

Sonderbericht

Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

ISBN 978-92-872-1557-4
doi:10.2865/288046

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Werden die EU-Beihilfen
zur Verhütung und
Behebung von
Waldschäden infolge
von Bränden und
Naturkatastrophen
gut verwaltet?**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Ziffer

Abkürzungen und Glossar

I – IX Zusammenfassung

1 – 16 Einleitung

1 – 2 Die Schutzfunktion der Wälder

3 – 7 Brände und Naturkatastrophen

4 – 5 Brände

6 – 7 Andere Arten von Katastrophen

8 – 10 Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums: ein Schlüsselinstrument zum Schutz der Wälder in der EU

11 – 16 Zur Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellte Fördermittel für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und die Einführung vorbeugender Aktionen (Maßnahme 226)

17 – 20 Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

21 – 74 Bemerkungen

21 – 42 Teil I – Die vorbeugenden Aktionen waren nicht ausreichend zielgerichtet

22 – 29 Die Kommission verfügte bei der Genehmigung der EPLR nicht über einen vollständigen Überblick über den Bedarf

30 – 35 Mängel beim Auswahlprozess auf der Ebene der Mitgliedstaaten

36 – 42 Die Zuweisung der Fördermittel entsprach nicht den festgestellten Risiken und Erfordernissen

43 – 54 Teil II – Einige der Aktionen waren im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Maßnahme nicht angemessen

43 Die geprüften Aktionen waren so geartet, dass sie generell zu den Zielen von Maßnahme 226 beitrugen, allerdings ...

44 – 47 ... wurden einige nicht mit Naturkatastrophen zusammenhängende forstwirtschaftliche Aktionen gefördert

48 – 49 Wichtige Beihilfenvoraussetzungen für einige Arten von durchgeführten Vorhaben konnten nicht überprüft werden

50 – 52 Es wurden Beihilfen für Forststraßen gewährt, bei denen der besondere Nutzen für die Waldbrandverhütung nicht nachgewiesen war, ...

- 53 – 54 ... und ohne angemessene Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse sind negative Nebenwirkungen für die Umwelt möglich
- 55 – 64 **Teil III – Die Kostenwirksamkeit der finanzierten Aktionen war nicht ausreichend sichergestellt**
- 55 – 60 Die Plausibilität der Kosten wurde nicht immer nachgewiesen
- 61 – 64 Spezifische Fälle, in denen das Risiko überhöhter öffentlicher Beihilfen bestand
- 65 – 74 **Teil IV – Die Überwachungsinstrumente ermöglichen es der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht, die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme sachgerecht zu bewerten**
- 66 – 67 Verfügbare Überwachungsinstrumente
- 68 – 70 Mit den Indikatoren lässt sich das Erreichen der Ziele nicht angemessen erfassen
- 71 – 72 Begrenzter Nutzen der Halbzeitbewertungen
- 73 – 74 Die Wirksamkeit der vorbeugenden Aktionen wurde nicht sachgerecht gemessen
- 75 – 81 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang I – Mittelzuweisungen für Maßnahme 226**
- Anhang II – Liste der geprüften Vorhaben**
- Antworten der Kommission**

Andere bewaldete Flächen: Flächen von mehr als 0,5 Hektar, die nicht als Wälder eingestuft sind. Sie haben einen Überschirmungsgrad von 5-10 % oder sind zu über 10 % mit Bäumen, Büschen und Sträuchern bewachsen. Flächen, die vorrangig zu landwirtschaftlichen oder städtischen Zwecken genutzt werden, fallen nicht unter diesen Begriff.

Bedarf: Chance bzw. Schwierigkeit für die jeweils betroffene Gruppe oder Region, die mit der öffentlichen Intervention ergriffen bzw. gemeistert werden soll.

EFFIS: *European Forest Fire Information System* (europäisches Waldbrand-Informationssystem). Eine von der Kommission eingerichtete Datenbank mit Informationen, die für die Überwachung des Auftretens und der Auswirkungen von Waldbränden auf EU-Ebene von Belang sind. Anhand der Daten wird ein jährlicher Bericht über Waldbrände in Europa und den angrenzenden Ländern erstellt.

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Der ELER ist das wichtigste Finanzinstrument der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Er ist neben dem EGFL (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft) eines der beiden Finanzinstrumente der GAP.

EPLR: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum. Ein Dokument zur Planung der Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, das von einem Mitgliedstaat oder einer Region erarbeitet und von der Kommission genehmigt wird.

EU: Europäische Union.

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik.

Maßnahme 226: Beihilfen aus dem ELER für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und die Einführung vorbeugender Aktionen¹.

Maßnahme: Basiselement der Programmverwaltung, das ein Bündel ähnlicher Vorhaben umfasst, die mit einem klar abgesteckten Budget finanziert werden.

Naturkatastrophe: Ein natürlich auftretendes Ereignis biotischer oder abiotischer Art, das erhebliche Störungen bei den Forststrukturen zur Folge hat und im weiteren Verlauf schwere ökologische und wirtschaftliche Schäden im Forstsektor hervorruft.

¹ Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

Schwerpunkt: Ein kohärentes Bündel von Maßnahmen, die spezifische Zielsetzungen haben, welche zu einem oder mehreren der Ziele der Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums beitragen. Im Zeitraum 2007-2013 war Maßnahme 226 Teil von Schwerpunkt 2, dessen Ziel die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft ist.

Vorhaben: Projekt, das auf der Grundlage bestimmter Kriterien ausgewählt und vom Begünstigten durchgeführt wird, einschließlich einer Reihe von Aktionen im Zusammenhang mit den Zielen der Förderung.

Wälder: Flächen von mehr als 0,5 Hektar mit über fünf Meter hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von mehr als 10 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können. Flächen, die vorrangig zu landwirtschaftlichen oder städtischen Zwecken genutzt werden, fallen nicht unter diesen Begriff².

2 Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

I

Die europäischen Wälder sind durch Brände bedroht, die im Allgemeinen durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten des Menschen und durch Naturkatastrophen, einschließlich abiotischer (z. B. Stürme, Dürren, Überschwemmungen, Lawinen usw.) oder biotischer (Schädlinge, Krankheiten) Katastrophen, verursacht werden.

II

Der Hof prüfte, ob die Beihilfen aus dem ELER für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials in durch Naturkatastrophen und Brände geschädigten Wäldern und für die Einführung vorbeugender Aktionen („Maßnahme 226“) gut verwaltet wurden und ob die geplanten Ergebnisse in kostenwirksamer Weise erreicht wurden. Diese Maßnahme war im Programmplanungszeitraum 2007-2013 unter Schwerpunkt 2 vorgesehen, dessen Ziel die nachhaltige Nutzung von Forstflächen zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft in der EU war. Ende 2012 beliefen sich die für Maßnahme 226 programmierten ELER-Fördermittel für den Zeitraum 2007-2013 auf insgesamt 1,55 Milliarden Euro.

III

Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf die Kommission und ausgewählte Mitgliedstaaten (Österreich, Frankreich (Aquitanien), Italien (Basilicata), Spanien (Andalusien) und die Slowakei). Auf diese Mitgliedstaaten entfielen zusammen mehr als 85 % der zum 31.12.2012 gemeldeten Gesamtausgaben. Der größte Teil der Beihilfen (80 %) war für vorbeugende Aktionen, hauptsächlich Brandschutzmaßnahmen, vorgesehen.

IV

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Beihilfen nicht gut genug verwaltet wurden und dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht nachweisen können, dass die geplanten Ergebnisse in kostenwirksamer Weise erreicht wurden.

V

Die vorbeugenden Aktionen waren nicht ausreichend zielgerichtet. Der Hof stellte fest, dass Maßnahme 226 zwar auf Wälder mit hohem oder mittlerem Brandrisiko ausgerichtet ist, es jedoch keine gemeinsame Definition oder Kriterien der EU für die Ermittlung dieser Wälder gibt. Die Auswahlverfahren in den Mitgliedstaaten waren in mehrfacher Hinsicht unzulänglich: Es fehlten explizite Auswahlkriterien und eine wirksame Bewertung der vorgeschlagenen Aktionen, und einige Risikobereiche wurden vernachlässigt. Die Umweltziele wurden in der Auswahlphase nicht hinreichend priorisiert und während der Durchführung zuweilen nicht beachtet.

VI

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass einige Aktionen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Maßnahme nicht angemessen waren. Auch wenn viele der geprüften kofinanzierten Aktionen aufgrund ihres Inhalts (Waldbrandschutzstreifen, Durchforstung, Rodung usw.) generell zu den Zielen der Beihilfen beitrugen, stellte der Hof fest, dass einige Fälle nicht mit Naturkatastrophen oder Bränden in Zusammenhang standen und dass die Aktionen vielmehr durch andere wirtschaftliche oder ökologische Ziele begründet waren. Bei einigen Arten durchgeführter Vorhaben konnten entscheidende Beihilfenvoraussetzungen aufgrund fehlender Unterlagen nicht überprüft werden. Der Hof stellte ferner fest, dass in einigen Fällen Forststraßen der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder dienten und der besondere Nutzen für die Brandverhütung nicht nachgewiesen war. Die hohe Dichte der angelegten Straßen könnte auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben.

VII

Die Kostenwirksamkeit der finanzierten Aktionen war nicht ausreichend sichergestellt. Der Hof ermittelte Fälle, in denen die Höchstsätze für öffentliche Beihilfen häufig ohne Begründung geändert wurden, die Standardkosten für ähnliche Aktionen in einer Region deutlich über denen in einer anderen Region lagen und manuellen Arbeiten Vorrang vor dem Einsatz von Maschinen gegeben wurde, was zu höheren Kosten führte. In einigen Fällen bestand zudem das Risiko zu hoher öffentlicher Beihilfen, wenn bereits abgeschlossene Projekte ausgewählt wurden, wenn Begünstigte in der Lage waren, ihre Vorhaben selbst zu finanzieren, und wenn die Beihilfen für landwirtschaftliche Parzellen bestimmt waren.

VIII

Überdies ermöglichten die bestehenden Überwachungsinstrumente der Kommission und den Mitgliedstaaten keine sachgerechte Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme. Insbesondere waren die im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen festgelegten Leistungsindikatoren unzureichend, und die verfügbaren Evaluierungen waren von begrenztem Nutzen. Es war nicht möglich, Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der vorbeugenden Aktionen zu ziehen, da diese nicht gemessen worden war. Die festgestellten Mängel werden wahrscheinlich im Zeitraum 2014-2020 weiterbestehen, denn mit den neuen vorgeschlagenen Überwachungsinstrumenten wurde der Rahmen für die Überwachung dieser speziellen Beihilfen nicht verbessert.

IX

Angesichts der vorstehenden Schlussfolgerungen und unter Berücksichtigung dessen, dass die geprüften Beihilfen im Programmplanungszeitraum 2014-2020 beibehalten werden, spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

- Die Mitgliedstaaten sollten
 - a) die vorbeugenden Aktionen anhand expliziter, an den Bedarf angepasster Kriterien und nach einem gründlichen und dokumentierten Bewertungsverfahren auswählen;
 - b) die umweltschützende Wirkung der Beihilfen verstärken, indem die Aktionen in den ökologisch wertvollsten Wäldern, wie den als Natura-2000-Gebiete ausgewiesenen Waldgebieten, Vorrang erhalten;
 - c) sicherstellen, dass nur mit Naturkatastrophen oder Bränden zusammenhängende Aktionen gefördert werden;
 - d) ein Kontrollsystem einrichten, mit dem die Einhaltung der Bedingungen, unter denen Beihilfen gewährt werden, wirksam überprüft und die Aufbewahrung geeigneter Dokumente oder Informationen sichergestellt werden kann;
 - e) mehr Gewicht auf ökologische Erwägungen im Zusammenhang mit den unterstützten Aktionen legen, insbesondere durch die Einführung geeigneter Sicherungen, durch die negative Auswirkungen auf die Umwelt verhindert werden;

- f) sicherstellen, dass die für die geförderten Aktionen festgelegten Standardkosten angemessen sind;
 - g) die Höchstsätze für die Beihilfen sowie jegliche Änderungen dieser Höchstsätze anhand der Kosten begründen, die den Begünstigten normalerweise entstehen;
 - h) die Begünstigten verpflichten, dass sie ihren Bedarf an Unterstützung im Rahmen der Maßnahme 226 eindeutig nachweisen;
 - i) über die Auswirkungen der durchgeführten Aktionen im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl von Bränden oder Naturkatastrophen und des geschädigten Gebiets Bericht erstatten.
- Die Kommission sollte
- a) im Zuge der Genehmigung der EPLR der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2020 überprüfen, ob der Bedarf an vorbeugenden Aktionen in den Waldgebieten, für die Beihilfen aus öffentlichen Mitteln erwogen werden, in geeigneter Form beschrieben und begründet ist;
 - b) gemeinsame Basiskriterien festlegen, um die Waldgebiete nach niedrigem, mittlerem und hohem Brandrisiko einzustufen zu können;
 - c) überprüfen, ob die Mitgliedstaaten ein geeignetes Kontrollsystem eingerichtet haben;
 - d) die Anforderungen an die im Rahmen der Maßnahme 226 zu unterstützenden Aktionen präzisieren, um sicherzustellen, dass sie einen signifikanten Beitrag zur Verhütung von Bränden und Naturkatastrophen leisten, insbesondere, wenn sie Teil einer gewinnbringenden Wirtschaftstätigkeit sind und als solche auch im Rahmen von Schwerpunkt 1 finanziert werden könnten;
 - e) ihre Überwachung der Maßnahme verbessern, damit die Mitgliedstaaten sie in Übereinstimmung mit den spezifisch festgelegten Zielen umsetzen.

Die Schutzfunktion der Wälder

01

Die Wälder und anderen bewaldeten Flächen in der EU bedecken eine Fläche von insgesamt etwa 180 Millionen Hektar, was rund 42,4 % der gesamten Landfläche der EU ausmacht und die für landwirtschaftliche Zwecke genutzte Fläche (174 Millionen Hektar) übersteigt³. Wälder sind multifunktional – sie dienen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zwecken. Die sozio-ökonomische Bedeutung von Wäldern ist hoch: Die Holzherzeugung und -verarbeitung trägt zur Entwicklung des ländlichen Raums bei und schafft Millionen von Arbeitsplätzen, häufig in mittleren und kleinen Unternehmen in ländlichen Gebieten⁴.

02

Seit mehreren Jahrzehnten wird den ökologischen Funktionen des Waldes zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt, vor allem im Hinblick auf den Schutz der Artenvielfalt und in jüngerer Zeit auch im Kontext des Klimawandels. Wälder haben eine wichtige Schutzfunktion⁵:

- a) *Wälder schützen Siedlungen und Verkehrswege.* Viele Berggebiete Europas wären unbewohnbar ohne Wälder, die Straßen und Schienenwege, Anbaugebiete und ganze Siedlungen vor Schäden oder Zerstörung durch Erdbeben, Muren, Steinschläge und Lawinen schützen.
- b) *Wälder schützen Böden.* Wälder spielen eine wichtige Rolle für die Landschaftspflege und die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Sie verhindern Bodenerosion und Wüstenbildung, vor allem in Berg- und semiariden Gebieten, indem sie Wasserabfluss und Windgeschwindigkeit begrenzen.
- c) *Wälder regulieren die Wasserversorgung.* Wälder spielen insofern eine wichtige Rolle, als sie Wasser speichern, reinigen und an Oberflächenwasserkörper und Grundwasserschichten abgeben. Ihre Reinigungsfunktion beinhaltet auch das Aufspalten oder Binden von Luftschadstoffen aus Niederschlagswasser.
- d) *Wälder erhalten die biologische Vielfalt.* Wälder in Europa sind ein wichtiger Teil des Naturhaushalts Europas und beheimaten die meisten Wirbeltiere des europäischen Kontinents. Tausende von Insekten- und Wirbellosenarten und ebenso viele Pflanzenarten sind vorwiegend auf Waldhabitate beschränkt.
- e) *Wälder als Kohlenstoffsenken.* Aufgrund ihrer Fähigkeit, CO₂ aus der Atmosphäre aufzunehmen und in Biomasse und Boden zu speichern, sind Wälder ein wichtiger Teil des globalen Kohlenstoffkreislaufs.

- 3 „Agriculture, forestry and fishery statistics“ (Statistiken zu Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei), Eurostat Pocketbooks, 2013. Sofern nicht anders angegeben, bezieht sich der Begriff „Wald“ in diesem Sonderbericht auch auf andere bewaldete Flächen.
- 4 COM(2013) 659 final vom 20.9.2013 „Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor“.
- 5 KOM(2010) 66 endgültig vom 1.3.2010 „Grünbuch - Waldschutz und Waldinformation in der EU: Vorbereitung der Wälder auf den Klimawandel“.

Brände und Naturkatastrophen

03

Die europäischen Wälder sind durch Brände bedroht, die im Allgemeinen durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten des Menschen und durch Naturkatastrophen, einschließlich abiotischer (z. B. Stürme, Dürren, Überschwemmungen, Lawinen usw.) oder biotischer (Schädlinge, Krankheiten) Katastrophen, verursacht werden.

Brände

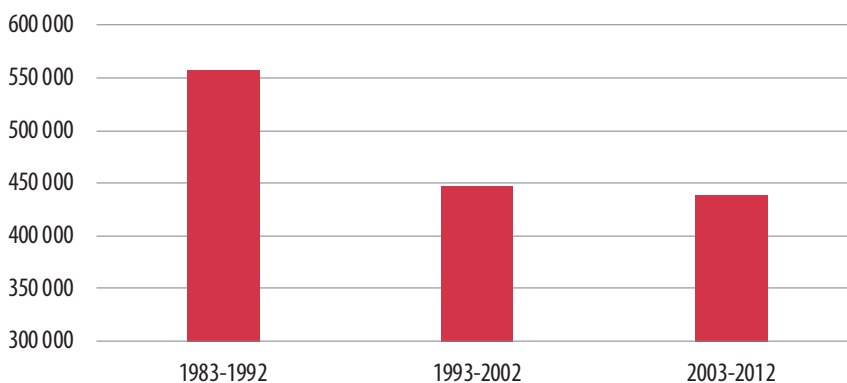
04

Im Zeitraum 1983-2012 wurden in der EU durch Brände jährlich im Durchschnitt 480 000 ha⁶ Waldfläche zerstört. Die durchschnittliche Brandfläche war im Zeitraum 1983-1992 deutlich höher als in den folgenden Jahrzehnten, wobei die Verbesserung der Instrumente der Mitgliedstaaten zur Waldbrandbekämpfung eine wichtige Rolle spielte (siehe **Abbildung 1**)⁷.

- 6 EFFIS-Statistik zu Brandflächen für den Zeitraum 1980-2012. Der Durchschnittswert basiert auf Angaben aus 20 Mitgliedstaaten der EU. Keine Angaben verfügbar für BE, DK, IE, LU, MT, NL und UK.
- 7 Gemeinsamer Bericht der GFS und der Generaldirektion Umwelt „Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012“ (Waldbrände in Europa, Nahost und Nordafrika 2012). Die gemeldeten statistischen Daten gelten für 19 Mitgliedstaaten. Die Daten beziehen sich für die südlichen Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Portugal) auf den Zeitraum 1980-2012. Für alle übrigen Mitgliedstaaten (Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Zypern, Lettland, Ungarn, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Finnland und Schweden) beziehen sich die Daten auf den Zeitraum 1990-2012.

Abbildung 1

Durchschnittliche Brandfläche (ha) pro Jahr zwischen 1983 und 2012



Quelle: Gemeinsamer Bericht der GFS und der Generaldirektion Umwelt „Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012“.

05

Über 95 % dieser Brände waren durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten des Menschen verursacht (beispielsweise Brände in Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Praktiken wie Verbrennen von Stroh oder Sträuchern, Verbrennen von Forstabfällen oder Erneuerung von Weideflächen, Zigaretten). Etwa 85 % der gesamten durch Waldbrände zerstörten Fläche befindet sich im Mittelmeerraum und in Portugal. Durch Waldbrände wurden in den Jahren 2003 und 2005 in Portugal, 2007 in Griechenland und 2006 in Spanien riesige Flächen zerstört. Bei schwer geschädigten Waldgebieten bildet die Wiederherstellung des früheren Zustands eine große Herausforderung, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Artenvielfalt. Die Umweltauswirkungen von Waldbränden beschränken sich nicht auf den Verlust der biologischen Vielfalt und Schäden an Ökosystemen. Sie führen auch zu Emissionen von Partikeln und Gasen (darunter CO₂) in die Atmosphäre, zum Austreten von Mineralstoffen, zur Zerstörung der organischen Bodenschicht und zu Veränderungen der Wasserinfiltrationsrate in den Boden, wodurch Brandflächen der Gefahr von Erosion, Bodenverlust und Erdbeben ausgesetzt sind. Wiederholt auftretende Waldbrände können in Verbindung mit Dürren auch zu Desertifikation führen⁸.

Andere Arten von Katastrophen

06

Im Zeitraum zwischen 1950 und 2009 wurden die größten Schäden in Europa durch Stürme verursacht. Bei über 50 % aller abiotischen Arten von Forstschäden handelte es sich um Sturm- schäden⁹. Die verheerendsten Stürme der jüngeren Vergangenheit traten in den Jahren 1999, 2005, 2007 und 2009 auf. Die Orkane des Jahres 1999 („Lothar“ und „Martin“) verursachten in

Frankreich und Mitteleuropa mit einer beschädigten Holzmenge von fast 200 Millionen m³ die katastrophalsten Schäden. Im Januar 2005 tobte der Orkan „Gudrun“ durch Südschweden und verwüstete eine Holzmenge von 66 Millionen m³ (dies entsprach in etwa der Jahresholzernte Schwedens). Im Januar 2007 richtete der Orkan „Kyrill“ weitreichende Schäden in Mitteleuropa an, darunter einen Verlust von 45 Millionen m³ an stehendem Holz (davon 16 Millionen m³ in Deutschland). Im Januar 2009 fällte der Orkan „Klaus“ ganze Waldflure in Frankreich (37 Millionen m³, vor allem Strandkiefer), Spanien und Italien¹⁰. Abgesehen von ihren negativen Umweltauswirkungen haben derartige Stürme auch soziale (Todesfälle) und wirtschaftliche Konsequenzen (gesunkene Holzpreise) aufgrund der gewaltigen Mengen Sturmholz, die auf den Markt gebracht werden¹¹.

07

Weite Teile Europas sind von häufiger auftretenden, schwereren Dürreperioden betroffen, die zu Wasserknappheit und einem erhöhten Druck auf die Wasserressourcen führen. Andererseits traten in den letzten Jahren mehrere große Hochwasserkatastrophen in Europa auf. Diese Katastrophen schädigen ebenfalls die Wälder, wenn auch in weniger starkem Ausmaß als Brände, Stürme und biotische Umweltfaktoren wie Insekten (z. B. Borkenkäfer), Krankheiten oder wildlebende Tiere und unkontrollierte Beweidung¹².

- 8 EUA-Bericht Nr. 3/2008 „European forests - ecosystem conditions and sustainable use“ (Rahmenbedingungen für Waldökosysteme und deren nachhaltige Nutzung), S. 51.
- 9 KOM(2010) 66 endgültig, S. 14; Technischer Bericht der EUA Nr. 13/2010 „Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe“ (Darstellung der Auswirkungen natürlicher Gefahren und technischer Unfälle in Europa), S. 25.
- 10 Technischer Bericht der EUA Nr. 13/2010 „Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe“ (Darstellung der Auswirkungen natürlicher Gefahren und technischer Unfälle in Europa), S. 33-40. EFI-Bericht vom Workshop STORMS „Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration“ (Politische Maßnahmen zur Minderung und Behebung von Sturmschäden), 1. Juli 2010, Brüssel, S. 20.
- 11 KOM(2010) 66 endgültig, S. 14.
- 12 Technischer Bericht der EUA Nr. 3/2008 „European forests - ecosystem conditions and sustainable use“ (Rahmenbedingungen für Waldökosysteme und deren nachhaltige Nutzung), S. 53-54: Im Jahr 2005 in Schweden: Schäden auf etwa 2 900 000 Hektar, hauptsächlich an jungen Waldkiefern (*Pinus sylvestris*), verursacht durch äsende Elche (*Alces alces*); und Italien: Schäden auf knapp 500 000 Hektar in Süditalien durch extensive Viehbeweidung.
- 13 Verordnung (EWG) Nr. 3529/86 des Rates vom 17. November 1986 über den Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände (ABl. L 326 vom 21.11.1986, S. 5) und Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zum Schutze des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände (ABl. L 217 vom 31.7.1992, S. 3).
- 14 Artikel 30 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 80).

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums: ein Schlüsselinstrument zum Schutz der Wälder in der EU

08

Die EU hat langjährige Erfahrung mit Maßnahmen, die zum Schutz des Waldes beitragen, insbesondere im Hinblick auf die Verhütung von Bränden. Im Zeitraum 1986 bis 2002 kamen den Wäldern in der EU spezifische Verordnungen zum Schutz des Waldes gegen Brände¹³ zugute, und seit dem Jahr 2000 ist der Schutz des Waldes Teil der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums¹⁴.

09

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013 hatte drei Hauptziele¹⁵; diese sollten durch eine Reihe von Maßnahmen erreicht werden, die zu jedem Ziel unter einem „thematischen Schwerpunkt“ zusammengefasst waren, für den finanzielle Unterstützung aus dem ELER bereitgestellt wurde¹⁶:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Schwerpunkt 1);
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Schwerpunkt 2);
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Schwerpunkt 3).

10

Im Zeitraum 2007-2013 fiel eine spezifisch forstwirtschaftliche Maßnahme (Maßnahme 122: „Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder“) unter Schwerpunkt 1¹⁷; mehrere andere fielen unter Schwerpunkt 2¹⁸.

Zur Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellte Fördermittel für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und die Einführung vorbeugender Aktionen (Maßnahme 226)

11

Im Zeitraum 2007-2013 wurden Beihilfen aus dem ELER für die Wiederherstellung von durch Naturkatastrophen und Brände geschädigten Wäldern sowie für die Einführung vorbeugender Aktionen im Rahmen der Maßnahme 226 „Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen“ unter Schwerpunkt 2 bereitgestellt. Diese Maßnahme wurde in 58 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR) aufgenommen, die von 16 Mitgliedstaaten ausgearbeitet wurden¹⁹.

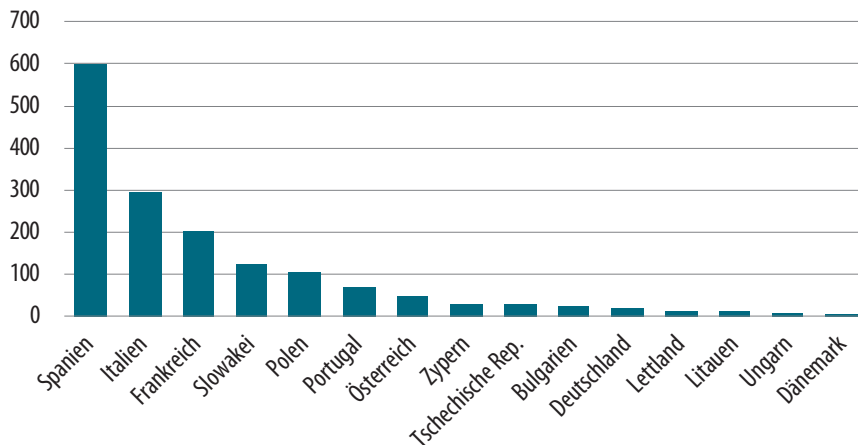
12

Ende 2012 beliefen sich die ELER-Fördermittel, die für Aktionen im Rahmen der Maßnahme 226 geplant waren, auf insgesamt rund 1,55 Milliarden Euro. Die Mittel aus dem ELER stellen einen Teil der gesamten öffentlichen Beihilfen dar, die Empfänger von der zuständigen nationalen Verwaltung erhalten. Der ELER-Kofinanzierungssatz wird in jedem EPLR festgelegt. Die öffentlichen Beihilfen können insgesamt bis zu 100 % der den Begünstigten der Maßnahme entstehenden förderfähigen Kosten abdecken.

- Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates.
- Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Zusammenfassung von Maßnahmen zu Schwerpunkten aufgehoben. In diesem Zeitraum muss jede aus dem ELER finanzierte Maßnahme so programmiert werden, dass sie zum Erreichen einer oder mehrerer der folgenden sechs „Prioritäten der Union“ beiträgt (Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487)):
 - Förderung von Wissenstransfer und Innovation;
 - Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft;
 - Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements;
 - Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme;
 - Förderung der Ressourceneffizienz und Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft;
 - soziale Inklusion, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung.
- Diese Maßnahme ist Gegenstand des Sonderberichts Nr. 8/2013 des Hofes „Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gewährte Beihilfen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder“ (<http://eca.europa.eu>).
- Forstwirtschaftliche Maßnahmen unter Schwerpunkt 2: 221 – Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen; 222 – Ersteinrichtung von Agrarforstsystemen auf landwirtschaftlichen Flächen; 223 – Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen; 224 – Zahlungen im Rahmen von Natura 2000; 225 – Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen; 226 – Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen; 227 – Nichtproduktive Investitionen.
- BG, CZ, DK, DE(5), EL, ES(17), FR(3), IT(20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT(3), SK.

Abbildung 2

Geplante ELER-Fördermittel im Rahmen der Maßnahme 226 für den Zeitraum 2007-2013 (Millionen Euro)



Quelle: EU-Kommission.

20 Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006.

13

Die im Rahmen der Maßnahme getätigten Zahlungen aus dem ELER beliefen sich zum 31.12.2012 auf rund 860 Millionen Euro. Der größte Teil der Fördermittel (80 %) war für vorbeugende Aktionen, hauptsächlich Brandschutzmaßnahmen, bestimmt (siehe **Anhang I** für Einzelheiten zu den Mittelzuweisungen für Maßnahme 226).

14

Öffentliche finanzielle Unterstützung wird sowohl für private als auch für staatliche Wälder bereitgestellt, da in den EU-Verordnungen für Maßnahme 226 keine Eigentumsformen ausgeschlossen werden. Zur Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellte Fördermittel für vorbeugende

Brandschutzaktionen können nur für Wälder gewährt werden, die von den Mitgliedstaaten gemäß ihren Waldschutzplänen als Wälder mit einem hohen oder mittleren Waldbrandrisiko eingestuft wurden, und können die Schaffung von Schutzanlagen (z. B. Waldwege, Forststraßen, Wasserentnahmestellen, unbestockte Flächen und Waldbrandschutzstreifen), vorbeugende Waldbaumaßnahmen (z. B. Vegetationskontrolle, Auslichten und Diversifizierung der Vegetationsstruktur) und Schaffung bzw. Verbesserung von ortsfesten Waldbrandüberwachungseinrichtungen abdecken²⁰. Im Fall von Waldbrandschutzstreifen können die förderfähigen Kosten neben den Anlegungskosten auch die Unterhaltungskosten für das betreffende Gebiet umfassen.

15

Für sonstige vorbeugende Aktionen sowie für Aktionen zum Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials, das durch eine Naturkatastrophe oder einen Brand beschädigt wurde, ist in den EU-Verordnungen festgelegt, dass diese mit der Katastrophe in Zusammenhang stehen müssen, d. h. mit dem Auftreten oder dem Risiko des Auftretens einer Naturkatastrophe oder eines Brands verbunden sein müssen. Die Verordnungen sehen jedoch keine spezifischen Förderfähigkeitsbedingungen wie beispielsweise ein Mindestrisiko vor.

16

Die für den „Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und die Einführung vorbeugender Aktionen“ bestimmten Fördermittel zur Entwicklung des ländlichen Raums unterliegen der gemeinsamen Mittelverwaltung durch Kommission und Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten konzipieren Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) auf nationaler oder regionaler Ebene und führen die EPLR nach Genehmigung durch die Kommission durch. Es wurde ein „gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen“ eingerichtet, der auf gemeinsamen Indikatoren, jährlichen Berichten der Mitgliedstaaten über die Umsetzung sowie unterschiedlichen Arten von Bewertungen basiert.

17

Das Hauptziel der Prüfung bestand darin, zu beurteilen, ob die ELER-Fördermaßnahme für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und die Einführung vorbeugender Aktionen gut verwaltet wurde und ob die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass die gesteckten Ziele der Beihilfen in kostenwirksamer Weise erreicht wurden.

18

Die Prüfung war in erster Linie auf folgende Fragen ausgerichtet:

- a) Waren die Fördermittel in angemessener Weise auf den Bedarf hinsichtlich der Verhütung des Risikos von Naturkatastrophen und Waldbränden ausgerichtet?
- b) Waren die finanzierten Vorhaben im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Maßnahme angemessen?
- c) Waren die finanzierten Vorhaben kostenwirksam?
- d) Sind die Überwachungsinstrumente geeignet, um die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme zu beurteilen?

19

Die Prüfung fand sowohl auf der Ebene der Kommission als auch auf der Ebene ausgewählter Mitgliedstaaten statt. Auf Kommissionsebene betraf die Prüfung die Konzeption der Maßnahme und ihre Verwaltung durch die Kommission, einschließlich der Genehmigung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten EPLR und der Überwachung der Durchführung der Maßnahme. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten umfasste die Prüfung Besuche in Österreich, Frankreich (Aquitanien), Italien (Basilicata), der Slowakei und Spanien (Andalusien). Auf diese Mitgliedstaaten entfielen zusammen mehr als 85 % der zum 31.12.2012 insgesamt geltend gemachten Ausgaben im Rahmen der Maßnahme 226.

20

Zur Prüfung gehörten eine Durchsicht der EPLR, der nationalen oder regionalen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren sowie Gespräche mit den zuständigen Verwaltungsbehörden in den besuchten Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wurden 68 der im Rahmen der Maßnahme 226 geförderten Vorhaben geprüft, davon 45 vor Ort, um die Auswirkungen der verschiedenen Arten förderfähiger Aktionen, die in den betreffenden Waldgebieten durchgeführt wurden, zu bewerten (siehe **Anhang II** für Einzelheiten).

Teil I – Die vorbeugenden Aktionen waren nicht ausreichend zielgerichtet

21

Eine angemessene Ausrichtung der vorbeugenden Aktionen²¹ erfordert, dass

- die Kommission einen Überblick über die Risiken von Naturkatastrophen und Waldbränden hat, wenn sie die von den Mitgliedstaaten eingereichten EPLR bewertet;
- der Auswahlprozess auf der Ebene der Mitgliedstaaten an den in den EPLR ermittelten Bedarf angepasst ist;
- sich folglich Förder- und Risikobereiche decken.

Die Kommission verfügte bei der Genehmigung der EPLR nicht über einen vollständigen Überblick über den Bedarf

Keine gemeinsame Definition für brandgefährdete Wälder

22

Die Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 des Rates zum Schutze des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände enthielt bis zu ihrer Aufhebung im Jahr 2001 Kriterien für die Einstufung von Wäldern als Gebiete mit geringem, mittlerem und hohem Waldbrandrisiko. Nach Maßgabe der Verordnung mussten die Mitgliedstaaten Verzeichnisse der nach Waldbrandrisiko eingestuften Gebiete erstellen und der Kommission zur Genehmigung übermitteln²². Die Entscheidung der Kommission zu den Verzeichnissen über die Waldgebiete mit hohem oder mittlerem Waldbrandrisiko in Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien

und Portugal²³ wurde seit 2001 nicht aktualisiert. Die Mitgliedstaaten, die der Union im Jahr 2004 und danach beitraten, sind darin infolgedessen nicht berücksichtigt.

23

Nach Auslaufen der genannten Verordnung war in Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegt, dass die vorbeugenden Brandschutzaktionen Wälder betreffen müssen, die von den Mitgliedstaaten gemäß ihren Waldschutzplänen als Wälder mit hohem oder mittlerem Brandrisiko eingestuft wurden²⁴.

24

In Ermangelung gemeinsamer Kriterien für die Bewertung des Brandrisikos nehmen die Mitgliedstaaten ihre Brandrisikoanalysen anhand eigener Methoden vor. Daher kommen in der EU für die Einstufung der Waldgebiete als Wälder mit mittlerem oder hohem Brandrisiko unterschiedliche Kriterien zur Anwendung.

25

Das europäische Waldbrand-Informationssystem (EFFIS) ist eine von der Kommission eingerichtete Datenbank mit Informationen, die für die Überwachung des Auftretens und der Auswirkungen von Waldbränden auf EU-Ebene von Belang sind²⁵. Anhand der Daten wird ein jährlicher Bericht über Waldbrände in Europa und den angrenzenden Ländern erstellt²⁶. Sie werden jedoch nicht verwendet, um die Brandrisikoanalysen der Mitgliedstaaten bei der Genehmigung der EPLR zu bewerten. Die Kommission veröffentlicht keine speziellen Leitlinien²⁷ zur Einstufung des Brandrisikos, um bewährte Verfahrensweisen zu fördern und die Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der Brandrisikoanalysen der Mitgliedstaaten sicherzustellen.

21 Der Schwerpunkt in diesem Teil liegt auf vorbeugenden Aktionen, bei denen eine angemessene Ausrichtung entscheidend für ihre Wirksamkeit ist. Sie machen etwa 80 % der finanzierten Aktionen aus.

22 Gemäß Artikel 2 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 dürfen nur Gebiete in Portugal, Spanien, Griechenland und bestimmte französische und italienische Regionen, in denen das permanente oder saisonale Waldbrandrisiko eine große Gefahr für das ökologische Gleichgewicht und die Sicherheit von Personen und Sachen darstellt oder der Verödung der ländlichen Gebiete Vorschub leistet, als Gebiete mit hohem Waldbrandrisiko eingestuft werden. Sonstige Gebiete können als Gebiete mit hohem Waldbrandrisiko anerkannt werden, wenn der Mitgliedstaat einen begründeten Antrag vorlegt. Als Gebiete mit mittlerem Waldbrandrisiko dürfen Gebiete eingestuft werden, in denen das Waldbrandrisiko zwar nicht permanent oder saisonal vorhanden ist, die forstlichen Ökosysteme aber dennoch erheblich gefährden kann.

23 Entscheidung Nr. 1619/1993/EWG der Kommission vom 24. Juni 1993: Zu diesem Zeitpunkt (EU-12) waren 60 Millionen Hektar Wald – 42 % der damaligen gesamten Waldfläche – als Gebiete mit Waldbrandrisiko eingestuft worden, hauptsächlich im Mittelmeerraum.

24 Diese Anforderung hat sich für den Zeitraum 2014-2020 nicht geändert (siehe Artikel 24 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013).

25 Informationen zum Brandrisiko in den Wäldern der EU werden auf der Grundlage von Datensätzen im EFFIS wie meteorologisches Waldbrandrisiko, Vorkommen von Waldbränden, Umfang der Brandflächen und von den Ländern vorgelegten Datensätzen zu Brandereignissen ausgearbeitet, die durch sonstige Zusatzinformationen zum Umfang der Waldressourcen wie Waldkarten der Gemeinsamen Forschungsstelle oder die Europäische Bodenbedeckungsdatenbank Corine ergänzt werden. Bis zu 22 europäische Länder legen jährlich Daten auf freiwilliger Basis vor, da es seit 2006 keine Verordnung der EU gibt, mit der die Vorlage dieser Daten zu einer Verpflichtung erhoben wird (seit dem Auslaufen der Forest-Focus-Verordnung (EG) Nr. 2152/2003).

26 Gemeinsamer Bericht der GFS und der Generaldirektion Umwelt.

26

Am Beispiel der Slowakei zeigen sich die möglichen Diskrepanzen, die bei der Verwendung der im EFFIS abrufbaren Daten festgestellt werden können. Gemäß dem nationalen System für die Einstufung von Waldgebieten nach dem Brandrisiko sind 1,8 Millionen ha von insgesamt 2 Millionen ha forstwirtschaftlicher Fläche in der Slowakei als Gebiete mit mittlerem oder hohem Waldbrandrisiko eingestuft. Weder die historischen Zahlen zu Waldbränden noch die EFFIS-Datenbank (siehe **Abbildung 3**) belegen jedoch einen derart hohen Prozentsatz an Wäldern mit mittlerem und hohem Waldbrandrisiko in diesem Land. Die slowakischen Behörden legten den Prüfern des Hofes weder Angaben zu ihrer Einstufungsmethode noch zu den Kriterien vor, die für die Einstufung der Waldgebiete nach Waldbrandrisikostufen verwendet werden.

Die Kommission verfügt nicht über umfassende Informationen über sonstige Naturkatastrophen, von denen Wälder betroffen sind

27

Die Prüfung ergab, dass die Kommission nicht über umfassende Informationen zur historischen Entwicklung des Auftretens von Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen (mit Ausnahme von Bränden) verfügt. Der Kommission liegen keine Analysen zum Ausmaß der Schäden an Waldgebieten vor, die durch andere abiotische (z. B. Dürren, Stürme oder Lawinen) oder biotische Katastrophen (Schädlinge und Krankheiten) verursacht wurden.

28

In ihrer Mitteilung „Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor“²⁸ erkennt die Kommission folgende strategische Orientierungshilfen an: a) Einrichtung eines europäischen „Waldinformationssystems“ durch Sammlung harmonisierter europaweiter Informationen und Integration verschiedener „Informationssysteme (z. B. EFFIS) und Datenplattformen“; b) die Notwendigkeit, die „EU-Waldinformationen“ untereinander abzustimmen; c) die Notwendigkeit, „Waldinformationen und Überwachungsergebnisse“ zu verbessern, vergleichbar zu machen und untereinander auszutauschen, sowie die Notwendigkeit, „Module z. B. zu Wäldern und natürlichen Störungen wie Bränden und Schädlingen“ zu entwickeln.

29

Die Kommission verfügt nicht über umfassende Informationen über die anderen Arten von Naturkatastrophen, von denen Wälder betroffen sind, und hat daher bei der Bewertung der Pläne zur Maßnahme 226, die in den EPLR der Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, keinen vollständigen Überblick über den Bedarf an Katastrophenverhütung.

Mängel beim Auswahlprozess auf der Ebene der Mitgliedstaaten

30

Die Verwaltungsbehörden sollten (unter Berücksichtigung der in den Ziffern 1 und 2 beschriebenen Mehrfachfunktionen von Wäldern) Prioritäten für Aktionen in den wertvollsten Waldgebieten festlegen, für die zuvor erhebliche potenzielle Risiken ermittelt wurden. Dies sollte sich im Auswahlverfahren widerspiegeln.

„Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012“ (Waldbrände in Europa, Nahost und Nordafrika 2012).

- 27 Der Rat forderte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen über die Prävention von Waldbränden in der Europäischen Union (3010. Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ am 26. April 2010) auf, „Waldbrände in die Liste der Probleme aufzunehmen, denen sie bei ihren laufenden Arbeiten über den Austausch bewährter Praktiken und zur Ausarbeitung von Leitlinien für die Risikoabschätzung und -kartierung sowie von Leitlinien zu Mindeststandards für eine risikospezifische Katastrophenverhütung Vorrang einräumen wird“. Das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen über Leitlinien zur Risikobewertung und Risikokartierung (21.12.2010) betrifft nicht speziell Brände und enthält keine Forderungen nach besonderen Risikokriterien, Benchmarks oder Standards. Die Kommission hebt die bestehenden Mängel bei den Methoden hervor und erklärt, ein Katalog empfohlener Methoden und Standards für Risikoabschätzungen werde für eine künftige Fassung der Leitlinien ausgearbeitet.

- 28 COM(2013) 659 final.

Mangel an wirksamen Auswahlverfahren ...

31

In Italien (Basilicata) wurden die für die Durchführung der Maßnahme zur Verfügung stehenden Mittel zunächst unter den Gemeindeverbänden im Verhältnis zur Anzahl der Waldarbeiter aufgeteilt, die in den Mitgliedsgemeinden jedes Verbands beschäftigt werden sollten. Nach der Aufteilung der Mittel reichten die Verbände Vorhaben und Beihilfeanträge entsprechend den Mitteln ein, die jedem von ihnen bereits zugewiesen worden waren. Die Vorhaben und Beihilfeanträge durchliefen anschließend ein förmliches Auswahl- und Einstufungsverfahren, das jedoch keine praktischen Auswirkungen hatte, da alle Anträge mit einer Bestätigung der bereits zugewiesenen Beihilfebeträge angenommen wurden.

32

Ferner gab es im Hinblick auf die Auswahl der einzelnen geförderten Waldgebiete keine Unterlagen, in denen die Gründe für die getroffenen Entscheidungen dargelegt würden oder auf besondere Risikostufen oder sonstige vorrangige technische Ziele verwiesen würde (beispielsweise geplante Arbeiten mit konkreten Fristen in einem kommunalen Waldbewirtschaftungsplan, Notwendigkeit, bereits in anderen kommunalen Wäldern durchgeführte Vorhaben umzusetzen oder abzuschließen).

33

In Spanien (Andalusien) wurden für Maßnahme 226 mehrere Auswahlkriterien festgelegt. Ein Auswahlverfahren wurde im Fall wettbewerbsorientierter Aufforderungen zur Einreichung von Investitionsvorschlägen durchgeführt und dokumentiert. Bei Aktionen, die direkt von den regionalen Behörden gefördert wurden (auf diese

entfielen mehr als drei Viertel der Ausgaben), wurden dagegen keine Kriterien zur Priorisierung der Aktionen auf der Grundlage einer speziellen Risikoanalyse festgelegt, und das Auswahlverfahren wurde auch nicht dokumentiert.

34

Österreich hat ein Unterstützungssystem für die Forstwirtschaft eingerichtet. Das in den Zuständigkeitsbereich eines Bezirksforstamts fallende Gebiet wird unter Forstberatern aufgeteilt, die für den direkten Kontakt zu Waldbesitzern und Forstverwaltern zuständig sind. Die Berater entscheiden, ob die von den Forstverwaltern vorgeschlagenen forstwirtschaftlichen Aktionen unterstützt werden können. Diese Entscheidung basiert weder auf expliziten Auswahlkriterien noch auf einer schriftlichen Bewertung der vorgeschlagenen forstwirtschaftlichen Aktion (Bewertung der technischen Spezifikationen, Wichtigkeit, Dringlichkeit, Auswirkungen auf die Umwelt usw.).

... oder Auswahlkriterien, durch die ökologische Erfordernisse nicht priorisiert werden

35

Aktionen in den ökologisch wertvollsten Waldgebieten der EU, wie den Natura-2000-Standorten, wurde nicht immer Vorrang eingeräumt²⁹ (siehe **Kasten 1**). Es wird geschätzt, dass das Natura-2000-Netz der Waldgebiete etwa 20 % des gesamten Waldgebiets der EU ausmacht³⁰. Ziel des Natura-2000-Netzes ist es, das langfristige Überleben der wertvollsten und am stärksten bedrohten Arten und Lebensräume Europas sicherzustellen³¹.

- 29 Außer in Andalusien bei den Beihilfen, die auf der Grundlage wettbewerbsorientierter Aufforderungen zur Einreichung von Investitionsvorschlägen bereitgestellt wurden.
- 30 EUA-Bericht Nr. 5/2012 „Protected areas in Europe – an overview“ (Schutzgebiete in Europa – ein Überblick), S. 70-79. Die terrestrische Komponente des Netzes Natura 2000 (768 000 km²) – von der 46 % zum Natura-2000-Waldgebiet gehören – nimmt ca. 17,9 % der Landfläche der EU-27 ein. Die Waldfläche in der EU-27 umfasst insgesamt etwa 1,8 Millionen km².
- 31 Es besteht aus besonderen Schutzgebieten (SAC), die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Habitat-Richtlinie ausgewiesen werden, und umfasst auch Schutzgebiete (SPA), die sie im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie ausweisen. Natura 2000 ist kein System strikter Naturreservate, in denen jedwede menschliche Tätigkeit untersagt ist. Natürlich umfasst das Netz auch einige Naturreservate, doch wird sich der größte Teil der Flächen auch weiterhin in Privatbesitz befinden und der Schwerpunkt darauf liegen, dass die künftige Bewirtschaftung nachhaltig ist.

Priorisierung ökologischer Erfordernisse auf mitgliedstaatlicher Ebene

Obwohl ein beträchtlicher Prozentsatz der slowakischen Wälder als geschützt (einschließlich Natura 2000) und daher von hohem ökologischem Wert eingestuft ist, wurden diese Wälder beim Auswahlverfahren nicht priorisiert. Dadurch wurden die potenziellen ökologischen Auswirkungen der Maßnahme 226 eingeschränkt.

In Frankreich (Aquitanien) wurden Wiederherstellungsmaßnahmen darauf ausgerichtet, nach einem Sturm für eine möglichst große Waldfläche Unterstützung bereitzustellen. Dabei wurden Wälder von größerem ökologischem Wert nicht vorrangig behandelt. Ferner blieben die ökologischen Aspekte des Abtransports von Holz, der Rodung und der Wiederherstellung geschädigter Gebiete in den regionalen Regelungen völlig unberücksichtigt³². Beispielsweise waren keine Umweltstudien in sensiblen Gebieten auf Projektebene vorgeschrieben, und bestimmte Vorhaben, die sich auf den Bodenschutz auswirken, wie das Abräumen großer Bereiche durch Planierarbeiten, waren nicht untersagt.

32 Im Gegensatz zur Region Aquitanien stellte die Region Lothringen, die ebenfalls Investitionen zur Wiederherstellung des beim Sturm von 1999 beschädigten Waldbestands finanzierte, Regeln zur Berücksichtigung ökologischer Aspekte auf.

Die Zuweisung der Fördermittel entsprach nicht den festgestellten Risiken und Erfordernissen

36

Die Finanzmittel sollten an die ermittelten Risiken angepasst und auf die Gebiete mit dem größten Bedarf ausgerichtet werden.

In der Slowakei und Österreich entsprach die Förderung nicht den festgestellten Risiken, ...

37

In der Slowakei wurde die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Maßnahme 226 nicht in Abhängigkeit von den wichtigsten potenziellen Waldschädigungsfaktoren bereitgestellt. Obwohl beispielsweise Windkatastrophen die wichtigsten Waldschädigungsfaktoren in diesem Land darstellten (80 %), gefolgt von Schäden durch Schnee (12 %) und Dürren mit Hitzewellen (7 %)³³, wurde der größte Anteil der öffentlichen Beihilfen im

Rahmen der Maßnahme 226 für Waldbrandverhütungsmaßnahmen verwendet (61 %), und zwar hauptsächlich zur Finanzierung des Baus und der Instandhaltung von Forststraßen, die primär zur wirtschaftlichen Nutzung der Wälder dienen. Der besondere Bezug zur Brandverhütung wurde dabei nicht begründet.

38

In Österreich hat die laufende Bewertung des Forstschutzrisikos durch die österreichischen Behörden trotz des Bestehens ausführlicher Waldentwicklungspläne und Gefahrenzonenpläne nur eine geringe Rolle bei der Ausrichtung der Beihilfen gespielt. Es gab keine eindeutige Korrelation zwischen dem Forstschutzgrundrisiko und den Haushaltsausgaben. Beispielsweise wurden dem Bundesland Salzburg, dessen 376 000 ha große Waldfläche auf einer sehr niedrigen bis mittleren Stufe der Risikokala rangiert, geringfügig mehr Mittel als Kärnten zugewiesen, das mit 584 000 ha Wald auf der Skala im mittleren bis sehr hohen Bereich liegt.

33 Laut dem Jahresbericht 2012 über das Auftreten schädlicher Faktoren in Wäldern und der Prognose für das Folgejahr, herausgegeben vom nationalen slowakischen Forstzentrum.

... in Italien (Basilicata) und Spanien (Andalusien) wurden die Mittel dagegen hauptsächlich für staatliche Wälder zur Unterstützung arbeitsintensiver Tätigkeiten bereitgestellt

39

Bei der Prüfung wurden eine unverhältnismäßig hohe Zuweisung von Fördermitteln an bestimmte staatliche Stellen (regionale oder kommunale Behörden) für Vorhaben in staatlichen Wäldern und ferner eine Konzentration von Mitteln auf kostspielige arbeitsintensive Tätigkeiten festgestellt.

40

In Italien (Basilicata) wurde Maßnahme 226 ausschließlich für kommunale Wälder angewendet, die lediglich 30 % der gesamten Waldfläche der Region ausmachen. Die Tatsache, dass sich ein Waldgebiet in kommunalem Besitz befindet, bedeutet nicht, dass dieses Gebiet ein größeres Waldbrandrisiko aufweist. Im Jahr 2012 nahm das von Waldbrand betroffene Waldgebiet in der Region Basilicata gegenüber 2011 um 93 % und gegenüber dem Zeitraum 2009-2011 um 231 % zu. Diese Brände ereigneten sich meistens in Wäldern in Privatbesitz. Die Unterstützung wurde auf kommunale Wälder begrenzt, um die Beschäftigung der Forstarbeiter sicherzustellen, die jedes Jahr für Saisonarbeiten in kommunalen Wäldern eingestellt werden (siehe Ziffer 31).

41

In Spanien (Andalusien) befinden sich mehr als 70 % der Wälder in privater Hand, die Ausgaben im Rahmen der Maßnahme waren für staatliche Wälder jedoch dreimal höher als für private. Weder das EPLR noch die Ex-ante-Bewertung enthielten Informationen, die die ungleiche Verteilung der Finanzmittel gerechtfertigt hätten, wohingegen nach Erklärung der spanischen Behörden die mangelnde Rentabilität der privaten Fortwirtschaft auf einen Bedarf an öffentlicher Unterstützung hindeutet.

42

Ferner waren in derselben Region im Fall der wettbewerbsorientierten Aufforderungen zur Einreichung von Investitionsvorschlägen im Jahr 2008 die im Rahmen der Maßnahme 226 gewährten öffentlichen Beihilfen für die Rodung von Büschen und Sträuchern sechsmal höher als die Mittel, die insgesamt in der Region für andere spezifische Maßnahmen zum Brandschutz bereitgestellt wurden, wie die Einrichtung und Unterhaltung von Waldbrandschutzstreifen oder von Wasserentnahmestellen. Die Rodung von Büschen und Sträuchern leistet zwar einen positiven Beitrag zur Verhinderung der Brandausbreitung, ist jedoch eine kostspielige, arbeitsintensive Tätigkeit. Die spanischen Behörden haben eingeräumt, dass Rodung und Durchforstung in vielen Gebieten durchgeführt wurden, in denen kontrolliertes Abbrennen ökonomisch und ökologisch sinnvoll gewesen wäre. Sie begründeten ihre Entscheidung mit dem Mangel an qualifiziertem Personal und dem Bestehen rechtlicher (für das Abbrennen ist die Einholung ausführlicher Verwaltungsbeschlüsse erforderlich) und sozialer Hindernisse, planen jedoch, künftig verstärkt auf kontrolliertes Abbrennen zu setzen.

Teil II – Einige der Aktionen waren im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Maßnahme nicht angemessen

Die geprüften Aktionen waren so geartet, dass sie generell zu den Zielen von Maßnahme 226 beitrugen, allerdings ...

43

Beihilfen im Rahmen der Maßnahme 226 durften nur für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials in Wäldern, die durch Naturkatastrophen und Brände geschädigt wurden, und für die Einführung vorbeugender Aktionen gewährt werden. Aufgrund ihres Inhalts (Waldbrand-schutzstreifen, Durchforstung, Rodung usw.) trugen viele der während der Prüfung betrachteten kofinanzier-ten Aktionen generell zu den Zielen der Förderung bei. Einige Projekte waren aufgrund ihres hohen Schutz-charakters besonders relevant (siehe **Kasten 2**).

... wurden einige nicht mit Naturkatastrophen zusammenhängende forstwirtschaftliche Aktionen gefördert

Bekämpfung von Schädlingen und Krankheiten

44

Wiederaufbau und vorbeugende Aktionen im Rahmen der Maßnahme 226 sollten mit Katastrophen in Zusammen-hang stehen, d. h., sie sollten mit dem Auftreten oder dem Risiko einer Naturkatastrophe verbunden sein. Schäden durch Insekten/Schädlinge oder Krankheiten als solche gelten nicht als Naturkatastrophe³⁴. Aus diesem Grund sollten mit normaler Schädlingsbekämpfung zusammen-hängende Aktionen nicht für eine För-derung infrage kommen, es sei denn, der Befall ist die Folge einer Naturka-tastrophe. In Spanien (Andalusien) und der Slowakei wurden vorbeugende Aktionen zur Schädlingsbekämp-fung im Rahmen der Maßnahme 226 unterstützt, obwohl sie nicht mit einer Naturkatastrophe zusammenhingen. Sie wurden als förderfähig betrachtet, da es bereits einen Schädlingsbefall in dem Gebiet gab. Angesichts des begrenzten Ausmaßes des Befalls ließ sich das Bestehen der Gefahr einer Naturkatastrophe jedoch nicht begründen.

34 Im Bericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung von März 2009 zur Umsetzung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 heißt es, Aktionen im Zusammenhang mit der Schädlingsbekämpfung könnten jedoch als förderfähig im Rahmen der Maßnahme gelten, wenn sie mit einer Naturkatastrophe, z. B. Windbruch, Überschwem-mungen oder Waldbränden, verbunden sind.

Beispiel für ein vorbildliches Verfahren (Projekte von hohem ökologischem Wert)

In Österreich wurden mehrere Projekte finanziert, um Lawinen in Wäldern mit Schutzstatus durch die Quer-fällung von Bäumen zu verhindern, was auch wesentlich zum Schutz von Wasserquellen beiträgt, die nahe gelegene kommunale Wassersysteme speisen.

Von anderen Maßnahmen übertragene Aktionen

45

In Österreich wurden alle ursprünglich im Rahmen der Maßnahmen 224 „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000“ und 225 „Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen“ eingeleiteten Aktionen tatsächlich im Rahmen der Maßnahme 226 finanziert. Die Maßnahmen 224 und 225 betreffen jedoch Aktionen, deren Ziel die Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktionen von Waldgebieten und -beständen ist und die nicht mit der Katastrophenprävention verbunden sind, wohingegen Maßnahme 226 ausschließlich eine Unterstützung im Zusammenhang mit Katastrophen vorsieht. Einige ursprünglich im Rahmen der Maßnahme 122 eingereichte Aufforstungsprojekte, deren Ziel die „Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder“ ist, wurden ebenfalls später im Rahmen der Maßnahme 226 genehmigt, ohne klaren Verweis darauf, wie sie mit Naturkatastrophen zusammenhängen.

Erhöhung der Anzahl der Baumarten

46

Im Rahmen der Maßnahme 226 wurden in Andalusien Aktionen gefördert, deren Ziel es war, die Ökosysteme bewaldeter Gebiete zu erhalten und zu verbessern. Erreicht werden sollte dies durch Erhöhung der Anzahl der Baumarten in einem bestimmten Gebiet, das weder von einer Verschlechterung noch von einem Verlust des Baumbestands infolge einer Naturkatastrophe oder eines Brandes betroffen war. Das primäre Ziel dieser Aktionen war daher in Andalusien nicht mit dem Ziel der Maßnahme 226 verbunden.

Infrastrukturen, die lange nach dem Auftreten der Naturkatastrophe errichtet wurden

47

Die Nassholzlagerung ist ein Verfahren, das zur Sicherung der Qualität des Holzes nach dem Schlag beiträgt und somit den Verkaufspreis optimiert. Einrichtungen zur Holzlagerung wurden in Österreich unterstützt, um dem Borkenkäferbefall in von Naturkatastrophen (Stürmen) betroffenen Gebieten mit Kiefernbewuchs vorzubeugen. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass solche Einrichtungen, die lange nach dem Auftreten der Katastrophe gebaut worden waren, tatsächlich für die Lagerung von Buchenholz genutzt wurden, das nur in geringem Maße von Borkenkäfern befallen wird.

Wichtige Beihilfenvoraussetzungen für einige Arten von durchgeführten Vorhaben konnten nicht überprüft werden

48

In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten als allgemeinen Kontrollgrundsatz ein Kontrollsystem einrichten, das gewährleistet, dass alle erforderlichen Kontrollen durchgeführt werden, um zuverlässig feststellen zu können, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe eingehalten werden. Artikel 33 Absatz 2 dieser Verordnung sieht vor, dass ein ausreichender Prüfpfad vorhanden sein muss.

49

Bei der Prüfung des Hofes wurden die in **Kasten 3** dargestellten Systemmängel ermittelt. Aufgrund dieser Mängel war es nicht möglich, die Einhaltung der Bedingungen zu überprüfen, unter denen die Unterstützung gewährt wurde, da Unterlagen oder Informationen zum Nachweis der wichtigsten Beihilfenvoraussetzungen fehlten.

Es wurden Beihilfen für Forststraßen gewährt, bei denen der besondere Nutzen für die Waldbrandverhütung nicht nachgewiesen war, ...

50

Im Rahmen der Maßnahme 226 wurden der Bau und die Instandhaltung von Forststraßen und -wegen in Frankreich (Aquitanien), Österreich, der Slowakei und Spanien (Andalusien) gefördert, die für den Abtransport von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (Korkrinde) aus produktiven privaten Wäldern genutzt wurden (siehe **Kasten 4**).

51

Der Bau und die Instandhaltung von Forststraßen, die hauptsächlich für den Abtransport von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen genutzt werden, ist nicht Zweck der Maßnahme 226. Für diese Vorhaben sieht der ELER eine angemessene Förderung unter Schwerpunkt 1 (Maßnahmen 122 und 125) vor, dessen Ziel die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstwirtschaft ist. Forststraßen sind zwar für die Bekämpfung von Waldbränden notwendig, es sollte jedoch vermieden werden, mit Maßnahme 226 Projekte zu unterstützen, die hauptsächlich wirtschaftliche Ziele haben und mit denen kein besonderer Nutzen für die Prävention von Bränden verbunden ist. Mehrere geprüfte Projekte (fünf der acht geprüften Projekte, zu denen Straßen in Privatwäldern gehören) enthielten keine Begründung für den Nutzen im Hinblick auf die Brandschutzziele, um sicherzustellen, dass die Beihilfen einen wirksamen Beitrag zu Umweltzielen leisten.

Kasten 3

Beispiele für unzureichende Informationen oder Unterlagen im Zusammenhang mit der Gewährung von Beihilfen im Rahmen der Maßnahme 226

In Aquitanien (Frankreich) bestand eine wichtige Beihilfenvoraussetzung, die bei allen Beihilfeanträgen überprüft werden musste, in der Einhaltung der von den regionalen Behörden festgelegten Mindestschadenschwelle (mindestens 40 %). Die Prüfung zeigte, dass es kein Verwaltungsinformationssystem gab, um die von den Stürmen des Jahres 1999 betroffenen Waldbestände und den Umfang des Schadens zu ermitteln. Daher war es nicht möglich, die Korrektheit der Angaben der Antragsteller zu überprüfen.

In der Slowakei waren die Unterlagen in den Akten des öffentlichen Vergabeverfahrens unvollständig, da nur das erfolgreiche Angebot in den Akten des Begünstigten aufbewahrt wurde, nicht jedoch die anderen Angebote. Dadurch gingen Nachweise hinsichtlich der wirksamen Bewertung der Angebote verloren.

Beispiel für die wirtschaftliche Nutzung von Forststraßen, die im Rahmen der Maßnahme 226 gefördert wurden (Aquitainen, Frankreich)



52

In Österreich beispielsweise ging es bei einem Projekt um den Bau einer Forststraße, die den Zugang zu 25 ha Wald ermöglicht. Der Hauptzweck des Projekts bestand darin, den Wald für die Holzbringung durch die Eigentümer zu öffnen. Zu den in den Projektakten vorgebrachten Argumenten gehörten die Mobilisierung von Holzreserven, die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Holznutzung und die Belieferung der örtlichen Sägewerke.

... und ohne angemessene Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse sind negative Nebenwirkungen für die Umwelt möglich

53

Die Bedingungen für die Förderung des Baus und der Instandhaltung von Forststraßen im Rahmen der Maßnahme 226 sollten deutlich herausgestellt

werden, damit ein wirksamer Beitrag der Beihilfen zu Umweltzielen gewährleistet ist. In den Verordnungen der EU waren keine Mindestanforderungen festgelegt, wie eine Begrenzung des Zugangs, eine Dichte, die den Schutz der Ökosysteme nicht gefährdet oder eine verbindliche Zertifizierung von Projekten durch örtliche Feuerwehren, um einen angemessenen Umweltschutz sicherzustellen. In der Durchführbarkeitsstudie zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Waldsterbens in der Europäischen Union, einem für die GD Umwelt im Dezember 2007 erstellten technischen Bericht, heißt es, der Bau von Straßen könne zum Forstschutz beitragen, aber auch das Gegenteil bewirken. Der Studie zufolge ermöglichen Netze von Forststraßen den Zugang zu Waldbränden und unterstützen daher die Bekämpfung von Waldbränden. Andererseits können Forststraßen zu einer erhöhten Zersplitterung von Wäldern beitragen, Funktionen des Ökosystems destabilisieren und infolgedessen zu einer stärkeren Anfälligkeit führen.

54

In der Slowakei sah das von der Kommission genehmigte EPLR für Forststraßen, die unter die im Rahmen der Maßnahme 226 finanzierten Vorhaben fallen, eine optimale Dichte von 20-25 m/ha vor. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass tatsächlich eine unverhältnismäßig hohe Dichte von Forststraßen unterstützt wurde, die sich negativ auf den ökologischen Zustand der betroffenen Wälder auswirken kann. Beispielsweise beantragte ein privater Begünstigter im Jahr 2008 vier Projekte im Zusammenhang mit dem Bau neuer Forststraßen in seinem Forstbetrieb³⁵. Vor der Infrastrukturinvestition wiesen die Forststraßen in seinem Forstbetrieb eine geringe Länge auf. Infolge der Investition wurden etwa 40 km neue Forststraßen gebaut, was zu einer Forststraßendichte von 36 m/ha führte. Dies liegt über der optimalen Dichte von 20-25 m/ha, die im EPLR angegeben war. Ein anderer Begünstigter baute in seinem 24,96 ha großen Forstbetrieb Forststraßen mit einer Länge von 3 619 m; dies ergab eine Forststraßendichte von 145 m/ha, die im Vergleich zum Durchschnitt in der Slowakei (etwa 10,6 m/ha) oder zur optimalen Dichte von 20-25 m/ha im EPLR sehr hoch ist.

Teil III – Die Kostenwirksamkeit der finanzierten Aktionen war nicht ausreichend sichergestellt

Die Plausibilität der Kosten wurde nicht immer nachgewiesen

55

Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hinsichtlich der Kontrollverfahren sieht vor, dass bei den Verwaltungskontrollen der Anträge auf Fördermittel die Plausibilität der veranschlagten Kosten überprüft wird, die mit einem geeigneten Bewertungssystem bewertet werden sollte, wie beispielsweise Referenzkosten, Vergleich verschiedener Angebote oder Bewertung durch einen Bewertungsausschuss.

56

Mängel bei den in Österreich, der Slowakei und Italien (Basilicata) eingerichteten Verfahren beeinträchtigten die Plausibilität der Kosten der geförderten Aktionen (siehe **Kasten 5**).

35 Der gesamte Wald ist als Gebiet mit hohem Waldbrandrisiko eingestuft.

Beispiele für eine unzureichende Begründung der Standardkosten

Beispiel 1

In Österreich wurden die Art der Interventionen und die Höchstsätze (feste Höchstbeträge oder Bauschätze (Pauschalbeträge) je ha oder Baum) jährlich festgelegt. Es gab jedoch keine Begründung oder erkennbare Logik für die Festlegung bestimmter Höchstsätze, die von einem Jahr zum anderen erheblich verändert wurden:

Aufforstung nach Naturkatastrophen

In Kärnten war der Höchstsatz für die Aufforstung von Laubwald (>75 % Laubbäume) im Jahr 2008 ursprünglich auf 1 800 Euro/ha festgelegt worden, ab 2009 wurde er jedoch auf 2 500 Euro/ha erhöht. 2010 belief sich die Aufforstungsbeihilfe auf bis zu 6 000 Euro/ha.

Durchforstung

Ebenfalls in Kärnten wurde der Höchstsatz für die Durchforstung von 300 Euro/ha im Jahr 2008 auf 400 Euro/ha im Jahr 2009 erhöht sowie bei Pauschalzahlungen für Schutzwälder von 420 Euro/ha auf 560 Euro/ha angehoben.

In Niederösterreich lag der Fördersatz für die Durchforstung zwischen 2007 und 2009 bei 350 Euro/ha. 2010 wurde er auf einen Höchstbetrag von 750 Euro/ha (sofern durch Rechnungen belegt) bzw. von 500 Euro/ha (bei Pauschalzahlungen) angehoben. Beide Beträge wurden ab 2011 wieder auf 350 Euro/ha gesenkt.

Beispiel 2

Die Standardkosten in der Region Basilicata waren für die gleichen oder ähnliche vorbeugende Aktionen deutlich höher als in anderen benachbarten italienischen Regionen, wie nachstehend dargestellt.

Manuelle Rodungsarbeiten

Die Standardkosten manueller Rodungsarbeiten für die Anlage 1,2 Meter breiter Wege in der Region Basilicata lagen bei 7,81 Euro pro Meter; die Standardkosten einer vergleichbaren Tätigkeit – Anlage eines 1 Meter breiten Wegs auf jeglichem Gelände – lagen dagegen in der Region Apulien bei nur 3,58 Euro pro Meter.

Instandsetzung von Wirtschaftswegen

Bei der Instandsetzung von Wirtschaftswegen betrug die Standardarbeitszeit in der Region Basilicata 35 Minuten pro Meter, und die Standardkosten lagen bei 6,89 Euro pro Meter. Für eine ähnliche Tätigkeit in Apulien lag die Standardarbeitszeit bei neun Minuten (einschließlich drei Minuten mit einem Trimmer), und die Standardkosten betragen 2,15 Euro pro Meter. Die Kosten einer ähnlichen Tätigkeit in der Region Kampanien beliefen sich auf 2,77 Euro pro Meter.

57

In der Region Basilicata hätten die Tätigkeiten durch den stärkeren Einsatz von Maschinen (wie in anderen Regionen) statt Arbeitskräften sparsamer und wirtschaftlicher durchgeführt werden können. Durch den stärkeren Einsatz manueller Arbeit waren die Standardkosten in der Region Basilicata in mehreren Fällen deutlich höher als die Kosten gleicher oder ähnlicher Tätigkeiten in anderen Regionen (siehe **Kasten 6**).

58

In der Slowakei unterliegen alle Projekte den Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe, die die Wirtschaftlichkeit der Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen sollten. Die Prüfer stellten fest, dass keinerlei Bewertung der Plausibilität der von den Begünstigten geltend gemachten Investitionskosten vorgenommen wurde, obwohl die Projekte zu 100 % mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Die einzige förmliche Kontrolle bestand darin, zu überprüfen, dass die vom Antragsteller geltend gemachten Ausgaben nicht über dem für das öffentliche Vergabeverfahren festgelegten Grenzwert lagen.

Kasten 6 Beispiel für eine kostspielige Tätigkeit aufgrund des Einsatzes manueller Arbeit

Instandhaltung von Forststraßen

Die Gesamtkosten für die Instandhaltung von 7 253,82 Meter Forststraßen in der Region Basilicata beliefen sich auf 337 665,32 Euro³⁶ bei Standardkosten von 46,55 Euro pro Meter.

Für eine ähnliche Forststraße von gleicher Länge in der Toskana würden die Instandhaltungsarbeiten bei Einsatz sowohl manueller als auch mechanischer Mittel lediglich 37 828,67 Euro kosten, da die Standardkosten in dieser Region bei 5,21 Euro pro Meter liegen.

³⁶ 46,55 Euro pro Meter.

59

In Andalusien wurden einige Aktionen, die etwa 13,5 % des gesamten vertraglich vereinbarten Preises für die Durchführung der Forstarbeiten in einem Projekt im Zusammenhang mit staatlichen Wäldern ausmachten, nicht durchgeführt. Andere Aktionen waren dagegen vom Auftragnehmer zu einem deutlich höheren Preis als im technischen Entwurf geplant ausgeführt worden. Da die gesamten genehmigten Kosten des Projekts nicht überschritten wurden, hatte der Begünstigte weder die nicht erfolgte Ausführung bestimmter Aktionen

noch die erhöhten Kosten anderer Aktionen begründen müssen.

60

In Frankreich müssen Begünstigte bei bestimmten Wiederherstellungs- und Instandhaltungsarbeiten lediglich ein Angebot mit ihrem Antrag vorlegen. Durch die Vorlage mehrerer Angebote könnte sichergestellt werden, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot ausgewählt wird.

Spezifische Fälle, in denen das Risiko überhöhter öffentlicher Beihilfen bestand

61

Die Gewährung von Fördermitteln in Fällen, in denen der Bedarf des Empfängers nicht eindeutig nachgewiesen ist (Mitnahmeeffekt), untergräbt die Wirtschaftlichkeit dieser Förderung.

62

In Österreich wurden bereits abgeschlossene Projekte im Rahmen der Maßnahme finanziert. Die nationalen Durchführungsbestimmungen (Sonderrichtlinie) traten Anfang 2008 in Kraft und daher erfolgten die ersten Bewilligungen erst im April 2008. Potenzielle Begünstigte erhielten jedoch die Möglichkeit und wurden sogar dazu angehalten, ab Januar 2007 Beihilfeanträge einzureichen und die Projekte auf eigenes Risiko durchzuführen. Insgesamt wurden im Jahr 2007 3 671 Beihilfeanträge eingereicht, von denen mindestens 444 Projekte vor dem Zeitpunkt der Bewilligung abgeschlossen wurden. Was die ab 2008 eingereichten Anträge betrifft, so wurden mindestens 147 Projekte vor der Bewilligung durchgeführt, obwohl die seit 2008 in Kraft befindliche Sonderrichtlinie vorsah, dass projektbezogene Kosten für Projekte im Rahmen der Maßnahme 226 erst ab dem Datum der Beihilfeentscheidung förderfähig sind. In diesen Fällen ist aufgrund der anfänglichen Entscheidungen der Begünstigten, die Projekte ohne die Beihilfe durchzuführen, deren Bedarf an öffentlicher Unterstützung zweifelhaft.

63

In der Slowakei bestätigten zwei der geprüften Begünstigten, die Beihilfen für den Bau von Forststraßen erhalten hatten, während der Prüfung vor Ort, sie hätten die Aktionen auch ohne die öffentlichen Fördermittel durchgeführt.

64

In Spanien kamen vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Flächen (Weidflächen mit Bäumen, Buschweiden und Weideland), die zum Zwecke der Aktivierung von Zahlungsansprüchen als „beihilfefähige Hektarflächen“ gemeldet³⁷ und als solche im spanischen System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen erfasst waren, ebenfalls für die Gewährung forstwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der Maßnahme 226 in Betracht. Einige Begünstigte erhielten Beihilfen für die Rodung von Sträuchern und Büschen im Rahmen der Maßnahme 226 als vorbeugende Aktion gegen Brände, obwohl sie bereits verpflichtet waren, ihre Parzelle als landwirtschaftliche Fläche in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand zu erhalten (d. h. Sträucher und Büsche zu roden).

37 Artikel 34 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16) sieht vor, dass eine Stützung bei Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je beihilfefähige Hektarfläche gewährt wird. Eine „beihilfefähige Hektarfläche“ wird in demselben Artikel definiert als eine „landwirtschaftliche Fläche des Betriebs (...) oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird“.

Teil IV – Die Überwachungsinstrumente ermöglichen es der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht, die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme sachgerecht zu bewerten

65

Um bewerten zu können, ob die Maßnahme 226 wirksam war, müssen geeignete Überwachungs- und Evaluierungsinstrumente verwendet werden, mit denen festgestellt werden kann, welche Verbesserungen zur Maximierung der Wirkung der EU-Unterstützung notwendig sind.

Verfügbare Überwachungsinstrumente

66

Für den Zeitraum 2007-2013 hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen „gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen“ erstellt. Fortschritt, Effizienz und Wirksamkeit der Umsetzung der EPLR im Vergleich zu ihren Zielen werden anhand von Indikatoren für die Ausgangssituation sowie für die finanzielle Abwicklung, die Ergebnisse und die Wirkung der Programme gemessen³⁸.

67

Die Kommission hat Leitlinien erstellt, in denen folgende gemeinsame Outputindikatoren im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahme 226 festgelegt wurden: a) Anzahl der Wiederaufbaumaßnahmen/vorbeugenden Aktionen; b) geförderte Fläche geschädigter Wälder; c) Gesamtinvestitionsvolumen. Neben diesen Outputindikatoren wurde im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen folgender Ergebnisindikator für die Maßnahme 226 festgelegt: Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zur Verbesserung der Biodiversität, der Wasser- und Bodenqualität und zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen haben.

Mit den Indikatoren lässt sich das Erreichen der Ziele nicht angemessen erfassen

68

Obwohl die meisten finanzierten Aktionen präventiver Art sind, war der hierfür festgelegte Outputindikator (Anzahl der vorbeugenden Aktionen) unzulänglich. Der als „geförderte Fläche geschädigter Wälder“ definierte Outputindikator bezieht sich lediglich auf tatsächlich durch Katastrophen geschädigten Wald. Dieser Indikator ist daher nur für die Wiederaufbaumaßnahmen relevant.

69

Im Hinblick auf den Ergebnisindikator zur Verbesserung der Biodiversität, der Wasser- und Bodenqualität sowie der Abschwächung des Klimawandels wurde bei der Prüfung festgestellt, dass keine der besuchten Verwaltungsbehörden in der Lage war, das Ergebnis der einzelnen Aktionen dem einen oder anderen Aspekt des Indikators zuzuordnen; einige meldeten dieselbe Gesamtfläche als das für jeden Aspekt des Indikators erreichte Ergebnis.

38 Artikel 80 und 81 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

70

Der für den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 festgelegte Ergebnisindikator³⁹ (Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen) stellt keine Verbesserung hinsichtlich der Bewertung der Wirksamkeit der Förderung dar, d. h., die festgestellten Mängel werden voraussichtlich weiterhin bestehen.

Begrenzter Nutzen der Halbzeitbewertungen

71

Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums werden im Hinblick auf ihre Vorbereitung, Durchführung sowie ihren Abschluss bewertet (Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertung). Während mit der Ex-ante-Bewertung die Zuweisung der Haushaltsmittel optimiert und die Qualität der Programmplanung verbessert werden soll, werden bei den Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen der Grad der Inanspruchnahme der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Programmplanung des ELER sowie die sozioökonomischen Auswirkungen der Fondstätigkeit und die Auswirkungen auf die Prioritäten der Union untersucht. Im Zusammenhang mit der Maßnahme 226 beziehen sich die vier im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 festgelegten Bewertungsfragen darauf, inwieweit die geförderten Maßnahmen zu folgenden Zielen beigetragen haben: a) Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials (geschädigte Wälder); b) Erhaltung der Wälder (vorbeugende Aktionen); c) Verstärkung der nachhaltigen Bewirtschaftung forstwirtschaftlicher Flächen; d) Verbesserung der Umwelt.

72

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass im Hinblick auf Maßnahme 226 die Informationen aus den Halbzeitbewertungen uneinheitlich und unvollständig waren. Beispielsweise beantworteten die Bewerber im Fall der Regionen Basilicata und Aquitanien anders als im Fall von Andalusien keine der Fragen. Zu Andalusien wurden zwar alle Fragen beantwortet, die Antworten waren jedoch für eine Bewertung der bei der Durchführung erzielten Fortschritte nicht immer nützlich, da die gleichen Zahlen (Anzahl der Vorhaben und Anzahl ha) sowohl auf die Fragen zur Erhaltung der Wälder als auch auf die Fragen zur nachhaltigen Bewirtschaftung forstwirtschaftlicher Flächen vorgelegt wurden.

Die Wirksamkeit der vorbeugenden Aktionen wurde nicht sachgerecht gemessen

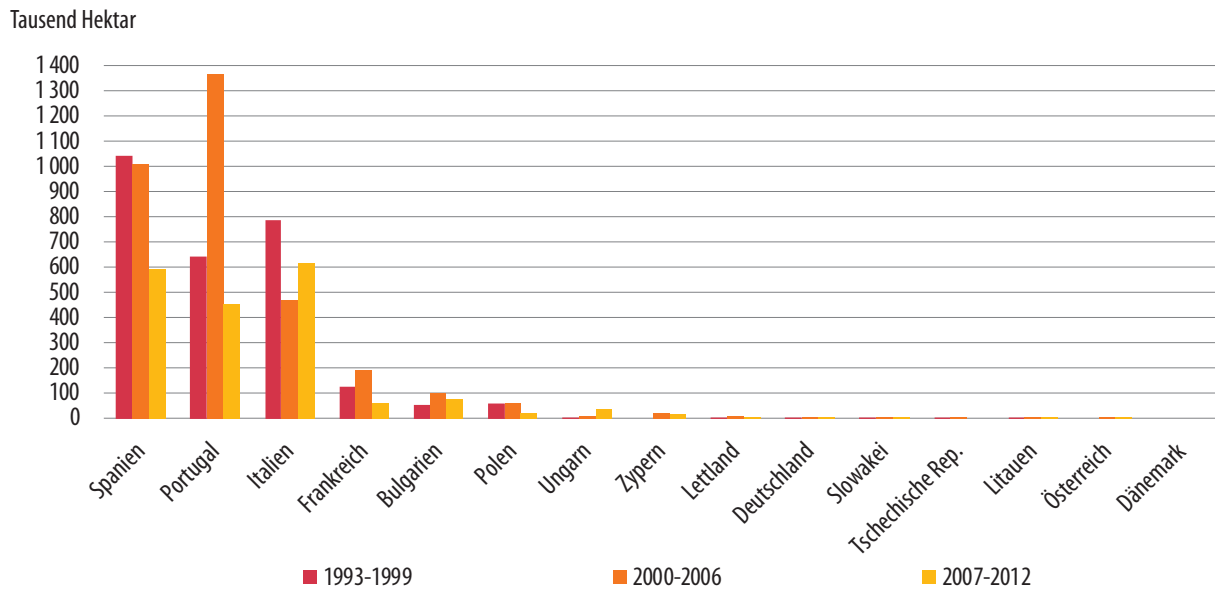
73

Brandschäden konzentrieren sich auf einige Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum. Statistiken auf EU-Ebene zeigen in den letzten Jahren einen leichten Rückgang der gesamten Brandfläche (siehe Ziffer 4). Auf der Ebene der Mitgliedstaaten besteht jedoch nicht der gleiche Trend (siehe **Abbildung 3**).

³⁹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 18).

Abbildung 3

Hektarfläche der durch Brände zerstörten Wälder in Ländern, in denen Beihilfen im Rahmen der Maßnahme 226 gewährt wurden



Quelle: EFFIS.

74

Der Großteil der ELER-Fördermittel im Rahmen der Maßnahme 226 war für die Einführung vorbeugender Aktionen bestimmt, insbesondere für die Verhütung von Waldbränden (siehe **Anhang I**). Obwohl 80 % der EU-Mittel für die Finanzierung präventiver Vorhaben verwendet werden, wird die Wirksamkeit solcher Vorhaben nicht gemessen. Die Kommission verfügt daher nicht über Statistiken, die die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Maßnahme 226 durchgeführten Brandschutzmaßnahmen bestätigen, und hat auch keine geografischen Angaben zu den Gebieten, in denen die geförderten Tätigkeiten durchgeführt wurden, angefordert.

75

Im Zeitraum 2007-2013 zielte die Unterstützung der EU im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme für den ländlichen Raum 226 auf den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials in Wäldern, die durch Naturkatastrophen und Brände geschädigt wurden, sowie auf die Einführung vorbeugender Aktionen ab. Der größte Teil der Unterstützung (80 %) war für vorbeugende Aktionen, hauptsächlich Brandschutzmaßnahmen, vorgesehen. Der Hof prüfte, ob die Beihilfen gut verwaltet wurden und ob die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass die geplanten Ziele mit den Beihilfen kostenwirksam erreicht wurden. Geprüft wurde eine Stichprobe von 68 Aktionen, darunter 45 Aktionen, die vor Ort bei den Endbegünstigten geprüft wurden.

76

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Beihilfen nicht gut genug verwaltet wurden und dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht nachweisen können, dass die geplanten Ergebnisse in kostenwirksamer Weise erreicht wurden.

77

Unter besonderer Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Beihilfen auch im laufenden Programmplanungszeitraum 2014-2020⁴⁰ zur Verfügung stehen, spricht der Hof die nachstehenden Empfehlungen aus.

Die vorbeugenden Aktionen waren nicht ausreichend zielgerichtet

78

Der Hof stellte fest, dass Maßnahme 226 zwar auf Wälder mit hohem oder mittlerem Brandrisiko ausgerichtet ist, es jedoch keine gemeinsame Definition oder Kriterien der EU für die Ermittlung dieser Wälder gibt. Die Auswahlverfahren in den Mitgliedstaaten waren in mehrfacher Hinsicht unzulänglich: Es fehlten explizite Auswahlkriterien und eine wirksame Bewertung der vorgeschlagenen Aktionen, und einige Risikobereiche wurden vernachlässigt. Die Umweltziele wurden in der Auswahlphase nicht hinreichend priorisiert, und bei der Durchführung wurden sie zuweilen nicht beachtet (siehe Ziffern 21-42).

Empfehlung 1

Die Mitgliedstaaten sollten

- die vorbeugenden Aktionen anhand expliziter, an den Bedarf angepasster Kriterien und nach einem gründlichen und dokumentierten Bewertungsverfahren auswählen;
- die umweltschützende Wirkung der Beihilfen verstärken, indem die Aktionen in den ökologisch wertvollsten Wäldern, wie den als Natura-2000-Gebiete ausgewiesenen Waldgebieten, Vorrang erhalten.

Die Kommission sollte

- im Zuge der Genehmigung der EPLR der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2014-2020 überprüfen, ob der Bedarf an vorbeugenden Aktionen in den Waldgebieten, für die Beihilfen aus öffentlichen Mitteln erwogen werden, in geeigneter Form beschrieben und begründet ist;

40 Artikel 24 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- gemeinsame Basiskriterien festlegen, um die Waldgebiete nach niedrigem, mittlerem und hohem Brandrisiko einzustufen zu können.

Es wurde festgestellt, dass einige Aktionen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Maßnahme nicht angemessen waren

79

Auch wenn viele der geprüften kofinanzierten Aktionen aufgrund ihres Inhalts (Waldbrandschutzstreifen, Durchforstung, Rodung usw.) generell zu den Zielen der Beihilfen beitragen, stellte der Hof fest, dass einige Fälle nicht mit Naturkatastrophen oder Bränden in Zusammenhang standen und dass die Aktionen vielmehr durch andere wirtschaftliche oder ökologische Ziele begründet waren. Bei einigen Arten durchgeführter Vorhaben konnten entscheidende Beihilfevoraussetzungen aufgrund fehlender Unterlagen nicht überprüft werden. Der Hof stellte ferner fest, dass in einigen Fällen Forststraßen der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder dienen und der besondere Nutzen für die Brandverhütung nicht nachgewiesen war. Die hohe Dichte der angelegten Straßen könnte auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben (siehe Ziffern 43-54).

Empfehlung 2

Die Mitgliedstaaten sollten

- sicherstellen, dass nur mit Naturkatastrophen oder Bränden zusammenhängende Aktionen gefördert werden;
- ein Kontrollsystem einrichten, mit dem die Einhaltung der Bedingungen, unter denen Beihilfen gewährt werden, wirksam überprüft

und die Aufbewahrung geeigneter Dokumente oder Informationen sichergestellt werden kann;

- mehr Gewicht auf ökologische Erwägungen im Zusammenhang mit den geförderten Aktionen legen, insbesondere durch die Einführung geeigneter Sicherungen, durch die negative Auswirkungen auf die Umwelt verhindert werden.

Die Kommission sollte

- überprüfen, ob die Mitgliedstaaten ein geeignetes Kontrollsystem eingerichtet haben;
- die Anforderungen an die im Rahmen der Maßnahme 226 zu unterstützenden Aktionen präzisieren, um sicherzustellen, dass sie einen signifikanten Beitrag zur Verhütung von Bränden und Naturkatastrophen leisten, insbesondere, wenn sie Teil einer gewinnbringenden Wirtschaftstätigkeit sind und als solche auch im Rahmen von Schwerpunkt 1 finanziert werden könnten.

Die Kostenwirksamkeit der finanzierten Aktionen war nicht ausreichend sichergestellt

80

Was die Kosten der geförderten Aktionen anbelangt, so ermittelte der Hof Fälle, in denen die Höchstsätze für öffentliche Beihilfen häufig ohne Begründung geändert wurden, die Standardkosten für ähnliche Aktionen in einer Region deutlich über denen in einer anderen Region lagen und manuellen Arbeiten Vorrang vor dem Einsatz von Maschinen gegeben wurde, was zu höheren Kosten führte. In einigen Fällen bestand zudem das Risiko zu hoher öffentlicher Beihilfen, wenn bereits abgeschlossene Projekte ausgewählt wurden, wenn Begünstigte in der Lage waren, ihre Vorhaben selbst zu

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

finanzieren, und wenn die Beihilfen für landwirtschaftliche Parzellen bestimmt waren (siehe Ziffern 55-64).

Empfehlung 3

Die Mitgliedstaaten sollten

- sicherstellen, dass die für die geförderten Aktionen festgelegten Standardkosten angemessen sind;
- die Höchstsätze für die Beihilfen sowie jegliche Änderungen dieser Höchstsätze anhand der Kosten begründen, die den Begünstigten normalerweise entstehen;
- die Begünstigten verpflichten, dass sie ihren Bedarf an Unterstützung im Rahmen der Maßnahme 226 eindeutig nachweisen.

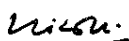
Die Überwachungsinstrumente ermöglichen der Kommission und den Mitgliedstaaten keine sachgerechte Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme

81

Insbesondere waren die im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen festgelegten Leistungsindikatoren unzureichend, und die

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Rasa BUDBERGYTĖ, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 17. Dezember 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

verfügbaren Evaluierungen waren von begrenztem Nutzen. Es war nicht möglich, Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der vorbeugenden Aktionen zu ziehen, da diese nicht gemessen worden war (siehe Ziffern 65-74). Die festgestellten Mängel werden wahrscheinlich im Zeitraum 2014-2020 weiterbestehen, denn mit den neuen vorgeschlagenen Überwachungsinstrumenten wurde der Rahmen für die Überwachung dieser speziellen Beihilfen nicht verbessert.

Empfehlung 4

Die Mitgliedstaaten sollten

- über die Auswirkungen der durchgeführten Aktionen im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl von Bränden oder Naturkatastrophen und des geschädigten Gebiets Bericht erstatten.

Die Kommission sollte

- ihre Überwachung der Maßnahme verbessern, damit die Mitgliedstaaten sie in Übereinstimmung mit den spezifisch festgelegten Zielen umsetzen.

Mittelzuweisungen für Maßnahme 226

(Tausend Euro)

Mitgliedstaaten	Vorgesehene öffentliche Ausgaben im Zeitraum 2007-2013 (erste EPLR)		Ausführung der öffentlichen Ausgaben, Stand: 31.12.2012		Anzahl der geförderten Aktionen		Finanzielle Abwicklung ELER (für NEUE Anträge im Programmplanungszeitraum 2007-2013)		
	ELER-Beitrag M226	Öffentliche Ausgaben insgesamt M226	ELER-Zahlungen	Zahlungen aus öffentlichen Mitteln insgesamt	Prävention	Wiederaufbau	Präventions-Zahlungen	Wiederaufbau-Zahlungen	ELER-Zahlungen insgesamt
Bulgarien	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Tschechische Republik	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dänemark	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Deutschland	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Griechenland	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
Frankreich	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
Zypern	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lettland	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
Österreich	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Poland	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
Slowakei	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
INSGESAMT	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Liste der geprüften Vorhaben

Mitgliedstaat	Vorhaben Nummer	Art des Vorhabens	Interventionsart	Öffentliche Ausgaben insgesamt (Euro)	ELER-Beitrag insgesamt (Euro)	Vor-Ort-Kontrolle
ES	1	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Brandschutzplan	4 464,30	3 348,23	Ja
ES	2	Prävention	Durchforstung, Instandhaltung von Wegen	641 768,30	482 437,85	Ja
ES	3	Wiederaufbau	Rodung, Aufforstung	13 013,61	9 782,18	Ja
ES	4	Wiederaufbau	Rodung, Durchforstung	499 443,40	374 582,55	Ja
ES	5	Wiederaufbau	Durchforstung, Instandhaltung von Wegen	951 688,65	713 766,49	Ja
ES	6	Prävention	Vorbeugende Aktionen	51 488,59	38 871,67	Nein
ES	7	Prävention und Wiederaufbau	Durchforstung, Rodung, Instandhaltung von Forstwegen, Verdichtung	2 262 163,20	1 741 226,39	Nein
ES	8	Prävention und Wiederaufbau	Durchforstung, Rodung, Aufforstung, Bau von Wegen und Instandhaltung	1 038 834,14	784 763,11	Nein
ES	9	Prävention	Durchforstung, Rodung	1 750 955,95	1 313 216,96	Nein
ES	10	Wiederaufbau	Durchforstung, Rodung	60 236,19	45 177,14	Nein
ES	11	Wiederaufbau	Rodung	209 115,15	165 631,35	Nein
ES	12	Prävention	Einrichtung und Instandhaltung von Waldbrandschutzstreifen	278,78	225,00	Nein
ES	13	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Brandschutzplan	34 323,01	33 750,00	Nein
ES	14	Wiederaufbau	Instandhaltung von Forststraßen und -wegen	297 550,92	276 095,98	Nein
ES	15	Prävention und Wiederaufbau	Durchforstung, Rodung und Aufforstung	1 712 450,99	1 314 688,73	Nein
FR	1	Risikoprävention	Säuberung, Aufforstung	5 368,00	9 760,00	Nein
FR	2	Risikoprävention	Zugang	44 791,12	81 438,40	Nein
FR	3	Risikoprävention	Infrastruktur	140 768,62	255 942,96	Ja
FR	4	Behebung von Schäden	Säuberung, Wiederaufbau	113 979,04	207 234,62	Ja
FR	5	Behebung von Schäden	Säuberung, Wiederaufbau	178 750,88	325 001,60	Ja
FR	6	Behebung von Schäden	Wiederaufbau	4 121,85	7 494,28	Ja
FR	7	Behebung von Schäden	Säuberung, Wiederaufbau	11 035,20	20 064,00	Ja
FR	8	Behebung von Schäden	Säuberung, Wiederaufbau	14 331,68	26 057,60	Ja
FR	9	Behebung von Schäden	Säuberung	63 490,90	115 438,00	Nein
FR	10	Behebung von Schäden	Säuberung, Wiederaufbau	34 342,00	62 440,00	Nein
FR	11	Behebung von Schäden	Säuberung, Wiederaufbau	18 182,15	33 058,46	Nein

Mitgliedstaat	Vorhaben Nummer	Art des Vorhabens	Interventionsart	Öffentliche Ausgaben insgesamt (Euro)	ELER-Beitrag insgesamt (Euro)	Vor-Ort-Kontrolle
IT	1	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	1 192 999,59	685 974,76	Ja
IT	2	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	1 034 691,15	594 947,41	Ja
IT	3	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	1 042 459,99	599 414,50	Ja
IT	4	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	816 808,12	469 664,67	Ja
IT	5	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	407 399,34	234 254,62	Ja
IT	6	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	394 524,99	226 851,87	Ja
IT	7	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	405 571,49	233 203,61	Ja
IT	8	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	1 244 483,70	715 578,13	Ja
IT	9	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	625 927,12	359 908,09	Ja
IT	10	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	616 179,62	354 303,28	Ja
IT	11	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	1 378 702,24	792 753,79	Ja
IT	12	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	706 745,31	406 378,55	Ja
IT	13	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	1 002 850,95	576 639,30	Ja
IT	14	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	900 440,30	517 753,17	Ja
IT	15	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	998 533,36	574 156,68	Ja
IT	16	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	499 266,68	287 078,34	Ja
IT	17	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege	608 695,65	350 000,00	Ja
IT	18	Prävention	Waldbrandschutzstreifen, Wege, Rodung	583 960,24	335 777,14	Ja
AT	1	Wiederaufbau	Rodung von Wald nach Katastrophe	33 800,00	16 413,00	Ja
AT	2	Prävention	Durchforstung	5 840,00	3 041,00	Ja
AT	3	Wiederaufbau	Anpflanzung	9 001,00	4 371,00	Ja
AT	4	Natura 2000	Ökologisch wertvolle Bäume	5 080,00	2 646,00	Ja
AT	5	Prävention	Querfällung, Seilbringung (Seilung)	29 029,00	15 118,00	Ja
AT	6	Wiederaufbau	Seilbringung (Seilung)	17 058,00	8 283,00	Ja
AT	7	Wiederaufbau	Seilbringung (Seilung)	18 500,00	9 008,00	Ja
AT	8	Wiederaufbau	Seilbringung (Seilung)	115 883,00	56 273,00	Ja
AT	9	Prävention	Seilbringung (Seilung), Vorbereitung, Anpflanzung, Durchforstung	123 698,00	61 994,00	Ja

Mitgliedstaat	Vorhaben Nummer	Art des Vorhabens	Interventionsart	Öffentliche Ausgaben insgesamt (Euro)	ELER-Beitrag insgesamt (Euro)	Vor-Ort-Kontrolle
AT	10	Prävention	Seilbringung (Seilung), Vorbereitung, Anpflanzung, Durchforstung	98 538,00	48 250,00	Ja
AT	11	Prävention	Eindämmung von Borkenkäferbefall	684 810,00	333 434,00	Nein
AT	12	Prävention	Forststraße	142 415,00	69 342,00	Nein
AT	13	Prävention	Wiederherstellung von Schutzwald, Verhütung von Lawinen, Seilbringung (Seilung), Anpflanzung usw.	128 062,00	62 250,00	Nein
SK	1	Prävention	Infrastruktur, Forststraße, Wasserspeicher, Überwachung	503 619,00	402 895,00	Ja
SK	2	Prävention	Infrastruktur, Forststraße	404 885,00	222 687,00	Ja
SK	3	Prävention	Infrastruktur, Forststraße, Wasserspeicher	903 141,00	722 513,00	Ja
SK	4	Wiederaufbau	Luftkalkung und -düngung	633 904,00	507 123,00	Ja
SK	5	Wiederaufbau	Aufforstung	204 132,00	163 305,00	Ja
SK	6	Prävention	Infrastruktur, Forststraße	778 136,00	622 509,00	Ja
SK	7	Prävention	Infrastruktur, Forststraße	79 689,00	63 751,00	Nein
SK	8	Prävention	Rodung und Instandhaltung des Brandschutzstreifens	371 433,00	297 146,00	Nein
SK	9	Prävention	Infrastruktur, Forststraße, sonstige kurative Maßnahmen	504 977,00	403 982,00	Nein
SK	10	Wiederaufbau	Aufforstung, Forststraße	1 495 292,00	1 196 234,00	Nein
SK	11	Wiederaufbau	Aufforstung	153 271,00	122 617,00	Nein

Zusammenfassung

IV

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Maßnahmen zur Verhütung von Waldkatastrophen im Allgemeinen zu den Zielen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum beigetragen haben. Es wurden konkrete Ergebnisse erzielt, und die Brandhäufigkeit ist zurückgegangen. Darüber hinaus wurden insbesondere im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Maßnahme und die Verbesserung der Leitlinien Lehren gezogen, die im Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt werden.

V

Die Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums¹ sieht vor, dass die vorbeugenden Brandschutzaktionen Gebiete betreffen sollten, die die Mitgliedstaaten in ihren Waldschutzplänen mit einem hohen oder mittleren Waldbrandrisiko ausgewiesen haben. Diese Waldschutzpläne und die nationalen oder regionalen Forstprogramme oder gleichwertigen Instrumente der Mitgliedstaaten bildeten eine geeignete Grundlage für die Ausrichtung und Priorisierung der Aktionen in der Auswahlphase.

In der im Jahr 2005 vorgelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die der Mitteilung der Kommission über die Durchführung der EU-Forststrategie² als Anhang beigefügt war, hat die Kommission die Lage im Forstsektor analysiert und dabei auch Aspekte der Verhütung und Überwachung von Waldkatastrophen berücksichtigt. Gemäß der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten die forstwirtschaftlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Forststrategie der Gemeinschaft beitragen. Die oben genannte Forststrategie betrifft wirtschaftliche, ökologische und soziale Aspekte der nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

1 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates.

2 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Anhang zur Mitteilung über die Durchführung der EU-Forststrategie (KOM(2005) 84 endg.); SEK/2005/0333; http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf.

Was den neuen Programmplanungszeitraum betrifft, so hat die Kommission die Lage im Forstsektor in der 2013 vorgelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen analysiert, die der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen („Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor.“) beigefügt war³.

VI

Forststraßen (und andere Anlagen), die im Rahmen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung primär zur Waldbrandverhütung gebaut wurden, können auch zur Verhütung sonstiger Risiken, zur Beseitigung von Schäden und zum Wiederaufbau sowie zu Erholungs- und Wirtschaftszwecken genutzt werden. In vielen Regionen trägt die Schaffung eines angemessenen Netzes von Forststraßen nicht nur zu einem besseren Schutz des Waldes gegen Brände, sondern auch zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Bewertung der Forstressourcen bei. Dies ist häufig notwendig, um zu verhindern, dass das sozioökonomische Interesse an Wäldern nachlässt, was zu ihrer Aufgabe und letztlich zu einem erhöhten Brandrisiko führen könnte.

Was den neuen Programmplanungszeitraum betrifft, so wurden Leitfäden ausgearbeitet, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten/Regionen die Maßnahme korrekt anwenden. Zudem müssen die Mitgliedstaaten/Regionen künftig, wenn sie ihr Forststraßennetz dichter ausbauen wollen, ihren Bedarf genauer erläutern und begründen.

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

VII

Im Rahmen der geteilten Verwaltung nimmt die Kommission die nationalen oder regionalen EPLR an, während die Durchführung der Aktionen und die Sicherstellung der kostenwirksamen und effizienten Verwendung der Beihilfen den Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungsbehörden obliegt.

Was den Einsatz manueller Arbeit statt Maschinen betrifft, so können solche Entscheidungen manchmal mit den Merkmalen des Geländes zusammenhängen (Höhenprofil, Umweltaspekte usw.) und sollten im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt betrachtet werden.

VIII

Die Kosten der Überwachung und Bewertung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zu deren potenziellem Nutzen stehen. Insbesondere im Fall der Messung der Wirksamkeit der vorbeugenden Aktionen ist es schwierig und somit teuer, die kausalen Zusammenhänge zu erfassen. Außerdem lässt sich die Wirksamkeit bestimmter forstwirtschaftlicher Interventionen oft erst nach Jahren oder sogar Jahrzehnten bewerten.

Was den Zeitraum 2014-2020 betrifft, so wurden einige Verbesserungen eingeführt. Im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen wird zum Beispiel ein neuer Indikator für vorbeugende Aktionen erhoben, der die „geförderte Fläche“ erfasst. Um nützliche Bewertungsergebnisse zu erhalten, ist außerdem vorgesehen, dass 2019 ein erweiterter jährlicher Durchführungsbericht erstellt wird. Im Rahmen dieses Berichts wird eine Bewertung des EPLR vorgenommen, und es werden erste Ergebnisse in Bezug auf dessen Wirksamkeit vorgelegt.

IX Erster Unterabsatz b)

Die Kommission ist der Auffassung, dass Natura-2000-Wälder von hohem ökologischem Wert sind und vielfältige, wichtige Ökosystemleistungen erbringen. Mehrere Natura-2000-Bestimmungen gelten außerdem für alle Wälder in der EU, innerhalb wie außerhalb von Natura-2000-Gebieten, und insofern kommt auch den Wäldern außerhalb des Natura-2000-Netzes große Bedeutung zu.

IX Erster Unterabsatz c)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die neue Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums eine überarbeitete Maßnahme zum Schutz und zur Wiederherstellung von Wäldern enthält. Im Rahmen der neuen Maßnahme können neben Aktionen zur Vorbeugung von Schäden und zur Wiederherstellung von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastropheneignissen auch Aktionen zur Vorbeugung von Schädlingen und Krankheiten gefördert werden, sofern das Risiko eines entsprechenden Katastropheneignisses wissenschaftlich untermauert ist und von öffentlichen wissenschaftlichen Organisationen anerkannt wird.

IX Erster Unterabsatz e)

Es gibt bereits einige Sicherungen, um zu verhindern, dass die geförderten Aktionen negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Im Hinblick auf das Natura-2000-Netz gewährleisten beispielsweise die Schutzklauseln gemäß Artikel 6 Absätze 2 und 3 der Habitat-Richtlinie⁴, dass jede erhebliche Beeinträchtigung solcher Gebiete vermieden wird. Auch in anderen Gebieten tragen Umweltverträglichkeitsprüfungen dazu bei, negative Auswirkungen auf die Umwelt zu verhindern. Schließlich könnte von den zuständigen nationalen Behörden für alle aus EU-Mitteln kofinanzierten Aktionen ein Nachweis der guten Umweltpraxis oder der nachhaltigen Waldbewirtschaftung als Voraussetzung für eine EU-Kofinanzierung verlangt werden.

Im neuen Programmplanungszeitraum steht die Umweltleistung der Begünstigten bei der Durchführung der verschiedenen Maßnahmen im Vordergrund.

IX Erster Unterabsatz f)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten/Regionen bei der Anwendung von Standardkosten im Rahmen der Programme sicherstellen müssen, dass die einschlägigen Berechnungen angemessen und korrekt sind und im Voraus auf der Grundlage einer fairen, ausgewogenen und überprüfbareren Berechnungsmethode angestellt wurden. Eine unabhängige Stelle sollte benannt werden, die die Berechnungen für alle Standardkosten vornimmt oder die Angemessenheit der Berechnungen bestätigt.

4 Richtlinie 92/43/EWG des Rates.

IX Erster Unterabsatz g)

Derzeit wird ein Leitfaden zu Kontrollen und Sanktionen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums ausgearbeitet und mit den Mitgliedstaaten erörtert. Der Anhang I dieses Dokuments enthält eine Checkliste für die Mitgliedstaaten, anhand deren sie die Plausibilität der Kosten bewerten können.

IX Zweiter Unterabsatz a)

Die Kommission setzt die Empfehlung derzeit um.

Der Notwendigkeit, die vorbeugenden Aktionen angemessen zu beschreiben, wird im Rahmen der für die strategische Ausrichtung der EPLR 2014-2020 durchzuführenden Bedarfsanalyse sowie in manchen Fällen auch auf der Ebene der Partnerschaftsvereinbarungen Rechnung getragen.

Die Kommission prüft die vorgelegten EPLR und kontrolliert in der Phase der Programmgenehmigung die Interventionslogik und den Bedarf an vorbeugenden Aktionen. Dabei verlangt sie, dass die vorbeugenden Maßnahmen auf dem Waldschutzplan des betreffenden Gebiets beruhen.

IX Zweiter Unterabsatz b)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird zusammen mit den nationalen Behörden die Möglichkeit einer geeigneten Handlungsebene für die Festlegung gemeinsamer Basiskriterien zur Einstufung von Waldgebieten nach niedrigem, mittlerem und hohem Brandrisiko prüfen.

IX Zweiter Unterabsatz c)

Die Kommission setzt die Empfehlung derzeit um.

Die Kommission führt Konformitätskontrollen in den Mitgliedstaaten durch, um zu prüfen, ob die getätigten Ausgaben den Vorschriften entsprechen. Werden im Rahmen der Kontrollen Mängel festgestellt, werden finanzielle Berichtigungen vorgenommen.

Die Maßnahmen und Zahlstellen, die einer Prüfung unterzogen werden, werden auf der Grundlage einer Risikoanalyse bestimmt. Eine maßgebliche Rolle bei der Quantifizierung des Risikos spielt die finanzielle Bedeutung. Das bedeutet, dass ein Bereich, auf den hohe Ausgaben entfallen, eine höhere

Risikoeinstufung erhält und mit höherer Wahrscheinlichkeit geprüft wird. Die Maßnahme 226 wurde im Jahr 2014 geprüft und wird auch 2015 einer Prüfung unterzogen werden.

IX Zweiter Unterabsatz d)

Die Kommission setzt diese Empfehlung derzeit durch die Rechtsvorschriften für die EPLR und zusätzliche Leitlinien um.

Die neue Maßnahme deckt ein breiteres Spektrum von Risiken und Schäden ab. Für den Zeitraum 2014-2020 enthält die betreffende Maßnahmenbeschreibung ausführliche Erläuterungen und Hinweise zu den Anforderungen und kann den Mitgliedstaaten somit als Leitfaden bei der angemessenen Ausgestaltung der Maßnahme dienen.

Die Mitgliedstaaten/Regionen wurden darauf hingewiesen, dass es im Fall von Unsicherheiten hinsichtlich des Zwecks der Aktionen andere Maßnahmen gibt, die speziell darauf ausgerichtet sind, den wirtschaftlichen Wert der Wälder zu erhöhen.

IX Zweiter Unterabsatz e)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Einige Anpassungen wurden bereits vorgenommen. So wird zum Beispiel im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen 2014-2020 der Indikator „geförderte Fläche“ für vorbeugende Aktionen erhoben.

Um früher nützliche Bewertungsergebnisse zu erhalten, wird 2019 ein erweiterter jährlicher Durchführungsbericht erstellt. Dieser Bericht enthält eine Bewertung der Ergebnisse des Programms sowie, nach Möglichkeit, eine Bewertung der Auswirkungen.

Einleitung

01

Die Kommission ist der Auffassung, dass Wälder multifunktional sind und durch die Bereitstellung lebenswichtiger Ökosystemleistungen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zwecken dienen. Ihre Funktionen können daher nicht vollständig getrennt voneinander betrachtet werden. Forstwirtschaftliche Maßnahmen, die hauptsächlich auf wirtschaftliche Zwecke gerichtet sind, können zugleich sozialen oder ökologischen Zielen dienen. Und primär auf den Waldschutz gerichtete Interventionen können auch soziale, wirtschaftliche und andere ökologische Vorteile haben. Der spezifische Charakter forstwirtschaftlicher Prozesse sollte bei der Konzipierung, Verwaltung und Überprüfung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen berücksichtigt werden.

04

Der Rückgang der Brandfläche kann auf die gute Umsetzung der Waldbrandverhütungssysteme zurückzuführen sein, die durch die Maßnahme erleichtert wurde.

Doch auch wenn sich statistisch gesehen die Brandfläche gegenwärtig auf einem mehr oder weniger stabilen Niveau bewegt, bedeutet das nicht, dass die Gefahr von Waldbränden und anderen Katastrophen abnimmt.

05

Waldbrände haben auch schwerwiegende sozioökonomische Auswirkungen: Sie zerstören die Lebensgrundlage von Menschen, deren Einkommen von Wäldern abhängt, sie lösen Verzerrungen auf den Holzmärkten aus, und sie fordern Tote und Verletzte.

Feststellungen

21 Erster Aufzählungspunkt

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie durch die laufende Arbeit der Waldbrand-Expertengruppe der Europäischen Kommission und des Ständigen Forstausschusses, der als Forum für die Konsultation und Information der Mitgliedstaaten dient, angemessen über Waldbrände und andere Katastrophen, einschließlich Schädlinge und Krankheiten, informiert wird. Die vorgelegten EPLR enthalten ein Kapitel, in dem die Wälder und der Zustand der Umwelt beschrieben sind, und diese Informationen unterstützen die Bewertung der Programmvorschläge.

Darüber hinaus wird die Einrichtung eines Moduls zu Waldstörungen im europäischen Waldinformationssystem (FISE), die im Einklang mit der jüngsten Mitteilung zur EU-Forststrategie erfolgt, den Überblick über die forstbezogenen Naturkatastrophen verbessern.

21 Zweiter Aufzählungspunkt

Die EPLR umfassen eine SWOT-Analyse, die den Mitgliedstaaten und Regionen als Richtschnur bei der Festlegung der strategischen Prioritäten, Ziele und Maßnahmen des Programms dient und außerdem die Grundlage für die Überwachung und Bewertung des Programms bilden sollte.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 22-24

Die Mitgliedstaaten weisen aufgrund ihrer geografischen Lage vom Polarkreis bis zum Indischen Ozean (Insel Réunion, Frankreich) erhebliche biogeografische und klimatische Unterschiede auf. Daher sollte die Einstufung der Wälder nach dem Brandrisiko die Eigenschaften der gefährdeten Region widerspiegeln.

Die Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 sah vor, dass diese Einstufung von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission genehmigt werden sollte.

Nach der geltenden ELER-Verordnung sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Einteilung der Gebiete nach dem Brandrisiko von der Kommission genehmigen zu lassen. Die Ausweisung solcher Gebiete fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Alle neuen Mitgliedstaaten sind in der Waldbrand-Expertengruppe vertreten und beteiligen sich an den Aktivitäten im Rahmen des europäischen Waldbrand-Informationssystems (EFFIS). Informationen über Waldbrände stehen somit zur Verfügung. Diese Vorkehrungen verdeutlichen die gemeinsame Absicht der Kommission und der Mitgliedstaaten, die Maßnahmen zur Verhütung von Waldbränden unter Berücksichtigung der erheblichen biogeografischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin so zielgerichtet und kohärent wie möglich zu gestalten.

Eines der Ziele bei der Einrichtung des europäischen Waldbrand-Informationssystems besteht darin, über harmonisierte Informationen zu Waldbränden in Europa zu verfügen. Solche Informationen sind für die wechselseitige Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Waldbränden von zentraler Bedeutung.

25

Den Dienststellen der Kommission ist bei der Analyse der EPLR das allgemeine Waldbrandrisiko eines Mitgliedstaates oder einer Region bekannt.

Im Rahmen der Tätigkeiten des EFFIS hat die Kommission eine Methodik für die Bewertung des Waldbrandrisikos vorgeschlagen. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um eine harmonisierte Karte zum Waldbrandrisiko in Europa zu erstellen.

26

Die Kommission hat die slowakischen Behörden in ihrem Mitteilungsschreiben während der Verhandlungen über das EPLR 2014-2020 aufgefordert, die Methode zur Einstufung von Waldgebieten nach dem Waldbrandrisiko gründlich zu überprüfen. Zusammen mit den slowakischen Behörden wird die Kommission die Feststellung des Bedarfs für den Zeitraum 2014-2020 genau prüfen und dabei die Langzeitdaten über das Auftreten von Bränden und die Verhältnismäßigkeit der Finanzmittel in Bezug auf die Brandverhütung berücksichtigen.

27

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie durch das europäische Waldinformationssystem (FISE) und durch Studien (z. B. über die Anpassung von Wäldern an den Klimawandel⁵ und andere Untersuchungen zu Katastrophen⁶) über umfassende Informationen zur historischen Entwicklung und zur prognostizierten Entwicklung des Auftretens von Naturkatastrophen und Katastropheneignissen sowie zur möglichen Entwicklung des Auftretens von Schädlingen und Krankheiten verfügt. Diese Informationen sind allerdings noch nicht in allen Mitgliedstaaten harmonisiert. Die Kommission kommt nach schweren Katastrophen den Anträgen der Mitgliedstaaten nach Aktivierung des Europäischen Solidaritätsfonds sowie ihren Anträgen auf Änderung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum nach. Außerdem informieren die Mitgliedstaaten den Ständigen Forstausschuss regelmäßig über schwere Extremwetterereignisse.

28

Die Kommission arbeitet derzeit an der Einrichtung des europäischen Waldinformationssystems (FISE). Ein Prototyp des Systems wird im Dezember 2014 zur Verfügung stehen und dem Ständigen Forstausschuss vorgestellt.

29

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie durch ihre direkten Kontakte zu den Mitgliedstaaten und Regionen, durch die regelmäßigen Sitzungen der EU-Forstdirektoren sowie durch die laufende Arbeit des Ständigen Forstausschusses und des FISE ausreichend über die Arten von Naturkatastrophen, die Wälder betreffen, und über den Bedarf an Maßnahmen zur Katastrophenverhütung informiert ist, um die EPLR analysieren zu können.

30

In Anbetracht dessen, dass es keine gemeinsame Definition des Begriffs „wertvollste Waldgebiete“ gibt, würde die Kommission die Festlegung eines Rahmens für durch die EU kofinanzierte „vorrangige Aktionen“ unterstützen, wie er in ähnlicher Weise bereits in allen Mitgliedstaaten für die Finanzierung des Natura-2000-Netzes aus den verschiedenen EU-Fonds besteht. Das Auswahlverfahren würde dann die Prioritäten der Mitgliedstaaten, wie sie in diesem Rahmen festgelegt sind, widerspiegeln.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 31-33

Eines der von der Verwaltungsbehörde festgelegten Kriterien für die Auswahl der Vorhaben ist die Kohärenz mit dem regionalen Waldbewirtschaftungsplan und anderen forstlichen Planungsinstrumenten. Dadurch wird eine gewisse Qualität der Vorhaben sichergestellt und gewährleistet, dass Maßnahmen in Gebieten mit höherem Waldbrandrisiko priorisiert werden.

Was die seit 1992 aus EU-Mitteln unterstützten Waldbrandverhütungsprogramme betrifft, so verfügen die Mitgliedstaaten zudem über beträchtliche Kompetenz bei der Priorisierung von Projekten.

Auf der Ebene der Regionen/Mitgliedstaaten sind die Informationen darüber, wie mit Waldbränden und anderen Katastrophen umzugehen ist, in den Waldschutzplänen enthalten. Informationen über Ort, Umfang und Ursache von Waldbränden stehen außerdem auf der Verwaltungsebene der Provinzen (NUTS-3-Ebene) zur Verfügung. Für den neuen Programmplanungszeitraum verlangte die Kommission, dass die Erfordernisse des Waldschutzes und der Waldbrandverhütung in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum durch den Waldschutzplan durchgesetzt werden sollten.

34

Österreich richtete ein System für die Auswahl der Vorhaben ein, das vom Begleitausschuss am 19. Juni 2014 genehmigt wurde. Das System besteht aus einem dreistufigen Verfahren, das auf den Förderfähigkeitsbedingungen wie in den Maßnahmen beschrieben, auf zusätzlichen nationalen Rechtsvorschriften und gegebenenfalls auf detaillierteren Kriterien beruht. Dieses neue System sollte ein hohes Qualitätsniveau der für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ausgewählten Vorhaben sicherstellen.

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>

35

Die Mitgliedstaaten legen seit 2012 „prioritäre Aktionsrahmen“ für die Finanzierung ihrer Natura-2000-Netze fest. Diese prioritären Aktionsrahmen werden im neuen Finanzierungszeitraum ein überaus nützliches Instrument für die Priorisierung von Aktionen in Natura-2000-Gebieten darstellen. Die Kommission wird sicherstellen, dass die im Einklang mit den entsprechenden prioritären Aktionsrahmen der Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Aktionen für Natura-2000-Gebiete, aber auch Aktionen in anderen ökologisch wertvollen Gebieten, wie zum Beispiel Nationalparks, angemessen priorisiert werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Wälder multifunktional sind und der ökologische Wert im richtigen Kontext betrachtet werden muss. Aus diesem Grund sollten die im Rahmen der Programme festgelegten Auswahlkriterien auch andere Aspekte der nachhaltigen Waldbewirtschaftung berücksichtigen.

Mehrere Natura-2000-Bestimmungen gelten außerdem für alle Wälder in der EU, innerhalb wie außerhalb von Natura-2000-Gebieten.

Kasten 1

Die slowakischen Behörden haben vorgeschlagen, im EPLR 2014-2020 ökologische Kriterien in die Auswahlkriterien für die Teilmaßnahmen 8.3 und 8.4 (Vorbeugung von Waldschäden und Wiederherstellung von Wäldern) aufzunehmen.

Was die spezifischen Interventionen in Frankreich betrifft, so sollten diese nach den örtlichen Gegebenheiten ausgewählt werden. Im Fall trockener, sandiger Böden mit sehr beschränktem Gehalt an organischen Stoffen in der obersten Schicht könnte der Einsatz von Planierraupen als geeignet betrachtet werden und eine rasche Lösung für die Wiederherstellung geschädigter Gebiete darstellen. In bestimmten Gebieten ist aufgrund ihrer spezifischen biogeografischen Bedingungen eine angemessene rasche Reaktion notwendig, um zu verhindern, dass sich Schädlinge und Krankheiten ausbreiten (was negative Auswirkungen auf nicht geschädigte oder geschützte Wälder haben könnte). Die Verringerung des Waldbrandrisikos und die Vermeidung von Versteppung sollten dabei hohe Priorität haben.

37

Forststraßen, die der Verhütung von Waldbränden dienen, können auch für andere Zwecke genutzt werden. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Wiederherstellung und der Verhütung von Schäden bei Katastrophen. Der Bau zweier Arten von Straßen, einer für die Waldbrandverhütung und einer für andere Zwecke, würde zu ineffizienten und teuren Investitionen führen.

In der Slowakei wurden nach den jüngsten Stürmen und Windbrüchen Forststraßen, die im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zur Verhütung von Waldbränden angelegt wurden, wirksam für rasche Aktionen zur Wiederherstellung der Wälder genutzt. Der verbesserte Zugang trug dazu bei, das Risiko weiterer Katastrophen (Brände oder Schädlingsbefall) zu minimieren und die Bodenschädigung auf ein Minimum zu beschränken, was die organische Substanz im Boden schonte und der Flora und Bodenfauna zugute kam.

Es gibt keine effizienten Mechanismen, um Wälder gegen Wind- und Schneekatastrophen zu schützen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Aktionen vor allem auf die Verhütung von Waldbränden. Die vorbeugenden Aktionen sind niemals mit den entstandenen abiotischen Schäden verknüpft, sondern sollen Folgeschäden verhindern. Daher kann der auf Aktionen zur Waldbrandverhütung entfallende Anteil der öffentlichen Beihilfen nicht direkt mit den durch Brände verursachten Schäden in Beziehung gesetzt werden.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 50.

38

Die Bewertungen der Forstrisiken werden aus EU- und nationalen Mitteln finanziert. Österreich stellt den verschiedenen Regionen bestimmte Beträge (Quoten) aus den EU-Mitteln zur Verfügung. Der Rest wird aus nationalen Mitteln finanziert.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 39-41

Die Haushaltsmittel für die Maßnahme 226 stehen für alle Arten von Wäldern, private und öffentliche, zur Verfügung. Zwar entfiel bei der Durchführung des Programms ein höherer Anteil der Fördermittel auf staatliche Wälder, doch relativiert sich dies, wenn man die geförderte Hektarfläche berücksichtigt. Gemäß dem 2013 erstellten jährlichen Fortschrittsbericht für Andalusien befanden sich 78 % der geförderten Waldflächen in privater Hand.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es die Aufgabe der Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden ist, die besten Projekte unter Berücksichtigung der jeweiligen sozioökonomischen und geografischen Bedingungen auszuwählen und die Angemessenheit der Berechnung der angewandten Kosten zu begründen.

Die Förderung arbeitsintensiver Tätigkeiten kann mit den Merkmalen des Geländes (Höhenprofil, Umweltaspekte usw.) zusammenhängen und sollte im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt betrachtet werden.

42

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Abbrennen als Methode zur Rodung von Flächen mit hohen Risiken behaftet ist. Das Verfahren unterliegt sehr strengen Verwaltungsvorgaben und ist gesellschaftlich nicht akzeptiert.

44

Die Kommission ist der Auffassung, dass in einigen Programmen wegen der Zunahme der Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen und anhaltenden Dürren („primäre Ursache“), die unter bestimmten Umständen auch als Naturkatastrophen bezeichnet werden können, Maßnahmen gegen „Sekundärschäden“ wie Schädlings- oder Krankheitsbefall eingeführt wurden, um die großräumige Ausbreitung von Schäden mit gravierenden ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen zu verhüten. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass Interventionen, die im Rahmen von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wurden, erfolgreich zum Ziel der Maßnahme und der betreffenden Programme beigetragen haben.

45

Die Kommission stellte im Laufe des Programmzeitraums fest, dass in Österreich Probleme mit der Umsetzung der Maßnahmen 224 und 225 bestanden. Trotz fortlaufender Unterstützung konnten diese Maßnahmen nicht erfolgreich durchgeführt werden. Aus diesem Grund wurden in Österreich auch Vorhaben zur Verbesserung des forstwirtschaftlichen Potenzials im Rahmen der Maßnahme 226 genehmigt.

46

Die Kommission ist auf der Grundlage der bestehenden Kenntnisse über die Wechselwirkung zwischen Wäldern und Klima der Ansicht, dass die Diversifizierung der Waldstruktur und die Einführung vielfältiger Baumarten die Widerstandsfähigkeit von Wäldern gegenüber verschiedenen Katastrophen und Waldbränden verbessern sowie auch die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel fördern können. Diese Diversifizierung sollte nach Expertenmeinung, Waldschutzplänen und langfristigen Wald- und Klimaanpassungsstrategien vorgenommen werden, bevor Katastrophen eintreten.

47

In Anbetracht dessen, dass der IPCC-Bericht⁷ eine Zunahme der Häufigkeit und Stärke von Extremwetterereignissen prognostiziert, ist die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahme eine geeignete Möglichkeit bietet, rasch auf künftige Katastrophen zu reagieren.

Buchenholz kann außerdem nicht nur durch Insekten, sondern auch durch verschiedene Pilzarten geschädigt werden. Dies kann einen erheblichen Wertverlust bewirken und das Risiko bergen, dass Schädlinge und Krankheiten sich auf unbeschädigte Wälder ausbreiten – mit negativen Auswirkungen auf bis dahin intakte Ökosysteme.

Die Kommission wird den vom Hof angeführten spezifischen Fall prüfen.

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

Kasten 3

Die Mängel wurden beseitigt. In Aquitanien werden inzwischen Satellitenbilder zur Ermittlung der geschädigten Flächen verwendet. Jede geschädigte Parzelle wird von einem Sachverständigen begutachtet, der den Umfang des Schadens prüft, bevor er die Entschädigung beantragt. Anschließend werden die Anträge von den staatlichen Stellen bearbeitet, die vor Ort Stichprobenkontrollen durchführen, bevor sie Entschädigung gewähren.

Die slowakischen Behörden haben einen Verwaltungsfehler eingeräumt und die Kommission darüber informiert, dass die betreffenden internen Verfahren bereits überarbeitet wurden.

50

Forststraßen können vielfältigen Zwecken dienen: Sie erleichtern den Zugang im Fall von Waldbränden, sie bieten Zugang zur Durchführung von vorbeugenden Brandschutzmaßnahmen, und sie können für den Abtransport von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen genutzt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Forststraßen, die zum Zweck der Brandverhütung angelegt wurden, auch für andere Zwecke genutzt werden dürfen, sofern ihre ursprüngliche Funktion durch die alternative Nutzung nicht behindert wird.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 51.

51

Die Rolle der Forststraßen bei der Prävention von Waldbränden wird durch ihre Nutzung für wirtschaftliche Zwecke nicht beeinträchtigt. Die Durchforstung und Beseitigung von Biomasse sind ein wichtiger Teil der Waldbrandverhütungsmaßnahmen. Im Rahmen der dazu erforderlichen vorbeugenden Tätigkeiten werden die Straßen ebenfalls für den Abtransport von Holz genutzt. Insgesamt steigert die vielfältige Nutzung dieser Straßen die Kosteneffizienz der Investition.

52

Die Nutzung von Forststraßen für wirtschaftliche Zwecke darf nicht dazu führen, dass sie ihrem Zweck der Verhütung von Waldkatastrophen nicht mehr gerecht werden können.

53

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Festlegung EU-weiter Kriterien für Mindestanforderungen problematisch sein könnte, da die Wälder in der EU erhebliche biogeografische, geologische und ökologische Unterschiede aufweisen. Solche Mindestanforderungen sollten auf der am besten geeigneten Ebene festgelegt werden.

In vielen Regionen trägt die Schaffung eines angemessenen Netzes von Forststraßen außerdem nicht nur zu einem besseren Waldbrandschutz, sondern auch zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Bewertung der Forstressourcen bei. Dies ist häufig notwendig, um zu verhindern, dass das sozioökonomische Interesse an Wäldern nachlässt, was zu ihrer Aufgabe und somit letztlich zu einem erhöhten Brandrisiko führen könnte.

54

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Forststraßendichte je nach den lokalen biogeografischen und geologischen Gegebenheiten höher oder niedriger sein kann. Forststraßen können außerdem mehreren Gebieten und Betrieben dienen. Es kann auch vorkommen, dass manche Abschnitte einer Forststraße in Gebieten liegen, in denen das Forststraßennetz bereits eine angemessene Dichte aufweist. Was die EPLR 2014-2020 betrifft, so hat die Kommission die slowakischen Behörden aufgefordert, die Straßendichte des Gebiets in die Auswahlkriterien aufzunehmen.

Kasten 5

Variable Beihilfesätze waren im vergangenen Programmplanungszeitraum nicht ausgeschlossen. Im derzeitigen Programmzeitraum sind sie jedoch nicht zulässig.

Kasten 5, Beispiel 2

Siehe Antwort zu Ziffer 57.

57

Die Förderung arbeitsintensiver Tätigkeiten kann mit den Merkmalen des Geländes (Höhenprofil, Umweltaspekte usw.) zusammenhängen und sollte im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt betrachtet werden. Der Einsatz von Arbeitskräften könnte mit umweltfreundlicheren Methoden und wichtigen sozioökonomischen Vorteilen einhergehen, die ein weiteres Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum darstellen.

Kasten 6

Das Kostenniveau kann aufgrund der unterschiedlichen ökogeografischen und geologischen Bedingungen sowie aufgrund von anderen Faktoren variieren. Es kann auch Gründe wie etwa Hanglage, schwierige Zugangsbedingungen oder Umweltvorschriften geben, die den Einsatz von Maschinen insgesamt unmöglich machen oder den Einsatz teurerer Maschinen erfordern.

58

Die Kommission hat die slowakischen Behörden aufgefordert, im Rahmen der EPLR 2014-2020 vorzusehen, dass die Plausibilität der Kosten überprüft wird.

60

In manchen Gebieten steht für bestimmte Aufgaben nur eine begrenzte Anzahl von Dienstleistern zur Verfügung.

61

Die Kommission ist der Auffassung, dass es den Verwaltungsbehörden obliegt, die Wirtschaftlichkeit der Förderung auf der Projektebene sicherzustellen.

Zur Verhinderung von Mitnahmeeffekten sollte sichergestellt werden, dass die Investitionen erst nach Beantragung oder Bewilligung der Beihilfe vorgenommen werden. Andernfalls kann die Bewertung von Mitnahmeeffekten subjektiv ausfallen und zu einer Ungleichbehandlung von Antragstellern führen.

62

Im Zeitraum 2014-2020 gilt für Investitionsvorhaben, dass gemäß Artikel 60 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 nur diejenigen Ausgaben förderfähig sind, die entstanden sind, nachdem der Begünstigte einen entsprechenden Antrag gestellt hat. Die Mitgliedstaaten können auch einen späteren Zeitpunkt wie beispielsweise die Beihilfebewilligung vorsehen.

63

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Antwort des Begünstigten weiter untersucht werden müsste, um zu klären, unter welchen Bedingungen eine solche Investition getätigt worden wäre, wie effizient ihre Durchführung gewesen wäre und ob das ursprüngliche Ziel ohne die Förderung durch die Maßnahme überhaupt hätte erreicht werden können.

64

Innerhalb bestimmter Grenzen können landwirtschaftlich genutzte Flächen, die zum Zweck der Aktivierung von Zahlungsansprüchen als „beihilfefähige Hektarflächen“ gemeldet waren, Bäume, Sträucher und Büsche enthalten.

Die Begrenzung des übermäßigen Wachstums solcher Bäume, Sträucher und Büsche kann das Risiko von Waldbränden in den die Parzelle umgebenden Waldgebieten verringern.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 65-67

Die Kommission ist der Ansicht, dass Maßnahmen zur Verhütung von Waldkatastrophen aufgrund der Komplexität der natürlichen Prozesse in Wäldern und aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Interventionen möglicherweise erst nach mehreren Jahren oder Jahrzehnten messbare Auswirkungen hervorbringen, über einen längeren Zeitraum betrachtet und im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt gesehen werden sollten. Die Forstinventare der Mitgliedstaaten, die in zehn bis 20 Jahren erneut erhoben werden könnten, und andere Waldüberwachungsprogramme können Aufschluss über die Veränderungen geben. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen werden auf der Grundlage von Kenntnissen und Erfahrungen konzipiert und durchgeführt, die von Forstinstituten und Universitäten der Mitgliedstaaten im Rahmen der von ihnen verwalteten langjährigen Waldbewirtschaftungsmodelle über einen

Zeitraum von 100 bis 150 Jahren gesammelt wurden.

68

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit enthielt der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen 2007-2013 eine Reihe von gemeinsamen Outputindikatoren, die die Aggregation und den Vergleich von Daten über alle EPLR hinweg sicherstellen und so konzipiert sind, dass sie in einer signifikanten Mehrheit von Fällen relevant sind. Zur Verdeutlichung besonderer Gegebenheiten können die Mitgliedstaaten gegebenenfalls zusätzliche Indikatoren verwenden.

Im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen 2014-2020 wird der Indikator „geförderte Fläche“ für vorbeugende Maßnahmen erhoben. Dadurch wird die im vorigen Begleitungs- und Bewertungsrahmen ermittelte Lücke geschlossen.

69

Die Beobachtungen zeigen, dass es aufgrund der Komplexität und der bestehenden Querverbindungen zwischen verschiedenen Aktionen in vielen Fällen nicht sinnvoll ist, die Ergebnisindikatoren zu tief zu gliedern. Aus diesem Grund hat die Kommission für den Begleitungs- und Bewertungsrahmen im Programmzeitraum 2014-2020 beschlossen, die Ergebnisse auf der Ebene der Schwerpunktbereiche zu bewerten.

70

Dieser Indikator ist einer von mehreren Bestandteilen des Bewertungssystems. Das neue Bewertungssystem sollte insgesamt betrachtet werden.

71

Die Kommission hat eingeräumt, dass die Halbzeitbewertung im Rahmen der EPLR einen begrenzten Zusatznutzen erbrachte. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde deshalb darauf verzichtet, die Durchführung einer Halbzeitbewertung vorzuschreiben.

72

Siehe die Antworten zu den Ziffern 69 und 71.

73

Die durchschnittliche Brandfläche in der EU nimmt zwar nicht zu, doch konzentrieren sich die jährlichen Brandschäden oftmals auf sehr wenige Länder. Diese Länder wechseln von Jahr zu Jahr (z. B. Portugal und Spanien 2003, Portugal 2005, Italien und Griechenland 2007, Spanien 2012). Lokale Hitze und Trockenheit in Verbindung mit starkem Wind können jedes Jahr spezifische Regionen betreffen und die Gefahr extremer Waldbrände heraufbeschwören. In manchen Ländern kann somit in bestimmten Jahren eine extreme Brandaktivität bestehen, die dadurch entfacht wird, dass in Gebieten im Mittelmeerraum oder anderswo in Europa Waldbrand begünstigende meteorologische Bedingungen herrschen.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind die beobachteten Trendunterschiede häufig auf die mit extremer Waldbrandgefahr einhergehenden Bedingungen zurückzuführen, die in den betreffenden Jahren der untersuchten Zeitreihe herrschten, wie deutlich wird, wenn man die Daten auf einer jährlichen Basis mit den meteorologischen Indikatoren für die Waldbrandgefahr vergleicht.⁸

74

Die Kommission ist der Auffassung, dass in Bezug auf die wesentlichen Eigenschaften vorbeugender Maßnahmen ein erhebliches Erfahrungswissen, einschließlich Kenntnisse über die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen in den einzelnen Programmgebieten, zur Verfügung steht. In den vergangenen 20 Jahren wurden eine Reihe von Vorhaben und Programmen zur Verhütung von Waldkatastrophen aus EU-Mitteln unterstützt und mehrere Studien und Forschungsprojekte durchgeführt.

⁸ San-Miguel-Ayanz, 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.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

76

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Maßnahmen zur Verhütung von Waldkatastrophen im Allgemeinen erfolgreich zu den Zielen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum beigetragen haben. Es wurden konkrete Ergebnisse erzielt, und die Brandhäufigkeit ist zurückgegangen. Darüber hinaus wurden insbesondere im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Maßnahme und die Verbesserung der Leitlinien Lehren gezogen, die im Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt werden.

78

Die Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums⁹ sieht vor, dass die vorbeugenden Brandschutzaktionen Gebiete betreffen sollten, die die Mitgliedstaaten in ihren Waldschutzplänen mit einem hohen oder mittleren Waldbrandrisiko ausgewiesen haben. Diese Waldschutzpläne und die nationalen oder regionalen Forstprogramme oder gleichwertigen Instrumente der Mitgliedstaaten bildeten eine geeignete Grundlage für die Ausrichtung und Priorisierung der Aktionen in der Auswahlphase.

In der im Jahr 2005 vorgelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die der Mitteilung der Kommission über die Durchführung der EU-Forststrategie als Anhang beigefügt war, hat die Kommission die Lage im Forstsektor analysiert und dabei auch Aspekte der Verhütung und Überwachung von Waldkatastrophen berücksichtigt. Gemäß der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten die forstwirtschaftlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Forststrategie der Gemeinschaft beitragen. Die oben genannte Forststrategie betrifft wirtschaftliche, ökologische und soziale Aspekte der nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates.

Was den neuen Programmplanungszeitraum betrifft, so hat die Kommission die Lage im Forstsektor in der 2013 vorgelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen analysiert, die der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen („Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor“) beigefügt war¹⁰.

Zu Empfehlung 1, Die Mitgliedstaaten sollten, zweiter Gedankenstrich

Die Kommission ist der Auffassung, dass Natura-2000-Wälder von hohem ökologischem Wert sind und vielfältige, wichtige Ökosystemleistungen erbringen. Mehrere Natura-2000-Bestimmungen gelten außerdem für alle Wälder in der EU, innerhalb wie außerhalb von Natura-2000-Gebieten, und insofern kommt auch den Wäldern außerhalb des Natura-2000-Netzes große Bedeutung zu.

Zu Empfehlung 1, Die Kommission sollte, erster Gedankenstrich

Die Kommission setzt die Empfehlung derzeit um.

Der Notwendigkeit, die vorbeugenden Aktionen angemessen zu beschreiben, wird im Rahmen der für die strategische Ausrichtung der EPLR 2014-2020 durchzuführenden Bedarfsanalyse sowie in manchen Fällen auch auf der Ebene der Partnerschaftsvereinbarungen Rechnung getragen.

Die Kommission prüft die vorgelegten EPLR und kontrolliert in der Phase der Programmgenehmigung die Interventionslogik und den Bedarf an vorbeugenden Aktionen. Dabei verlangt sie, dass die vorbeugenden Maßnahmen auf dem Waldschutzplan des betreffenden Gebiets beruhen.

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

Zu Empfehlung 1, Die Kommission sollte, zweiter Gedankenstrich

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird zusammen mit den nationalen zuständigen Behörden die Möglichkeit einer geeigneten Handlungsebene für die Festlegung gemeinsamer Basiskriterien zur Einstufung von Waldgebieten nach niedrigem, mittlerem und hohem Brandrisiko prüfen.

79

Forststraßen (und andere Anlagen), die im Rahmen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung primär zur Waldbrandverhütung gebaut wurden, können auch zur Verhütung sonstiger Risiken, zur Beseitigung von Schäden und zum Wiederaufbau sowie zu Erholungs- und Wirtschaftszwecken genutzt werden. In vielen Regionen trägt die Schaffung eines angemessenen Netzes von Forststraßen nicht nur zu einem besseren Schutz des Waldes gegen Brände, sondern auch zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Bewertung der Forstressourcen bei. Dies ist häufig notwendig, um zu verhindern, dass das sozioökonomische Interesse an Wäldern nachlässt, was zu ihrer Aufgabe und letztlich zu einem erhöhten Brandrisiko führen könnte.

Was den neuen Programmplanungszeitraum betrifft, so wurden Leitfäden ausgearbeitet, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten/Regionen die Maßnahme korrekt anwenden. Zudem müssen die Mitgliedstaaten/Regionen künftig, wenn sie ihr Forststraßennetz dichter ausbauen wollen, ihren Bedarf genauer erläutern und begründen.

Zu Empfehlung 2, Die Mitgliedstaaten sollten, erster Gedankenstrich

Die Kommission ist der Auffassung, dass die neue Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums eine überarbeitete Maßnahme zum Schutz und zur Wiederherstellung von Wäldern enthält. Im Rahmen der neuen Maßnahme können neben Aktionen zur Vorbeugung von Schäden und zur Wiederherstellung von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen auch Aktionen zur Vorbeugung von Schädlingen und Krankheiten gefördert werden, sofern das Risiko eines entsprechenden Katastrophenereignisses wissenschaftlich untermauert ist und von öffentlichen wissenschaftlichen Organisationen anerkannt wird.

Zu Empfehlung 2, Die Mitgliedstaaten sollten, dritter Gedankenstrich

Nach Ansicht der Kommission stehen bereits einige Sicherungen zur Verfügung, um zu verhindern, dass die geförderten Aktionen negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Im Hinblick auf das Natura-2000-Netz gewährleisten beispielsweise die Schutzklauseln gemäß Artikel 6 Absätze 2 und 3 der Habitat-Richtlinie, dass jede erhebliche Beeinträchtigung solcher Gebiete vermieden wird. Auch in anderen Gebieten tragen Umweltverträglichkeitsprüfungen dazu bei, negative Auswirkungen auf die Umwelt zu verhindern. Schließlich könnte von den zuständigen nationalen Behörden für alle aus EU-Mitteln kofinanzierten Aktionen ein Nachweis der guten Umweltpraxis oder der nachhaltigen Waldbewirtschaftung als Voraussetzung für eine EU-Kofinanzierung verlangt werden.

Im neuen Programmplanungszeitraum steht die Umweltleistung der Begünstigten bei der Durchführung der verschiedenen Maßnahmen im Vordergrund.

Zu Empfehlung 2, Die Kommission sollte, erster Gedankenstrich

Die Kommission setzt die Empfehlung derzeit um.

Die Kommission führt Konformitätskontrollen in den Mitgliedstaaten durch, um zu prüfen, ob die getätigten Ausgaben den Vorschriften entsprechen. Werden im Rahmen der Kontrollen Mängel festgestellt, werden finanzielle Berichtigungen vorgenommen.

Die Maßnahmen und Zahlstellen, die einer Prüfung unterzogen werden, werden auf der Grundlage einer Risikoanalyse bestimmt. Eine maßgebliche Rolle bei der Quantifizierung des Risikos spielt die finanzielle Bedeutung. Das bedeutet, dass ein Bereich, auf den hohe Ausgaben entfallen, eine höhere Risikoeinstufung erhält und mit höherer Wahrscheinlichkeit geprüft wird. Die Maßnahme 226 wurde im Jahr 2014 geprüft und wird auch 2015 einer Prüfung unterzogen werden.

Zu Empfehlung 2, Die Kommission sollte, zweiter Gedankenstrich

Die Kommission setzt diese Empfehlung derzeit durch die Rechtsvorschriften für die EPLR und zusätzliche Leitlinien um.

Die neue Maßnahme deckt ein breiteres Spektrum von Risiken und Schäden ab. Für den Zeitraum 2014-2020 enthält die betreffende Maßnahmenbeschreibung ausführliche Erläuterungen und Hinweise zu den Anforderungen und kann den Mitgliedstaaten somit als Leitfaden bei der angemessenen Ausgestaltung der Maßnahme dienen.

Die Mitgliedstaaten/Regionen wurden darauf hingewiesen, dass es im Fall von Unsicherheiten hinsichtlich des Zwecks der Aktionen andere Maßnahmen gibt, die speziell darauf ausgerichtet sind, den wirtschaftlichen Wert der Wälder zu erhöhen.

80

Im Rahmen der geteilten Verwaltung nimmt die Kommission die nationalen oder regionalen EPLR an, während die Durchführung der Aktionen und die

Sicherstellung der kostenwirksamen und effizienten Verwendung der Beihilfen den Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungsbehörden obliegt.

Was den Einsatz manueller Arbeit statt Maschinen betrifft, so können solche Entscheidungen manchmal mit den Merkmalen des Geländes verknüpft sein (Höhenprofil, Umweltaspekte usw.) und sollten im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums insgesamt betrachtet werden.

Zu Empfehlung 3, Die Mitgliedstaaten sollten, Erster Gedankenstrich

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten/Regionen bei der Anwendung von Standardkosten im Rahmen der Programme sicherstellen müssen, dass die einschlägigen Berechnungen angemessen und korrekt sind und im Voraus auf der Grundlage einer fairen, ausgewogenen und überprüfbareren Berechnungsmethode angestellt wurden. Eine unabhängige Stelle sollte benannt werden, die die Berechnungen für alle Standardkosten vornimmt oder die Angemessenheit der Berechnungen bestätigt.

Zu Empfehlung 3, Die Mitgliedstaaten sollten, zweiter Gedankenstrich

Derzeit wird ein Leitfaden zu Kontrollen und Sanktionen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums ausgearbeitet und mit den Mitgliedstaaten erörtert. Der Anhang I dieses Dokuments enthält eine Checkliste für die Mitgliedstaaten, anhand deren sie die Plausibilität der Kosten bewerten können.

81

Die Kosten der Überwachung und Bewertung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zu deren potenziellem Nutzen stehen. Insbesondere im Fall der Messung der Wirksamkeit der vorbeugenden Aktionen ist es schwierig, die kausalen Zusammenhänge zu erfassen. Außerdem lässt sich die Wirksamkeit bestimmter forstwirtschaftlicher Interventionen oft erst nach Jahren oder sogar Jahrzehnten bewerten.

Was den Zeitraum 2014-2020 betrifft, so wurden einige Verbesserungen eingeführt. Im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen wird zum Beispiel ein neuer Indikator für vorbeugende Aktionen erhoben, der die „geförderte Fläche“ erfasst. Um nützliche Bewertungsergebnisse zu erhalten, ist außerdem

vorgesehen, dass 2019 ein erweiterter jährlicher Durchführungsbericht erstellt wird. Im Rahmen dieses Berichts wird eine Bewertung des EPLR vorgenommen, und es werden erste Ergebnisse in Bezug auf dessen Wirksamkeit vorgelegt.

Zu Empfehlung 4, Die Kommission sollte

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Einige Anpassungen wurden bereits vorgenommen. So wird zum Beispiel im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen 2014-2020 der Indikator „geförderte Fläche“ für vorbeugende Aktionen erhoben. Dadurch wird die im vorigen Begleitungs- und Bewertungsrahmen ermittelte Lücke geschlossen.

Um früher nützliche Bewertungsergebnisse zu erhalten, wird 2019 ein erweiterter jährlicher Durchführungsbericht erstellt. Dieser Bericht enthält eine Bewertung der Ergebnisse des Programms sowie, nach Möglichkeit, eine Bewertung der Auswirkungen.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) Beihilfen für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials in durch Naturkatastrophen und Brände geschädigten Wäldern sowie für vorbeugende Aktionen bereitgestellt. Aufgrund seiner Prüfung gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Beihilfen nicht gut genug verwaltet wurden und dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht nachweisen können, dass die geplanten Ergebnisse in kostenwirksamer Weise erreicht wurden.

Die vorbeugenden Aktionen waren nicht ausreichend zielgerichtet. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass einige Aktionen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Maßnahme nicht angemessen waren. Auch war die Kostenwirksamkeit der finanzierten Aktionen nicht ausreichend sichergestellt. Überdies ermöglichten die bestehenden Überwachungsinstrumente der Kommission und den Mitgliedstaaten keine sachgerechte Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen