der blev udvalgt projekter, som allerede var gennemført, når støttemodtagerne selv kunne finansiere operationerne, og hvor støtten gik til landbrugsparceller (jf. punkt 55-64).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 3

Medlemsstaterne bør:

- sikre, at de standardomkostninger, der fastsættes for de støttede aktioner, er rimelige
- begrunde støtteloftet — og alle ændringer af det — på grundlag af de omkostninger, støttemodtagerne normalt afholder — kræve, at støttemodtagerne klart dokumenterer, at de har behov for støtte under foranstaltning 226.

Overvågningsværktøjerne giver ikke Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at vurdere foranstaltningens produktivitet og effektivitet korrekt

81

Specielt var de resultatindikatorer, der er opstillet inden for CMEF, utilstrækkelige, og de foreliggende evalueringer var til begrænset nytte. Det var ikke muligt at drage konklusioner om, hvorvidt de forebyggende aktioner var

effektive, fordi dette ikke var blevet målt (jf. punkt 65-74). De konstaterede svagheder vil formentlig være ved i perioden 2014-2020, eftersom de nye overvågningsværktøjer, der foreslås, ikke har forbedret overvågningsrammen for denne særlige støtte.

Anbefaling 4

Medlemsstaterne bør:

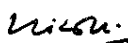
- redegøre for virkningerne af de gennemførte aktioner i form af færre brande eller naturkatastrofer og en reduktion af det beskadigede område.

Kommissionen bør:

- forbedre sin overvågning af foranstaltningen for at sikre, at medlemsstaterne gennemfører den i overensstemmelse med de særlige mål, der er fastsat.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Rasa BUDBERGYTÉ, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 17. december 2014.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Bevillinger af finansielle midler til foranstaltning 226

(tusind euro)

Medlemsstater	Offentlige udgifter planlagt i perioden 2007-2013 (første LDP'er)		Finansiel gennemførelse af offentlige udgifter pr. 31.12.2012		Antal støttemodtagende aktioner		Finansiel gennemførelse af ELFUL (vedrørende NYE ansøgninger i programmeringsperioden 2007-2013)		
	ELFUL's bidrag — foranstaltning 226	Samlede offentlige udgifter - foranstaltning 226	ELFUL's betalinger	Samlede offentlige betalinger	Forebyggelse	Genopretning	Forebyggelse — betalinger	Genopretning — betalinger	Samlede ELFUL-betalinger
Bulgarien	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Den Tjekkiske Republik	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Danmark	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Tyskland	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grækenland	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Spanien	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Frankrig	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italien	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Cypern	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Letland	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litauen	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Ungarn	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Østrig	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polen	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugal	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovakiet	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
I ALT	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Liste over de gennemgæede foranstaltninger

Medlemsstat	Operation nummer	Operationens karakter	Type af intervention	Offentlige udgifter i alt (euro)	Samlet støtte fra ELFUL (euro)	Besøg på stedet
ES	1	Forebyggelse	Brandbælter, brandplan	4 464,30	3 348,23	Ja
ES	2	Forebyggelse	Udtynding, vedligeholdelse af stier	641 768,30	482 437,85	Ja
ES	3	Genopretning	Rydning, genplantning af skov	13 013,61	9 782,18	Ja
ES	4	Genopretning	Rydning, udtynding	499 443,40	374 582,55	Ja
ES	5	Genopretning	Udtynding, vedligeholdelse af stier	951 688,65	713 766,49	Ja
ES	6	Forebyggelse	Forebyggende aktioner	51 488,59	38 871,67	Nej
ES	7	Forebyggelse og genopretning	Udtynding, rydning, vedligeholdelse af skovstier, fortætning	2 262 163,20	1 741 226,39	Nej
ES	8	Forebyggelse og genopretning	Udtynding, rydning, genplantning af skov, anlæg og vedligeholdelse af stier	1 038 834,14	784 763,11	Nej
ES	9	Forebyggelse	Udtynding, rydning	1 750 955,95	1 313 216,96	Nej
ES	10	Genopretning	Udtynding, rydning	60 236,19	45 177,14	Nej
ES	11	Genopretning	Rydning	209 115,15	165 631,35	Nej
ES	12	Forebyggelse	Etablering og vedligeholdelse af brandbælter	278,78	225,00	Nej
ES	13	Forebyggelse	Brandbælter, brandplan	34 323,01	33 750,00	Nej
ES	14	Genopretning	Vedligeholdelse af skovveje og -stier	297 550,92	276 095,98	Nej
ES	15	Forebyggelse og genopretning	Udtynding, rydning og genplantning af skov	1 712 450,99	1 314 688,73	Nej
FR	1	Risiko-forebyggelse	Rensning, genopretning	5 368,00	9 760,00	Nej
FR	2	Risiko-forebyggelse	Adgang	44 791,12	81 438,40	Nej
FR	3	Risiko-forebyggelse	Infrastruktur	140 768,62	255 942,96	Ja
FR	4	Genopretning efter skader	Rensning, genopretning	113 979,04	207 234,62	Ja
FR	5	Genopretning efter skader	Rensning, genopretning	178 750,88	325 001,60	Ja
FR	6	Genopretning efter skader	Genopretning	4 121,85	7 494,28	Ja
FR	7	Genopretning efter skader	Rensning, genopretning	11 035,20	20 064,00	Ja
FR	8	Genopretning efter skader	Rensning, genopretning	14 331,68	26 057,60	Ja
FR	9	Genopretning efter skader	Rensning,	63 490,90	115 438,00	Nej
FR	10	Genopretning efter skader	Rensning, genopretning	34 342,00	62 440,00	Nej
FR	11	Genopretning efter skader	Rensning, genopretning	18 182,15	33 058,46	Nej

Medlemsstat	Operation nummer	Operationens karakter	Type af intervention	Offentlige udgifter i alt (euro)	Samlet støtte fra ELFUL (euro)	Besøg på stedet
IT	1	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	1 192 999,59	685 974,76	Ja
IT	2	Forebyggelse	Brandbælter, veje	1 034 691,15	594 947,41	Ja
IT	3	Forebyggelse	Brandbælter, veje	1 042 459,99	599 414,50	Ja
IT	4	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	816 808,12	469 664,67	Ja
IT	5	Forebyggelse	Brandbælter, veje	407 399,34	234 254,62	Ja
IT	6	Forebyggelse	Brandbælter, veje	394 524,99	226 851,87	Ja
IT	7	Forebyggelse	Brandbælter, veje	405 571,49	233 203,61	Ja
IT	8	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	1 244 483,70	715 578,13	Ja
IT	9	Forebyggelse	Brandbælter, veje	625 927,12	359 908,09	Ja
IT	10	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	616 179,62	354 303,28	Ja
IT	11	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	1 378 702,24	792 753,79	Ja
IT	12	Forebyggelse	Brandbælter, veje	706 745,31	406 378,55	Ja
IT	13	Forebyggelse	Brandbælter, veje	1 002 850,95	576 639,30	Ja
IT	14	Forebyggelse	Brandbælter, veje	900 440,30	517 753,17	Ja
IT	15	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	998 533,36	574 156,68	Ja
IT	16	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	499 266,68	287 078,34	Ja
IT	17	Forebyggelse	Brandbælter, veje	608 695,65	350 000,00	Ja
IT	18	Forebyggelse	Brandbælter, veje, rydning	583 960,24	335 777,14	Ja
AT	1	Genopretning	Skovrydning efter katastrofe	33 800,00	16 413,00	Ja
AT	2	Forebyggelse	Udtynding	5 840,00	3 041,00	Ja
AT	3	Genopretning	Beplantning	9 001,00	4 371,00	Ja
AT	4	Natura 2000	Miljømæssigt værdifulde træer	5 080,00	2 646,00	Ja
AT	5	Forebyggelse	Fældning i horisontale bælter, tovbane til transport af træ	29 029,00	15 118,00	Ja
AT	6	Genopretning	Tovbane til transport af træ	17 058,00	8 283,00	Ja
AT	7	Genopretning	Tovbane til transport af træ	18 500,00	9 008,00	Ja
AT	8	Genopretning	Tovbane til transport af træ	115 883,00	56 273,00	Ja
AT	9	Forebyggelse	Tovbane til transport af træ, undersøgelse, beplantning, udtynding	123 698,00	61 994,00	Ja
AT	10	Forebyggelse	Tovbane til transport af træ, undersøgelse, beplantning, udtynding	98 538,00	48 250,00	Ja
AT	11	Forebyggelse	Barkbillekontrol	684 810,00	333 434,00	Nej
AT	12	Forebyggelse	Skovvej	142 415,00	69 342,00	Nej
AT	13	Forebyggelse	Reparation af beskyttelsesskov, lavineforebyggelse, tovbane til transport af træ, beplantning mv.	128 062,00	62 250,00	Nej

Medlemsstat	Operation nummer	Operationens karakter	Type af intervention	Offentlige udgifter i alt (euro)	Samlet støtte fra ELFUL (euro)	Besøg på stedet
SK	1	Forebyggelse	Infrastruktur, skovvej, vandreservoir, overvågning	503 619,00	402 895,00	Ja
SK	2	Forebyggelse	Infrastruktur, skovvej	404 885,00	222 687,00	Ja
SK	3	Forebyggelse	Infrastruktur, skovvej, vandreservoir	903 141,00	722 513,00	Ja
SK	4	Genopretning	Kalkning og gødsning fra fly	633 904,00	507 123,00	Ja
SK	5	Genopretning	Genplantning af skov	204 132,00	163 305,00	Ja
SK	6	Forebyggelse	Infrastruktur, skovvej	778 136,00	622 509,00	Ja
SK	7	Forebyggelse	Infrastruktur, skovvej	79 689,00	63 751,00	Nej
SK	8	Forebyggelse	Rensning og vedligeholdelse af brandslukningsstribes	371 433,00	297 146,00	Nej
SK	9	Forebyggelse	Infrastruktur, skovvej, andre behandlingsforanstaltninger	504 977,00	403 982,00	Nej
SK	10	Genopretning	Genplantning af skov, skovvej	1 495 292,00	1 196 234,00	Nej
SK	11	Genopretning	Genplantning af skov	153 271,00	122 617,00	Nej

Resumé

IV

Kommissionen mener, at foranstaltningerne til forebyggelse af skovkatastrofer generelt bidrog til målene for landdistriktsudviklingsprogrammerne. Der er opnået konkrete resultater, og der var færre forekomster af skovbrande. Desuden har man opnået erfaringer, som anvendes i forbindelse med perioden 2014-2020, særlig hvad angår foranstaltningens omfang og bedre vejledning.

V

Forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne¹ fastsætter, at aktioner for forebyggelse af brande bør omfatte områder, som i medlemsstaternes skovbeskyttelsesplaner er klassificeret som områder med stor eller mellemstor risiko for skovbrande. Disse skovbeskyttelsesplaner og medlemsstaternes nationale eller regionale skovprogrammer eller tilsvarende instrumenter udgjorde et passende grundlag for målretning og prioritering i forbindelse med udvælgelsen.

Kommissionen analyserede situationen i skovsektoren, herunder skovforebyggelses- og overvågningsaspekterne i Kommissionens arbejdsdokument fra 2005, som dannede bilag til meddelelsen om gennemførelsen af EU-skovstrategien². I henhold til forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne bør skovbrugsforanstaltningerne medvirke til at gennemføre Fællesskabets skovbrugsstrategi. Denne skovbrugsstrategi omfatter de økonomiske, miljømæssige og sociale aspekter af bæredygtig skovforvaltning.

1 Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

2 Commission staff working document — Annex to the: Communication on the implementation of the EU Forestry Strategy {COM(2005) 84 final} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

Hvad angår den nye programmeringsperiode, analyserede Kommissionen situationen i skovsektoren i Kommissionens arbejdsdokument fra 2013, som dannede bilag til meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbase-rede sektor«³.

VI

Som led i den bæredygtige skovforvaltningspraksis kan skovveje (eller andre investeringer), der primært bygges som brandforebyggelse, også anvendes til aktioner til forebyggelse af andre risici samt til genoprettende og afhjælpende arbejde og rekreative eller økonomiske formål. Oprettelsen af et passende netværk af skovveje bidrager ikke kun til en bedre beskyttelse af skovene mod brand, men også til en bæredygtig økonomisk vurdering af skovressourcerne i mange regioner. Disse aktioner skal ofte gennemføres for at undgå et fuldstændigt tab af skovområdernes samfundsøkonomiske interesse, hvilket kan føre til, at de bliver forladt og i sidste ende til en øget risiko for skovbrande.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, er der udarbejdet vejledninger for at sikre, at medlemsstaterne og regionerne bruger foranstaltningen korrekt. Desuden skal medlemsstaterne og regionerne præcisere deres behov og grunde, hvis de ønsker at udbygge deres vejnet.

3 COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm.

VII

Kommissionen vedtager under den delte forvaltning de nationale eller regionale LDP'er, mens medlemsstaterne og deres forvaltningsmyndigheder er ansvarlige for gennemførelsen og for at sikre støttens omkostningseffektivitet og effektivitet.

Hvad angår anvendelsen af manuelt arbejde frem for maskiner, skyldes sådanne valg af og til terrænets egenskaber (orografi, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng i forhold til udvikling af landdistrikterne.

VIII

Der skal skabes en nøje balance mellem omkostningerne ved overvågningen og vurderingen af de potentielle fordele. Det er navnlig i forbindelse med evalueringen af forebyggende aktioner vanskeligt og derfor dyrt at fastslå årsagssammenhængen. Desuden kan det først vurderes, om bestemte skovbrugsinterventioner har været effektive efter flere år eller endog årtier.

Hvad angår perioden 2014-2020, er der indført forbedringer. F.eks. bliver en ny indikator for »støttet areal« for forebyggende aktioner indsamlet i CMES. Det planlægges endvidere at udarbejde en udvidet årlig gennemførelsesrapport i 2019 for at få nyttige vurderingsresultater. Der foretages en vurdering af LDP'et inden for rammerne af denne rapport, og de første resultater vedrørende effektiviteten af LDP'et tilvejebringes.

IX Første punkt b)

Kommissionen mener, at Natura 2000-skovene har stor miljømæssig værdi og leverer vigtige og forskelligartede økosystemtjenester. Flere Natura 2000-bestemmelser finder desuden anvendelse på alle skove i EU, både inden for og uden for Natura 2000-lokaliteter, og i denne forbindelse er den rolle, som skove uden for Natura 2000 spiller, også meget relevant.

IX Første punkt c)

Kommissionen mener, at den nye forordning om udvikling af landdistrikterne omfatter en revideret foranstaltning vedrørende beskyttelse og genopretning af skove. Den nye foranstaltning kan yde støtte til aktioner vedrørende forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af brande og naturkatastrofer og andre katastrofegivenheder samt til forebyggende aktioner vedrørende skadedyr og sygdomme under forudsætning af, at risikoen for en bestemt katastrofeforekomst understøttes af videnskabelig dokumentation og er anerkendt af videnskabelige offentlige organisationer.

IX Første punkt e)

Der er allerede indført en række miljømæssige sikkerhedsforanstaltninger vedrørende de støttede aktioner. I Natura 2000 sikrer beskyttelsesordningen f.eks. i henhold til artikel 6, stk. 2 og stk. 3, i habitatdirektivet⁴, at enhver betydelig forringelse af disse områder undgås. På andre områder kan miljøkonsekvensundersøgelser også bidrage til at forebygge skadelige miljøvirkninger. Endelig kunne der for alle aktioner, som medfinansieres af EU-fonde, kræves et certifikat for god miljøpraksis fra de kompetente nationale myndigheder som en forudsætning for EU-medfinansiering.

I den nye programmeringsperiode har støttemodtagernes miljøpræstation en central plads i gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger.

IX Første punkt f)

Kommissionen mener, at medlemsstaterne og regionerne, når standardomkostningerne anvendes i programmerne, skal sikre, at de pågældende beregninger er passende og nøjagtige og er udfærdiget på forhånd på en rimelig, fair og verificerbar måde. Der bør udpeges et uafhængigt organ, som skal foretage beregningerne for alle standardomkostningerne eller bekræfte, at beregningerne er rimelige.

⁴ Council Directive 92/43/EEG.

IX Første punkt g)

Der er ved at blive udarbejdet en vejledning om kontroller og sanktioner inden for udvikling af land-distrikter, og den drøftes med medlemsstaterne. Bilag I til vejledningen indeholder en tjekliste til medlemsstaterne til vurdering af omkostningernes rimelighed.

IX Andet punkt a)

Kommissionen er ved at gennemføre anbefalingen.

Behovet for en passende beskrivelse af de forebyggende aktioner er inkluderet i afsnittet om behovsanalyse i strategien i LDP'et for 2014-2020 og i nogle tilfælde også i partnerskabsaftalerne.

Kommissionen undersøger de indsendte LDP'er og kontrollerer interventionslogikken og behovene for forebyggende aktioner i programgodkendelsesperioden og anmoder om, at de forebyggende aktioner er baseret på beskyttelsesplanen for det pågældende område.

IX Andet punkt b)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil sammen med de nationale myndigheder undersøge muligheden for det passende aktionsniveau i forbindelse med fælles basiskriterier for at sondre mellem skovområder, der skal klassificeres som lav, middel eller høj brandrisiko.

IX Andet punkt c)

Kommissionen er ved at gennemføre anbefalingen.

Kommissionen udfører overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne for at verificere, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne. Hvis der under revisionen konstateres svagheder, anvendes der finansielle korrektioner.

Det bestemmes på grundlag af en risikoanalyse, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres. Den finansielle betydning spiller en vigtig rolle for kvantificeringen af risikoeksponeringen. Det betyder, at der er større sandsynlighed for, at et revisionsområde med store udgifter får høj prioritet og bliver revideret. Foranstaltning 226 er blevet revideret i 2014 og bliver revideret i 2015.

IX Andet punkt d)

Kommissionen er ved at gennemføre denne anbefaling gennem retsgrundlaget for LDP'er og yderligere vejledning.

Den nye foranstaltning dækker en bredere skala af risici og skader. For perioden 2014-2020 omfatter det relevante foranstaltningsark, der fungerer som vejledningsdokument, detaljerede krav og præciseringer, og medlemsstaten kan derfor benytte det som hjælpeværktøj til passende udformning af foranstaltningen.

Medlemsstaternes og regionerne blev gjort opmærksom på, at hvis der var usikkerhed om formålet med aktionerne, findes der andre foranstaltninger, som er specielt målrettet til at øge skovenes økonomiske værdi.

IX Andet punkt e)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Der er allerede indført tilpasninger, f.eks. bliver indikatoren for »støttet areal« for forebyggende aktioner indsamlet i CMES for 2014-2020.

Der indføres i 2019 en udvidet årlig gennemførelsesrapport, således at man tidligere vil opnå nyttige vurderingsresultater. Denne udvidede gennemførelsesrapport skal indeholde en vurdering af programresultaterne, og hvor det er muligt, en vurdering af konsekvenserne.

Indledning

01

Kommissionen er af den opfattelse, at eftersom skovene har flere funktioner og tjener økonomiske, sociale og miljømæssige formål ved at levere vigtige økosystemtjenester, kan deres funktioner ikke adskilles fuldstændigt. Derfor kan skovbrugsforanstaltninger, der primært er rettet mod økonomiske formål, også tjene sociale eller miljømæssige formål. Interventioner, som primært har til formål at beskytte skovene, kan også have sociale, økonomiske og miljømæssige fordele. Der bør tages højde for skovbrugsprocessers særlige karakter i forbindelse med udformning, forvaltning og kontrol af skovbrugsforanstaltninger.

04

Det er ved hjælp af foranstaltningen blevet nemmere at gennemføre systemer til forebyggelse af skovbrande, hvilket kan være årsagen til faldet i det afbrændte areal.

Statistikkerne viser, at det afbrændte areal er på et mere eller mindre stabilt niveau nu, men det betyder ikke, at der ikke er en stigende risiko for skovbrande og andre katastrofegivenheder.

05

Skovbrande har også en betydelig samfundsøkonomisk virkning for de mennesker, hvis levebrød afhænger af skovene., og desuden skaber de forvridninger i træmarkedet samt forårsager personskader.

Bemærkninger

21 Første punkt

Kommissionen mener, at det igangværende arbejde i Kommissionens ekspertgruppe vedrørende skovbrande og Den Stående Skovbrugskomité, der fungerer som en rådgivnings- og informationsplatform for medlemsstaterne, giver Kommissionen passende oplysninger om skovbrande og andre katastrofegivenheder, herunder skadedyr og sygdomme. De indsendte LDP'er indeholder et kapitel om beskrivelse af skovene og den miljømæssige situation, og disse oplysninger underbygger vurderingen af programforslagene.

Desuden vil etableringen af skovforstyrrelsesmodulet i skovinformationssystemet for Europa (FISE) efter den nylige meddelelse om EU-skovstrategien styrke overblikket over de skovrelaterede naturkatastrofer.

21 Andet punkt

LDP'erne omfatter SWOT-analysen, som forklarer medlemsstaterne, hvordan de foretager strategiske valg vedrørende de prioriteter, mål og foranstaltninger, programmet skal indeholde, og den bør desuden fastsætte grundlinjen for overvågning og evaluering af programmet.

Fælles svar på punkt 22-24

Der er betydelige biogeografiske og klimarelaterede forskelle i medlemsstaterne fra Polarcirklen til Det Indiske Ocean (Ile de la Réunion, FR), og derfor bør klassificeringen af skovbrande afspejle egenskaberne for det område, hvor der er risiko for skovbrande.

I henhold til forordning nr. 2158/92 skal denne klassificering foreslås af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.

Under den nuværende ELFUL behøver medlemsstaterne ikke at foreslå udpegelsen af områder med forskellige risikoniveauer for skovbrande til Kommissionen. Det hører under medlemsstaternes kompetence at udpege sådanne områder. Alle de nye medlemsstater er med i ekspertgruppen vedrørende skovbrande og samarbejder inden for aktiviteterne i det europæiske informationssystem for skovbrande (EFFIS). Der er således oplysninger om skovbrande til rådighed. Disse bestemmelser afspejler Kommissionens og medlemsstaternes fælles intention om at holde foranstaltningerne til forebyggelse af skovbrande så målrettede og sammenhængende som muligt og samtidig tage højde for væsentlige forskelle mellem medlemsstaternes biogeografiske forhold.

Et af målene med oprettelsen af det europæiske informationssystem for skovbrande er harmoniserede oplysninger om skovbrande i hele Europa. Disse oplysninger er vigtige i forbindelse med det indbyrdes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande.

25

Kommissionens tjenestegrene er bekendt med den generelle risiko for skovbrande i en medlemsstat eller en region, når de analyserer LDP'erne.

Kommissionen har foreslået en metode til vurdering af risikoen for skovbrande i forbindelse med EFFIS' aktiviteter. Der er imidlertid brug for yderligere arbejde i samarbejde med den pågældende medlemsstat for at udlede et harmoniseret kort over risikoen for skovbrande i Europa.

26

Kommissionen har opfordret de slovakiske myndigheder til at revidere metoden til klassificering af skovområder med brandrisiko væsentligt i brevet med bemærkninger, der blev behandlet under forhandlingen af LDP'et for 2014-2020. Kommissionen vil nøje sammen med de slovakiske myndigheder undersøge behovene for perioden 2014-2020 og samtidig tage højde for de langsigtede data om forekomsten af skovbrande, og for hvorvidt finansieringen står i forhold til forebyggelsen.

27

Kommissionen mener, at den har omfattende oplysninger om den historiske samt den forventede udvikling i forekomsten af naturkatastrofer og andre katastrofebegivenheder, den potentielle udvikling af skadedyr og sygdomme i forbindelse med FISE og gennem undersøgelser (f.eks. om tilpasning af skovene til klimaændringerne⁵ eller andre undersøgelser af katastrofebegivenheder⁶). Disse oplysninger er imidlertid endnu ikke harmoniseret medlemsstaterne imellem. Kommissionen imødekommer også medlemsstaternes anmodninger om aktivering af Den Europæiske Unions Solidaritetsfond efter større katastrofer og deres anmodninger om ændring af landdistriktsudviklingsprogrammerne. Desuden informerer medlemsstaterne løbende Den Stående Skovbrugskomite om større ekstreme hændelser.

28

Kommissionen arbejder for øjeblikket på at oprette et skovinformationssystem for Europa (FISE). Der bliver lavet en prototype på systemet, og den præsenteres for Den Stående Skovbrugskomite i december 2014.

29

Kommissionen mener, at den har en passende viden om de typer naturkatastrofer, der rammer skovene, og også om behovene for katastrofeforebyggelse i forbindelse med analysen af LDP'erne gennem direkte kontakter med medlemsstaterne og regionerne, regelmæssige møder med EU-skovdirektører og det igangværende arbejde i Den Stående Skovbrugskomite og FISE.

30

Da der ikke findes en fælles definition på de »mest værdifulde skovområder«, vil Kommissionen støtte oprettelsen af en »prioriteret aktionsramme« for EU-medfinansiering svarende til det, der allerede eksisterer i alle medlemsstater for de forskellige EU-fondes finansiering af Natura 2000. Medlemsstaternes prioriteter, som de er formuleret i denne ramme, ville så blive afspejlet i udvælgelsen.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

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

Fælles svar på punkt 31-33

Et af de kriterier, som forvaltningsmyndigheden har fastsat for udvælgelsen af operationerne, er overensstemmelsen med den regionale skovbrugsplan og andre planlægningsinstrumenter for skove. Dette sikrer, at de udvalgte operationer har en vis standard, og interventioner i områder med højere risiko for skovbrande prioriteres højt.

Hvad angår de programmer for forebyggelse af skovbrande, som har modtaget støtte fra EU-fonde siden 1992, har medlemsstaterne stor ekspertise i prioriteringen af projekter.

På regionalt plan og i medlemsstaterne indeholder skovbeskyttelsesplanerne oplysninger om, hvordan man skal behandle skovbrande og andre katastroferebegenheder. Desuden er provinserne på administrativt niveau (NUTS 3-niveau) i besiddelse af oplysninger om, hvor skovbrandene finder sted samt deres omfang og årsag. I den nye programmeringsperiode anmodede Kommissionen om, at behovene for forebyggelse og beskyttelse i landdistriktsudviklingsprogrammerne skulle styrkes af skovbeskyttelsesplanen.

34

Østrig indførte et system til udvælgelse af projekter, som blev godkendt af overvågningsudvalget den 19. juni 2014. Systemet er en tretrinstillgang baseret på betingelserne for støtteberettigelse som beskrevet i foranstaltningerne, yderligere nationale lovbestemmelser, og hvis det er relevant, på mere detaljerede kriterier. Dette nye system bør sikre et højt kvalitetsniveau for de operationer, der udvælges til programmeringsperioden 2014-2020.

35

Medlemsstaterne har fastsat de prioriterede aktionsrammer for finansieringen af deres Natura 2000-net siden 2012. I den nye finansieringsperiode vil disse prioriterede aktionsrammer være et nyttigt værktøj til prioritering af aktioner inden for Natura 2000-lokaliteter. Kommissionen vil sikre, at de aktioner, der foreslås for Natura 2000-lokaliteter i overensstemmelse med de pågældende medlemsstaters prioriterede aktionsrammer, men også aktioner i andre miljømæssigt værdifulde områder, som f.eks. nationalparker, bliver passende prioriteret.

Kommissionen er af den opfattelse, at skove er multifunktionelle, og miljømæssige værdier bør ses i den rette sammenhæng. Derfor bør de udvælgelseskriterier, der udvikles inden for programmerne, også omfatte andre aspekter af bæredygtig skovforvaltning.

Flere Natura 2000-bestemmelser finder desuden anvendelse på alle skove i EU, både inden for og uden for Natura 2000-lokaliteter.

Tekstboks 1

De slovakiske myndigheder har foreslået at inkludere miljøkriterier i udvælgelseskriterierne for delforanstaltning 8.3 og 8.4 (forebyggelse og genopretning af skader i skove) i LDP'et for 2014-2020.

Hvad angår de specifikke interventioner i Frankrig, bør de udvælges i overensstemmelse med de lokale forhold. Når det drejer sig om tør sandjord med meget begrænset organisk indhold i det øverste lag, kunne det være passende at anvende bulldozere, og det kan være en hurtig løsning til genopretning af det ødelagte område. En passende hurtig reaktion er nødvendig i visse områder i forhold til deres specifikke biogeografiske forhold for at forebygge spredningen af skadedyr og sygdomme (som kunne have negative virkninger på ikkeødelagte eller beskyttede skove), idet det bør prioriteres højt at mindske risikoen for skovbrande og forhindre ørkendannelse.

37

Skovveje, der bygges som brandforebyggelse, kan også anvendes til andre formål. De spiller en vigtig rolle i genopretningen og forebyggelsen af katastrofale hænders negative virkninger. Desuden ville det medføre en ineffektiv og dyr investering, hvis man byggede én type veje for at forebygge skovbrande og en anden type til andre formål.

I Slovakiet blev skovveje bygget for at forebygge skovbrande inden for rammerne af landdistriktsudviklingsprogrammerne anvendt effektivt til hurtige genopretningsaktioner efter de aktuelle storme og stormfald. Den forbedrede adgang bidrog til at mindske risikoen for yderligere katastrofebegivenheder (udbrud af skovbrande eller skadedyr), og som følge af ordentlig adgang blev forstyrrelser af jordbunden mindsket, hvilket reddede jordbundens indhold af organisk materiale og var til gavn for planterne og dyrene i jorden.

Der findes ingen effektive mekanismer til beskyttelse af skovene mod katastrofale skader som følge af vind eller sne. Derfor fokuserer aktionerne primært på forebyggelse af skovbrande. De forebyggende aktioner er aldrig forbundet med de opståede abiotiske skader, men skal forebygge dem. Derfor kan andelen af den offentlige støtte til aktioner til forebyggelse af skovbrande ikke direkte forbindes med den skade, branden har forårsaget.

Se også svaret på punkt 50.

38

Vurderingerne af risiciene for skovene finansieres af EU og nationale midler. Østrig tildeler bestemte beløb (kvoter) af EU-midlerne til de forskellige regioner. Resten finansieres af nationale midler.

Fælles svar på punkt 39-41

Budgettet for foranstaltning 226 er til rådighed for alle typer skove, både private og offentlige. Selv om offentlige skove under gennemførelsen af programmet modtog en højere økonomisk støtte, udlignes dette af de støttede hektar. I henhold til den årlige statusrapport for 2013 for Andalusien var 78 % af det støttede skovområde privat skov.

Kommissionen mener, at det er op til medlemsstaterne og forvaltningsmyndighederne at udvælge de bedste projekter under hensyntagen til deres samfundsøkonomiske og geografiske forhold og at begrunde, at beregningen af de anvendte omkostninger er rimelig.

Støtten til arbejdskraftintensive aktiviteter kan være forbundet med terrænets egenskaber (ortografi, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng med udvikling af landdistrikterne.

42

Kommissionen er af den opfattelse, at afbrænding til rydning af områder er en meget risikabel metode. Den er underlagt meget restriktive administrative betingelser, og den er ikke accepteret af samfundet.

44

Kommissionen mener, at nogle programmer på grund af hedeølgerens øgede hyppighed og styrke og længere tørkeperioder (»primær årsag«), som under visse betingelser også kan betragtes som en naturkatastrofe, indførte aktioner mod »sekundære skader« (som skadedyr og sygdomme) for at forhindre en større spredning af skaderne med alvorlige miljømæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser til følge. Derfor kan man sige, at interventioner støttet gennem foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne med held har bidraget til målet med foranstaltningen og de pågældende programmer.

45

Kommissionen indså, at Østrig i løbet af programmeringsperioden havde problemer med gennemførelsen af foranstaltning 224 og 225. På trods af konstante tilskyndelser blev disse foranstaltninger ikke gennemført. Derfor godkendte Østrig også projekter vedrørende forebyggelse af skovbrugspotentiale under foranstaltning 226.

46

Kommissionen mener, at på grundlag af den tilgængelige viden om skove kan klimasamspillet, diversificeringen af skovene og indførelsen af forskellige træarter øge skovenes modstandsdygtighed mod mange katastrofer og skovbrande, og de kan også forbedre tilpasningsevnen til klimaændringerne. Disse diversificeringer bør indføres, før katastroferne indtræffer, på grundlag af ekspertudtalelser, skovbeskyttelsesplaner og langsigtede skov- eller klimatilpasningsstrategier.

47

Eftersom der i rapporten fra FN's Klimapanel⁷ er taget højde for hyppigere eller kraftigere ekstreme meteorologiske begivenheder, er denne foranstaltning efter Kommissionens mening passende i forhold til omgående at sætte ind over for fremtidige katastrofegivenheder.

Hvad angår bøgetræ, kan ikke kun insekter, men også forskellige svampe skade træet og medføre betydelige værditab og sprede risikoen for skadedyr og sygdomme til ubeskadigede skove, hvilket er til skade for tidligere sunde økosystemer.

Kommissionen vil undersøge den specifikke sag, som Revisionsretten har påvist.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Tekstboks 3

Situationen er afhjulpet. I Aquitaine anvendes der nu satellitbilleder til at spore beskadigede områder. Alle beskadigede jordstykker kontrolleres af en ekspert, som verificerer skadens omfang, før der ansøges om erstatning. Derefter behandler de statslige tjenester ansøgningerne og foretager kontroller på stedet på grundlag af stikprøver, før der ydes erstatning.

De slovakiske myndigheder indrømmede, at der var sket en administrativ fejl, og informerede Kommissionen om, at de relevante interne procedurer allerede var blevet ajourført.

50

Skovveje kan anvendes til flere formål, f.eks. til at lette adgangen i forbindelse med skovbrande, give adgang til forebyggende operationer mod skovbrande samt til at transportere træ- og andre skovbrugsprodukter væk.

Efter Kommissionens mening kan skovveje, der bygges til brandforebyggelse, også anvendes til andre formål, forudsat at deres oprindelige funktion ikke hindres af en anden anvendelse.

Se også svaret på punkt 51.

51

Anvendelsen af skovveje til økonomiske formål bringer ikke deres rolle i forbindelse med forebyggelse af skovbrande i fare. Udtynding og fjernelse af biomasse er et vigtigt led i foranstaltninger til forebyggelse af skovbrande. Vejene anvendes også til transport af træ som en del af de nødvendige forebyggende aktiviteter. Alt i alt øger anvendelsen af skovveje til flere formål investeringens omkostningseffektivitet.

52

Det er ikke sikkert, at anvendelsen af skovveje til økonomiske formål bringer deres rolle med hensyn til forebyggelse af skovkatastrofer i fare.

53

Da de lokale skove og de biogeografiske, geologiske og miljømæssige forhold varierer betydeligt i EU, kan det efter Kommissionens mening være problematisk at opstille kriterier på EU-niveau for minimumskrav. Sådanne minimumskrav bør fastsættes på det mest passende niveau.

Desuden vil oprettelsen af et passende netværk af skovveje ikke kun bidrage til en bedre beskyttelse af skovene mod brand, men også til en bæredygtig økonomisk vurdering af skovressourcerne i mange regioner. Dette er ofte nødvendigt for at undgå et fuldstændigt tab af skovområdernes samfundsøkonomiske interesse, hvilket kan føre til, at de bliver forladt og i sidste ende også til en øget risiko for skovbrande.

54

Efter Kommissionens mening kunne skovvejnettet være mere eller mindre tæt afhængig af de lokale biogeografiske og geologiske forhold. Desuden kan skovveje betjene flere områder og bedrifter, og det kan ske, at dele af en skovvej dækker områder, hvor der allerede er et passende vejnet. Kommissionen opfordrede inden for rammerne af LDP'erne for 2014-2020 de slovakiske myndigheder til at medtage tætheden i vejnettet som et af udvælgelseskriterierne.

Tekstboks 5

Variable støttesatser var ikke udelukket i den foregående programmeringsperiode. De er imidlertid ikke tilladt i den nye programmeringsperiode.

Tekstboks 5, eksempel 2

Se svaret på punkt 57

57

Støtten til arbejdskraftintensive aktiviteter kan være forbundet med terrænets egenskaber (oroграфи, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng i forhold til udvikling af landdistrikterne. Brugen af arbejdskraft kunne indebære mere miljøvenlige metoder og vigtige samfundsøkonomiske fordele, hvilket også er et af målene med politikken for udvikling af landdistrikterne.

Tekstboks 6

Omkostningsniveauerne kan variere på grund af forskellige økogeografiske og geologiske forhold samt andre faktorer. Der kan også være grunde, der gør det umuligt at anvende maskiner generelt eller at anvende dyre maskiner på grund af f.eks. skråninger, vanskelig adgang, miljøregler osv.

58

Kommissionen har opfordret de slovakiske myndigheder til at medtage verifikation af omkostningernes rimelighed i LDP'erne for 2014-2020.

60

I nogle områder er der et begrænset antal tjenesteydere til at udføre visse opgaver.

61

Kommissionen mener, at forvaltningsmyndighederne er de ansvarlige organer, der skal sikre støttens effektivitet på projektniveauet.

Dødvægt bør forhindres ved at sikre, at investeringen først finder sted efter ansøgningen om støtte eller bevillingen af støtten. Ellers kan vurderingen af dødvægten blive ret subjektiv og føre til ulig behandling af ansøgere.

62

For perioden 2014-2020 gælder det for investeringsprojekter, at kun udgifter, der er afholdt, efter at en ansøgning er blevet indgivet af støttemodtageren, betragtes som støtteberettiget i henhold til artikel 60, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1305/2013. Medlemsstaterne kan endog fastsætte et senere tidspunkt, såsom når afgørelsen om støtte træffes.

63

Kommissionen er af den opfattelse, at støttemodtagerens svar skal undersøges nærmere med henblik på at afklare, på hvilke betingelser og hvor effektivt en sådan investering ville være foretaget, og om det oprindelige mål kunne være opnået uden støtte under denne foranstaltning.

64

En »støtteberettiget hektar« med henblik på aktivering af betalingsrettigheder kan inden for visse grænser indeholde nogle træer og buske eller noget krat.

Ved at begrænse udviklingen af disse træer, buske eller krat kan risikoen for skovbrande på jordstykket i de omgivende skovzoner mindskes.

Fælles svar på punkt 65-67

Efter Kommissionens mening bør foranstaltningerne til forebyggelse af skovkatastrofer ses i en større sammenhæng i forhold til udviklingen af landdistrikterne og i en langsigtet tidshorisont, da de naturlige processer i skovene er komplekse, og de målelige virkninger af visse interventioner måske først viser sig efter flere år eller årtier. Medlemsstaternes skovopgørelser, som kunne gentages om 10-20 år, og andre skovovervågningsprogrammer kan give oplysninger om ændringerne. Skovbrugsforanstaltninger udformes og gennemføres på grundlag af oplysninger og erfaringer erhvervet gennem erfaringer med langvarige 100-150 år gamle skovforvaltningsmodeller, der forvaltes af medlemsstaternes skovbrugsinstitutter og universiteter.

68

Af hensyn til proportionaliteten indeholdt den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013 et sæt fælles outputindikatorer, der sikrer samling og sammenligning på tværs af LDP'er, og som er udformet, således at den er relevant i de fleste tilfælde. Medlemsstaten kan anvende supplerende indikatorer efter behov for at illustrere særlige karakteristika.

Indikatoren »støttet areal« til forebyggende indsats bliver indsamlet i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2014-2020. Dette vil udfylde det hul, der blev påvist i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013.

69

Observationerne viser, at det på grund af kompleksiteten og en eksisterende indbyrdes forbindelse mellem forskellige aktioner i mange tilfælde ikke giver mening at opdele resultatindikatorerne i et alt for detaljeret niveau. Derfor har Kommissionen i overvågnings- og evalueringsrammen for programmeringsperioden 2014-2020 valgt at vurdere resultaterne på fokusområdeniveauet.

70

Denne indikator er et af elementerne i evalueringssystemet. Det nye evalueringssystem bør tages i betragtning generelt.

71

Kommissionen har anerkendt, at midtvejsevalueringen har begrænset merværdi i forbindelse med LDP'erne. Derfor er kravet om at foretage en midtvejsevaluering blevet ophævet for programmeringsperioden 2014-2020.

72

Se svarene på punkt 69 og 71.

73

Selv om det gennemsnitlige afbrændte areal i EU ikke stiger, er de årlige brandskader ofte koncentreret i meget få lande. Der er tale om forskellige lande fra år til år (f.eks. Portugal og Spanien i 2003, Portugal i 2005, Italien og Grækenland i 2007, Spanien i 2012 osv.). Hvert år kan der forekomme ekstrem brandfare på grund af lokalt varmt og tørt vejr kombineret med stærke vinde i bestemte regioner. Visse lande kan således i et givent år opleve mange brande på grund af fremherskende meteorologiske betingelser, der øger brandfaren i Middelhavsområdet eller andre steder i Europa.

I medlemsstaterne skyldes de konstaterede forskelle i udviklingen ofte ekstreme brandfareforhold, der er forekommet i givne år inden for den undersøgte tidsrække, som det fremgår, når man analyserer dataene på årsbasis i forhold til meteorologiske brandfareindikatorer.⁸

74

Kommissionen er af den opfattelse, at der er en betydelig erfaring vedrørende de forebyggende foranstaltningers art, herunder viden om deres effektivitet for hvert programområde. En række projekter og programmer for forebyggelse af skovkatastrofer har modtaget støtte fra EU-fonde, og der er gennemført flere undersøgelser og forskningsprojekter i de sidste 20 år.

⁸ San-Miguel-Ayaz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives. *Forest Ecology and Management*, 294, s. 11-22.

Konklusioner og anbefalinger**76**

Kommissionen mener, at foranstaltningerne til forebyggelse af skovkatastrofer overordnet set har bidraget vellykket til målene for landdistriktsudviklingsprogrammerne. Der er opnået konkrete resultater, og der var færre forekomster af skovbrande. Desuden har man høstet erfaringer, som anvendes i forbindelse med perioden 2014-2020, særlig hvad angår foranstaltningens omfang og bedre vejledning.

78

Forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne⁹ fastsætter, at aktioner for forebyggelse af brande bør omfatte områder, som i medlemsstaternes skovbeskyttelsesplaner er klassificeret som områder med stor eller mellemstor risiko for skovbrande. Disse skovbeskyttelsesplaner og medlemsstaternes nationale eller regionale skovprogrammer eller tilsvarende instrumenter var et passende grundlag for målretning og prioritering under udvælgelse.

Kommissionen analyserede situationen i skovsektoren, herunder skovforebyggelses- og overvågningsaspekterne i Kommissionens arbejdsdokument fra 2005, som dannede bilag til meddelelsen om gennemførelsen af EU-skovstrategien. I henhold til forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne bør skovbrugsforanstaltningerne medvirke til at gennemføre Fællesskabets skovbrugsstrategi. Denne skovbrugsstrategi omfatter de økonomiske, miljømæssige og sociale aspekter af bæredygtig skovforvaltning.

⁹ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, analyserede Kommissionen situationen i skovsektoren i Kommissionens arbejdsdokument fra 2013, som dannede bilag til meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbase-rede sektor«¹⁰.

Anbefaling 1, Medlemsstaterne bør, Andet led

Kommissionen mener, at Natura 2000-skovene har stor miljømæssig værdi og leverer vigtige og forskelligartede økosystemtjenester. Flere Natura 2000-bestemmelser finder desuden anvendelse på alle skove i EU, både inden for og uden for Natura 2000-lokaliteter, og i denne forbindelse er den rolle, som skove uden for Natura 2000 spiller, også meget relevant.

Anbefaling 1, Kommissionen bør, Første led

Kommissionen er ved at gennemføre anbefalingen.

Behovet for en passende beskrivelse af de forebyggende aktioner er inkluderet i afsnittet om behovsanalyse i strategien i LDP'et for 2014-2020 og i nogle tilfælde også i partnerskabsaftalerne.

Kommissionen undersøger de indsendte LDP'er og kontrollerer interventionslogikken og behovene for forebyggende aktioner i programgodkendelsesperioden og anmoder om, at de forebyggende aktioner er baseret på beskyttelsesplanen for det pågældende område.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm.

Anbefaling 1, Kommissionen bør, Andet led

Andet led: Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil sammen med de nationale kompetente myndigheder undersøge muligheden for at fastsætte en række fælles basiskriterier for at sondre mellem skovområder, hvor brandrisikoen skal klassificeres som lav, middel eller høj.

79

Som led i den bæredygtige skovforvaltningspraksis kan skovveje (eller andre investeringer), der primært bygges som brandforebyggelse, også anvendes til aktioner til forebyggelse af andre risici samt til genoprettende og afhjælpende arbejde og rekreative eller økonomiske formål. Oprettelsen af et passende netværk af skovveje bidrager ikke kun til en bedre beskyttelse af skovene mod brand, men også til at foretage en bæredygtig økonomisk vurdering af skovressourcerne i mange regioner. Disse aktioner skal ofte gennemføres for at undgå et fuldstændigt tab af skovområdernes samfundsøkonomiske interesse, hvilket kan føre til, at de bliver forladt og i sidste ende medfører en øget risiko for skovbrande.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, er der udarbejdet vejledninger for at sikre, at medlemsstaterne og regionerne bruger foranstaltningerne korrekt. Desuden skal medlemsstaterne og regionerne præcisere behovet for og grunden til, at de ønsker at udbygge deres vejnet.

Anbefaling 2, Medlemsstaterne bør, Første led

Kommissionen mener, at den nye forordning om udvikling af landdistrikterne omfatter en revideret foranstaltning vedrørende beskyttelse og genopretning af skove. Den nye foranstaltning kan yde støtte til aktioner vedrørende forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af brande og naturkatastrofer og katastrofebegivenheder samt til forebyggende aktioner vedrørende skadedyr og sygdomme under forudsætning af, at risikoen for en bestemt katastrofeforekomst understøttes af videnskabelig dokumentation og er anerkendt af videnskabelige offentlige organisationer.

Anbefaling 2, Medlemsstaterne bør, Tredje led

Der er allerede indført en række miljømæssige sikkerhedsforanstaltninger med hensyn til de støttede aktioner. I Natura 2000 sikrer beskyttelsesordningen f.eks. i henhold til artikel 6, stk. 2 og stk. 3, i habitatdirektivet, at enhver betydelig forringelse af disse områder undgås. På andre områder vil miljøkonsekvensundersøgelser også bidrage til at forebygge miljømæssige skadelige virkninger. Endelig kunne der for alle aktioner, som medfinansieres af EU-fonde, kræves et certifikat for god miljøpraksis fra de kompetente nationale myndigheder som en forudsætning for EU-medfinansiering.

I den nye programmeringsperiode har støttemodtagernes miljøpræstation en central plads i gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger.

Anbefaling 2, Kommissionen bør, Første led

Kommissionen er for øjeblikket ved at gennemføre anbefalingen.

Kommissionen foretager overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne for at verificere, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne. Hvis der under revisionen konstateres svagheder, anvendes der finansielle korrektioner.

Det bestemmes på grundlag af en risikoanalyse, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres. Den finansielle betydning spiller en vigtig rolle for kvantificeringen af risikoeksponeringen. Det betyder, at der er større sandsynlighed for, at et revisionsområde med store udgifter får høj prioritet og bliver revideret. Foranstaltning 226 er blevet revideret i 2014 og bliver revideret igen i 2015.

Anbefaling 2, Kommissionen bør, Andet led

Kommissionen er ved at gennemføre denne anbefaling gennem retsgrundlaget for LDP'er og yderligere vejledning.

Den nye foranstaltning dækker en bredere skala af risici og skader. For perioden 2014-2020 omfatter det relevante foranstaltningsark, der fungerer som vejledningsdokument, detaljerede krav og præciseringer, og medlemsstaten kan derfor benytte det som hjælpværktøj til passende udformning af foranstaltningen.

Medlemsstaternes og regionerne blev gjort opmærksom på, at hvis der var usikkerhed om formålet med aktionerne, findes der andre foranstaltninger, som er specielt målrettet til at øge skovenes økonomiske værdi.

80

Kommissionen vedtager under den delte forvaltning nationale eller regionale LDP'er, mens medlemsstaterne og deres forvaltningsmyndigheder er ansvarlige for gennemførelsen og for at sikre støttens omkostningseffektivitet og effektivitet.

Hvad angår anvendelsen af manuelt arbejde i stedet for maskiner, kan sådanne valg være forbundet med terrænets egenskaber (orografi, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng i forhold til udvikling af landdistrikterne.

Anbefaling 3, Medlemsstaterne bør, Første led

Kommissionen mener, at medlemsstaterne og regionerne, når der anvendes standardomkostninger i programmerne, skal sikre, at de pågældende beregninger er passende og nøjagtige og er udfærdiget på forhånd på en rimelig, fair og verificerbar måde. Der bør udpeges et uafhængigt organ, som skal foretage beregningerne for alle standardomkostningerne eller bekræfte, at beregningerne er rimelige.

Anbefaling 3, Medlemsstaterne bør, Andet led

Der er ved at blive udarbejdet en vejledning om kontroller og sanktioner inden for udvikling af landdistrikter, og det drøftes med medlemsstaterne. Bilag I til vejledningen indeholder en tjekliste til medlemsstaterne til vurdering af omkostningernes rimelighed.

81

Der skal skabes balance mellem omkostningerne ved overvågningen og vurderingen af de potentielle fordele. Det er navnlig i forbindelse med målingen af forebyggende aktioner vanskeligt at etablere årsagssammenhængen. Desuden kan det først efter flere år eller endog årtier vurderes, om bestemte skovbrugsinterventioner har været effektive.

Hvad angår perioden 2014-2020, er der sket forbedringer. F.eks. indføres en ny indikator for »støttet areal« for forebyggende aktioner i CMES. Det planlægges endvidere at udarbejde en udvidet årlig gennemførelsesrapport i 2019 for at opnå nyttige vurderingsresultater. Der foretages en vurdering af LDP'et inden for rammerne af denne rapport, og de første resultater vedrørende effektiviteten af LDP'et tilvejebringes.

Anbefaling 4, Kommissionen bør

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Der er allerede sket tilpasninger, f.eks. indføres indikatoren for »støttet areal« for forebyggende aktioner i CMES for 2014-2020. Dette vil udfylde det hul, der blev påvist i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013.

Der udarbejdes en udvidet årlig gennemførelsesrapport i 2019 for at opnå nyttige vurderingsresultater. Denne udvidede gennemførelsesrapport skal indeholde en vurdering af programresultaterne, og hvor det er muligt, en vurdering af konsekvenserne.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer (http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

I programmeringsperioden 2007-2013 ydede Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) støtte til genetablering af skovbrugspotentialet i skove, der var blevet skadet som følge af naturkatastrofer og brande, og til forebyggende aktioner. Konklusionen på Rettens revision er, at støtten ikke blev forvaltet godt nok, og at Kommissionen og medlemsstaterne ikke kan påvise, at de tilsigtede resultater blev opnået på en omkostningseffektiv måde. De forebyggende aktioner var ikke tilstrækkelig målrettede. Revisorerne konstaterede aktioner, som ikke egnede sig til at opfylde målene for foranstaltningen. De finansierede aktioners omkostningseffektivitet var ikke tilstrækkelig sikret. De indførte overvågningsværktøjer gav ikke Kommissionen og medlemsstaterne mulighed at vurdere hensigtsmæssigt, om foranstaltningen var produktiv og effektiv.



DEN
EUROPAISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret