

Eriaruanne

**Kas ELi toetust
tulekahjude ja
loodusõnnetuste poolt
metsadele tekitatava
kahju ärahoidmiseks ja
metsade taastamiseks on
hästi hallatud?**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

ISBN 978-92-872-1535-2
doi:10.2865/673696

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Kas ELi toetust
tulekahjude ja
loodusõnnetuste poolt
metsadele tekitatava
kahju ärahoidmiseks ja
metsade taastamiseks on
hästi hallatud?**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Punktid

Lühendid ja sõnastik

I–IX **Kommenteeritud kokkuvõte**

1–16 **Sissejuhatus**

1–2 **Metsade kaitsefunktsioon**

3–7 **Tulekahjud ja loodusõnnetused**

4–5 **Tulekahjud**

6–7 **Muud loodusõnnetused**

8–10 **Maaelu arengu poliitika on peamine vahend ELi metsade kaitsmiseks**

11–16 **Maaelu arengu toetus metsapotentsiaali taastamiseks ja ennetustegevuseks (meede 226)**

17–20 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

21–74 **Tähelepanekud**

21–42 **I osa. Ennetustegevus ei olnud piisavalt täpse suunitlusega**

22–29 **Komisjonil ei olnud MAKide heakskiitmisel vajadustest terviklikku ülevaadet**

30–35 **Puudused liikmesriikide valikuprotsessis**

36–42 **Rahastamine ei olnud kooskõlas kindlakstehtud riskide ja vajadustega**

43–54 **II osa. Leiti tegevusi, mis ei olnud meetme eesmärkide saavutamiseks asjakohased**

43 **Oma iseloomult aitasid auditeeritud tegevused üldjuhul meetme 226 eesmärkidele kaasa, kuid ...**

44–47 **... toetust anti ka sellisele metsandustegevusele, mis ei ole loodusõnnetustega seotud**

48–49 **Mõningate läbiviidud tegevuste peamisi toetuskõlblikkuse nõudeid ei olnud võimalik kontrollida**

50–52 **Toetust anti metsateedele, ilma et see oleks otseselt kaasa aidanud tuleohutusele ...**

53–54 **... ning sellega võivad kaasneda negatiivsed keskkonnavalased kõrvalmõjud**

- 55–64 **III osa. Rahastatud tegevuse kulutõhusus ei olnud piisavalt tagatud**
- 55–60 Kulude põhjendatus ei olnud alati tõendatud
- 61–64 Ülemäärase avaliku sektori toetuse riskiga juhtumid
- 65–74 **IV osa. Seiremehhanismid ei võimalda komisjonil ja liikmesriikidel meetme tõhusust ning mõjusust asjakohaselt hinnata**
- 66–67 Olemasolevad seirevahendid
- 68–70 Näitajad, mis ei mõõda tegevuseesmärkide saavutamist asjakohaselt
- 71–72 Vahehindamiste piiratud kasutusväärtus
- 73–74 Ennetusmeetmete mõjusust ei ole mõõdetud

- 75–81 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. Meetmele 226 eraldatud rahalised ressursid

II lisa. Läbivaadatud tegevuste nimekiri

Komisjoni vastused

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond. EAFRD on maaelu arengu poliitika peamine rahastamisvahend. EAFRD on EAGF-i (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond) kõrval üks kahest peamisest ÜPP rahastamisvahendist.

EFFIS: Euroopa metsatulekahjude teabesüsteem. Komisjoni loodud andmebaas, mis sisaldab ELi tasandil teavet metsatulekahjude puhkemise ja mõju kohta. Andmeid kasutatakse aastaaruande koostamiseks metsatulekahjude kohta Euroopas ja naaberriikides.

EL: Euroopa Liit.

Loodusõnnetus: biotoilist või abiootoilist laadi looduslik sündmus, millega kaasnevad olulised häired metsandusstruktuurides, põhjustades olulist keskkonna- ja majanduslikku kahju.

MAK: maaelu arengu programm. Liikmesriigi või piirkonna koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument maaelu arengu poliitika rakendamise kavandamiseks.

Meede: programmijuhtimise põhiüksus, mis hõlmab mitut omavahel sarnast tegevust ja millel on täpselt määratletud eelarve.

Meede 226: EAFRD toetus metsapotentsiaali taastamiseks ja ennetustegevuseks¹.

Mets: üle 0,5 hektari suurune maa-ala, millel on üle viie meetri kõrgused puud, mille võrade liitus on üle 10% või mis suudavad *in situ* kõnealuste künnisteni jõuda. See ei sisalda maad, mis on peamiselt kasutuses põllumajanduses või linnamaana².

Muu metsamaa: üle 0,5 hektari suurune maa-ala, mida ei liigitata metsaks. Sellel kasvavate puude võrade liitus on 5–10% või on maa-ala rohkem kui 10% ulatuses puude ja põõsastega kaetud. See ei sisalda maad, mis on peamiselt kasutuses põllumajanduses või linnamaana.

Tegevus: kriteeriumide alusel valitud ja toetusesaaja poolt elluviidav projekt, mis hõlmab mitut toetuse eesmärkidega seotud toimingut.

1 Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005, mis käsitleb EAFRD-st antavaid maaelu arengu toetusi, artikkel 48 (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1).

2 Komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1974/2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad, artikkel 30.

Telg: ühtne meetmete rühm, millele seatud erieesmärgid aitavad kaasa ühe või mitme maaelu arengu toetuse eesmärgi saavutamisele. Perioodil 2007–2013 moodustas meede 226 osa 2. teljest, mille eesmärk on keskkonna ja paikkonna seisundi parandamine.

Vajadus: asjaomaste inimrühmade või piirkondade võimalus või probleem, millele riiklik sekkumine on suunatud.

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika.

I Euroopa metsi ohustavad tulekahjud, mis on tavaliselt põhjustatud tahtlikust või ettevaatamatust inimtegevusest, ja loodusõnnetused, mis võivad olla abiootilist (nt tormid, põuad, üleujutused, laviinid) või biootilist (taimekahjustajad, haigused) päritolu.

II Kontrollikoda uuris, kas EAFRD toetust loodusõnnetuse või tulekahju tõttu kahjustatud metsade metsapotentiaali taastamisele ja ennetustegevusele (meede 226) hallati hästi ja kas selle kavandatud eesmärgid saavutati kulutõhusal viisil. Meetmega anti toetust programmitöö perioodil 2007–2013 2. telje raames, mis oli suunatud metsamaa säästvale kasutusele, et parandada keskkonna ja paikkonna seisundit ELis. 2012. aasta lõpus oli meetmele 226 kavandatud EAFRD toetuse kogusumma perioodiks 2007–2013 1,55 miljardit eurot.

III Kontrollikoja audit hõlmas komisjoni ja valimisse kuulunud liikmesriike (Austria, Prantsusmaa (Akviitania), Itaalia (Basilicata), Hispaania (Andaluusia) ja Slovakkia). Nende liikmesriikide kulud kokku moodustasid 31.12.2012 seisuga deklareeritud kogukuludest üle 85%. Suurem osa toetusest (80%) anti (peamiselt tulekahjuvastasteks) ennetusmeetmeteks.

IV Kontrollikoda leidis, et toetust ei hallatud piisavalt hästi ning liikmesriikidel pole võimalik näidata, et kavandatud eesmärgid oleksid saavutatud kulutõhusal viisil.

V Ennetusmeetmed ei olnud piisavalt täpse suunitlusega. Kontrollikoda leidis, et kuigi meede 226 on suunatud metsadele, mille tulerisk on suur või väga suur, puudub ELi tasandil selliste metsade määratlus või nende kindlaksmääramise kriteeriumid. Liikmesriikides rakendatud valikumenetlused olid mitmes aspektis puudulikud: puudusid selged valikukriteeriumid, kavandatud meetmeid ei hinnatud mõjusalt või jäeti mõni riskivaldkond tähelepanuta. Keskkonnanäidmeid ei tähtsustatud valikuetapis piisavalt ja mõnikord jäeti need rakendamise käigus tähelepanuta.

VI Auditiga leiti tegevusi, mis ei olnud meetme eesmärkide saavutamiseks asjakohased. Ehkki oma iseloomult aitasid paljud ülevaadatud kaasrahastatud tegevused (tuletõkestusvõõndite rajamine, valikraie, lageraie) toetuse eesmärkidele kaasa, leidis kontrollikoda juhtumeid, mis ei olnud seotud loodusõnnetuste ega tulekahjuga, vaid olid ajendatud muudest (majanduslikest või keskkonnavaladest) eesmärkidest. Mõningate läbiviidud tegevuste puhul ei saanud dokumentide puudumise tõttu kontrollida nende vastavust peamistele toetuskõlblikkuse kriteeriumidele. Kontrollikoda leidis ka juhtumeid, kus metsateed kasutati majandustegevuse eesmärgil ning puudusid tõendid selle otsustatavusest tulekahju ennetamise seisukohalt. Teedevõrgustiku suur tihedus võib avaldada ka negatiivset keskkonnamõju.

VII Rahastatud tegevuse kulutõhusus ei olnud piisavalt tagatud. Kontrollikoda leidis juhtumeid, kus avaliku sektori toetuse ülemmäär ilma põhjendusega sageli muudeti, kus teatud tegevuse standardkulud ühes piirkonnas olid tunduvalt kõrgemad kui sama tegevuse kulud teises piirkonnas või kus eelistati käsitsitööd masinate kasutamisele, mis tõi kaasa suuremad kulud. Samuti leiti juhtumeid, kus juba lõpuleviidud projektide valimisel tekkis ülemäärane avaliku sektori poolse rahastamise oht, kus toetusesaajad olid võimelised oma tegevust ise rahastama või kus toetust anti põldudele.

VIII

Kasutusel olnud järelevalvemehhanismid ei võimaldanud komisjonil ja liikmesriikidel meetme tõhusust ega mõjusust asjakohaselt hinnata. Ühises seire- ja hindamisraamistikus kehtestatud tulemusnäitajad ei olnud piisavad ning olemasolevate hinnangute kasutegur oli piiratud. Ennetustegevuse mõjususe kohta ei olnud võimalik järeldusi teha, sest seda ei mõõdetud. Kindlakstehtud puudused püsivad tõenäoliselt ka perioodil 2014–2020, kuna uued kavandatud järelevalvemehhanismid ei paranda vaadeldava toetusliigi järelevalveraamistikku.

IX

Võttes arvesse ülaltoodud järeldusi ja asjaolu, et auditeeritud toetust on kavas eraldada ka programmitöö perioodil 2014–2020, soovitab kontrollikoda:

- liikmesriikidel:
 - a) valida ennetusmeetmed selgete, vajadustega kooskõlas olevate kriteeriumide alusel pärast põhjalikku ja dokumenteeritud hindamisprotsessi;
 - b) tõhustada toetuse keskkonnakaitsemõju, eelistades meetmeid kõige suurema keskkonnaväärtusega metsades, nagu Natura 2000 metsaalad;
 - c) tagada, et toetust antakse ainult loodusõnnetuste või tulekahjuga seotud meetmetele;
 - d) luua kontrollisüsteem, mille abil tagada mõjus kontroll toetuse andmise tingimuste järgimise ning asjakohaste dokumentide või teabe olemasolu üle;
 - e) võtta rohkem arvesse toetatud tegevusega seotud keskkonnakaalutlusi, eelkõige kehtestades asjakohased kaitsemeetmed keskkonnaalase vastumõju ärahoidmiseks;
 - f) tagada, et toetatud tegevuse kindlaksmääratud standardkulud oleksid põhjendatud;
 - g) põhjendada toetuse ülemmäära ja sellesse mis tahes muudatuste tegemist toetusesaajate poolt tavapäraselt kantavate kuludega;
 - h) nõuda toetusesaajatelt, et nad selgelt tõendaksid oma vajadust meetme 226 raames antava toetuse järele;
 - i) anda aru läbiviidud tegevuse mõjust tulekahjude või loodusõnnetuste arvu vähendamisele ja kahjustatud maa-alale.
- Komisjonil soovitab kontrollikoda:
- a) liikmesriikide perioodi 2014–2020 MAKide heakskiitmisel kontrollida, et nende metsaalade, millele on kavas toetust anda, vajadus ennetusmeetmete järele on asjakohaselt kirjeldatud ja põhjendatud;
 - b) kehtestada ühtsed põhikriteeriumid, mille abil eristada väikese, keskmise ja suure tuleriskiga metsaalasid;
 - c) kontrollida, et liikmesriigid on kehtestanud nõuetekohase kontrollisüsteemi;
 - d) selgitada meetmest 226 rahastatavale tegevusele kehtivaid nõudeid, tagamaks, et tegevus aitab olulisel määral kaasa tulekahjude ja loodusõnnetuste ärahoidmisele, eriti juhul, kui see on osa tulutoovast majandustegevusest ning sellisena rahastatav ka 1. telje raames;
 - e) parandada meetme üle tehtavat järelevalvet, tagamaks et liikmesriigid rakendavad seda kooskõlas kehtestatud eesmärkidega.

Metsade kaitsefunktsioon

01

ELi metsade ja muu metsamaa pindala on ca 180 miljonit hektarit, mis moodustab umbkaudu 42,4% ELi kogupindalast ja ületab põllumajanduslikuks tegevuseks kasutatava maa-ala pindala (umbes 174 miljonit hektarit)³. Metsad on mitmeotstarbelised, täites majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnanäesmärke. Metsade sotsiaalmajanduslik tähtsus on suur: puidu tootmine ja töötlemine aitab kaasa maaelu arengule ning annab tööd miljonitele inimestele, sageli maapiirkondade väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate poolt⁴.

02

Viimastel aastakümnetel on metsa keskkonnanäefunktsioonidele hakatud järjest suuremat tähelepanu pöörama, peamiselt seoses bioloogilise mitmekesisuse kaitsega ning uuemal ajal ka kliimamuutuste kontekstis. Metsadel on oluline kaitsefunktsioon⁵:

a) *Metsad kaitsevad asustust ja taristut.* Paljud mägipiirkonnad Euroopas oleksid inimasustuseks kõlbmatud ilma metsadeta, mis kaitsevad teid, raudteid ja isegi terveid asustusi kahju või hävingu eest, mida tekitavad maalihked, mudavood, kivivaringud ja laviinid.

b) *Metsad kaitsevad mulda.* Metsaaladel on oluline osa maastike ja mulla viljakuse säilitamisel. Metsad tõkestavad peamiselt äravoolu ja tuule kiiruse vähendamise teel mullaerosiooni ja kõrbestumist, eriti mägistes ja poolkuivades piirkondades.

c) *Metsad reguleerivad mageveevarusid.* Metsadel on väga tähtis osa vee kogumisel, puhastamisel ning suunamisel pinnaveekogudesse ja põhjaveekihtidesse. Puhastamine hõlmab enamiku vihmaga levivate õhusaasteainete lõhustamist või absorbeerimist.

d) *Metsad säilitavad bioloogilist mitmekesisust.* Metsad on Euroopa looduse põhikomponent ning nendes elab kõige arvukamalt selgroogseid kogu maailmajaos. Metsad on elupaigaks ka tuhandetele putukaliikidele ja selgrootutele, samuti kasvukohaks paljudele taimedele.

e) *Metsad kui CO₂ sidujad.* Metsadel on keskne osa ülemaailmses süsinikuringes võime tõttu eemaldada atmosfäärist süsinikdioksiidi ning ladustada seda oma biomassis ja mullapinnas.

3 „Agriculture, forestry and fishery statistics”, Eurostat Pocketbooks, 2013. Kui ei ole märgitud teisiti, hõlmab termin „mets” käesolevas aruandes ka muid metsaalasid.

4 KOM(2013) 659 final, 20. september 2013: „Uus ELi metsastrateegia metsade ja metsandussektori jaoks”.

5 KOM(2010) 66 (lõplik), 1. märts 2010: „Metsade kaitse ja metsateave ELis: metsade ettevalmistamine kliimamuutusteks”.

Tulekahjud ja loodusõnnetused

03

Euroopa metsi ohustavad tulekahjud, mis on tavaliselt põhjustatud tahtlikust või ettevaatamatust inimtegevusest, ja loodusõnnetused, mis võivad olla abiootilist (tormid, põuad, üleujutused, laviinid) või biootilist (taimekahjustajad, haigused) päritolu.

Tulekahjud

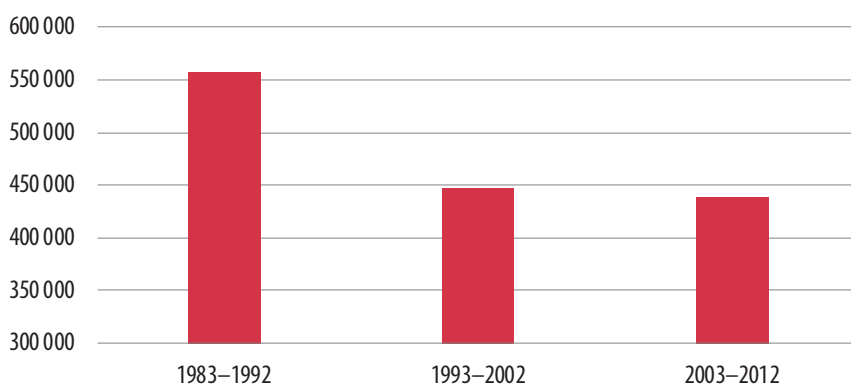
04

Ajavahemikul 1983–2012 põles ELis igal aastal keskmiselt 480 000 hektarit⁶ metsaala. Põlenud metsamaa keskmine pindala oli tunduvalt suurem perioodil 1983–1992 kui järgmistel aastakümnetel, mil metsatulekahjude kustutusvahendeid liikmesriikides tunduvalt tõhustati (vt **1. joonis**)⁷.

- 6 EFFISE statistika põlenud alade kohta perioodil 1980–2012. Keskmine näitaja põhineb ELi 20 liikmesriigi tabelil. Teave puudus järgmistel riikidel: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.
- 7 Teadusuuringute Ühiskeskuse ja keskkonna peadirektoraadi ühisaruanne *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Metsatulekahjud Euroopas, Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas), 2012. Statistilised andmed hõlmavad 19 liikmesriiki. Andmed käsitlevad lõunapoolseid liikmesriike (Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Portugal) perioodil 1980–2012. Kõigi ülejäänud liikmesriikide (Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Eesti, Küpros, Läti, Ungari, Austria, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Soome ja Rootsi) andmed kajastavad perioodi 1990–2012.

1. joonis

Perioodi 1983–2012 põlenud metsaalade keskmine suurus (hektarites) aastas



Allikas: Teadusuuringute Ühiskeskuse ja keskkonna peadirektoraadi ühisaruanne *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Metsatulekahjud Euroopas, Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas), 2012.

05

Üle 95% tulekahjustest on põhjustatud tahtlikust või ettevaatamatust inimtegevusest (näiteks põllumajanduslik tegevus, nagu kulu- või metsaprahi põletamine, karjamaade uuendamine, suitsetamine). Ligi 85% kogu metsatulekahjustes põlenud maa-alast asub Vahemere piirkonnas ja Portugalis. Hiljutistes metsatulekahjustes põlesid suured metsaad Portugalis 2003. ja 2005. aastal, Kreekas 2007. aastal ja Hispaanias 2006. aastal. Väga raske on taastada tõsiselt kahjustada saanud metsade põlengueelset seisukorda, eriti bioloogilise mitmekesisuse seisukohalt. Metsatulekahjuste keskkonnamõju ei piirdu üksnes bioloogilise mitmekesisuse vähenemisega ja ökosüsteemide kahjustumisega. See toob kaasa ka osakeste ja gaaside (sh CO₂) eraldumise atmosfääri, mineraaltoiteainete väljavoolu, mulla orgaanilise kihi hävitamise ja vee mullasse imbumise määrade muutumise, mis muudab põlenud alad vastuvõtlikuks erosioonile, pinnase kaole ja maalihetele. Korduvad metsatulekahjustused koos põuaga võivad viia ka kõrbestumiseni⁸.

Muud loodusõnnetused

06

Aastail 1950–2009 said Euroopa metsad kõige rohkem kannatada tormides. Tormikahjustused moodustasid kõigest abiootilist päritolu metsakahjustustest üle 50%⁹. Kõige laastavamad olid 1999.,

2005., 2007. ja 2009. aasta tormid. 1999. aasta tormid (Lothar ja Martin) põhjustasid kõige suuremat kahju Prantsusmaal ja Kesk-Euroopas, kus sai kahjustada ligi 200 miljonit kuupmeetrit puitu. 2005. aasta jaanuaris laastas Lõuna-Rootsit torm Gudrun, milles sai kahjustada 66 miljonit kuupmeetrit puitu (vastab enam-vähem Rootsi ühe aasta puiduvarumise kogumahule). 2007. aasta jaanuaris põhjustas torm Kirill ulatuslikku kahju Kesk-Euroopas, hävitades 45 miljonit kuupmeetrit (millest 16 miljonit kuupmeetrit Saksamaal) kasvavat metsa. 2009. aasta jaanuaris hävitas torm Klaus ulatuslikul maa-alal puuistandusi Prantsusmaal (37 miljonit kuupmeetrit, peamiselt merimännid), Hispaanias ja Itaalias¹⁰. Lisaks negatiivsele keskkonnamõjule tuleb arvestada ka sotsiaalseid (surmad) ja majanduslikke tagajärgi (puidu hinna alanemine), mis kaasnevad niivõrd suurte kahjustatud puidu koguste turule laskmisega¹¹.

07

Suuri maa-alasid Euroopas ohustavad järjest sagedasemad ja tõsisemad põuad, mis põhjustavad veenappust ja suurendavad survet veevarudele. Samas on Euroopas viimastel aastatel toimunud suured üleujutused. Ka üleujutused kahjustavad metsi, ehkki väiksemal määral kui tulekahjust, tormid ja biotilised tegurid, nagu putukad (nt kooreüraskid), haigused ja elusorganismid ning vabakarjatamine¹².

- 8 Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 3/2008 „European forests – ecosystem conditions and sustainable use“ (Euroopa metsad – ökosüsteemi tingimused ja jätkusuutlik kasutus), lk 51.
- 9 KOM(2010) 66 (lõplik), lk 12; Euroopa Keskkonnaameti tehniline aruanne nr 13/2010 „Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe“ (Euroopa loodusohude ja tehnoloogialaste õnnetusjuhtumite mõju kaardistamine), lk 25.
- 10 Euroopa Keskkonnaameti tehniline aruanne nr 13/2010 „Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe“ (Euroopa loodusohude ja tehnoloogialaste õnnetusjuhtumite mõju kaardistamine), lk 33–40. Euroopa Metsainstituudi aruanne STORMSi seminaril teemal „Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration“ (Metsade tormikahjustuste leevendamise ja taastamise põhimõtted), 1. juuli 2010, Brüssel, lk 20.
- 11 KOM(2010) 66 (lõplik), lk 12.
- 12 Euroopa Keskkonnaameti tehniline aruanne nr 3/2008 „European forests – ecosystem conditions and sustainable use“ (Euroopa metsad – ökosüsteemi tingimused ja jätkusuutlik kasutus), lk 53–54: Rootsis sai 2005. aastal kahjustada ligikaudu 2 900 000 hektarit metsa (peamiselt noori mände) põtrade tõttu, kes toituisid noortest puuvõrsetest; Lõuna-Itaalias sai aga kariloomade ulatusliku karjatamise tagajärjel kannatada ligi 500 000 hektarit metsa.
- 13 Nõukogu määrus (EMÜ) nr 3529/1986, 17. november 1986, ühenduse metsade kaitse kohta tulekahjuste eest (EÜT L 326, 21.11.1986, lk 5) ja nõukogu määrus (EMÜ) nr 2158/92, 23. juuli 1992, ühenduse metsade kaitse kohta tulekahjuste eest (EÜT L 217, 31.7.1992, lk 3).
- 14 Nõukogu määrus (EÜ) nr 1257/99, 17. mai 1999, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisefondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT L 160, 26.6.1999, lk 80), artikkel 30.

Maaelu arengu poliitika on peamine vahend ELi metsade kaitsmiseks

08

ELis on metsade kaitsega tegeletud juba pikka aega, eriti seoses tulekahjude ennetamisega. Ajavahemikul 1986–2002 kehtisid ELi metsade suhtes erimäärused, mis käsitlesid metsatulekahjude ennetamist¹³, ja alates 2000. aastast hõlmab metsade kaitset maaelu arengu poliitika¹⁴.

09

Programmitöö perioodi 2007–2013 maaelu arengu poliitika keskendus kolmele põhieesmärgile¹⁵, mis tuli saavutada meetmete kogumi abil, mis olid iga eesmärgi puhul rühmitatud rahaliselt EAFRDst toetatavatesse temaatilistesse telgedesse¹⁶:

- põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamine (1. telg);
- keskkonna ja paikkonna parandamine (2. telg);
- maapiirkondade elu kvaliteedi parandamine ja maapiirkondade majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine (3. telg).

10

Perioodil 2007–2013 kuulus üks metsandusmeede (meede 122: „Metsade majandusliku väärtuse parandamine“) 1. telje alla¹⁷ ja paljud teised metsandusmeetmed 2. telje alla¹⁸.

Maaelu arengu toetus metsapotentsiaali taastamiseks ja ennetustegevuseks (meede 226)

11

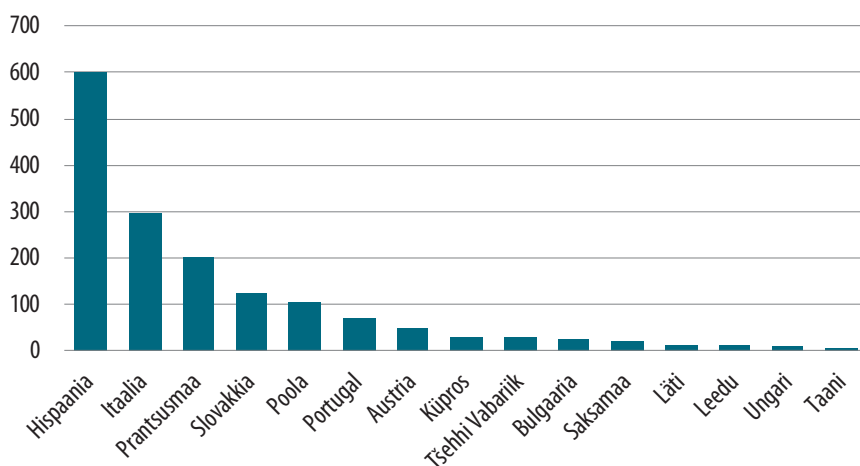
Perioodil 2007–2013 anti EAFRD toetust loodusõnnetustes ja tulekahjus kannatada saanud metsade taastamiseks ning ennetustegevuseks meetme 226 „Metsapotentsiaali taastamine ja ennetustegevus“ raames, mis kuulub 2. telje alla. Meede sisaldub 16 liikmesriigi 58-s maaelu arengukavas¹⁹.

12

2012. aasta lõpus oli meetme 226 raames planeeritava EAFRD toetuse kogusumma ca 1,55 miljardit eurot. EAFRD toetus moodustab osa asjaomase riigiasutuse poolt toetusesaajatele makstud avaliku sektori toetuse kogusummast. EAFRD kaasrahastamise määr on igas MAKis kindlaks määratud. Avaliku sektori toetuse kogusumma võib katta kuni 100% meetme raames toetust saanute rahastamiskõlblikest kuludest.

- Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 4.
- Perioodil 2014–2020 on meetmete telgedesse rühmitamisest loobutud. Sel ajavahemikul tuleb iga EAFRDst rahastatav meede kavandada nii, et see aitaks kaasa alljärgnevast kuuest liidu prioriteedist ühe või mitme saavutamisele (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1305/2013, mis käsitleb Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavaid maaelu arengu toetusi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487), artikkel 5):
 - teadmussiidre ja innovatsiooni parandamine;
 - kõigi põllumajandusvormide konkurentsivõime ning põllumajandusettevõtete elujõulisuse parandamine;
 - toiduahela korraldamine ja riskijuhtimine;
 - ökosüsteemide ennistamine, säilitamine ja parandamine;
 - ressursitõhususe edendamine ning vahese CO2-heitega ja kliimamuutuste suhtes vastupidavale majandusele ülemineku toetamine;
 - sotsiaalse kaasamise, vaesuse vähendamise ja majandusliku arengu edendamine
- Seda meedet käsitletakse Euroopa Kontrollikoja eriaruandes nr 8/2013 „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist antav metsade majandusliku väärtuse parandamise toetus“ (<http://eca.europa.eu>).
2. telje alla kuuluvad järgmised metsandusmeetmed:
 - 221 – põllumajandusmaa esmane metsastamine;
 - 222 – agrometsandussüsteemide esmane rajamine põllumajandusmaal;
 - 223 – mittepõllumajandusmaa esmane metsastamine;
 - 224 – Natura 2000 toetus;
 - 225 – metsanduse keskkonnatoetus;
 - 226 – metsapotentsiaali taastamine ja ennetustegevus;
 - 227 – vähetootlikud investeeringud.
- AT, BG, CZ, DK, DE (5), ES (17), FR (3), IT (20), CY, LV, LT, HU, GR, PL, PT (3), SK.

Meetme 226 raames perioodiks 2007–2013 kavandatud EAFRD toetus (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Komisjon.

20 Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 48 ja määruse (EÜ) nr 1974/2004 artikkel 33.

13

31. detsembri 2012. aasta seisuga oli EAFRD toetuste maht kõnealuse meetme raames ligikaudu 860 miljonit eurot. Suurem osa toetusest (80%) eraldati ennetustegevuseks, peamiselt tulekahjude ennetamiseks (meetmele 226 rahaliste vahendite eraldamise üksikasju vt **l lisast**).

14

Avaliku sektori finantstoetust antakse nii era- kui ka riigimetsale, sest meetme 226 puhul ei välista ELi määrused ühtki omandivormi. Tulekahjuohutu ennetavateks meetmeteks võib

maaelu arengu toetust anda üksnes metsadele, mis on liikmesriikide metsakaitsekavades liigitatud keskmise või suure tuleriskiga piirkondadeks. Meetmed võivad hõlmata ka kaitsvate infrastruktuuride loomist (nt metsaradade, teede, veevõtukohtade, puhaste lageraialade ja tuletõkkevööndite rajamine), ennetavaid metsandusmeetodeid (nt taimestiku ohjamine, hõrendamine ja taimestiku struktuuri mitmekesistamine) ning metsatulekahjude seire alaste statsionaarsete seadmete sisseseadmist ja täiustamist²⁰. Metsade tuletõkkevööndite puhul võivad rahastamiskõlblike kulude hulka lisaks rajamiskuludele kuuluda ka vastava ala hoolduskulud.

15

Muud ennetusmeetmed, samuti loodusõnnetustes või tulekahjus kahjustatud metsa potentsiaali taastamise meetmed peavad ELi määruste kohaselt olema loodusõnnetustega seotud, st tulenema loodusõnnetuse või tulekahju toimumisest või selle ohust, kuid määrustes ei määratleta täpsemaid toetuse saamise tingimusi, nagu minimaalne riskitase.

16

Maaelu arengu toetust metsapotentsiaali taastamiseks ja ennetustegevuseks haldab komisjon koostöös liikmesriikidega. Liikmesriigid koostavad maaelu arengukavad riiklikul või piirkondlikul tasandil. Kui komisjon on kavad heaks kiitnud, viivad liikmesriigid need ellu. Ühiste näitajate, liikmesriikide aasta rakendusaruannete ja mitmesuguste hindamiste alusel on loodud ühine seire- ja hindamisraamistik.

17

Auditi peamine eesmärk oli hinnata, kas EAFRD toetusmeedet metsade potentsiaali taastamiseks ja ennetustegevuseks hallati hästi ning kas komisjonil ja liikmesriikidel on võimalik tõendada, et toetuse kavandatud eesmärgid saavutati kulutõhusal viisil.

18

Auditis keskenduti järgmistele küsimustele.

- a) Kas toetus oli asjakohaselt suunatud loodusõnnetuste ja tuleoahu ennetamise vajadustele?
- b) Kas rahastatud tegevused olid meetme eesmärkide täitmiseks asjakohased?
- c) Kas rahastatud tegevused olid kulutõhusad?
- d) Kas seirevahendid olid meetme tõhususe ja mõjususe hindamiseks piisavad?

19

Auditis käsitleti nii komisjoni kui ka valimisse kuulunud liikmesriike. Komisjoni tasandil hõlmas audit meetme kavandamist ja komisjoni juhtimistegevust, sh liikmesriikide esitatud maaelu arengukavade heakskiitmist ning meetme rakendamise üle tehtavat järelevalvet. Liikmesriikide tasandil hõlmas audit külastusi Austriasse, Prantsusmaale (Akvitaania), Itaaliasse (Basilicata), Slovakkiasse ja Hispaaniasse (Andaluusia). 31. detsembri 2012. aasta seisuga moodustasid nimetatud liikmesriikide kulud üle 85% kõikidest meetme 226 raames deklareeritud kuludest.

20

Auditi käigus vaadati üle MAKid, riiklikud või piirkondlikud õigusaktid ja haldusmenetlused ning intervjueriti külastatud liikmesriikide vastutavaid korraldusasutusi. Lisaks auditeeriti 68-t meetme 226 raames toetatud tegevust, millest 45 kohapeal, et kontrollida erinevate asjassepuutuvatel metsaaladel läbi viidud toetuskõlblike tegevuste mõju (üksikasju vt **II lisast**).

I osa. Ennetustegevus ei olnud piisavalt täpse suunitlusega

21

Ennetustegevuse täpne suunamine²¹ eeldab seda, et:

- o komisjon omab liikmesriikide esitatud MAKE hinnates ülevaadet loodusõnnetuste ja tulekahjude ohust;
- o liikmesriikide tasandil juhendatakse valikuprotsessis MAKides väljendatud vajadustest;
- o selle tulemusel suunatakse rahastamine kõige suurema ohuga valdkondadesse.

Komisjonil ei olnud MAKide heakskiitmisel vajadustest täielikku ülevaadet

Puudub tuleriskiga metsa ühtne määratlus

22

Nõukogu määruses (EMÜ) nr 2158/92 ühenduse metsade kaitse kohta tulekahjude eest, mille kehtivusaeg lõppes 2001. aastal, sätestati kriteeriumid metsade liigitamiseks väikese, keskmise või suure tuleriskiga metsaks. Määrusega nõuti liikmesriikidelt nimekirjade koostamist aladest, mis on liigitatud tuleriski alusel, ja nimekirjade saatmist komisjonile heakskiidu saamiseks²². Komisjoni otsust, millega kinnitatakse Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Portugali suure ja keskmise tuleohuga metsaalade nimekirjad²³, ei ole alates 2001. aastast uuendatud, ning seetõttu ei ole Euroopa Liiduga 2004. aastal ja pärast seda liitunud liikmesriigid nimekirjadesse kaasatud.

23

Pärast ülalmainitud määruse kehtivuse lõppemist sätestati määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 48, et tulekahjudevastane ennetustegevus hõlmab metsi, mis on liikmesriikide poolt vastavalt nende metsakaitsekavadele liigitatud kõrge või keskmise metsatulekahjuohuga metsadena²⁴.

24

Tuleriski hindamise ühtsete kriteeriumide puudumisel põhineb liikmesriikide riskianalüüs nende enda metoodikal. Seetõttu on metsa keskmise või suure tuleriskiga alaks liigitamise kriteeriumid liikmesriigiti erinevad.

25

Euroopa metsatulekahjude teabe-süsteem (EFFIS) on komisjoni loodud andmebaas, mis sisaldab ELi tasandil teavet metsatulekahjude puhkemise ja mõju kohta²⁵. Andmeid kasutatakse aastaaruande koostamiseks metsatulekahjude kohta Euroopas ja naaberriikides²⁶. Neid ei kasutata aga liikmesriikide tuleriski analüüside hindamiseks MAKide heakskiitmise käigus. Komisjon ei väljasta erijuhiseid²⁷ tuleriski taseme kindlaksmääramise kohta, mis edendaks head tava ning tagaks liikmesriikide tuleriski analüüside võrreldavuse ja usaldusväärsuse.

- 21 Käesolevas osas keskendutakse ennetusmeetmetele, mille täpne suunamine on mõjususe saavutamiseks keskse tähtsusega. Sellised meetmed moodustavad rahastatud meetmetest 80%.
- 22 Nagu sätestatud määruse (EMÜ) nr 2158/92 artikli 2 lõigetes 2 ja 3, võib suure riskiga aladeks liigitada üksnes Portugalis, Hispaanias, Kreekas ning Prantsusmaa ja Itaalia teatud piirkondades asuvaid alasid, kus püsiv või perioodiline metsatulekahju risk ohustab tõsiselt ökoloogilist tasakaalu ning isikute ja kaupade ohutust või kujutab endast tegurit, mis kiirendab maapiirkondade kõrbestumise protsessi. Muud alad võib liigitada suure riskiga aladeks juhul, kui liikmesriik on esitanud põhjendatud taotluse. Alad, kus metsatulekahju risk ei ole püsiv ega perioodiline, kuid kujutab endast suurt ohtu metsa ökosüsteemile, võib liigitada keskmise riskiga aladeks.
- 23 Komisjoni 24. juuni 1993. aasta otsuse nr 1619/1993 kohaselt oli 12 liikmesriigiga ELis tulekahjuriskiga aladeks liigitatud 60 miljonit hektarit metsa (peamiselt Vahemere-äärsetes riikides), mis moodustab 42% metsade tollasest kogupindalast.
- 24 See nõue kehtib ka perioodil 2014–2020 (vt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 24 lõike 2 punkt 3).
- 25 Teave tuleriskiga ELi metsade kohta koostatakse EFFIS andmekogumite alusel, mis hõlmavad meteoroloogilist tuleohtu, tulekahjude esinemissagedust, põlenud alade pindala ning riikide poolt tulekahjude kohta esitatud andmeid. Andmeid täiendab muudest allikatest (nt Teadusuuringute Ühiskeskuse metsakaardid ja Corine Land Cover'i andmebaas) saadav teave metsavarude ulatuse kohta. Igal aastal esitab teavet kuni 22 Euroopa riiki, tehes seda vabatahtlikult, sest pärast 2006. aastat (kui lõppes Forest Focuse määruse (EÜ) nr 2152/2003 kehtivusaeg) ei ole andmete esitamine ühegi ELi määrusega nõutav.
- 26 Teadusuuringute Ühiskeskuse ja keskkonna peadirektoraadi

26

Slovakkia näide illustreerib lahknevusi, mis võivad EFFISes olevate andmete kasutamisel ilmned. Vastavalt metsaalade tuleriski alusel liigitamise riiklikule süsteemile on Slovakkia metsamaast, mille kogupindala on 2 miljonit hektarit, 1,8 miljonit hektarit liigitatud keskmise või suure tuleriskiga alaks. Nii suurt keskmise ja suure tuleriskiga alade osakaalu ei toeta aga ei metsatulekahjude arvandmed ega EFFISe andmebaas (vt **3. joonis**). Slovakkia ametiasutused ei selgitanud kontrollikoja audiitoritele oma meetodit ega kriteeriume metsaalade tuleriski taseme kindlaksmääramiseks.

Komisjonil puudub ülevaatlik teave muude metsi mõjutavate loodusõnnetuste kohta

27

Auditiga leiti, et komisjonil puuduvad loodusõnnetuste ja katastroofide (v.a tulekahjud) varasemate perioodide kohta ülevaatlikud andmed. Komisjoni käsutuses ei ole analüüsi muude abiootiliste (nt tormid, põuad, laviidid) või biootiliste (taimekahjustajad, haigused) tegurite poolt metsadele tekitatud kahju ulatuse kohta.

28

Oma teatises „Uus ELi metsastrateegia metsade ja metsandussektori jaoks“²⁸ määrab komisjon kindlaks järgmised strateegilised eesmärgid: a) „luuakse Euroopa metsateabesüsteem, mille jaoks kogutakse ühtlustatud üleeuroopalist teavet“ ning „ühendatakse mitmesugused teabesüsteemid (nt EFFIS) ja andmeplatvormid [---]“, b) „ELi metsateave ühtlustatakse“, c) „parandatakse, muudetakse võrreldavaks ja jagatakse metsateavet ja seiretulemusi [---]“, ja d) „töötakse välja mitu moodulit, mis käsitlevad näiteks metsi ja looduslikke häiringuid, nagu tulekahjud ja kahjurid“.

29

Komisjonil puudub ülevaatlik teave muude metsi mõjutavate loodusõnnetuste kohta, mistõttu ei ole tal liikmesriikide MAKides esitatud meedet 226 puudutavate kavade hindamisel täit ülevaadet loodusõnnetuste ennetamise vajadustest.

Puudused liikmesriikide valikuprotsessis

30

Korraldusasutused peaksid seadma prioriteediks tegevuse kõige väärtuslikematel metsaaladel (võttes arvesse metsade mitmeotstarbelisust, mida kirjeldatakse punktides 1 ja 2), mille puhul on varem kindlaks tehtud võimalikud suured riskid. Seda tuleks järgida ka valikumenetluses.

ühisaruanne *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Metsatulekahjud Euroopas, Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas), 2012.

- 27 Oma järeldustes metsatulekahjude ennetamise kohta Euroopa Liidus (26. aprillil 2010 toimunud 3010. üldasjade nõukogu istung) tegi nõukogu komisjonile ettepaneku „lisada metsatulekahjud prioriteetide hulka, millega tuleb tegeleda praegu tehtavas töös seoses heade tavade vahetamisega ning ohtude hindamist ja kaardistamist ning ohuspetsiifilise katastroofide ennetamise miinimumstandardeid käsitlevate suuniste arendamisega“. Komisjoni talituste töödokumendis katastroofide ohjamise riskihindamise ja kaardistamise juhiste kohta ei käsitleta tuleohtu eraldi ega tõsteta esile teatud riskikriteeriume, võrdlusandmeid ega standardeid. Töödokumendis tuuakse välja kasutusel olevate meetodite puudujäägid ja selgitatakse, et juhiste uue versiooni tarbeks töötatakse välja riskihindamise soovituslike meetodite ja standardite kogum.

- 28 COM(2013) 659 final.

Mõjusate valikumenetluste puudumine ...

31

Itaalias (Basilicata) jagati meetme rakendamiseks kasutatavad vahendid esmalt kohalike omavalitsuste ühenduste vahel vastavalt iga omavalitsusüksuse metsatöölise arvule. Seejärel esitasid ühendused projektid ja toetusetaotlused vastavalt neile juba eraldatud vahenditele. Pärast seda valiti ja järjestati projektid ning toetusetaotlused ametlikus korras, kuid praktilist mõju sellel ei olnud, sest kõik taotlused kiideti heaks ning juba eraldatud toetussummad kinnitati.

32

Lisaks ei olnud dokumenteeritud toetatavate metsaalade valiku ja teatud riskitasemele viitamise põhjuseid ega muid esmatähtsaid tehnilisi eesmärke (nt kohaliku omavalitsuse metsamajanduskavas ette nähtud täpse ajakavaga tööd, vajadus läbi viia või lõpetada teistes omavalitsuse omandis olevates metsades juba tehtud tööd).

33

Hispaanias (Andaluusia) kehtestati seoses meetmega 226 mitu valikukriteeriumi. Investeeringuprojektide konkurentsil põhinevate konkursside suhtes rakendati valikumenetlust, mis ka dokumenteeriti. Vahetult piirkondlike ametiasutuste poolt edendatavate tegevuste (mis moodustasid kulutus-test rohkem kui kolmveerandi) puhul ei järjestatud tegevusi aga spetsiaalse riskianalüüsi alusel ega dokumenteeritud valikumenetlust.

34

Austrias on kasutusel metsanduse toetussüsteem. Piirkondliku metsandusameti hallatav ala on jagatud professionaalsete metsanõustajate vahel, kes vastutavad otsekontaktide eest metsaomanike ja haldajatega. Nõustajad otsustavad, kas metsamajandajate kavandatud metsandusmeetmeid on võimalik toetada. Otsus ei tugine selgetele valikukriteeriumidele ega kavandatud metsandusmeetme kirjallikule hindamisele (tehnilise kirjelduse, tähtsuse, kiireloomulisuse, keskkonnamõju jm hinnang).

... ja valikukriteeriumid, millega ei seata esiplaanile keskkonnavalaseid vajadusi

35

Tegevust kõige suurema keskkonnaväärtusega ELi metsaaladel, nagu Natura 2000 alad, ei peetud alati esmatähtsaks²⁹ (vt **1. selgitus**). Natura 2000 metsaalade võrgustik katab hinnanguliselt 20% ELi metsaalade kogupindalast³⁰. Natura 2000 võrgustiku eesmärk on tagada Euroopa kõige väärtuslikumate ja ohustatavate liikide ning elupaikade pikaajaline säilimine³¹.

- 29 V.a Andaluusias, kui toetus eraldati investeerimisprojektide konkurentsil põhinevate konkursside alusel.
- 30 Euroopa Keskkonnaameti aruanne nr 5/2012 „Protected areas in Europe – an overview” (Kaitsealad Euroopas – ülevaade), lk 70–79. Natura 2000 võrgustiku maismaaos (768 000 km²), millest 46% on Natura 2000 metsaalad, hõlmab umbes 17,9% ELi 27 liikmesriigi maismaateritooriumist. ELi 27 liikmesriigi metsade kogupindala on umbkaudu 1,8 miljonit km².
- 31 See hõlmab liikmesriikide poolt elupaikade direktiivi alusel määratud erikaitsealasid ning linnudirektiivi alusel määratud linnualasid. Natura 2000 ei ole üksnes looduskaitsealasid koondav võrgustik, kus on igasugune inimtegevus välistatud. Võrgustik hõlmab kahtlemata ka edaspidi looduskaitsealasid, kuid suurem osa maast on tõenäoliselt ka tulevikus eraomandis ning põhirõhk asetatakse selle tagamisele, et alade edaspidine majandamine oleks säästev.

Keskkonnaalaste vajaduste esiplaanile seadmine liikmesriikide tasandil

Ehkki märkimisväärne osa Slovakkia metsadest on liigitatud suure keskkonnaväärtusega kaitsealusteks metsadeks (sh Natura 2000), ei eelistatud neid valikuprotsessis, mis vähendab meetme 226 võimalikku keskkonnamõju.

Prantsusmaal (Akviitania) kavandati taastamismeetmed, et suurendada tormis kahjustada saanud metsade pindala, eelistamata sealjuures suure keskkonnaväärtusega metsi. Samuti ei nähtud piirkondlikes eeskirjades ette eraldist, milles oleks arvesse võetud puude äravedamise ning kahjustatud alade puhastamise ja taastamise keskkonnaaspekte³². Näiteks ei nõutud projekti tasandil ökoloogilisi uuringuid tundlikes piirkondades ega keelatud teatud tegevusi, mis mõjutavad mullakaitset, nagu buldooseriite kasutamine suurtel maa-aladel.

32 Erinevalt Akviitaniast koostas Lorraine'i piirkond, mis samuti rahastas investeringuid 1999. aasta tormis kahjustada saanud puistute taastamiseks, eeskirjad keskkonnaaspektide arvesse võtmiseks.

Rahastamine ei olnud kooskõlas kindlakstehtud riskide ja vajadustega

36

Rahastamisel tuleks lähtuda kindlakstehtud riskidest ja suunata see kõige rohkem toetust vajavatele valdkondadele.

Slovakkias ja Austrias ei vastanud rahastamine kindlakstehtud riskidele ...

37

Slovakkias ei arvestatud meetme 226 raames rahalise toetuse eraldamisel peamiste metsi potentsiaalselt kahjustavate teguritega. Ehkki Slovakkias olid metsi kõige rohkem kahjustavaks teguriks tuulega seotud õnnetused (80%), millele järgnes lumi (12%) ja põud koos kuumalainega (7%)³³, kasutati meetme

226 raames antud avaliku sektori toetust kõige rohkem tuleennetuseks (61%), peamiselt selleks, et ehitada ja hooldada metsateid, mis teenisid eelkõige metsade majandusliku kasutamise huve, põhjendamata seost tuleennetusega.

38

Austrias ei ole hoolimata põhjalikest metsamajanduskavadest ja ohutsoonide plaanidest Austria ametiasutuste poolne metsakaitse riskide käimasolev hindamine toetuse suunamist kuigi-võrd mõjutanud. Puudus selge seos metsa põhiriski ja eelarvevahendite eraldamise vahel. Näiteks Salzburgi liidumaale, mille 376 000 hektarit metsa on liigitatud väga väikese kuni keskmise riskiga alaks, eraldati veidi rohkem vahendeid kui Kärntenile, mille 584 000 hektari suuruse metsa riskitse on keskmine kuni väga kõrge.

33 Vastavalt Slovakkia riikliku metsakeskuse 2012. aasta aastaaruandele metsi kahjustavate tegurite esinemise kohta ning järgmise aasta prognoosile.

... ning Itaalias (Basilicata) ja Hispaanias (Andaluusia) eraldati vahendeid peamiselt riigiomandis olevatele metsadele, et toetada töajajamahuksid tegevusi

39

Auditiga leiti, et ebaproportsionaalselt suur osa toetusest eraldati avaliku sektori asutustele (piirkondlikele ametiasutustele või kohalikele omavalitsustele) tööde läbiviimiseks riigiomandis olevates metsades ja töajajamahuksid tegevusteks.

40

Itaalias (Basilicata) kasutati meedet 226 üksnes kohaliku omavalitsuse omandis olevate metsade puhul, mis moodustavad kogu piirkonna metsaaladest vaid 30%. Asjaolu, et mets on kohaliku omavalitsuse omandis, ei muuda seda tuleohtlikumaks. 2012. aastal suurenes Basilicatas tules kannatada saanud metsaala võrreldes 2011. aastaga 93% ja võrreldes perioodiga 2009–2011 231%. Tulekahjud olid peamiselt aset leidnud erametsades. Toetuse andmine üksnes kohaliku omavalitsuse omandis olevatele metsadele oli ajendatud soovist tagada töö metsatöölised, kes palgatakse igal aastal hooajatöödeks kohaliku omavalitsuse omandis olevatesse metsadesse (vt punkt 31).

41

Hispaanias (Andaluusia) on üle 70% metsadest eraomandis, kuid meetme raames eraldati riigimetsadele ligikaudu kolm korda rohkem toetust kui erametsadele. Ei MAK ega eelhinnang sisaldanud teavet, mis oleks õigustanud rahaliste vahendite ebavõrdset jagamist, ning Hispaania ametiasutuste selgitus erametsasektori vähese kasumlikkuse kohta näitab vajadust avaliku sektori toetuse järele.

42

Lisaks oli samas piirkonnas 2008. aasta investeerimisprojektide konkurentsil põhineva konkursi raames meetme 226 alusel eraldatud avaliku sektori toetuse summa, mis oli ette nähtud alade põõsastest ja võsast puhastamiseks, kuus korda suurem kui piirkonnas muudeks tuleennetusmeetmeteks (nt tuletõkestusvööndite ja veevõtukohtade rajamine ning hooldamine) eraldatud vahendite kogusumma. Ehkki alade põõsastest ja võsast puhastamine aitab tule levikut takistada, on see kulukas ja töajajamahuksid tegevus. Hispaania ametiasutused tunnistasid, et paljudel aladel, mida oli võsast puhastatud ja hõrendatud, oleks kontrollitud põletamine olnud majanduslikust ja ökoloogilisest seisukohast otstarbekam. Ametiasutused põhjendasid oma valikut kvalifitseeritud töajajamahuksid puudumisega ning juriidiliste (põletamiseks on nõutav üksikasjalik luba) ja sotsiaalsete takistustega, kuid väljendasid kavatsust kontrollitud põletamist tulevikus rohkem kasutada.

II osa. Leiti tegevusi, mis ei olnud meetme eesmärkide saavutamiseks asjakohased

Oma iseloomult aitasid auditeeritud tegevused üldjuhul meetme 226 eesmärkidele kaasa, kuid ...

43

Meetme 226 toetus oli ette nähtud üksnes metsapotentsiaali taastamiseks loodusõnnetustes ja tulekahjudes kahjustatud metsades ning ennetusmeetmete kasutusele võtmiseks. Oma iseloomult aitasid paljud kaasrahastatud tegevused, mida auditi käigus kontrolliti (tuletõkestusvööndite rajamine, valikraie, lageraie), üldjuhul toetuse eesmärkidele kaasa. Osa projekte olid oma kaitsefunktsiooni tõttu eriti asjakohased (vt **2. selgitus**).

... toetust anti ka sellisele metsandustegevusele, mis ei ole loodusõnnetustega seotud

Taimekahjustajate ja haiguste tõkestamine

44

Meetme 226 raames tehtav taastus- ja ennetustegevus peaks olema loodusõnnetustega seotud, st tulenema loodusõnnetuse toimumisest või selle ohust. Putukate, taimekahjustajate ja haiguste tekitatud kahjut ei loeta loodusõnnetusest tingituks³⁴. Seetõttu ei tohiks tavapärase kahjuritõrjega seotud tegevus olla toetuskõlblik, kui tõrje vajadus ei tulene loodusõnnetusest. Hispaanias (Andaluusia) ja Slovakkias toetati meetme 226 raames kahjuritõrjega seotud ennetustegevust, ehkki see ei olnud seotud ühegi loodusõnnetusega. Piirkonnas juba aset leidnud kahjuripuhangu tõttu loeti tegevus toetuskõlblikuks. Puhangu ulatus oli aga piiratud, seega ei olnud viitamine loodusõnnetuse ohule õigustatud.

34 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2009. aasta märtsi aruanne määrusele (EÜ) nr 1698/2005 vastavate metsandusmeetmete rakendamise kohta: „[---] kahjuritõrjega seotud tegevust võib lugeda meetme raames toetuskõlblikuks, kui see tuleneb loodusõnnetusest, nagu torm, üleujutus või metsatulekahju”.

Hea tava näide (suure keskkonnaväärtusega projektid)

Austrias rahastati mitut projekti, mille eesmärk oli tõkestada kaitse all olevates metsades laviine, langetades puid horisontaalselt, mis aitab olulisel määral kaitsta ka lähedal asuvate veevarustussüsteemidega ühendatud veeallikaid.

Teiste meetmete alla kuuluva tegevuse rahastamine

45

Austrias rahastati kõiki algselt meetme 224 (Natura 2000 toetused) ja meetme 225 (metsanduse keskkonnatoetus) raames algatatud tegevusi meetmest 226. Meede 224 ja meede 225 on aga seotud metsaalade ja puistute keskkonnanfunktsioonide säilitamise ning edendamise, mitte katastroofide ennetamisega nagu meede 226. Ka mõni metsaistutusprojekt, mis esialgselt käivitati meetme 122 alusel eesmärgiga „parandada metsa majanduslikku väärtust”, kiideti hiljem heaks meetme 226 raames, ilma et neil oleks nähtavat seost ühegi loodusõnnetusega.

Puuliikide arvu suurendamine

46

Andalusias anti meetme 226 raames toetust tegevusele, mille eesmärk oli säilitada ja parandada metsaalade ökosüsteeme, suurendades teatud piirkonna puuliikide arvu, ehkki sealne puude arv ei olnud loodusõnnetuse või tulekahju tagajärjel vähenenud ega kvaliteet kannatanud. Seetõttu ei vastanud Andalusias tegevuse peamine eesmärk meetme 226 eesmärgile.

Tunduvalt pärast loodusõnnetuse toimumist ehitatud taristu

47

Puidu märgladustamine on meetod, mis aitab säilitada puidu kvaliteeti pärast langetamist ja seega optimeerib müügihinda. Austrias toetati puidu ladustamisrajatisi, et ära hoida kooreüraskite levikut loodusõnnetustest (tormid) kahjustatud männimetsaaladel. Auditiga leiti, et kõnealustes rajatistes, mis ehitati tükk aega pärast loodusõnnetuse toimumist, ladustati tegelikult pöögipuitu, mida kooreüraskid väga vähe mõjutavad.

Mõningate läbi viidud tegevuste peamisi toetuskõlblikkuse nõudeid ei olnud võimalik kontrollida

48

Määruse (EL) nr 65/2011 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et kontrollimise üldpõhimõttena kehtestavad liikmesriigid kontrollisüsteemi, millega tagatakse kõigi selliste kontrollide teostamine, mis võimaldab tõhusalt kontrollida toetuse andmise tingimuste täitmist. Sama määruse artikli 33 lõige 2 näeb ette piisava kontrollijälje säilitamise.

49

Kontrollikoda leidis oma auditiga süsteemseid vigu, mida kirjeldatakse **3. selgituses**. Nende puuduste tõttu ei olnud võimalik kontrollida toetuse andmise tingimuste täitmist, sest peamiste toetuskõlblikkusnõuete täitmist tõendavad dokumendid või andmed puudusid.

Toetust anti metsateedele, ilma et see oleks otseselt kaasa aidanud tuleohutusele

...

50

Meetme 226 raames toetati Prantsusmaal (Akvitaania), Austrias, Slovakkias ja Hispaanias (Andaluusia) selliste metsateede ja -radade ehitamist ja hooldust, mida kasutati puidu ja muude metsasaaduste (korgipuu koor) väljaveoks tootlikest erametsadest (vt **4. selgitus**).

51

Peamiselt puidu ja muude metsasaaduste äravedamiseks kasutatavate metsateede ehitamine ja hooldamine ei ole meetme 226 eesmärk. Nendeks tegevusteks annab EAFRD asjakohast toetust 1. telje raames (meetmed 122 ja 125), mille eesmärk on suurendada metsandussektori konkurentsivõimet. Ehkki metsateed on tulekahju likvideerimiseks vajalikud, ei tohiks meetme 226 raames toetada projekte, mille peamised eemärgid on majanduslikud ja mis ei aita otseselt kaasa tuleohutusele. Mitme auditeeritud projekti puhul (viis projekti kaheksast auditeeritud projektist, mis hõlmasid teede ehitamist erametsades) ei esitatud selgitust, mis oleks näidanud projekti- ja loodavat kasu tuleohutuse seisukohast, et tagada toetuse mõjus panus keskkonnaeesmärkide täitmisel.

3. selgitus

Näited ebapiisava teabe või dokumentide kohta seoses toetuse eraldamisega meetme 226 raames

Prantsusmaal (Akvitaania) oli üheks oluliseks toetuskõlblikkuse kriteeriumiks, mida tuli kõigi toetusetaotluste puhul kontrollida, piirkondlike ametiasutuste kehtestatud minimaalse kahjutaseme (40%) täitmine. Auditiga ilmnis, et 1999. aasta tormides kahjustada saanud puistute ja kahju suuruse kindlakstegemiseks puudus hal-dusteabesüsteem. Seetõttu ei olnud võimalik taotluste õigsust kontrollida.

Slovakkias olid riigihankedokumendid puudulikud, sest toetusesaaja kaustas säilitati üksnes võitnud pakkumus, ülejäänuid aga mitte. See vähendab tõendusmaterjali pakkumuste mõjusa hindamise kohta.

Näide meetme 226 raames toetatud metsateede kasutamisest majanduslikul eesmärgil (Prantsusmaa, Akvitaania)



52

Näiteks Austrias hõlmas üks projekt metsatee ehitamist, mis annab juurdepääsu 25 hektarile metsale. Projekti peamine eesmärk oli võimaldada metsaomanikele juurdepääs metsa puidu väljaviimiseks. Projektidokumentides on toodud näiteks järgmised põhjendused: kasutamata metsavarude mobiliseerimine, puidukasutuse kasumlikkuse suurendamine ja kohalike saekaatriite varustamine.

... ning sellega võivad kaasneda negatiivsed keskkonnanalased kõrvalmõjud, võtmata asjakohaselt arvesse kohalikke tingimusi

53

Tingimusi, mille alusel metsateede ehitamist ja hooldamist meetme 226 raames toetada, tuleks selgitada, et

tagada toetuse mõjus panus keskkonnaalaste eesmärkide täitmise. ELi määrustes ei ole määratletud miinimumnõudeid, nagu piiratud juurdepääs, tihedus, mis ei ohusta ökosüsteemide kaitset, või projektide kohustuslik kinnitamine kohaliku tuletõrjeteenistuse poolt, et tagada asjakohane keskkonnakaitse. Keskkonna peadirektoraadi jaoks koostatud tehnilises aruandes pealkirjaga „Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union“ (Teostatavusuuring vahendite kohta, mille abil võidelda metsade suremise vastu Euroopa Liidus) (detsember 2007) tõdetakse, et „tee-ehitus võib metsade kaitsele kaasa aidata või seda takistada. [...] Metsateede võrgustikud võimaldavad juurdepääsu metsatulekahjule ja aitavad seeläbi selle kustutamisele kaasa. Samas võivad metsateed põhjustada metsade suuremat killustatust, mis destabiliseerib ökosüsteemi funktsioone ja muudab seeläbi metsad haavatavamaks“.

54

Slovakkias nägi komisjoni heakskiidetud MAK meetme 226 alusel rahastatud tegevustega hõlmatud metsateede võrgu optimaalseks tiheduseks ette 20–25 m/ha. Auditiga leiti, et tegelikuses rahastati ebaproportsionaalselt suure tihedusega metsateid, mis võib avaldada negatiivset mõju metsade ökoloogilisele seisundile. Näiteks üks erametsaomanik taotles 2008. aastal toetust neljale projektile, mis olid seotud uute teede ehitamisega tema metsa³⁵. Enne taristuinvesteeringut oli toetusetaotleja metsa teede pikkus marginaalne. Investeeringu tulemusena ehitati ligikaudu 40 kilomeetri pikkuses uusi metsateid, mis teeb teedevõrgu tiheduseks 36 m/ha ehk rohkem kui MAKis ettenähtud optimaalne tihedus, 20–25 m/ha. Teine toetusesaaja ehitas oma 24,96 hektari suurusesse metsa teid pikkuses 3619 meetrit ehk tihedusega 145 m/ha, mis on väga suur suhtarv võrreldes nii Slovakkia keskmisega (umbkaudu 10,6 m/ha) kui MAKis määratletud optimaalse tihedusega (20–25 m/ha).

III osa. Rahastatud tegevuse kulutõhusus ei olnud piisavalt tagatud

Kulude põhjendatus ei olnud alati tõendatud

55

Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad, artikli 24 lõike 2 punktis d on sätestatud, et toetusetaotluste halduskontrolli puhul kontrollitakse muu hulgas esitatud kulutuste põhjendatust, mida hinnatakse nõuetekohase hindamissüsteemi alusel, näiteks võrdluskulude, erinevate pakkumiste võrdluse või hindamiskomitee kaudu.

56

Austrias, Slovakkias ja Itaalias (Basilicata) kehtestatud menetluste puudused mõjutasid toetatud tegevuste kulude põhjendatust (vt **5. selgitus**).

35 Kogu mets on liigitatud suure tuleriskiga alaks.

Näiteid standardkulude ebapiisavast põhjendamisest

1. näide

Austrias määrati igal aastal kindlaks sekkumiste liigid ja nende ülemmäärad (fikseeritud ülempiir või kindlasummalised maksed vastavalt hektarite või puude arvule). Mõningate, eri aastatel oluliselt muudetud ülemmäärade kehtestamiseks puudus aga põhjendus või selge loogika.

Loodusõnnetuste järgne metsastamine

Kärntenis oli lehtpuumetsa (>75% lehtpuid) metsastamise ülemmäär algselt 1800 eurot hektari kohta 2008. aastal; 2009. aastal suurendati seda 2500 euronit hektari kohta. 2010. aastal oli metsastamistoetuse suurus kuni 6000 eurot hektari kohta.

Valikraie

Kärntenis tõsteti valikraie ülemmäära, mis oli 2008. aastal 300 eurot hektari kohta, 2009. aastal 400 eurole hektari kohta ning metsade kaitse kindlasummaliste maksete ülemmäära 420 eurolt hektari kohta 560 eurole hektari kohta.

Alam-Austrias oli valikraie avaliku sektori toetuse suurus 2007.–2009. aastal 350 eurot hektari kohta. 2010. aastal tõsteti ülempiir 750 euronit hektari kohta (arvete olemasolu korral) ning kindlasummaliste maksete puhul 500 euronit hektari kohta. 2011. aastal vähendati mõlemat summat taas 350 euronit hektari kohta.

2. näide

Basilicata piirkonnas kehtestatud standardkulude määrad olid tunduvalt kõrgemad kui teistes Itaalia piirkondades samade või sarnaste ennetusmeetmete standardkulud, nagu järgnevalt selgitatakse.

Käsitsiraie

Käsitsiraie standardkulud 1,2 meetri laiusel ribal olid Basilicatas 7,81 eurot meetri kohta, samas kui sarnase tegevuse – „raie ühe meetri laiusel ribal olenemata maastiku tüübist“ – standardkulud Apuulias olid ainult 3,58 eurot meetri kohta.

Teenistusradade taastamine

Teenistusradade taastamise standardne tööaeg oli Basilicatas 35 minutit meetri kohta ja standardkulud 6,89 eurot meetri kohta. Apuulias oli sarnase tegevuse standardne tööaeg üheksa minutit (sh kolm minutit trimmeriga töötamist) ja standardkulud 2,15 eurot meetri kohta. Campania piirkonnas teostati sarnast tegevust hinnaga 2,77 eurot meetri kohta.

57

Basilicata piirkonnas oleks saanud töid läbi viia säästlikumalt ja tõhusamalt, kasutades inимtöäjõu asemel rohkem masinaid nagu teistes piirkondades. Käsitsitöö sagedasema kasutamise tõttu on Basilicata piirkonnas kehtestatud standardkulud mitmel juhul tunduvalt kõrgemad kui sama või sarnase tegevuse standardkulud teistes piirkondades (vt **6. selgitus**).

58

Slovakkias kohaldatakse kõigi projektide suhtes riigihanke-eeskirju, mis peaks tagama avaliku sektori vahendite tõhusa kasutamise. Audiitorid tuvasid, et toetusesaajate deklareeritud investeerimiskulude põhjendatust ei hinnatud, ehkki projekte rahastati 100% ulatuses avaliku sektori vahenditest. Kontrolliti üksnes seda, kas taotleja deklareeritud kulud jäävad alla riigihanke ülempiiri.

6. selgitus

Näide tegevuse kulukusest, mida põhjustas käsitsitöö kasutamine

Metsateede hooldus

Basilicatas kulus 7253,82 meetri pikkuse metsatee hoolduseks 337 665,32 eurot³⁶ standardkuluga 46,55 eurot meetri kohta.

Sarnast tüüpi ja sama pika metsatee hooldamine Toscanas, kasutades nii käsitsitööd kui ka mehaanilisi vahendeid, maksaks ainult 37 828,67 eurot, sest seal on standardkulud 5,21 eurot meetri kohta.

³⁶ 46,55 eurot meetri kohta.

59

Andalusias ei viidud läbi mõningaid tegevusi, mis moodustasid umbkaudu 13,5% riigimetsi puudutava projekti metsandustööde lepingujärgsest kogumahust. Samas oli töövõtja teostanud mõningaid teisi töid tunduvalt kõrgema hinnaga, kui tehnilises projektis kavandatud. Kuna projekti heakskiidetud kogumaksumust ei ületatud, ei nõutud toetusesaajalt teatud tegevuste tegemata jätmise ega teiste tegevuste kõrgemate kulude põhjendamist.

60

Prantsusmaal peavad toetusesaajad teatud taastus- ja hooldusprojektide puhul koos taotlusega esitama ainult ühe pakkumuse. Mitme pakkumuse esitamine aitaks tagada, et välja valitakse majanduslikult soodsaim pakkumus.

Konkreetsed juhtumid, mille puhul on olemas ülemäärase avaliku sektori toetuse risk

61

Toetuse andmine olukorras, kus toetusesaaja vajadus selle järele ei ole selgelt väljendatud (tühimõju), vähendab toetuse tõhusust.

62

Austrias rahastati meetme raames juba lõpetatud projekte. Riiklik rakendusmäärus jõustus 2008. aasta alguses ja seetõttu tehti esimesed toetuse andmise otsused alles 2008. aasta aprillis. Võimalikel toetusesaajatel lubati ja neid julgustati taotlusi esitama aga alates 2007. aasta jaanuarist ja projekte omal riisikol ellu viima. 2007. aastal esitati kokku 3671 toetuse taotlust, millest vähemalt 444 projekti viidi ellu enne toetuse andmise otsuse kuupäeva. Alates 2008. aastast esitatud taotluste hulgast viidi vähemalt 147 projekti ellu enne toetuse andmise heakskiitmist, ehkki alates 2008. aastast kehtinud rakendusmääruses oli sätestatud, et meetme 226 alla kuuluvate projektide projektikulud on rahastamiskõlblikud alates toetuse andmise otsuse kuupäevast. Neil juhtudel tekib küsimus, kas toetusesaajad, kes otsustasid projekti ellu viia ilma abita, vajasid avaliku sektori toetust.

63

Slovakkias tunnistasid kaks kohapeal auditeeritud toetusesaajat, kes said toetust metsateede ehitamiseks, et oleksid tööd läbi viinud ka ilma avaliku sektori toetuseta.

64

Hispaanias loeti meetme 226 raames antava metsandustoetuse jaoks toetuskõlblikuks ka peamiselt põllumajandusmaana kasutatav maa (karjamaa, kus kasvab puid ja põõsaid, ning muud tüüpi karjamaad), mis oli toetusõiguste aktiveerimise eesmärgil deklareeritud toetuskõlblike hektaritena³⁷ ning sellisena Hispaania maatükkide identifitseerimise süsteemis registreeritud. Osa toetusesaajaid sai meetme 226 raames toetust maa põõsastest ja võsast puhastamise kui tulekahjuvastase ennetusmeetme eest, ehkki nad olid niigi kohustatud säilitama oma põllumajandusmaa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi (st puhastama maa põõsastest ja võsast).

37 Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 30, 31.1.2009, lk 16), artiklis 34 on sätestatud, et toetust antakse toetusõiguse aktiveerimisel toetuskõlbliku hektari kohta. Toetuskõlblikku hektarit määratletakse samas artiklis kui „põllumajandusliku majapidamise põllumajandusmaad ning mis tahes maad [---], mida kasutatakse [---] peamiselt põllumajanduslikuks tegevuseks, kui maad kasutatakse ka mittepõllumajanduslikuks tegevuseks“.

IV osa. Seiremehhanismid ei võimalda komisjonil ja liikmesriikidel meetme tõhusust ning mõjusust asjakohaselt hinnata

65

Meetme 226 mõjususe hindamine eeldab sobivate seire- ja hindamisvahendite kasutamist, mis võimaldab kindlaks teha vajalikud sammud, et saavutada ELi toetuse võimalikult suur mõju.

Olemasolevad seirevahendid

66

Ajavahemikuks 2007–2013 koostati komisjoni ja liikmesriikide koostöös ühine seire- ja hindamisraamistik. MAKide rakendamise arengut, tõhusust ja tulemuslikkust seoses nende eesmärkidega mõõdetakse näitajate abil, mis on seotud lähteolukorraga ning käsitlevad kavade finantsteostust, tootlust, tulemusi ja mõju³⁸.

67

Komisjon koostas meetme 226 rakendamise juhised, milles on kehtestatud järgmised ühised tulemusnäitajad: a) ennetus-/taastusmeetmete arv; b) kahjustatud metsa toetusega hõlmatud ala; c) investeeringute kogumaht. Lisaks neile määratleti ühises seire- ja hindamisraamistikus meetme 226 suhtes järgmine tulemusnäitaja: edukalt hooldatav ala, mis aitab kaasa bioloogilisele mitmekesisusele, vee ja mulla kvaliteedile ning kliimamuutuste mõju leevendamisele.

Ebapiisavad näitajad eesmärkide saavutamise mõõtmiseks

68

Ehkki suurem osa rahastatud tegevustest on ennetava iseloomuga, oli selliste tegevuste suhtes kehtestatud tulemusnäitaja (ennetusmeetmete arv) ebapiisav. Tulemusnäitaja, mis on määratletud kui „kahjustatud metsa toetusega hõlmatud ala“, käsitleb üksnes reaalselt loodusõnnetuse tagajärjel kahjustatud metsa ning on seega asjakohane ainult taastusmeetmete puhul.

69

Tulemusnäitaja puhul, mis käsitleb bioloogilisele mitmekesisusele ning vee ja mulla kvaliteedile kaasaaitamist ning kliimamuutuste mõju leevendamist, leiti auditiga, et ükski külastatud korraldusasutustest ei suutnud tegevuste tulemusi omistada näitaja ühele või teisele aspektile, ning mõni neist esitas ühe ja sama kogupindala näitaja kõigi aspektide osas saavutatud tulemusena.

38 Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklid 80 ja 81.

70

Programmitöö perioodile 2014–2020 seatud tulemusnäitaja (riskijuhtimiskavades osalevate põllumajanduslike majapidamiste osakaal)³⁹ ei aita toetuse mõjususe hindamist parandada, mistõttu jäävad tuvastatud puudused tõenäoliselt püsima.

Vahehindamiste piiratud kasutusväärtus

71

Maaelu arengukavasid hinnatakse nende ettevalmistamise, rakendamise ja lõpuleviimise alusel (eel-, vahe- ja järelhindamine). Eelhindamise eesmärk on optimeerida eelarvevahendite eraldamist ja parandada programmitöö kvaliteeti, vahe- ja järelhindamisega uuritakse aga vahendite kasutamist, EAFRD programmitöö mõjusust ja tõhusust, selle sotsiaal-majanduslikku mõju ning mõju liidu prioriteetidele. Ühises seire- ja hindamisraamistikus meetme 226 suhtes perioodiks 2007 – 2013 kindlaksmääratud neli hindamisküsimust puudutavad seda, mil määral on toetust saanud tegevus kaasa aidanud: a) metsapotentsiaali taastamisele (kahjustatud metsad); b) metsade hooldamisele (ennetustegevus); c) metsamaa säästvale majandamisele ja; d) keskkonna parandamisele.

72

Auditiga leiti, et vahehindamistest meetme 226 kohta saadud teave oli vastuoluline ja puudulik. Näiteks Basilicatas ja Akvitaanias ei vastanud hindajad erinevalt Andaluusiast ühelegi küsimusele. Andaluusia puhul olid küll kõik küsimused vastatud, kuid vastuseid ei olnud alati võimalik rakendamise seisu hindamiseks kasutada, sest samad arvandmed (tegevuste ja hektarite arv) esitati vastuseks nii metsade hooldamist kui ka metsamaa säästvat majandamist puudutavatele küsimustele.

Ennetusmeetmete mõjusust ei ole asjakohaselt mõõdetud

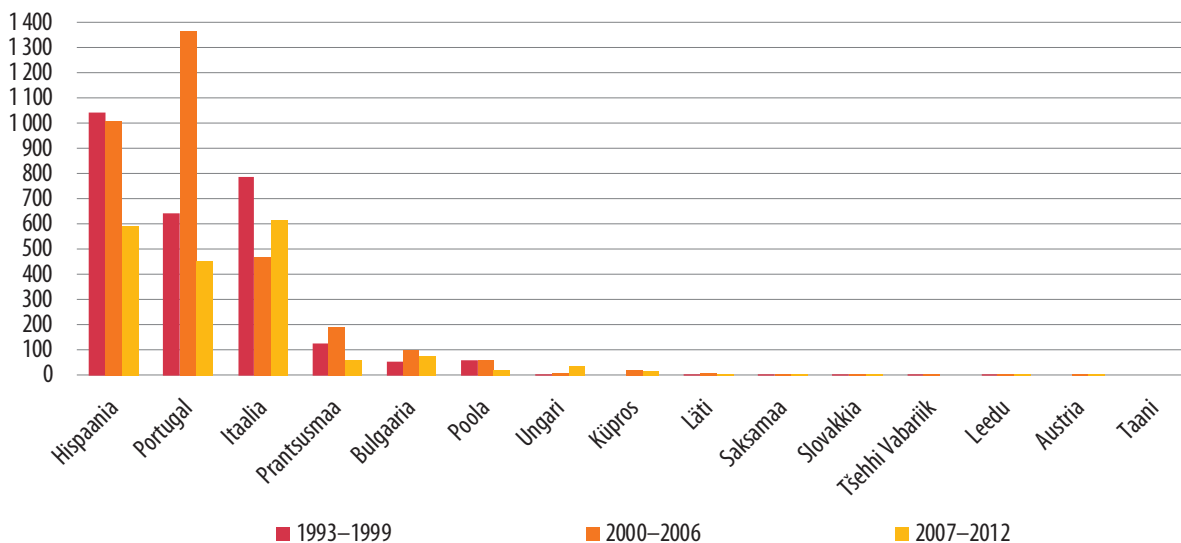
73

Põlengukahjusid esineb kõige rohkem mõningates Vahemere piirkonnas asuvates liikmesriikides. Kogu ELi hõlmav statistika näitab põlenud metsaalade kogupindala mõõdukat vähenemist viimastel aastatel (vt punkt 4). Liikmesriikide tasandil ei saa aga sama suundumust täheldada (vt **3. joonis**).

³⁹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 808/2014, 17. juuli 2014, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) rakenduseeskirjad (ELT L 227, 31.7.2014, lk 18).

Põlenud mets hektarites meetmest 226 toetust saanud riikides

Tuhandetes hektarites



Allikas: EFFIS.

74

Meetme 226 raames anti EAFRD toetust peamiselt ennetusmeetmeteks, pidades eelkõige silmas tuleennetust (vt *Ilisa*). Ehkki 80% ELi vahenditest kasutatakse ennetustegevuse rahastamiseks, ei mõõdeta sellise tegevuse mõjusust. Seetõttu puuduvad komisjonil statistilised andmed, mille alusel kinnitada liikmesriikide poolt meetme 226 raames võetud tuleennetusmeetmete mõjusust, ning ta ei ole nõudnud geograafilise teabe esitamist alade kohta, kus toetatud tegevus ellu on viidud.

75

Perioodil 2007–2013 oli meetme 226 raames antud ELi toetus suunatud metsapotentsiaali taastamisele loodusõnnetustes ja tulekahjudes kahjustatud metsades ning asjakohaste ennetusmeetmete kasutusele võtmisele. Suurem osa toetusest (80%) anti (peamiselt tulekahjuvastasteks) ennetusmeetmeteks. Kontrollikoda uuris, kas toetust hallati hästi ning kas komisjonil ja liikmesriikidel on võimalik tõendada, et toetuse kavandatud eesmärgid saavutati kulutõhusal viisil. Auditeeriti 68 meetmest moodustatud valimit, millest 45-t lõpliku toetuse saaja juures kohapeal.

76

Kontrollikoda leidis, et toetust ei hallatud piisavalt hästi ning liikmesriikidel pole võimalik näidata, et kavandatud eesmärgid oleksid saavutatud kulutõhusal viisil.

77

Arvestades eriti asjaolu, et kõnealust toetust eraldatakse ka käesoleval programmitöö perioodil (2014–2020)⁴⁰, esitab kontrollikoda alljärgnevad soovitused.

Ennetusmeetmed ei olnud piisavalt täpse suunitlusega

78

Kontrollikoda leidis, et kuigi meede 226 on suunatud metsadele, mille tulekahjuoht on suur või väga suur, puudub ELi tasandil selliste metsade määratlus või nende kindlaksmääramise kriteeriumid. Liikmesriikide valikumenetlused olid puudulikud mitmes aspektis: puudusid selged valikukriteeriumid, ei hinnatud mõjusalt kavandatud meetmeid või jäeti tähelepanuta mõned riskivaldkonnad. Keskkonnaeesmärke ei tähtsustatud valikuetapis piisavalt ja mõnikord jäeti need rakendamise käigus tähelepanuta (vt punktid 21–42).

1. soovitus

Liikmesriigid peaksid:

- valima ennetusmeetmed selgete, vajadustega kooskõlas olevate kriteeriumide alusel pärast põhjalikku ja dokumenteeritud hindamisprotsessi;
- tõhustama toetuse keskkonnakaitsealast mõju, eelistades meetmeid kõige suurema keskkonnaväärtusega metsades, nagu Natura 2000 metsaalad.

Komisjon peaks:

- liikmesriikide perioodi 2014–2020 MAKide heakskiitmisel kontrollima, et nende metsaalade, millele on kavas toetust anda, vajadus ennetusmeetmete järele on asjakohaselt kirjeldatud ja põhjendatud;
- kehtestama ühtsed põhikriteeriumid, mille abil eristada väikese, keskmise ja suure tuleriskiga metsaalasid.

40 Määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 24.

Leiti tegevusi, mis ei olnud meetme eesmärkide saavutamiseks asjakohased

79

Ehkki oma iseloomult aitasid paljud ülevaadatud kaasrahastatud tegevused (tuletõkestusvööndite rajamine, valikraie, lageraie) toetuse eesmärkidele kaasa, leidis kontrollikoda juhtumeid, mis ei olnud seotud loodusõnnetuste ega tulekahjuga, vaid olid ajendatud muudest (majanduslikest või keskkonnavalastest) eesmärkidest. Mõne läbiviidud tegevuse puhul ei saanud dokumentide puudumise tõttu kontrollida nende vastavust peamistele toetuskõlblikkuse kriteeriumidele. Kontrollikoda leidis ka juhtumeid, kus metsateed kasutati majandustegevuse eesmärgil ning puudusid tõendid selle otstarbekusest tulekahju ennetamise seisukohalt. Teedevõrgustiku suur tihedus võib avaldada ka negatiivset keskkonnamõju (vt punktid 43–54).

2. soovitus

Liikmesriigid peaksid:

- tagama, et toetust antakse ainult loodusõnnetuste või tulekahjuga seotud tegevusele;
- kehtestama kontrollisüsteemi, mille abil tagada mõjus kontroll toetuse andmise tingimuste järgimise ning asjakohaste dokumentide või teabe olemasolu üle;

- võtma rohkem arvesse toetatud tegevusega seotud keskkonnavalutlusi, eelkõige kehtestades asjakohased kaitsemeetmed keskkonnavalase vastumõju ärahoidmiseks.

Komisjon peaks:

- kontrollima, et liikmesriigid on kehtestanud nõuetekohase kontrollisüsteemi;
- selgitama meetmest 226 rahastatavale tegevusele kehtivaid nõudeid, tagamaks, et tegevus aitab olulisel määral kaasa tulekahjude ja loodusõnnetuste ärahoidmisele, eriti juhul, kui see on osa tulutoovast majandustegevusest ning sellisena rahastatav ka 1. telje raames.

Rahastatud tegevuse kulutõhusus ei olnud piisavalt tagatud

80

Seoses toetatud meetmete kuludega leidis kontrollikoda juhtumeid, kus avaliku sektori toetuse ülemäärana ilma põhjenduseta sageli muudeti, kus teatud tegevuse standardkulud ühes piirkonnas olid tunduvalt kõrgemad kui sama tegevuse kulud teises piirkonnas või kus eelistati käsitsitööd masinate kasutamisele, mis tõi kaasa suuremad kulud. Samuti leiti juhtumeid, kus juba lõpuleviidud projektide valimisel tekkis ülemäärane riikliku rahastamise oht, kus toetusesaajad olid võimelised oma tegevust ise rahastama ja kus toetust anti põldudele (vt punktid 55–64).

Järeldused ja soovitused

3. soovitus

Liikmesriigid peaksid:

- tagama, et toetatud tegevuse kindlaksmääratud standardkulud on põhjendatud;
- põhjendama toetuse ülemmäära ja sellesse mis tahes muudatuste tegemist toetusesaajate poolt tavapäraselt kantavate kuludega;
- nõudma toetusesaajatelt, et nad selgelt tõendaksid oma vajadust meetme 226 raames antava toetuse järele.

Seiremehhanismid ei võimalda komisjonil ja liikmesriikidel meetme tõhusust ja mõjusust asjakohaselt hinnata

81

Ühises seire- ja hindamisraamistikus kehtestatud tulemusnäitajad ei olnud piisavad ja olemasolevate hinnanguite kasutegur oli piiratud. Ennetustegevuse mõjususe kohta ei olnud võimalik järeldusi teha, sest seda ei

olnud mõõdetud (vt punktid 65–74). Kindlakstehtud puudused püsivad tõenäoliselt ka perioodil 2014–2020, kuna uued kavandatud järelevalvemehhanismid ei paranda vaadeldava toetusliigi järelevalveraamistikku.

4. soovitus

Liikmesriigid peaksid:

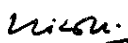
- andma aru läbiviidud tegevuse mõjust tulekahjude või loodusõnnetuste arvu vähendamisele ja kahjustatud maa-alale.

Komisjon peaks:

- parandama meetme järelevalvet, tagamaks, et liikmesriigid rakensid seda kooskõlas kehtestatud eesmärkidega.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Rasa BUDBERGYTÉ, võttis käesoleva aruande vastu 17. detsembri 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Meetmele 226 eraldatud rahalised ressursid

(tuhandetes eurodes)

Liikmesriigid	Perioodil 2007–2013 kavandatud avaliku sektori kulud (esimesed MAKid)		Avaliku sektori vahendite kasutamine seisuga 31.12.2012		Toetatud meetmete arv		EAFRD vahendite kasutamine (programmitöö perioodi 2007–2013 UUED taotlused)		
	EAFRD panus meetmes 226	Meetme 226 avaliku sektori kogukulud	EAFRD maksed	Avaliku sektori maksed kokku	Ennetus	Taastus	Ennetusmaksed	Taastusmaksed	EAFRD maksed kokku
Bulgaaria	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Tšehhi Vabariik	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Taani	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Saksamaa	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Kreeka	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Hispaania	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Prantsusmaa	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Itaalia	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Küpros	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Läti	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Leedu	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Ungari	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Austria	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Poola	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
Slovakkia	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
KOKKU	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Läbivaadatud tegevuste nimekiri

Liikmesriik	Tegevuse number	Tegevuse iseloom	Sekkumise liik	Avaliku sektori kogukulud (eurodes)	EAFRD kogupanus (eurodes)	Kohapealne audit
Hispaania	1	Ennetus	Tuletökestusvööndid, tuleohutuskava	4 464,30	3 348,23	Jah
Hispaania	2	Ennetus	Valikraie, radade hooldus	641 768,30	482 437,85	Jah
Hispaania	3	Taastus	Lageraie, taasmetsastamine	13 013,61	9 782,18	Jah
Hispaania	4	Taastus	Lageraie, valikraie	499 443,40	374 582,55	Jah
Hispaania	5	Taastus	Valikraie, radade hooldus	951 688,65	713 766,49	Jah
Hispaania	6	Ennetus	Ennetusmeetmed	51 488,59	38 871,67	Ei
Hispaania	7	Ennetus ja taastus	Valikraie, lageraie, metsateede hooldus, tihendamine	2 262 163,20	1 741 226,39	Ei
Hispaania	8	Ennetus ja taastus	Valikraie, lageraie, taasmetsastamine, radade ehitamine ja hooldus	1 038 834,14	784 763,11	Ei
Hispaania	9	Ennetus	Valikraie, lageraie	1 750 955,95	1 313 216,96	Ei
Hispaania	10	Taastus	Valikraie, lageraie	60 236,19	45 177,14	Ei
Hispaania	11	Taastus	Lageraie	209 115,15	165 631,35	Ei
Hispaania	12	Ennetus	Tuletökestusvööndi ehitamine ja hooldus	278,78	225,00	Ei
Hispaania	13	Ennetus	Tuletökestusvööndid, tuleohutuskava	34 323,01	33 750,00	Ei
Hispaania	14	Taastus	Metsateede ja -radade hooldus	297 550,92	276 095,98	Ei
Hispaania	15	Ennetus ja taastus	Valikraie, lageraie ja taasmetsastamine	1 712 450,99	1 314 688,73	Ei
Prantsusmaa	1	Riskiennetus	Lageraie, taastamine	5 368,00	9 760,00	Ei
Prantsusmaa	2	Riskiennetus	Juurdepääs	44 791,12	81 438,40	Ei
Prantsusmaa	3	Riskiennetus	Taristu	140 768,62	255 942,96	Jah
Prantsusmaa	4	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine, taastamine	113 979,04	207 234,62	Jah
Prantsusmaa	5	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine, taastamine	178 750,88	325 001,60	Jah
Prantsusmaa	6	Kahjueelse olukorra taastamine	Taastus	4 121,85	7 494,28	Jah
Prantsusmaa	7	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine, taastamine	11 035,20	20 064,00	Jah
Prantsusmaa	8	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine, taastamine	14 331,68	26 057,60	Jah
Prantsusmaa	9	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine	63 490,90	115 438,00	Ei
Prantsusmaa	10	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine, taastamine	34 342,00	62 440,00	Ei
Prantsusmaa	11	Kahjueelse olukorra taastamine	Puhastamine, taastamine	18 182,15	33 058,46	Ei

Liikmesriik	Tegevuse number	Tegevuse iseloom	Sekkumise liik	Avaliku sektori kogukulud (eurodes)	EAFRD kogupanus (eurodes)	Kohapealne audit
Itaalia	1	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	1 192 999,59	685 974,76	Jah
Itaalia	2	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	1 034 691,15	594 947,41	Jah
Itaalia	3	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	1 042 459,99	599 414,50	Jah
Itaalia	4	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	816 808,12	469 664,67	Jah
Itaalia	5	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	407 399,34	234 254,62	Jah
Itaalia	6	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	394 524,99	226 851,87	Jah
Itaalia	7	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	405 571,49	233 203,61	Jah
Itaalia	8	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	1 244 483,70	715 578,13	Jah
Itaalia	9	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	625 927,12	359 908,09	Jah
Itaalia	10	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	616 179,62	354 303,28	Jah
Itaalia	11	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	1 378 702,24	792 753,79	Jah
Itaalia	12	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	706 745,31	406 378,55	Jah
Itaalia	13	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	1 002 850,95	576 639,30	Jah
Itaalia	14	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	900 440,30	517 753,17	Jah
Itaalia	15	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	998 533,36	574 156,68	Jah
Itaalia	16	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	499 266,68	287 078,34	Jah
Itaalia	17	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid	608 695,65	350 000,00	Jah
Itaalia	18	Ennetus	Tuletõkestusvööndid, trassid, lageraie	583 960,24	335 777,14	Jah
Austria	1	Taastus	Loodusõnnetuse järgne raie	33 800,00	16 413,00	Jah
Austria	2	Ennetus	Valikraie	5 840,00	3 041,00	Jah
Austria	3	Taastus	Istutamine	9 001,00	4 371,00	Jah
Austria	4	Natura 2000	Keskkonna seisukohast väärtuslikud puud	5 080,00	2 646,00	Jah
Austria	5	Ennetus	Horisontaalne raie, puude äravedamine trosside abil	29 029,00	15 118,00	Jah
Austria	6	Taastus	Puude äravedamine trosside abil	17 058,00	8 283,00	Jah
Austria	7	Taastus	Puude äravedamine trosside abil	18 500,00	9 008,00	Jah
Austria	8	Taastus	Puude äravedamine trosside abil	115 883,00	56 273,00	Jah
Austria	9	Ennetus	Puude äravedamine trosside abil, ettevalmistus, istutamine, valikraie	123 698,00	61 994,00	Jah
Austria	10	Ennetus	Puude äravedamine trosside abil, ettevalmistus, istutamine, valikraie	98 538,00	48 250,00	Jah
Austria	11	Ennetus	Kooreüraskite tõrje	684 810,00	333 434,00	Ei
Austria	12	Ennetus	Metsatee	142 415,00	69 342,00	Ei
Austria	13	Ennetus	Kaitsealuste metsade taastamine, laviinide ennetamine, puude äravedamine trosside abil, istutamine jne	128 062,00	62 250,00	Ei

III lisa

Liikmesriik	Tegevuse number	Tegevuse iseloom	Sekkumise liik	Avaliku sektori kogukulud (eurodes)	EAFRD kogupanus (eurodes)	Kohapealne audit
Slovakkia	1	Ennetus	Taristu, metsateed, veehoidlad, seire	503 619,00	402 895,00	Jah
Slovakkia	2	Ennetus	Taristu, metsateed	404 885,00	222 687,00	Jah
Slovakkia	3	Ennetus	Taristu, metsateed, veehoidlad	903 141,00	722 513,00	Jah
Slovakkia	4	Taastus	Õhust lupjamine ja väetamine	633 904,00	507 123,00	Jah
Slovakkia	5	Taastus	Taasmetsastamine	204 132,00	163 305,00	Jah
Slovakkia	6	Ennetus	Taristu, metsateed	778 136,00	622 509,00	Jah
Slovakkia	7	Ennetus	Taristu, metsateed	79 689,00	63 751,00	Ei
Slovakkia	8	Ennetus	Tuletõkestusriba puhastamine ja hooldamine	371 433,00	297 146,00	Ei
Slovakkia	9	Ennetus	Taristu, metsatee; muud parandusmeetmed	504 977,00	403 982,00	Ei
Slovakkia	10	Taastus	Taasmetsastamine, metsatee	1 495 292,00	1 196 234,00	Ei
Slovakkia	11	Taastus	Taasmetsastamine	153 271,00	122 617,00	Ei

Kommenteeritud kokkuvõte

IV

Komisjon on arvamusel, et üldiselt aitasid metsatulekahjude ennetusmeetmed kaasa maaelu arengu programmide eesmärkidele. On saavutatud konkreetseid tulemusi ja metsatulekahjusid oli vähem. Peale selle on eelkõige meetmete ulatuse ja juhiste parandamisega seoses tehtud muudatusi, mida rakendatakse ajavahemikul 2014–2020.

V

Maaelu arengu määruses¹ on ette nähtud, et tulekahjude ennetusmeetmed peaksid hõlmama alasid, mille liikmesriigid on vastavalt oma metsakaitsekavadele liigitanud kõrge või keskmise tuleriskiga aladeks. Valikumenetluses võeti suunitluse ja prioriteetsuse määramisel aluseks nimetatud metsakaitsekavad ja liikmesriikide riiklikud või piirkondlikud metsaprogrammid või samalaadsed vahendid.

Komisjon analüüsis metsandussektori olukorda ning metsatulekahjude ennetamise ja seire aspekte komisjoni talituste 2005. aasta töödokumendis, mis oli ELi metsandusstrateegia rakendamist käsitleva teatise lisa². Maaelu arengu määrusega nõuti, et metsandusmeetmed peaksid aitama kaasa ühenduse metsandusstrateegia elluviimisele. Nimetatud metsandusstrateegia hõlmab metsade säästva majandamise majanduslikke, keskkonna- ja sotsiaalseid aspekte.

1 Nõukogu rakendusmäärus (EL) nr 1698/2005.

2 Komisjoni talituste töödokument. Lisa järgmise dokumendi juurde: komisjoni teatis ELi metsastrateegia rakendamise kohta (KOM(2005) 84 (lõplik) /* SEC/2005/0333 */ (http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf).

Uue programmitöö perioodi jaoks analüüsis komisjon metsandussektori olukorda 2013. aasta komisjoni talituste töödokumendis, mis oli komisjoni Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele esitatud teatise „Uus ELi metsastrateegia metsade ja metsandussektori jaoks“ lisa³.

VI

Osana metsade säästvast majandamisest võib eelkõige tulekahju ennetamiseks rajatud metsateed (või muud investeeringut) kasutada ka muude riskide ennetamiseks ning taastamis- ja parandustöödeks, puhkamiseks või majanduslikul eesmärgil. Asjakohase metsateede võrgustiku rajamine mitte ainult ei aita metsa paremini tulekahju eest kaitsta, vaid suurendab ka metsavarude jätkusuutlikku majanduslikku hindamist paljudes piirkondades. Sageli tuleb neid meetmeid võtta selleks, et vältida olukorda, kus sotsiaal-majanduslik huvi metsaalade vastu kaob täielikult, mis võib viia metsade hülgamiseni ning mille tulemusel suureneb lõpuks tulerisk.

Uueks programmitöö perioodiks on ette valmistatud juhendmaterjalid, et tagada meetme nõuetekohane kasutamine liikmesriikides ja piirkondades. Peale selle tuleb liikmesriikidel ja piirkondadel oma vajadusi ning põhjusi rohkem täpsustada, kui nad soovivad enda teedevõrgustiku tihedust suurendada.

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

VII

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega võtab komisjon vastu riiklikud ja piirkondlikud maaelu arengukavad, kuid nende rakendamine ning toetuse tasuvuse ja tõhususe tagamine on liikmesriikide ja nende korraldusasutuste ülesanne.

Käsitsitöö kasutamine masinate asemel võib mõnikord olla tingitud maastiku iseärasustest (orograafia, keskkonnaaspektid jne) ja seda tuleks vaadata laiemas maaelu arengu kontekstis.

VIII

Tuleb hoolikalt jälgida, et seire ja hindamise kulude ja sellest saadava võimaliku kasu vahel valitseks tasakaal. Eriti on ennetusmeetmete puhul raske ja seetõttu ka kallis tuvastada põhjuslikkuse ahelat. Peale selle on teatavate metsandusega seotud sekumiste mõjusust võimalik hinnata üksnes mitme aasta või koguni aastakümne möödudes.

Programmitöö perioodiks 2014–2020 on tehtud parandusi. Näiteks hakatakse ühises seire- ja hindamissüsteemis koguma andmeid uute toetatud alade ennetusmeetmetega seotud näitajate kohta. Peale selle on väärtuslike hindamistulemuste saamiseks ette nähtud, et 2019. aastal võetakse kasutusele rakendamise täiustatud aastaaruanne. Selles aruandes hinnatakse maaelu arengukavasid ja esitatakse esimesed tulemused nende kavade tõhususe kohta.

IX Esimene taane b)

Komisjon on seisukohal, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel metsadel on suur keskkonnaväärtus ja need pakuvad olulisi ja mitmekesiseid ökosüsteemiteenuseid. Peale selle kohaldatakse mitut Natura 2000 võrgustiku tingimust kõikide ELi metsade suhtes nii Natura 2000 aladel kui ka neist väljaspool ning selles suhtes on väljaspool Natura 2000 alasid asuvate metsade roll samuti väga oluline.

IX Esimene taane c)

Komisjon on seisukohal, et uus maaelu arengu määrus sisaldab läbivaadatud meetet, mis käsitleb metsade kaitset ja taastamist. Uue meetmega võib toetada tegevust, mis on seotud metsadele tulekahju, loodusõnnetuse või katastroofi tagajärjel tekkinud kahju ennetamise ja taastamisega, ning samuti kahjureid ja haigusi ennetavat tegevust, tingimusel et vastava katastroofi toimumise riski kohta on teaduslikku tõendusmaterjali ja seda tunnustavad avalik-õiguslikud teadusorganisatsioonid.

IX Esimene taane e)

Toetatud tegevuse jaoks on juba olemas mitu keskkonnakaitsemeedet. Näiteks elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 alusel sätestatud Natura 2000 kaitserežiimiga tagatakse nimetatud alade olukorra olulise halvenemise vältimine⁴. Muudel aladel ennetatakse keskkonnale kahjuliku mõju avaldamist ka keskkonnamõju hindamisega. Lisaks sellele võib kogu ELi fondidest kaasrahastatava tegevuse jaoks nõuda riikide pädevatelt asutustelt ELi kaasrahastamise eeltingimusena hea keskkonnatava või säästva metsamajandamise tunnistust.

Uuel programmitöö perioodil on mitmesuguste meetmete rakendamisel kõige olulisem näitaja toetusesaajate keskkonnatoime.

IX Esimene taane f)

Komisjon on seisukohal, et kui programmides kasutatakse standardkulude meetodit, tagavad liikmesriigid ja piirkonnad, et asjaomased arvutused on piisavad ja nõuetekohased ning juba eelnevalt tehtud õiglasel, erapooletul ja kontrollitaval viisil. Kõikide standardkulude arvutamiseks tuleks määrata sõltumatu organ või kinnitada arvutuste piisavust.

4 Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ.

IX Esimene taane g)

Kontrolle ja karistusi käsitlev juhenddokument on ettevalmistamisel ja seda arutatakse liikmesriikidega. Kõnealuse dokumendi I lisa sisaldab liikmesriikidele ette nähtud kontrollnimekirja kulude mõistlikkuse hindamise jaoks.

IX Teine taane a)

Komisjon rakendab praegu soovitud.

Vajadus ennetusmeetmete asjakohase kirjelduse järele on esitatud maaelu arengukavade strateegias aastateks 2014–2020 vajaduste analüüsi jaotises ja mõnel juhul ka partnerluslepingute tasandil.

Komisjon uurib esitatud maaelu arengukavasid, kontrollib sekkumisoogikat ja vajadust ennetusmeetmete järele programmi heakskiitmisperioodi ajal ning nõuab, et ennetustegevus põhineks asjaomase ala kaitsekaval.

IX Teine taane b)

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon uurib koos riikide ametiasutustega võimalust võtta vastaval tasemel meetmeid seoses ühtsete põhikriteeriumidega, et nende abil eristada väikese, keskmise ja suure tuleriskiga aladeks liigitatud metsaalasid.

IX Teine taane c)

Komisjon rakendab praegu soovitud.

Komisjon viib liikmesriikides läbi nõuetele vastavuse auditeid, et kontrollida, kas väljamakstud kulutused on olnud eeskirjadele vastavad. Kui auditiga leitakse puudusi, kohaldatakse finantskorrektsioone.

Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse riskianalüüsi abil. Riskipositsiooni kvantifitseerimisel on peamine rahaline tähtsus. See tähendab, et suurte kulutustega auditivaldkonda hinnatakse tõenäoliselt kõrgemalt ja auditeeritakse. Meedet 226 on auditeeritud 2014. aastal ja auditeeritakse 2015. aastal.

IX Teine taane d)

Komisjon rakendab praegu soovitud maaelu arengukavade õigusraamistiku ja täiendavate juhiste kaudu.

Uus meede hõlmab laiemat riskide ja kahjude valikut. Asjakohane juhenddokumendis toodud meetmete kirjeldus ajavahemikuks 2014–2020 sisaldab üksikasjalikke nõudeid ja selgitusi ning võib liikmesriigile meetme vastaval väljatöötamisel abiks olla.

Liikmesriikide ja piirkondade tähelepanu juhiti asjaolule, et kui tegevuse otstarbe osas valitseb ebaselgus, tuleks vaadata muid konkreetset metsade majandusliku väärtuse suurendamisele suunatud meetmeid.

IX Teine taane e)

Komisjon nõustub soovitusel.

Mõni muudatus on juba sisse viidud, näiteks hakatakse aastate 2014–2020 ühises seire- ja hindamissüsteemis koguma andmeid uute toetatud alade ennetusmeetmetega seotud näitajate kohta.

Selleks et saada väärtuslikke hindamistulemusi varem, võetakse 2019. aastal kasutusele rakendamise täiustatud aastaaruanne. Selles rakendamise täiustatud aastaaruandes esitatakse programmide tulemuste hinnang ja võimaluse korral mõjuhinnang.

Sissejuhatus

01

Komisjon on seisukohal, et kuna metsad on multifunktsionaalsed ja teenivad elutähtsate ökosüsteemiteenuste osutamiseks majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnanäesmärke, ei saa nende ülesandeid täielikult eraldada. Seetõttu võivad peamiselt majanduslike eesmärkide täitmisele suunatud metsandusmeetmed teenida ka sotsiaalseid või keskkonnanäesmärke. Eelkõige sekkumine kaitse eesmärgil võib tuua ka sotsiaalset, majanduslikku ja muud keskkonnakasu. Metsandusmeetmete kujundamisel, korraldamisel ja kontrollimisel tuleks arvestada metsandusprotsesside erilist iseloomu.

04

Põlenud metsamaa võib väheneda tänu metsatulekahjusid ennetava süsteemi heale rakendamisele, mida meede hõlbustab.

Statistika võib näidata, et põlendike ala on nüüd enam-vähem stabiilsel tasemel, mis ei tähenda, et ei oleks kasvavat metsatulekahjude ja muude õnnetuste ohtu.

05

Metsatulekahjudel on ka oluline sotsiaal-majanduslik mõju, sest need kahjustavad metsast sõltuvaid elatusallikaid ja tekitavad puiduturgudel moonutusi ning põhjustavad inimkaotusi.

Tähelepanekud

21 Esimene punkt

Komisjon on arvamusel, et konsultatsiooni- ja liikmesriikidega vahetatava teabe platvormina toimiva Euroopa Komisjoni metsatulekahjude eksperdirühma ja alalise metsakomitee jätkuv töö annab komisjonile asjakohast teavet metsatulekahjude ja muude õnnetuste, sealhulgas haiguste ja kahjurite kohta. Esitatud maaelu arengukavades on metsade ja keskkonna olukorda kirjeldav peatükk ning see teave toetab programmi ettepanekute hindamist.

Peale selle parandab metsadega seotud loodusõnnetustest ülevaate saamist pärast ELi metsastrategia hiljutist avaldamist loodud Euroopa metsateabesüsteemi metsahäiringute moodul.

21 Teine punkt

Maaelu arengukavad sisaldavad SWOT-analüüsi, millest liikmesriigid ja piirkonnad juhivad strateegiliste valikute tegemisel programmis sisalduvate prioriteetide, eesmärkide ja meetmete kohta ning mis on ka lähtestsenaarium, mille alusel programmi seirata ja hinnata.

Ühine vastus punktidele 22–24

Liikmesriikidel on märkimisväärsed biogeograafilised ja kliimatilised erinevused alates põhjapoolarjoneest kuni India ookeanini (Prantsusmaale kuuluv Réunion), seetõttu peaks metsade liigitamine tuleriski alusel kajastama tuleriskiga hõlmatud piirkonna eriomadusi.

Määrusega (EMÜ) nr 2158/92 nõuti, et liikmesriigid esitaksid liigitamise kohta ettepanekud, mille komisjon heaks kiidaks.

Praeguse EAFRD määruse järgi ei ole liikmesriikidel vaja komisjonile teha erineva tuleriski tasemega alade määramise ettepanekuid. Nende alade määramine on liikmesriikide pädevuses. Kõik uued liikmesriigid kuuluvad metsatulekahjude eksperdirühma ja teevad koostööd Euroopa metsatulekahjude teabesüsteemi (EFFIS) tegevuse raames. Seega on teave metsatulekahjude kohta kättesaadav. Nimetatud sätted näitavad komisjoni ja liikmesriikide ühist soovi hoida metsatulekahjude ennetamise meetmeid nii sihipärase ja terviklikena kui võimalik, võttes arvesse biogeograafiliste tingimuste märkimisväärsed erinevusi liikmesriikide vahel.

Üks Euroopa metsatulekahjude teabesüsteemi rajamise eesmärke on saada ühtlustatud teavet kogu Euroopa metsatulekahjude kohta. See teave on ülioluline mitmepoolse koostöö tegemiseks metsatulekahjude ennetamisel ja kustutamisel.

25

Maaelu arengukavade analüüsimisel on komisjoni talitused liikmesriigi või piirkonna metsade üldisest tuleriskist teadlikud.

Komisjon on esitanud metoodika metsade tuleriski hindamiseks Euroopa metsatulekahjude teabesüsteemi tegevuse raames. Siiski on tarvis koostöös liikmesriikidega teha lisatööd, et koostada Euroopa metsade tuleriski ühtlustatud kaart.

26

Komisjon on Slovakkia maaelu arengukava 2014–2020 läbirääkimiste ajal saadetud märgukirjas kutsunud Slovakkia ametiasutusi üles põhjalikult läbi vaatama tuleriskiga metsaalade liigitamise metoodikat. Komisjon uurib koos Slovakkia ametiasutustega tähelepanelikult ajavahemiku 2014–2020 vajaduste määramist, võttes arvesse pikaajalisi andmeid tulekahjude esinemise kohta ning rahastamise ja ennetuse proportsionaalsust.

27

Komisjon on seisukohal, et talle on loodusõnnetuste ja muude katastroofide varasema ja prognoositava muutumise ning võimaliku kahjurite esinemise ja haiguste puhkemise kohta Euroopa metsateabesüsteemi ja uuringute kaudu kättesaadav igakülgne teave (nt uuring metsade kohanemise kohta kliimamuutusega⁵ või muud õnnetusi käsitlevad uuringud⁶). Teave ei ole siiski liikmesriikide lõikes ühtlustatud. Komisjon järgib ka liikmesriikide taotlusi Euroopa Solidaarsusfondi kasutuselevõtuks pärast suurõnnetusi ja maaelu arengukavade muutmise taotlusi. Peale selle teavitavad liikmesriigid alalist metsakomiteed regulaarselt suurematest erakorralistest sündmustest.

28

Komisjon tegeleb praegu Euroopa metsateabesüsteemi väljatöötamisega. Süsteemi prototüüp muutub kättesaadavaks ja seda esitletakse alalises metsakomitees 2014. aasta detsembris.

29

Komisjon on seisukohal, et tal on metsi mõjutavate loodusõnnetuste liikide ja ka katastroofide ennetamise vajaduste kohta asjakohased teadmised, et analüüsida maaelu arengukavasid, kasutades selleks otsekontakte liikmesriikide ja piirkondadega, korrapäraseid ELi metsandusjuhtide kohtumisi ning alalise metsakomitee ja Euroopa metsateabesüsteemi käimasolevat tööd.

30

Võttes arvesse, et puudub kõige väärtuslikumate metsaalade ühine määratlus, toetab komisjon teatava prioriteetsete meetmete raamistiku loomist ELi kaasrahastamise jaoks sarnaselt liikmesriikides juba olemasolevatele raamistikele Natura 2000 võrgustiku rahastamiseks erinevatest ELi fondidest. Raamistikus sõnastatud liikmesriikide prioriteete kajastatakse seejärel valikumenetluses.

4 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation (kliimamuutuse mõju Euroopa metsadele ja kohanemise võimalused), http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

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

Ühine vastus punktidele 31–33

Üks korraldusasetuse kindlaks määratud tegevuse väljavalimise kriteerium on kooskõla piirkondliku metsamajanduskavaga ja metsade jaoks ettenähtud muude planeerimisvahenditega. Sellega tagatakse väljavalitud tegevuse kindel kvaliteet ja antakse eelisõigus sekkumisele sellistel aladel, kus metsa tulerisk on suurem.

Peale selle on liikmesriikidel seoses metsatulekahjude ennetamise programmidega, mida ELi vahenditest on rahastatud alates 1992. aastast, projektide eelisjärjestamises märkimisväärsed kogemused.

Piirkondlikul ja liikmesriigi tasandil sisaldavad metsakaitsekavad teavet selle kohta, mida teha metsatulekahjude ja muude õnnetuste korral. Samuti on kättesaadav maakondade haldustasandi (NUTSi 3. tasand) teave metsatulekahjude asukoha, ulatuse ja põhjuste kohta. Uuel programmitöö perioodil nõudis komisjon, et maaelu arengu programmides esitataks ennetuse ja kaitse vajaduste kindlustamiseks metsakaitsekava.

34

Austria on projektide valimiseks rajanud süsteemi, mille seirekomitee kiitis heaks 19. juunil 2014. Süsteem kujutab endast kolmeastmelist lähenemisviisi, mis rajaneb meetmetes kirjeldatud valikukriteeriumidel, täiendavatel riigi õigusnormidel ja vajaduse korral täpsustatud kriteeriumidel. Uus süsteem peaks tagama aastate 2014–2020 programmitöö perioodiks väljavalitud tegevuse kõrge kvaliteedi.

35

Liikmesriigid on loonud prioriteetse tegevuse raamistikud, et alates 2012. aastast rahastada riikide Natura 2000 võrgustikke. Uuel rahastamisperioodil on need raamistikud kõige kasulikumad abivahendid Natura 2000 aladel toimuva tegevuse eelisjärjestamisel. Komisjon tagab, et piisavalt prioriteetseks peetakse tegevust, mis on kooskõlas vastavate liikmesriikide prioriteetse tegevuse raamistikega kavandatud Natura 2000 alade ning samuti muudele keskkonnaväärtusega alade jaoks, nagu rahvuspargid.

Komisjon on seisukohal, et metsad on multifunktsionaalsed ja keskkonnaväärtusi tuleks vaadelda õiges kontekstis. Seetõttu peaksid programmidega väljatöötatud valikukriteeriumid hõlmama ka säästva metsamajandamise muid aspekte.

Peale selle kohaldatakse mitut Natura 2000 võrgustiku tingimust kõikide ELi metsade suhtes nii Natura 2000 aladel kui ka neist väljaspool.

1. selgitus

Slovakkia ametiasutused on teinud ettepaneku arvata keskkonnakriteeriumid Slovakkia maaelu arengukava 2014–2020 allmeetmete 8.3 ja 8.4 (metsadele tekkiva kahju ennetamine ja taastamine) valikukriteeriumide hulka.

Konkreetsed sekkumismeetodid Prantsusmaal tuleks valida vastavalt kohalikele tingimustele. Kui tegemist on kuiva liivmullaga, mille pealmises kihis on väga vähe orgaanilist ainet, võib buldoosrite kasutamist pidada asjakohaseks ning see võib olla kiire lahendus kahjustatud ala taastamisel. Teatavatel aladel, kus on nende erilisi biogeograafilisi tingimusi arvestades vajalik asjakohane kiire reageerimine, et vältida kahjurite ja haiguste levikut (mis võib avaldada negatiivset mõju kahjustamata või kaitsealustele metsadele), peaks metsa tuleriski vähendamine ja kõrbestumise vältimine olema esmatähtis.

37

Tulekahju ennetuseks rajatud metsateid võib kasutada ka muul otstarbel. Teed on olulised taastamisel ja õnnetuste negatiivse mõju ennetamisel. Lisaks sellele oleks kahte liiki teede ehitamine – ühed metsatulekahju ennetamiseks ja teised muuks otstarbeks – ebatõhus ja kulukas investeering.

Slovakkias kasutati maaelu arenguprogrammide raames metsatulekahjude ennetamiseks ehitatud metsateid tõhusalt praeguste tormide ja tuulemurdude järgseks kiireks taastamistevõimeks. Parem juurdepääs aitab vähendada järgnevate õnnetuste riski (tulekahju või kahjurid) ja tänu nõuetekohasele juurdepääsule häiriti mullastikku minimaalselt, mis säästis mulla orgaanilist ainet ja oli abiks taimestikule ja mullaloomastikule.

Metsade kaitsmiseks tuule või lume põhjustatud õnnetuste eest ei ole tõhusaid mehhanisme. Seetõttu keskendub tegevus peamiselt metsatulekahjude ennetamisele. Ennetustegevus ei ole kunagi seotud juba toimunud abiootilist päritolu kahjuga, vaid selle ennetamisega. Seepärast ei saa luua otsest seost tulekahjude vastasele ennetustegevusele eraldatava riigi toetuse osakaalu ja tulekahju tekitatud kahju vahel.

Vt ka punkti 50 vastust.

38

Metsade riskide hindamist rahastavad EL ja liikmesriikide fondid. Austria eraldab teatavad ELi fondide summad (kvoodid) eri piirkondadele. Ülejäänuid rahastatakse riigi vahenditest.

Ühine vastus punktidele 39–41

Meetme 226 eelarve on kättesaadav iga liiki riigi- ja erasektori metsadele. Kuigi riigimetsad on programmi rakendamise jooksul saanud suuremat rahalist toetust, neutraliseerib selle toetatavate hektarite arv. Andaluusia 2013. aasta eduaruande kohaselt oli 78% toetust saanud metsaaladest eraõiguslikud.

Komisjon on seisukohal, et liikmesriikide ja korraldusasutuste ülesanne on välja valida parimad projektid, võttes arvesse nende sotsiaal-majanduslikke ja geograafilisi tingimusi, ning põhjendada kohaldatavate kulude väljaarvutamise nõuetekohasust.

Töömahuka tegevuse toetamine võib olla tingitud maastiku iseärasustest (orograafia, keskkonnaaspektid jne) ja seda tuleks vaadata laiemas maaelu arengu kontekstis.

42

Komisjon on seisukohal, et kontrollitud põletamine alade puhastamise meetodina on väga riskantne ettevõtmine. Sellele kohaldatakse väga rangeid haldustingimusi ja see ei ole ühiskonnas aktsepteeritud.

44

Komisjon on seisukohal, et pikenenud põua ja kuumalainete suurenenud esinemissageduse ja tugevuse tõttu (esmane põhjus), mida võib teatavatel tingimustel samuti pidada loodusõnnetusteks, võeti mõnes programmis kasutusele tegevus nn teisese kahju (kahjurite ja haiguste) vastu, millega ennetati kahju ulatuslikumat levikut, millel oleks olnud tõsised keskkonna- ja sotsiaal-majanduslikud tagajärjed. Seetõttu võib järeldada, et maaelu arengu meetmete kaudu toetatud sekkumine aitas edukalt kaasa meetme eesmärgile ja vastavatele programmidele.

45

Komisjon on mõistnud, et programmitöö perioodil oli Austria probleeme meetmete 224 ja 225 rakendamisega. Hoolimata pidevast ergutamisest ei suudetud neid meetmeid edukalt rakendada. Seetõttu kiitis Austria metsapotentsiaaliga seotud ennetusprojekte heaks ka meetme 226 alusel.

46

Komisjon on seisukohal, et praegused teadmised metsade ja kliima seoste kohta lubavad arvata, et metsade mitmekesistamine ja mitmesuguste puuliikide istutamine võib parandada metsade vastupanuvõimet paljudele katastroofidele ja tulekahjudele ning see võib ka parandada kohanemist kliimamuutustega. Mitmekesistamine peaks toimuma enne katastroofi toimumist ja tuginema eksperdiarvamustele, metsakaitsekavadele ja pikaajalistele metsa- või kliimaga kohanemise strateegiatele.

47

Kuna valitsustevaheline kliimamuutuste rühm prognoosis oma aruandes⁷ erakorraliste ilmastikusündmuste sageduse ja tugevuse suurenemist, on see meede komisjoni arvates asjakohane, et tulevikus õnnetustele kiiresti reageerida.

Pöögipuitu ohustavad peale putukate ka mitmesugused seened, mis võivad puitu kahjustades põhjustada puidu väärtuse märkimisväärset vähenemist ning suurendada kahjurite ja haiguste riski seni kahjustamata metsades ja ohustada varasemalt terveid ökosüsteeme.

Komisjon uurib kontrollikoja tuvastatud konkreetset juhtumit.

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

3. selgitus

Olukord on paranenud. Akvitaanias kasutatakse kahjustatud alade jälgimiseks nüüd satelliidipilte. Iga kahjustatud krunti kontrollib ekspert, kes tõendab kahjude ulatust enne hüvitise taotlemist. Seejärel töötlevad riigi teenistused taotlusi ja viivad enne hüvitise andmist valimi põhjal läbi kohapealseid kontrolle.

Slovakkia ametiasutused tunnistasid dokumentide haldamisel tehtud viga ja teatasid komisjonile, et vastavat sisekorda on juba muudetud.

50

Metsateed võivad täita mitmesugust otstarvet: hõlbustada juurdepääsu metsatulekahju korral, võimaldada juurdepääsu tulekahjude vastaseks ennetustegevuseks, samuti puidu ja muude metsatoodete väljavedu metsast.

Komisjon on arvamusel, et tulekahjuennetuse otstarbel ehitatud metsateed võivad täita ka muud otstarvet tingimusel, et alternatiivne kasutus ei takista teede algsete ülesannete täitmist.

Vt ka punkti 51 vastust.

51

Metsateede kasutamine majanduslikul otstarbel ei ohusta nende ülesandeid metsatulekahjude ennetamisel. Valikraie ja biomassi eemaldamine moodustavad olulise osa metsatulekahjude ennetusmeetmetest. Osa vajalikust ennetustegevusest on puidu vedu, milleks samuti kasutatakse metsateid. Kokkuvõttes suurendab teede mitmeotstarbeline kasutamine nende ehitamiseks tehtud investeringu kulutõhusust.

52

Metsateede kasutamine majanduslikul otstarbel ei või ohustada nende võimet täita metsade ennetusmeetmeid.

53

Komisjon on seisukohal, et kuna kohalikud metsad ning biogeograafilised, geoloogilised ja ökoloogilised tingimused on kogu ELis oluliselt erinevad, oleks ELi tasandil miinimumnõuete kehtestamine problemaatiline. Sellised miinimumnõuded tuleks kehtestada kõige asjakohasemal tasandil.

Peale selle aitab asjakohase metsateede võrgustiku rajamine metsa paremini tulekahju eest kaitsta ning suurendab metsavarude jätkusuutlikku majanduslikku hindamist paljudes piirkondades. Sageli on see vajalik selleks, et vältida olukorda, kus sotsiaal-majanduslik huvi metsaalade vastu kaob täielikult, mis võib viia metsade hülgamiseni ning mille tulemusel suureneb lõpuks ka tulerisk.

54

Komisjon on seisukohal, et sõltuvalt kohalikest biogeograafilistest ja geoloogilistest tingimustest võib metsateede tihedus olla suurem või väiksem. Peale selle võivad metsateed pakkuda juurdepääsu mitmele alale ja valdusele ning võib juhtuda, et metsatee mõned lõigud hõlmavad alasid, kus on juba asjakohane teedevõrgustiku tihedus. Slovakkia maaelu arengukava 2014–2020 arutamisel kutsus komisjon Slovakkia ametiasutusi üles lisama ühe valikukriteeriumina ala teedevõrgustiku tihedus.

5. selgitus

Eelmisel programmitöö perioodil ei olnud ujuva intressimääraga abi välja arvatud. Kuid see ei ole lubatud uuel programmitöö perioodil.

2. näide

Vt punkti 57 vastust.

57

Töömahuka tegevuse toetamine võib olla tingitud maastiku iseärasustest (orograafia, keskkonnaaspektid jne) ja seda tuleks vaadata laiemas maaelu arengu kontekstis. Inimtööjõu kasutamisega võivad kaasneda keskkonnahoidlikumad töömeetodid ja oluline sotsiaal-majanduslik kasu, mis on samuti üks maaelu arengupoliitika eesmärke.

6. selgitus

Kulude tase võib olla erinev, kuna nii ökogeograafilised ja geoloogilised tingimused kui ka muud tegurid on erinevad. Samuti võib esineda põhjusi, mille tõttu ei ole üldse võimalik masinaid kasutada või ei ole võimalik kasutada kallimaid masinaid, näiteks nõlvakud, raskendatud juurdepääs, keskkonnaeeskirjad jne.

58

Komisjon on kutsunud Slovakkia ametiasutusi üles võtma Slovakkia maaelu arengukava 2014–2020 raames kasutusele kulude põhjendatuse kontrolli.

60

Mõnel alal on teatava konkreetse teenuse osutajate arv piiratud.

61

Komisjon on seisukohal, et korraldusasutused on organid, kes vastutavad toetuse tõhususe tagamise eest projekti tasandil.

Tühimõju sellisel kujul on võimalik ära hoida selle tagamisega, et investering tehakse üksnes pärast toetusetaotlust või toetuse andmist. Muul juhul võib tühimõju hindamine osutada küllaltki subjektiivseks ja viia taotlejate ebavõrdse kohtlemiseni.

62

Aastate 2014–2020 programmitöö perioodil loetakse vastavalt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 60 lõikele 2 rahastamiskõlblikuks üksnes sellised investimisprojektide kulud, mis on tehtud pärast seda, kui toetusesaaja on esitanud taotluse. Liikmesriigid võivad selleks kehtestada isegi hilisema ajahetke, näiteks toetuse andmise otsuse.

63

Komisjon on arvamusel, et toetusesaaja vastust oleks pidanud rohkem uurima, et selgitada välja, millistel tingimustel ja kui tasuvalt oleks selline investeering tehtud ja kas ilma meetme alusel antava toetuseta oleks algset eesmärki olnud üldse võimalik saavutada.

64

Teataval määral võib toetusõigusi kasutaval rahastamiskõlblikul hektaril kasvada puid, võsa või põõsaid.

Nende puude ja põõsaste või selle võsa ülemäärase kasvamise piiramine võib vähendada metsatulekahjude riski metsaga ümbritsetud maatükil.

Ühine vastus punktidele 65–67

Komisjon on seisukohal, et metsapõlengutega seotud ennetusmeetmeid tuleks vaadelda maaelu arengu laiemas kontekstis ja pikas perspektiivis, kuna metsade looduslikud protsessid on keerukad ja teatava sekkumise mõõdetavad tulemused saadakse alles aastate või aastakümnete pärast. Liikmesriikide metsainventuurid, mida võib korrata 10–20 aasta järel, ja muud metsaseireprogrammid võivad anda teavet muudatuste kohta. Metsandusmeetmed on kujundatud ja rakendatud teabe ja kogemuse põhjal, mille liikmesriikide metsandusinstituudid ja ülikoolid on saanud pikaajalisest, 100–150 aasta pikkusest kogemusest metsamajandusmudelitega.

68

Proportsionaalsuse tõttu sisaldas aastate 2007–2013 ühine seire- ja hindamisraamistik ühiste väljundnäitajate kogumit, millega tagati maaelu arengukavade andmete koondamine ja võrdlemine ning mis oli välja töötatud nii, et see sobiks valdaval enamikul juhtudel. Erijoonte kirjeldamiseks võivad liikmesriigid vajaduse korral kasutada täiendavaid näitajaid.

Ennetustegevuse kohta kogutakse näitaja „toetusega hõlmatud ala“ andmeid aastate 2014–2020 ühises seire- ja hindamissüsteemis. Sellega täidetakse aastate 2007–2013 ühises seire- ja hindamisraamistiku tuvastatud lünk.

69

Vaatlused näitavad, et eri meetmete keerukuse ja omavaheliste seoste tõttu ei ole paljudel juhtudel mõttekas tulemusnäitajaid liiga üksikasjalikul tasemel lahti kirjutada. Sel põhjusel on komisjon aastate 2014–2020 programmitöö perioodi seire- ja hindamisraamistiku puhul teinud otsuse hinnata tulemusi maa-ala kasutuseesmärgi tasemel.

70

See näitaja on üks hindamissüsteemi osa. Uut hindamissüsteemi tuleks arvestada globaalselt.

71

Komisjon on teadmiseks võtnud, et maaelu arengukavade kontekstis on vahehindamisel piiratud lisandväärtus. Seetõttu on vahehindamise nõue programmitöö perioodil 2014–2020 ära jäetud.

72

Vt punktide 69 ja 71 vastuseid.

73

Kuigi põlendike ala keskmine ELis ei suurene, koonduvad iga-aastased tulekahjud sageli väga vähesesse riikidesse. Need riigid on igal aastal erinevad (nt 2003. aastal Portugal ja Hispaania, 2005. aastal Portugal, 2007. aastal Itaalia ja Kreeka, 2012. aastal Hispaania jne). Igal aastal võib konkreetses piirkonnas tekkida äärmine tuleoht kohaliku kuuma ja kuiva ilma ja sellega kaasneva tugeva tuule tõttu. Teatavates riikides Vahemere piirkonnas või mujal Euroopas võivad neil aastatel tekkida äärmuslikud tulekahjud, mille põhjuseks on valdavad meteoroloogilised tuleohtu tingimused.

Liikmesriigi tasandil on suundumuste puhul tähelestatud erisused sageli tingitud äärmuslikest tuleohtu tingimustest, mis neil aastatel valitsesid ja mis ilmselgusega nende aastate uuritud aegridade andmete analüüsist, kus aasta andmeid võrreldi meteoroloogiliste tuleohtu näitajatega⁸.

74

Komisjon on seisukohal, et tal on ennetusmeetmete laadi kohta suured kogemused, sealhulgas teadmised nende tõhususe ja mõjususe kohta igas programmivaldkonnas. ELi fondidest on viimase 20 aasta jooksul toetatud arvukalt metsapõlengutega seotud ennetusprojekte ja -programme ning läbi viidud mitmeid uuringuid ja teadusprojekte.

8 San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J. M., Camia, A. (2013) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives (Euroopa Vahemere maastikel toimunud suurte tulekahjude analüüs: õppetunnid ja perspektiivid), *Forest Ecology and Management*, 294, lk 11–22.

Järeldused ja soovitused**76**

Komisjon on arvamusel, et üldiselt aitavad metsapõlengutega seotud ennetusmeetmed edukalt kaasa maaelu arengu programmide eesmärkidele. On saavutatud konkreetseid tulemusi ja metsatulekahjusid oli vähem. Peale selle on eelkõige meetmete ulatuse ja juhiste parandamisega seoses tehtud muudatusi, mida rakendatakse ajavahemikul 2014–2020.

78

Maaelu arengu määruses⁹ on ette nähtud, et tulekahjude ennetusmeetmed peaksid hõlmama alasid, mille liikmesriigid on vastavalt oma metsakaitsekavadele liigitanud kõrge või keskmise tuleriskiga aladeks. Valikumenetluses võeti suunitluse ja prioriteetsuse määramisel aluseks nimetatud metsakaitsekavad ja liikmesriikide riiklikud või piirkondlikud metsaprogrammid või samalaadsed vahendid.

Komisjon analüüsis metsandussektori olukorda ning metsatulekahjude ennetamise ja seire aspekte komisjoni talituste 2005. aasta töödokumendis, mis oli ELi metsandusstrateegia rakendamist käsitleva teatise lisa. Maaelu arengu määrusega nõuti, et metsandusmeetmed peaksid aitama kaasa ühenduse metsandusstrateegia elluviimisele. Nimetatud metsandusstrateegia hõlmab metsade säästva majandamise majanduslikke, keskkonna- ja sotsiaalseid aspekte.

9 Nõukogu rakendusmäärus (EÜ) nr 1698/2005.

Uue programmitöö perioodi jaoks analüüsis komisjon metsandussektori olukorda 2013. aasta komisjoni talituste töödokumendis, mis oli komisjoni Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele esitatud teatise „Uus ELi metsastrateegia metsade ja metsandussektori jaoks“ lisa¹⁰.

1. soovitus, Liikmesriigid peaksid, Teine taane

Komisjon on seisukohal, et Natura 2000 võrgustiku metsadel on suur keskkonnaväärtus ja need pakuvad olulisi ja mitmekesiseid ökosüsteemiteenuseid. Peale selle kohaldatakse mitmeid Natura 2000 võrgustiku tingimusi kõikide ELi metsade suhtes nii Natura 2000 aladel kui ka neist väljaspool ning selles suhtes on väljaspool Natura 2000 alasid asuvate metsade roll samuti väga oluline.

1. soovitus, Komisjon peaks, Esimene taane

Komisjon rakendab praegu soovitust.

Vajadus ennetusmeetmete asjakohase kirjelduse järele on esitatud maaelu arengukavade strateegias aastateks 2014–2020 vajaduste analüüsi jaotises ja mõnel juhul ka partnerluslepingute tasandil.

Komisjon uurib esitatud maaelu arengukavasid, kontrollib sekkumisloogikat ja vajadust ennetusmeetmete järele programmi heakskiitmisperioodi ajal ning nõuab, et ennetustegevus põhineks asjaomase ala kaitsekaval.

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

1. soovitus, Komisjon peaks, Teine taane

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon uurib koos riikide pädevate asutustega võimalust võtta vastaval tasemel meetmeid seoses ühtsete põhikriteeriumidega, et nende abil eristada väikese, keskmise ja suure tuleriskiga aladeks liigitatud metsaalasid.

79

Osana metsade säästvast majandamisest võib eelkõige tulekahju ennetamiseks rajatud metsateed (või muud investeeringut) kasutada ka muid riske ennetusmeetmete jaoks ning taastamis- ja parandustöödeks, puhkamiseks või majanduslikul eesmärgil. Asjakohase metsateede võrgustiku rajamine mitte ainult ei aita metsa paremini tulekahju eest kaitsta, vaid suurendab ka metsavarudele jätkusuutliku majandusliku hinnangu andmist paljudes piirkondades. Sageli tuleb neid meetmeid võtta selleks, et vältida olukorda, kus sotsiaal-majanduslik huvi metsaalade vastu kaob täielikult, mis võib viia metsade hülgamiseni ning mille tulemusel suureneb lõpuks tulerisk.

Uueks programmitöö perioodiks on ette valmistatud juhendmaterjalid, et tagada meetme nõuetekohane kasutamine liikmesriikides ja piirkondades. Peale selle tuleb liikmesriikidel ja piirkondadel oma vajadusi ning põhjusi rohkem täpsustada, kui nad soovivad enda teedevõrgustiku tihedust suurendada.

2. soovitus, Liikmesriigid peaksid, Esimene taane

Komisjon on seisukohal, et uus maaelu arengu määrus sisaldab läbivaadatud meetet, mis käsitleb metsade kaitset ja taastamist. Uue meetmega võib toetada tegevust, mis on seotud metsadele tulekahju, loodusõnnetuse või katastroofi tagajärjel tekkinud kahju ennetamise ja taastamisega, ning samuti kahjureid ja haigusi ennetavat tegevust, tingimusel et vastava katastroofi toimumise riski kohta on teaduslikku tõendusmaterjali ja seda tunnustavad avalik-õiguslikud teadusorganisatsioonid.

2. soovitus, Liikmesriigid peaksid, Kolmas taane

Komisjon on seisukohal, et toetatud tegevuse jaoks on juba olemas mitu keskkonnakaitsemee- det. Näiteks elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 alusel sätestatud Natura 2000 kaitsereežiimiga tagatakse nimetatud alade olukorra olulise halvemise vältimine. Muudel aladel ennetatakse keskkonnale kahjuliku mõju avaldamist ka keskkonnamõju hindamisega. Lisaks sellele võib kogu ELi fondidest kaasrahastatava tegevuse jaoks nõuda riikide pädevatelt asutustelt ELi kaasrahastamise eeltingimusena hea keskkonnatava või säästva metsamajandamise tunnustust.

Uuel programmitöö perioodil on mitmesuguste meetmete rakendamisel kõige olulisem näitaja toetusesaajate keskkonnatoime.

2. soovitus, Komisjon peaks, Esimene taane

Komisjon rakendab praegu soovitud.

Komisjon viib liikmesriikides läbi nõuetele vastavuse auditeid, et kontrollida, kas väljamakstud kulutused on olnud eeskirjadele vastavad. Kui auditiga leitakse puudusi, kohaldatakse finantskorrektsioone.

Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse riskianalüüsi abil. Riskipositsiooni kvantifitseerimisel on peamine rahaline tähtsus. See tähendab, et suurte kulutustega auditivaldkonda hinnatakse tõenäoliselt kõrgemalt ja auditeeritakse. Meetet 226 on auditeeritud 2014. aastal ja auditeeritakse 2015. aastal.

2. soovitus, Komisjon peaks, Teine taane

Komisjon rakendab praegu soovitud maaelu arengukavade õigusraamistiku ja täiendavate juhiste kaudu.

Uus meede hõlmab laiemat riskide ja kahjude valikut. Asjakohane juhenddokumendis toodud meetmete kirjeldus ajavahemikuks 2014–2020 sisaldab üksikasjalikke nõudeid ja selgitusi ning võib liikmesriigile meetme vastaval väljatöötamisel abiks olla.

Liikmesriikide ja piirkondade tähelepanu juhiti asjaolule, et kui tegevuse otstarbe osas valitseb ebaselgus, tuleks vaadata muid konkreetset metsade majandusliku väärtuse suurendamisele suunatud meetmeid.

80

Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega võtab komisjon vastu riiklikud ja piirkondlikud maaelu arengukavad, kuid nende rakendamine ning toetuse tasuvuse ja tõhususe tagamine on liikmesriikide ja nende korraldusasutuste ülesanne.

Käsitsitöö kasutamine masinate asemel võib mõnikord olla tingitud maastiku iseärasustest (orograafia, keskkonnaaspektid jne) ja seda tuleks vaadata laiemas maaelu arengu kontekstis.

3. soovitus, Liikmesriigid peaksid, Esimene taane

Komisjon on seisukohal, et kui programmides kasutatakse standardkulude meetodit, tagavad liikmesriigid ja piirkonnad, et asjaomased arvutused on piisavad ja nõuetekohased ning juba eelnevalt tehtud õiglasel, erapooletul ja kontrollitaval viisil. Kõikide standardkulude arvutamiseks tuleks määrata sõltumatu organ või kinnitada arvutuste piisavust.

3. soovitus, Liikmesriigid peaksid, Teine taane

Kontrolle ja karistusi käsitlev juhenddokument on ettevalmistamisel ja seda arutatakse liikmesriikidega. Kõnealuse dokumendi I lisa sisaldab liikmesriikidele ette nähtud kontrollnimekirja kulude mõistlikkuse hindamise jaoks.

81

Tuleb hoolikalt jälgida, et seire ja hindamise kulude ja sellest saadava võimaliku kasu vahel valitseks tasakaal. Eriti on ennetusmeetmete puhul raske tuvastada põhjuslikkuse ahelat. Peale selle on teatavate metsandusega seotud sekkumiste mõjusust võimalik hinnata üksnes mitme aasta või koguni aastakümne möödudes.

Programmitöö perioodiks 2014–2020 on tehtud parandusi. Näiteks hakatakse ühises seire- ja hindamissüsteemis koguma andmeid uute toetatud alade ennetusmeetmetega seotud näitajate kohta. Peale selle on väärtuslike hindamistulemuste saamiseks ette nähtud, et 2019. aastal võetakse kasutusele rakendamise täiustatud aastaaruanne. Selles aruandes hinnatakse maaelu arengukavasid ja esitatakse esimesed tulemused nende kavade tõhususe kohta.

4. soovitus, Komisjon peaks

Komisjon nõustub soovitusel.

Mõned muudatused on juba sisse viidud, näiteks hakatakse aastate 2014–2020 ühises seire- ja hindamissüsteemis koguma andmeid uute toetatud alade ennetusmeetmetega seotud näitajate kohta. Sellega täidetakse aastate 2007–2013 ühises seire- ja hindamisraamistikus tuvastatud lünk.

Selleks et saada väärtuslike hindamistulemusi varem, võetakse 2019. aastal kasutusele rakendamise täiustatud aastaaruanne. Selles rakendamise täiustatud aastaaruandes esitatakse programmide tulemuste hinnang ja võimaluse korral mõjuhinnang.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

Programmitöö perioodil 2007–2013 andis Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) toetust loodusõnnetustes ja tulekahjus kannatada saanud metsade potentsiaali taastamiseks ning ennetustegevuseks. Kontrollikoja auditiga leiti, et toetust ei hallatud piisavalt hästi ning liikmesriikidel ei ole võimalik näidata, et kavandatud eesmärgid oleksid saavutatud kulutõhusal viisil. Ennetustegevus ei olnud piisavalt täpse suunitlusega. Auditiga leiti tegevusi, mis ei olnud meetme eesmärkide saavutamiseks asjakohased. Rahastatud tegevuse kulutõhusus ei olnud piisavalt tagatud. Kasutusel olnud järelevalvemehhanismid ei võimaldanud komisjonil ja liikmesriikidel meetme tõhusust ning mõjusust asjakohaselt hinnata.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus