

Erityiskertomus

**Onko metsäpalojen ja
luonnonkatastrofien
metsissä aiheuttamien
vahinkojen
ennaltaehkäisyä ja
vahinkojen jälkeistä
ennallistamista koskevaa
EU:n tukea hallinnoitu
hyvin?**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2015

ISBN 978-92-872-1558-1
doi:10.2865/162173

© Euroopan unioni, 2015
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**Onko metsäpalojen ja luonnonkatastrofien metsissä aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja vahinkojen jälkeistä ennallistamista koskevaa EU:n tukea hallinnoitu hyvin?**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Kohta

Lyhenteet ja sanasto

I – IX **Tiivistelmä**

1 – 16 **Johdanto**

1 – 2 **Metsien suojaava tehtävä**

3 – 7 **Metsäpalot ja luonnonkatastrofit**

4 – 5 **Metsäpalot**

6 – 7 **Muut katastrofityypit**

8 – 10 **Maaseudun kehittämiss politiikka: keskeinen väline EU:n metsien suojeluun**

11 – 16 **Metsätalouden tuottokyvyn palauttamista ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoa koskeva maaseudun kehittämistuki (toimenpide 226)**

17 – 20 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

21 – 74 **Huomautukset**

21 – 42 **Osa I – Ennalta ehkäiseviä toimia ei kohdennettu riittävän hyvin**

22 – 29 **Komissiolla ei ollut kattavaa yleiskuvaa tarpeista sen hyväksyessä maaseudun kehittämiss ohjelmat**

30 – 35 **Jäsenvaltioissa ilmenevät valintaprosessin puutteet**

36 – 42 **Rahoitusta ei mukautettu yksilöityihin riskeihin ja tarpeisiin**

43 – 54 **Osa II – Tarkastuksessa havaittiin toimia, jotka eivät edistäneet toimenpiteen tavoitteiden saavuttamista asianmukaisesti**

43 **Tarkastetut toimet olivat yleisesti ottaen luonteeltaan toimenpiteen 226 tavoitteita edistäviä, mutta...**

44 – 47 **...tukea myönnettiin joillekin metsänhoitotoimille, jotka eivät liittyneet luonnonkatastrofeihin**

48 – 49 **Joidenkin toteutettujen toimien osalta ei kyetty todentamaan keskeisiä tukikelpoisuusvaatimuksia**

50 – 52 **Metsäteille maksettiin tukea tapauksissa, joissa ei kyetty osoittamaan metsäpalojen ennaltaehkäisyyn osalta saavutettavaa hyötyä...**

53 – 54 **...ja toimilla saattaa lisäksi olla ympäristön kannalta kielteisiä sivuvaikutuksia, jos paikallisia olosuhteita ei oteta huomioon riittävän hyvin**

- 55 – 64 **Osa III – Rahoitettujen toimien kustannustehokkuutta ei varmistettu riittävän hyvin**
- 55 – 60 Kulujen kohtuullisuutta ei kyetty aina osoittamaan
- 61 – 64 Tilanteet, joihin liittyy erityinen riski julkisen tuen maksamisesta liian suurena
- 65 – 74 **Osa IV – Komissio ja jäsenvaltiot eivät kykene käytössä olevien seurantavälineiden avulla arvioimaan riittävän hyvin toimenpiteen tehokkuutta ja vaikuttavuutta**
- 66 – 67 Käytettävissä olevat seurantavälineet
- 68 – 70 Indikaattorit eivät mittaa riittävän hyvin tavoitteiden saavuttamista
- 71 – 72 Väliarvioinneista on vain vähäistä hyötyä
- 73 – 74 Ennalta ehkäisevien toimien vaikuttavuutta ei ole mitattu riittävässä määrin
- 75 – 81 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I — Toimenpiteen 226 määrärahojen jakautuminen

Liite II — Tarkastetut toimet

Komission vastaus

CMEF: Yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt.

EFFIS: Euroopan metsäpalotietojärjestelmä (European Forest Fire Information System). Komission perustama tietokanta, joka sisältää metsäpalojen esiintymisen ja vaikutusten seurantaan liittyvät tiedot EU:n tasolla. Tietojen avulla laaditaan vuosiraportti Euroopassa ja sen lähialueilla ilmenneistä metsäpaloista.

EU: Euroopan unioni.

Luonnonkatastrofi: Bioottinen tai abiottinen luonnonilmiö, josta aiheutuu merkittävää häiriötä metsätalouden rakenteille ja joka mahdollisesti aiheuttaa huomattavaa ympäristövahinkoa ja taloudellista vahinkoa.

Maaseudun kehittämisohjelma: Jäsenvaltion tai alueviranomaisten laatima ja komission hyväksymä asiakirja, jonka avulla suunnitellaan ja pannaan täytäntöön maaseudun kehittämiss politiikka.

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto. Maaseuturahasto on maaseudun kehittämiss politiikan pääasiallinen rahoitusväline. Se on toinen YMP:n kahdesta rahoitusvälineestä Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) ohella.

Metsä: Yli 0,5 hehtaarin laajuinen maa-alue, jolla puut ovat yli viisi metriä korkeita ja jolla latvuspeittävyys on yli kymmenen prosenttia tai jonka puut kykenevät yltämään näihin raja-arvoihin *in situ*. Alue ei sisällä maata, joka on pääasiallisesti maatalouskäytössä tai kaupunkialuetta¹.

Muu metsämaa: Yli 0,5 hehtaarin suuruinen maa-alue, jota ei ole luokiteltu metsäksi. Alueen latvuspeittävyys on 5–10 prosenttia, tai siitä on yli kymmenen prosenttia puiden tai pensaiden peitossa. Alue ei sisällä maata, joka on pääasiallisesti maatalouskäytössä tai kaupunkialuetta.

Tarve: Asiaankuuluvien ryhmien tai alueiden kannalta merkityksellinen tilaisuus tai vaikeus, johon julkisilla toimenpiteillä pyritään puuttumaan.

Toimenpide 226: Metsätalouden tuottokyvyn palauttamista ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoa koskeva maaseuturahaston tuki².

- 1 Komission asetus (EY) N:o 1974/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, 30 artikla (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15).
- 2 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), 48 artikla.

Lyhenteet ja sanasto

Toimenpide: Ohjelman hallinnoinnin perusyksikkö, joka muodostuu joukosta samankaltaisia tukitoimia ja jolla on tarkkaan määritellyt määrärahat.

Toiminta: Hanke, joka on valittu kriteerien mukaisesti ja jonka tuensaaja toteuttaa. Hanke sisältää joukon tuen tavoitteisiin liittyviä toimia.

Toimintalinja: Joukko johdonmukaisia toimenpiteitä, joihin liittyvien erityistavoitteiden avulla edistetään yhtä tai useampaa maaseudun kehittämisen tukemiseen liittyvää tavoitetta. Kaudella 2007–2013 toimenpide 226 kuului toimintalinjaan 2, jonka tavoitteena on ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen.

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka.

I Euroopan metsissä esiintyvät metsäpalot aiheutuvat yleensä tahallisesta tai tuottamuksellisesta ihmisen toiminnasta taikka luonnonkatastrofeista, joihin lukeutuvat abioottiset katastrofit (esim. myrskyt, kuivuus, tulvat, lumivyöryt jne.) sekä bioottiset katastrofit (tuholaiset ja taudit).

II Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko maaseuturahaston tukea, joka osoitettiin luonnonkatastrofien ja metsäpalojen vahingoittamien metsien metsätalouden tuottokyvyn palauttamiseen ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoon ("toimenpide 226"), hallinnoitu hyvin ja saavutettiin tuen avulla suunnitellut tulokset kustannustehokkaalla tavalla. Toimenpide oli käytössä ohjelmakaudella 2007–2013 toimintalinjan 2 yhteydessä. Kyseisen toimintalinjan kohteena oli metsätalouden kestävä käyttö osana ympäristön ja maaseudun parantamista EU:n alueella. Toimenpiteeseen 226 oli vuoden 2012 loppuun mennessä ohjelmoitu maaseuturahaston tukea yhteensä 1,55 miljardia euroa kaudelle 2007–2013.

III Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa komissiossa ja tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa (Itävalta, Ranska (Akvitania), Italia (Basilicata), Espanja (Andalusia) ja Slovakia). Kyseisten jäsenvaltioiden osuus 31.12.2012 mennessä ilmoitetuista alan kokonaismenoista oli yli 85 prosenttia. Suurin osa tuesta (80 prosenttia) oli tarkoitettu ennalta ehkäiseviin toimiin, lähinnä metsäpalojen torjuntaan.

IV Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastuksen perusteella, että tukea ei hallinnoitu riittävän hyvin ja että komissio ja jäsenvaltiot eivät kykene osoittamaan, että tavoitellut tulokset saavutettiin kustannustehokkaalla tavalla.

V Ennalta ehkäiseviä toimia ei kohdennettu riittävän hyvin. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että toimenpiteen 226 kohteena ovat keskisuuren ja suuren metsäpaloriskin metsät, mutta niiden yksilöimiseksi ei ole yleistä EU:n määritelmää tai kriteereitä. Jäsenvaltioiden soveltamat valintamenettelyt olivat useilta osin puutteellisia: valintaperusteet eivät olleet selkeitä, ehdotettuja toimia ei arvioitu vaikuttavasti tai joitakin riskialoja ei otettu huomioon. Ympäristötavoitteita ei painotettu riittävästi valintavaiheessa ja joissakin tapauksissa niitä laiminlyötiin täytäntöönpanon aikana.

VI Tarkastuksessa havaittiin toimia, jotka eivät edistäneet toimenpiteen tavoitteiden saavuttamista. Tarkastetuista yhteisrahoitetuista toimista useat (metsäpalojen katkaisulinjat, harvennus, raivaus jne.) edistivät yleisesti ottaen tuen tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tapauksia, jotka eivät liittyneet luonnonkatastrofeihin tai metsäpaloihin, vaan toimien taustalla vaikuttivat muut taloudelliset tai ympäristötavoitteet. Tietyn tyyppisiin toteutettuihin toimiin sovellettuja keskeisiä tukikelpoisuusvaatimuksia ei kyetty dokumentaation puuttuessa tarkistamaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa metsäteitä käytettiin metsien taloudelliseen hyödyntämiseen, eikä metsäpalojen ennaltaehkäisyyn liittyvää hyötyä kyetty osoittamaan. Rakennetulla tiheällä metsätieverkolla saattaa olla myös kielteisiä ympäristövaikutuksia.

VII Rahoitettujen toimien kustannustehokkuutta ei varmistettu riittävän hyvin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa julkisen tuen ylärajaa muutettiin useaan otteeseen ilman perustelua. Joissakin tapauksissa samankaltaisiin toimiin liittyvät standardikustannukset olivat tietyllä alueella huomattavasti korkeammat kuin toisella alueella. Tarkastuksessa havaittiin myös tapauksia, joissa manuaalinen työ asetettiin etusijalle koneiden käyttöön nähden, jolloin kustannukset nousivat. Tarkastuksessa ilmeni myös tilanteita, joihin liittyi riski liian suurena maksetusta julkisesta tuesta. Tällaiset tilanteet koskivat tapauksia, joissa tuen kohteeksi valittiin jo päätökseen saatettuja hankkeita tai joissa edunsaajat kykenivät rahoittamaan toimet itsenäisesti taikka joissa tuki suunnattiin viljelylohkoille.

VIII

Lisäksi todettiin, että komissio ja jäsenvaltiot eivät kyenneet käytössä olleiden seurantavälineiden avulla arvioimaan riittävän hyvin toimenpiteen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Yhteisissä seuranta- ja arviointisääntöissä määritetyt tulosindikaattorit olivat riittämättömiä ja käytettävissä olleista arvioinneista oli vain vähäistä hyötyä. Ennalta ehkäisevien toimien vaikuttavuudesta ei kyetty tekemään johtopäätöksiä, koska vaikuttavuutta ei ollut mitattu. Havaitut puutteet ilmenevät todennäköisesti myös kaudella 2014–2020, koska ehdotetut uudet seurantavälineet eivät ole parantaneet tämän tukimuodon seurantakehystä.

IX

Ottaan huomioon edellä esitetyt johtopäätökset sekä sen, että tarkastuksen kohteena ollutta tukea jatketaan ohjelmakaudella 2014–2020, tilintarkastustuomioistuimien suosittelee seuraavaa:

— Jäsenvaltioiden olisi

- a) valittava ennalta ehkäisevät toimet selkeiden, tarpeita hyvin vastaavien kriteereiden perusteella ja perusteellisen sekä dokumentoidun arviointiprosessin jälkeen
 - b) edistettävä tuen ympäristönsuojeluvaikutusta asettamalla etusijalle toimet, jotka toteutetaan ympäristön kannalta arvokkaimmilla metsäalueilla, kuten Natura 2000 -alueilla
 - c) varmistettava, että tukea annetaan ainoastaan luonnonkatastrofeihin tai metsäpaloihin liittyviin toimiin
 - d) perustettava valvontajärjestelmä, jonka avulla kyetään varmistamaan, että tuen myöntämisperusteiden täyttymistä valvotaan vaikuttavalla tavalla ja että toimista on olemassa asianmukaiset asiakirjat tai tiedot
 - e) kiinnitettävä tuettavien toimien yhteydessä enemmän huomiota ympäristökysymyksiin esimerkiksi varmistamalla asianmukaisten järjestelyiden avulla, että kielteiset ympäristövaikutukset kyetään estämään
- f) varmistettava, että tuettavien toimien standardikustannukset ovat kohtuullisia
 - g) perusteltava tuelle asetettava yläraja ja siihen mahdollisesti tehtävät muutokset tuensaajien tavanomaisten kulujen pohjalta
 - h) edellytettävä, että tuensaajat osoittavat selkeästi toimenpiteeseen 226 kohdistuvan tukitarpeensa
 - i) raportoitava toteutettujen toimien vaikutuksista metsäpalojen tai luonnonkatastrofien ja vaurioituneiden alueiden vähenemiseen.
- Komission olisi
- a) tarkistettava ohjelmakautta 2014–2020 koskevia jäsenvaltioiden maaseudun kehittämissuunnitelmia hyväksyessään, että julkisen tuen kohteeksi suunnitelluilla metsäalueilla tarpeen olevat ennalta ehkäisevät toimet on kuvattu ja perusteltu riittävästi hyvin
 - b) laadittava yhteiset peruskriteerit, joiden avulla erotellaan toisistaan alhaisen, keskisuuren ja suuren metsäpaloriskin metsäalueet
 - c) tarkistettava, että jäsenvaltiot ovat perustaneet asianmukaisen valvontajärjestelmän
 - d) tarkennettava vaatimuksia, joita sovelletaan toimenpiteen 226 avulla tuettaviin toimiin, jotta kyetään varmistamaan, että toimet edistävät huomattavasti metsäpalojen ja luonnonkatastrofien ennaltaehkäisyä etenkin tapauksissa, joissa toimet ovat osa kannattavaa taloudellista toimintaa ja voitaisiin sen perusteella rahoittaa myös toimintalinjan 1 avulla
 - e) parannettava toimenpiteen seurantaan varmistamiseen, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteen asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Metsien suojaava tehtävä

01

EU:ssa on yhteensä noin 180 miljoonaa hehtaaria metsää ja muuta metsämaata. Tämä on noin 42,4 prosenttia EU:n koko maapinta-alasta ja ylittää kooltaan maatalouskäytössä olevan maan pinta-alan (noin 174 miljoonaa hehtaaria)³. Metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristötarkoituksia. Metsillä on suuri sosiaalis-taloudellinen merkitys: puuntuotanto ja -jalostus edistävät maaseudun kehittämistä ja tarjoavat miljoonia työpaikkoja, usein keskisuurissa ja pienissä maaseutuyrityksissä⁴.

02

Metsien ympäristötoimiin on useiden vuosikymmenten ajan kiinnitetty lisääntyvää huomiota lähinnä biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja hiljattain myös ilmastonmuutokseen liittyen. Metsillä on keskeinen suojaava tehtävä⁵:

a) *Metsät suojaavat asutusta ja infrastruktuuria.* Useat Euroopan vuoristoalueet eivät olisi asumiskelpoisia ilman metsiä, jotka suojaavat teitä, rautateitä, viljelyalueita ja jopa kokonaisia asutusalueita vahingoittumiselta tai tuhoutumiselta, jonka maan-, muta-, kivi- tai lumivyöryt voisivat aiheuttaa.

b) *Metsät suojaavat maaperää.* Metsillä on merkittävä tehtävä maisemien ja maaperän hedelmällisyyden säilyttämisessä. Metsät estävät maaperän eroosiota ja aavikoitumista varsinkin vuoristoissa ja puolikuivilla alueilla erityisesti siksi, että ne rajoittavat valumia ja heikentävät tuulen voimakkuutta.

c) *Metsät sääntelevät makean veden varoja.* Metsillä on merkittävä tehtävä veden varastoinnissa, puhdistamisessa ja johtamisessa pintavesiin sekä maaperässä sijaitseviin pohjavesiesiintymiin. Puhdistamistehtävään sisältyy useimpien sateen mukana kulkeutuvien ilman epäpuhtauksien hajottaminen tai sitominen.

d) *Metsät suojelevat biologista monimuotoisuutta.* Metsät ovat Euroopan luonnon keskeinen osa ja ne tarjoavat elinympäristön suurimmalle määrälle selkärangaisia koko mantereella. Tuhannet hyönteisten ja selkärangattomien lajit sekä useat kasvit elävät niin ikään metsissä.

e) *Metsät ovat hiilen nieluja.* Metsät ovat oleellinen osa hiilen kiertoa, koska ne poistavat hiilidioksidia ilmakehästä ja varastoivat sen biomassansa ja maaperään.

3 Agriculture, forestry and fishery statistics, Eurostat Pocketbooks, 2013. Ellei toisin mainita, termillä 'metsä' tarkoitetaan tässä erityiskertomuksessa myös muita metsäalueita.

4 COM(2013) 659 final, 20. syyskuuta 2013 A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector.

5 Vihreä kirja metsien suojelusta ja metsätiedosta EU:ssa: varautuminen ilmastonmuutokseen, KOM(2010) 66 lopullinen, 1. maaliskuuta 2010.

Metsäpalot ja luonnonkatastrofit

03

Euroopan metsissä esiintyvät metsäpalot aiheutuvat yleensä tahallisesta tai tuottamuksellisesta ihmisen toiminnasta taikka luonnonkatastrofeista, joihin lukeutuvat abioottiset katastrofit (esim. myrskyt, kuivuus, tulvat, lumivyöryt jne.) sekä bioottiset katastrofit (tuholaiset ja taudit).

Metsäpalot

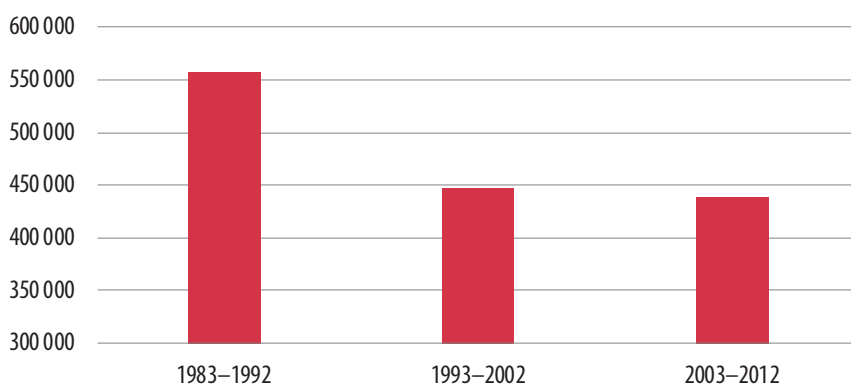
04

Vuosina 1983–2012 EU:n alueella esiintyi metsäpaloja vuosittain keskimäärin 480 000 hehtaarilla⁶ metsäaluetta. Keskimääräinen metsäpaloissa tuhoutunut alue oli huomattavasti suurempi vuosina 1983–1992 kuin seuraavina vuosikymmeninä, jolloin metsäpalojen torjuntakeinojen parantuminen kohensi tilannetta huomattavasti jäsenvaltioissa (ks. **kaavio 1**)⁷.

- 6 EFFIS-järjestelmän tilastotiedot metsäpaloalueista vuosilta 1980–2012. Keskiarvo perustuu 20 EU-jäsenvaltiolta saatuihin tietoihin. Tietoja ei ollut saatavilla seuraavien jäsenvaltioiden osalta: Belgia, Tanska, Irlanti, Luxemburg, Malta, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta.
- 7 Yhteisen tutkimuskeskuksen ja ympäristöasioiden pääosaston yhteinen raportti: Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa, 2012. Raportoidut tilastotiedot kattavat 19 jäsenvaltiota. Vuosilta 1980–2012 raportoidut tiedot koskevat Etelä-Euroopan jäsenvaltioita (Kreikka, Espanja, Ranska, Italia ja Portugali). Muiden jäsenvaltioiden (Bulgaria, Tšekin tasavalta, Saksa, Viro, Kypros, Latvia, Unkari, Itävalta, Puola, Romania, Slovakia, Suomi ja Ruotsi) osalta raportoidut tiedot koskevat vuosia 1990–2012.

Kaavio 1

Keskimääräinen vuotuinen metsäpaloalue (hehtaaria) vuosina 1983–2012



Lähde: Yhteisen tutkimuskeskuksen ja ympäristöasioiden pääosaston yhteinen kertomus: *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*, 2012.

05

Näistä metsäpaloista yli 95 prosenttia on ihmisten tahallisesti tai tuotuksellisesti aiheuttamia (esim. maatalouskäytäntöihin, kuten olkien tai pensaiden polttamiseen, metsässä olevien roskien polttamiseen tai laidunalueiden uudistamiseen liittyvät metsäpalot taikka savukkeista aiheutuvat metsäpalot). Metsäpaloissa palaneiden alueiden kokonaispinta-alasta noin 85 prosenttia sijaitsee Välimeren alueella ja Portugalissa. Viimeaikaisten metsäpalojen seurauksena on palanut laajoja alueita Portugalissa vuosina 2003 ja 2005, Kreikassa vuonna 2007 ja Espanjassa vuonna 2006. Pahoin palaneita metsiä on erittäin haasteellista palauttaa paloa edeltävään kuntoon etenkin biologisen monimuotoisuuden osalta. Metsäpalojen ympäristövaikutukset eivät rajoitu yksinomaan biologisen monimuotoisuuden vähentämiseen ja ekosysteemille aiheutuvaan vahinkoon. Metsäpalot aiheuttavat myös hiukkas- ja kaasupäästöjä (myös hiilidioksidipäästöjä) ilmakehään, mineraaliravinteiden poistumista, maaperän orgaanisen kerroksen tuhoutumista ja muutoksia veden imeytymiseen maaperään. Tämä altistaa palaneet alueet eroosiolle, maaperän häviämiseksi ja maanvyöryille. Toistuvat metsäpalot ja kuivuus voivat aiheuttaa myös aavikoitumista⁸.

Muut katastrofityypit

06

Vuosina 1950–2009 myrskyt olivat suurimpia tuhon aiheuttajia Euroopassa. Myrskyjen aiheuttamien tuhojen osuus kaikista abioottisista metsätuhoista oli yli 50 prosenttia⁹. Viime kauden tuhoisimmat myrskyt esiintyivät vuosina 1999, 2005, 2007 ja 2009. Vuoden 1999 myrskyt (Lothar ja Martin) aiheuttivat katastrofaalisinta tuhoa Ranskassa ja Keski-Euroopassa, missä vahingoitui lähes 200 miljoonaa kuutiometriä metsää.

Tammikuussa 2005 Gudrun-myrsky pyyhki eteläisen Ruotsin yli jättäen jälkeensä 66 miljoonaa kuutiometriä myrskyn vaurioittamaa metsää (määrä vastaa karkeasti arvioituna Ruotsissa vuosittain kaadettavan puun kokonaismäärää). Tammikuussa 2007 Kyrill-myrsky kylvi laajamittaista tuhoa Keski-Euroopassa tuhoten metsistä 45 miljoonaa kuutiometriä kasvavaa puustoa (josta 16 miljoonaa kuutiometriä sijaitsi Saksassa). Tammikuussa 2009 Klaus-myrsky tuhosi valtaisan määrän istutettua metsää Ranskassa (37 miljoonaa kuutiometriä lähinnä rannikkomäntyä), Espanjassa ja Italiassa¹⁰. Haitallisten ympäristövaikutusten lisäksi luonnonkatastrofeilla on myös sosiaalisia (kuolemantapaukset) ja taloudellisia (puunhinnan aleneminen) seurauksia. Puunhinta alenee, kun markkinoille lasketaan suuret määrät vaurioitunutta puuta¹¹.

07

Vakavaa kuivuutta esiintyy yhä useammin laajoilla alueilla Euroopassa. Nämä kuivuudet aiheuttavat veden niukkuutta ja lisäävät vesivaroihin kohdistuvaa painetta. Toisaalta voidaan todeta, että Euroopassa on viime vuosina ilmennyt myös lukuisia suuria tulvia. Tällaisetkin katastrofit vahingoittavat metsiä, joskin vähäisemmässä määrin kuin metsäpalot, myrskyt ja bioottiset tekijät, kuten hyönteiset (esim. kaarna-kuoriaiset), taudit tai luonnonvarainen eläimistö ja vapaa laiduntaminen¹².

- 8 Euroopan ympäristökeskuksen raportti nro 3/2008: European forests – ecosystem conditions and sustainable use, s. 51.
- 9 KOM(2010) 66 lopullinen, s. 12; Euroopan ympäristökeskuksen tekninen raportti nro 13/2010: Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, s. 25.
- 10 Euroopan ympäristökeskuksen tekninen raportti nro 13/2010: Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, s. 33–40. Myrskyjä käsitelleen Euroopan metsäinstituutti EFIN STORMS-työryhmän raportti Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration, 1. heinäkuuta 2010, Bryssel, s. 20.
- 11 KOM(2010) 66 lopullinen, s. 12.
- 12 Euroopan ympäristökeskuksen tekninen raportti nro 3/2008: European forests — ecosystem conditions and sustainable use s. 53 ja 54: Ruotsissa vaurioitui vuonna 2005 noin 2 900 000 hehtaaria metsää, lähinnä nuoria mäntyjä (*Pinus sylvestris*), laiduntavien hirvien (*Alces alces*) takia, ja eteläisessä Italiassa lähes 500 000 hehtaaria metsää vaurioitui laajaperäisen karjanlaiduntamisen seurauksena.
- 13 Neuvoston asetus (ETY) N:o 3529/1986, annettu 17 päivänä marraskuuta 1986 metsäpalojen torjunnasta yhteisössä (EYVL L 326, 21.11.1986, s. 5) ja neuvoston asetus (ETY) N:o 2158/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, metsäpalojen torjunnasta yhteisössä (EYVL L 217, 31.7.1992, s. 3).
- 14 Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 80), 30 artikla.

Maaseudun kehittämispolitiikka: keskeinen väline EU:n metsien suojeluun

08

EU:lla on pitkä historia metsien suojelun edistäjänä etenkin metsäpalojen ennaltaehkäisyssä. Vuosina 1986–2002 EU:n metsien suojelemissi annettiin erityisiä metsäpalojen ennaltaehkäisyyn liittyviä asetuksia¹³, ja metsiensuojelu on sisällytetty vuodesta 2000 alkaen maaseudun kehittämispolitiikkaan¹⁴.

09

Maaseudun kehittämispolitiikka keskittyi ohjelmakaudella 2007–2013 kolmeen ydintavoitteeseen¹⁵. Nämä tavoitteet on määrä saavuttaa kunkin tavoitteen osalta temaattiseen toimintalinjaan koottujen, maaseuturahastosta taloudellisesti tuettujen toimenpidekokonaisuuksien avulla¹⁶. Toimintalinjat ovat seuraavat:

- maa- ja metsätalouden kilpailukyvyntuettujen parantaminen (toimintalinja 1)
- ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen (toimintalinja 2)
- maaseutualueiden asukkaiden elämänlaadun parantaminen ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen kannustaminen (toimintalinja 3).

10

Ohjelmakaudella 2007–2013 toteutettiin yhtä metsätalouden erityistoi-
menpidettä (toimenpide 122: Metsien taloudellisen arvon parantaminen), joka kuului toimintalinjan 1¹⁷ piiriin. Useat muut toimenpiteet kuuluivat toimintalinjaan 2¹⁸.

Metsätalouden tuottokyvyn palauttamista ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoa koskeva maaseudun kehittämistuki (toimenpide 226)

11

Luonnonkatastrofien ja metsäpalojen vaurioittamien metsien ennallistamista tuettiin ohjelmakaudella 2007–2013 maaseuturahastosta toimintalinjaan 2 sisältyvästä toimenpiteestä 226 ("Metsätalouden tuottokyvyn palauttaminen ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönotto"). Toimenpide on sisällytetty 16 jäsenvaltion laatimiin 58:aan maaseudun kehittämissuunnitelmaan¹⁹.

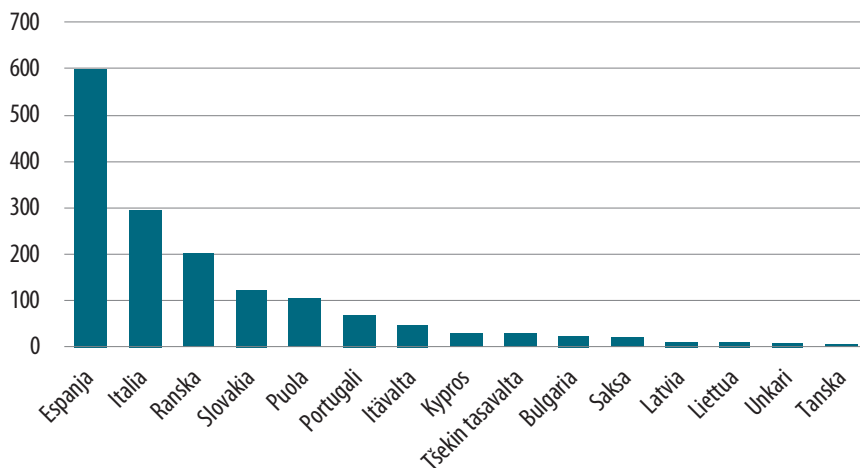
12

Toimenpiteen 226 yhteydessä toteutettiin toimiin suunnitellun maaseuturahaston tuen kokonaismäärä oli vuoden 2012 lopussa noin 1,55 miljardia euroa. Maaseuturahaston tuki kattoi osan sen julkisen tuen kokonaismäärästä, jota toimista vastaavat kansalliset viranomaiset maksoivat tuensaajille. Maaseuturahaston rahoitusosuus määritetään kussakin maaseudun kehittämissuunnitelmassa. Julkinen tuki voi kattaa jopa 100 prosenttia tuensaajille toimenpiteen yhteydessä aiheutuneista tukikelpoisista kuluista.

- Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, 4 artikla.
- Toimenpiteiden ryhmittelyä toimintalinjoihin on luovuttu ohjelmakaudella 2014–2020. Kyseisellä ohjelmakaudella maaseuturahaston avulla rahoitettavat toimenpiteet on ohjelmoitava siten, että niiden avulla edistetään yhtä tai useampaa seuraavista kuudesta unionin painopistealasta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487), 5 artikla):
 - tiedonsiirron ja innovoinnin edistäminen
 - kaikentyyppisen maatalouden kilpailukykyyn ja tilojen elinkelpoisuuden parantaminen
 - elintarviketieteen organisointi ja riskienhallinta
 - ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen
 - resurssitehokkuus ja siirtyminen vähähiiliseen ja ilmastoon kannalta joustavaan talouteen
 - sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen.
- Tätä toimenpidettä käsitellään Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 8/2013 "Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuki metsien taloudellisen arvon parantamiseen" (<http://eca.europa.eu>).
- Toimintalinjaan 2 sisältyvät metsätaloustoimenpiteet: 221 – Maatalousmaan ensimmäinen metsitys; 222 – Peltometsätaloustalouden käyttöönotto maatalousmaalla; 223 – Muun kuin maatalousmaan ensimmäinen metsitys; 224 – Natura 2000 -tuot; 225 – Metsätalouden ympäristötuet; 226 – Metsätalouden tuottokyvyn palauttaminen ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönotto; 227 – Tuottamattomien investointien tukeminen.
- Bulgaria, Tšekin tasavalta, Tanska, Kreikka, Saksa (5), Espanja (17), Ranska (3), Italia (20), Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Itävalta, Puola, Portugali (3) ja Slovakia.

Kaavio 2

Toimenpiteen 226 yhteydessä maksettavaksi suunniteltu maaseuturahaston tuki ohjelmakaudella 2007–2013 (miljoonaa euroa)



Lähde: Euroopan komissio.

20 Asetus (EY) N:o 1698/2005, 48 artikla, ja asetus (EY) N:o 1974/2006, 33 artikla.

13

Maaseuturahastosta oli maksettu toimenpiteen yhteydessä 31.12.2012 mennessä noin 860 miljoonaa euroa. Suurin osa tuesta (80 prosenttia) suunnattiin ennalta ehkäiseviin toimiin, jotka liittyivät lähinnä metsäpalojen torjuntaan (ks. tarkat tiedot toimenpiteeseen 226 suunnattujen taloudellisten resurssien jakautumisesta **liitteessä I**).

14

Julkista taloudellista tukea voidaan myöntää sekä yksityisiin että julkisiin metsiin, sillä EU:n säännöksissä ei suljeta toimenpiteen 226 yhteydessä mitään omistusmuotoa tuen ulkopuolelle. Metsäpalojen ennaltaehkäisyyn

tarkoitettua maaseudun kehittämistukea voidaan myöntää vain metsille, joiden metsäpalariskin jäsenvaltiot ovat luokitelleet metsien suojelusuunnitelmassaan suureksi tai keskisuureksi. Tuki on tarkoitettu suojaavien perusrakenteiden luomiseen (esim. metsäautotiet, metsätiet, vedenottoaikat, raivatut ja hakatut alueet sekä katkaisulinjat), ennalta ehkäiseviin metsänhoitotoimiin (esim. kasvillisuuden pitäminen kurissa, harvennus ja kasvillisuuden rakenteen monipuolistaminen) ja kiinteiden metsäpalovalvontalaitteiden käyttöön-ottoon tai parantamiseen²⁰. Tukikelpoisiin kuluihin voivat metsäpalojen katkaisulinjojen yhteydessä kuulua perustamiskulujen lisäksi asianomaisia alueita koskevat kunnossapitokulut.

15

Muiden ennalta ehkäisevien toimien sekä luonnonkatastrofien tai metsäpalojen vahingoittamien metsien metsätalouden tuottokyvyn palauttamista koskevien toimien osalta EU:n säännöksissä edellytetään, että toimet liittyvät katastrofeihin, eli luonnonkatastrofin tai metsäpalon esiintymiseen tai esiintymisriskiin. Säännöksissä ei kuitenkaan määritetä erityisiä tukikelpoisuusehtoja, kuten vähimmäisriskitasoa.

16

Metsätalouden tuottokyvyn palauttamista ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoa koskeva maaseudun kehittämistuki kuuluu komission ja jäsenvaltioiden yhteishallinnon piiriin. Jäsenvaltiot laativat maaseudun kehittämisohjelmat kansallisella tai alueellisella tasolla. Kun komissio on hyväksynyt ohjelmat, jäsenvaltiot panevat ne täytäntöön. Toimia varten on perustettu yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt, jotka perustuvat yhteisiin indikaattoreihin, jäsenvaltioiden laatimiin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin sekä erityyppisiin arviointeihin.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

17

Tarkastuksen päätavoitteena oli arvioida, onko metsätalouden tuottokyvyn palauttamista ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoa koskevaa maaseuturahaston tukitoimenpidettä hallinnoitu hyvin ja kykenevätkö komissio ja jäsenvaltiot osoittamaan, että tuen tavoitteet on saavutettu kustannustehokkaalla tavalla.

18

Tarkastuksessa keskityttiin seuraaviin kysymyksiin:

- a) Onko tuki kohdennettu asianmukaisesti luonnonkatastrofi- ja metsäpaloriskien ennaltaehkäisyyn liittyviin tarpeisiin?
- b) Olivatko rahoitetut toimet tarkoituksenmukaisia toimenpiteen tavoitteiden saavuttamisen kannalta?
- c) Olivatko rahoitetut toimet kustannustehokkaita?
- d) Ovatko seurantavälineet riittäviä toimenpiteen tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta?

19

Tarkastus koski sekä komissiota että tarkastukseen valittuja jäsenvaltioita. Komission osalta tarkastustyössä keskityttiin toimenpiteen perusrakentamiseen ja komission hallinnointitoimiin, jotka liittyivät esimerkiksi jäsenvaltioiden toimittamien maaseudun kehittämisohjelmien hyväksyntään sekä toimenpiteen toteuttamisen seurantaan. Tarkastuskäyntejä tehtiin seuraaviin jäsenvaltioihin: Itävalta, Ranska (Akvitania), Italia (Basilicata), Slovakia ja Espanja (Andalusia). Kyseisten jäsenvaltioiden yhteenlaskettu osuus toimenpiteen 226 osalta 31.12.2012 mennessä ilmoitetuista kokonaismenoista oli yli 85 prosenttia.

20

Tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi maaseudun kehittämisohjelmia, kansallista tai alueellista lainsäädäntöä ja hallinnollisia menettelyjä. Lisäksi haastateltiin toimista tarkastuskäynnin kohteina olleissa jäsenvaltioissa vastaavia hallintoviranomaisia. Toimenpiteen 226 osalta tarkastettiin myös 68 toimea, joista 45 tarkastettiin paikan päällä. Näin arvioitiin asianomaisilla metsäalueilla toteutettujen erityyppisten tukikelpoisten toimien vaikutuksia (ks. tarkemmat tiedot *liitteessä II*).

Osa I – Ennalta ehkäiseviä toimia ei kohdennettu riittävän hyvin

21

Ennalta ehkäisevien toimien riittävän tarkka kohdentaminen²¹ edellyttää, että

- o komissiolla on yleiskuva luonnonkatastrofi- ja metsäpaloriskeistä, kun se arvioi jäsenvaltioiden toimittamia maaseudun kehittämissuunnitelmia
- o jäsenvaltioissa toteutettava valintaprosessi vastaa maaseudun kehittämissuunnitelmissa yksilöityjä tarpeita
- o toimien seurauksena rahoitus kohdentuu riskialueille.

Komissiolla ei ollut kattavaa yleiskuvaa tarpeista sen hyväksyessä maaseudun kehittämissuunnitelmat

Metsäpaloriskin kohteena olevista metsistä ei ole laadittu yleistä määritelmää

22

Metsäpalojen torjunnasta yhteisössä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2158/92 asetettiin kriteerit, joiden perusteella luokiteltiin alhaisen, keskisuuren ja suuren metsäpaloriskin metsäalueet. Asetuksen voimassaoloaika päättyi vuonna 2001. Asianomaisessa asetuksessa edellytettiin, että jäsenvaltiot laativat luettelot, joissa alueet on luokiteltu metsäpaloa koskevan riskiasteen mukaan. Niiden oli toimitettava luettelot komissiolle hyväksyntää varten²². Komission päätöstä, joka koski suuren ja keskisuuren metsäpaloriskin metsäalueita Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa²³, ei ole saatettu ajan

tasalle vuoden 2001 jälkeen. EU:hun vuonna 2004 ja sen jälkeen liittyneet jäsenvaltiot ovat näin ollen jääneet päätöksessä esitetyn luettelon ulkopuolelle.

23

Kun edellä mainitun asetuksen voimassaoloaika oli päättynyt, asetuksen (EY) 1698/2005 48 artiklassa säädettiin, että metsäpaloja ehkäiseviä toimia on toteutettava alueilla, jotka jäsenvaltiot ovat luokitelleet metsiensuojelusuunnitelmissaan suuren tai keskisuuren metsäpaloriskin alueiksi²⁴.

24

Metsäpaloriskien arviointiin ei ole yleisiä kriteereitä, joten jäsenvaltiot arvioivat riskejä omien menetelmensä avulla. Näin ollen keskisuuren tai suuren metsäpaloriskin metsäalueiden luokitteluperusteet vaihtelevat eri puolilla EU:ta.

25

Euroopan metsäpalotietojärjestelmä (EFFIS) on komission perustama tietokanta, joka sisältää metsäpalojen esiintymisen ja vaikutusten seurannan kannalta olennaiset tiedot EU:n tasolla²⁵. Tietojen avulla laaditaan vuosiraportti Euroopassa ja sen lähialueilla tapahtuneista metsäpaloista²⁶. Tietojen avulla ei kuitenkaan arvioida jäsenvaltioiden metsäpaloriskianalyysijä maaseudun kehittämissuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. Komissio ei laadi metsäpaloriskiluokituksesta erillisiä ohjeita²⁷, joiden avulla pyrittäisiin edistämään parhaita käytäntöjä ja varmistamaan jäsenvaltioiden metsäpaloriskianalyysien vertailukelpoisuus ja luotettavuus.

- 21 Tässä osassa keskitytään ennalta ehkäiseviin toimiin, joiden vaikuttavuus edellyttää riittävän tarkkaa kohdentamista. Niiden osuus rahoitetuista toimista on noin 80 prosenttia.
- 22 Asetuksen (ETY) N:o 2158/92 2 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan mukaan suuren metsäpalovaaran alueiksi voidaan luokitella ainoastaan Portugalissa, Espanjassa, Kreikassa ja tietyissä Ranskan ja Italian osissa sijaitsevat alueet, joilla pysyvä tai säännöllisesti toistuva metsäpaloaara uhkaa vakavasti luonnon tasapainoa, ihmisten ja omaisuuden turvallisuutta tai kiihdyttää maaseudun autioitumista. Muita alueita voidaan luokitella suuren metsäpalovaaran alueiksi, jos asianomainen jäsenvaltio esittää asiasta perustellun pyynnön. Keskisuuren metsäpalovaaran alueiksi voidaan luokitella alueet, joilla metsäpaloaara ei ole pysyvä tai säännöllisesti toistuva, mutta se uhkaa merkittävästi metsäekosysteemejä.
- 23 Komission päätös 1619/1993/EY, tehty 24 päivänä kesäkuuta 1993: Tuolloin (EU12) 60 miljoonaa hehtaaria metsää eli noin 42 prosenttia tuolloisesta metsien kokonaisalasta oli luokiteltu alttiiksi metsäpaloille; kyseessä olivat lähinnä Välimeren alueella sijaitsevat metsäalueet.
- 24 Tämä vaatimus ei ole muuttunut ohjelmakaudella 2014–2020 (ks. asetus (EU) N:o 1305/2013, 24 artiklan 2 kohdan 3 alakohta).
- 25 Metsäpaloriskin kohteena olevia EU:n alueen metsiä koskevia tietoja käsitellään EFFIS-järjestelmässä olevien tietokokonaisuuksien avulla. Tiedot voivat koskea esimerkiksi meteorologisia palovaroituksia, metsäpalojen esiintymistä, palaneiden alueiden laajuutta sekä asianomaisten maiden esiintyneistä metsäpaloista toimittamia tietokokonaisuuksia. Näiden tietojen lisäksi saatavilla on myös muuta oheistietoa metsäresurssien laajuudesta: esimerkkinä voidaan mainita yhteisen tutkimuskeskuksen metsäkartat ja Eurooppaa koskeva Corine Land Cover

Huomautukset

26

Slovakian tapaus on esimerkki mahdollisista poikkeamista, joita voidaan havaita EFFIS-järjestelmän tietojen avulla. Maalla on metsäpaloriskiperusteista metsäalueiden luokittelua koskeva kansallinen järjestelmä, jonka mukaan metsäalueiden kahden miljoonan hehtaarin kokonaispinta-alasta on 1,8 miljoonaa hehtaaria luokiteltu keskisuuren tai suuren metsäpaloriskin alueiksi. Metsäpaloja koskevat tilastotiedot ja EFFIS-tietokanta (ks. **kaavio 3**) eivät kuitenkaan tue näin korkeaa keskisuuren ja suuren metsäpaloriskin alueiden osuutta asianomaisessa maassa. Slovakian viranomaiset eivät antaneet tilintarkastustuomioistuimen tarkastajille tietoa menetelmästä tai kriteereistä, joiden perusteella ne luokittelivat eriasteisen metsäpaloriskin sisältävät metsäalueet.

Komissiolla ei ole kattavia tietoja muista metsiin vaikuttavista luonnonkatastrofeista

27

Tarkastuksessa havaittiin, että komissiolla ei ole (metsäpaloja lukuun ottamatta) kattavaa tietoa luonnonkatastrofien ja muiden katastrofien esiintymistä koskevasta ajan mittaan tapahtuneesta kehityksestä. Komissiolla ei ole käytettävissään analyysiä niiden tuhojen laajuudesta, joita metsäalueille on aiheutunut muiden abioottisten katastrofien (esim. kuivuus, myrskyt tai lumivyöryt) tai bioottisten katastrofien (tuholaiset ja taudit) seurauksena.

28

Tiedonannossaan ”Uusi EU:n metssästrategia: metsien ja metsäalan puolesta”²⁸ komissio määrittää strategiset suuntaukset, joiden mukaan komissio ja jäsenvaltiot a) ”perustavat Euroopan metsätietojärjestelmän keräämällä yhdenmukaistettuja Euroopan laajuisia tietoja” ja ”yhdentämällä erilaisia tietojärjestelmiä (esim. EFFIS) ja tietoaalustoja (...)”, b) ”yhdenmukaistavat EU:n metstätiedot”, c) ”parantavat, muuttavat vertailukelpoisiksi ja jakavat metsä- ja seurantatietoja (...)”, ja d) laativat ”moduuleja, jotka koskevat muun muassa metsiä ja metsäpalojen ja tuholaiden kaltaisia luonnollisia häiriötekijöitä”.

29

Komissiolla ei ole kattavia tietoja muuntotyypisistä metsiin vaikuttavista luonnonkatastrofeista. Näin ollen sillä ei ole kattavaa yleiskuvaa katastrofien ennaltaehkäisyyn liittyvistä tarpeista, kun se arvioi maaseudun kehittämishohjelmissa esitettäviä toimenpiteeseen 226 liittyviä suunnitelmia.

Jäsenvaltioissa ilmenevät valintaprosessin puutteet

30

Hallintoviranomaisten olisi asetettava painopisteitä, joiden perusteella toimia toteutettaisiin arvokkaimmilla metsäalueilla, joilla on aiemmin havaittu mahdollisia huomattavia riskejä (ottaen huomioon metsien monikäyttöisyys, jota on kuvattu kohdissa 1 ja 2). Tämän pitäisi näkyä valintamenettelyssä.

-tietokanta. Enintään 22 Euroopan maata toimitti tietoja vuosittain vapaaehtoisesti, sillä EU:n asetuksissa ei ole vaadittu asianomaisten tietojen toimittamista vuoden 2006 jälkeen (kun metsien ja ympäristövuorovaikutusten seurannasta annetun Forest Focus -asetuksen (EY) N:o 2152/2003 voimassaolo oli päättynyt).

26 Yhteisen tutkimuskeskuksen ja ympäristöasioiden pääosaston yhteinen raportti: Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa, 2012.

27 Metsäpalojen ehkäisemistä Euroopan unionin alueella koskeneessa päätöslauselmassa (Euroopan unionin neuvoston 3010. istunto (yleiset asiat), 26. huhtikuuta 2010) neuvosto kehotti komissiota ”lisäämään metsäpalot niihin painopisteisiin, joiden osalta jo vaihdetaan hyviä käytäntöjä ja laaditaan riskien arviointia ja kartoittamista koskevia suuntaviivoja sekä vaarakohtaisen katastrofien ehkäisyn vähimmäisvaatimuksia koskevia suuntaviivoja”. Komissio ei puolestaan käsittele katastrofihallintaa koskevista riskien arviointi- ja kartoitusohjeista laatimassaan valmisteluasiakirjassa (Commission Staff Working Paper on Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, 21.12.2010) erikseen metsäpaloja eikä määritä erityisiä riskiperusteita, viitearvoja tai standardeja. Komissio korostaa, että menetelmissä on puutteita ja selittää, että ohjeista laadittavaa uutta versiota varten luetteloidaan riskinarviointiin suositeltavat menetelmät ja standardit.

28 COM(2013) 659 final.

Valintamenettelyt eivät olleet vaikuttavia...

31

Italiassa (Basilicata) toimenpiteen toteuttamiseen käytettävissä olleet varat jaettiin ensin kuntayhdistysten kesken. Jakoperusteena oli se, kuinka monta metsäyöntekijää kunkin yhdistyksen muodostavien kuntien oli määrä työllistää. Kun varat oli jaettu, yhdistykset esittivät hankkeita ja tukihakemuksia, jotka vastasivat niille jo osoitettuja määriä. Tämän jälkeen hankkeet ja tukihakemukset asetettiin viralliseen valinta- ja luokittelumenettelyyn, mutta menettelyllä ei ollut käytännön vaikutusta, koska kaikki hakemukset hyväksyttiin yhdistyksille alun perin osoitettujen tukimäärien mukaisesti.

32

Lisäksi tuettavien metsäalueiden valinnan osalta ei ollut dokumentaatiota, jossa olisi perusteltu tehdyt valinnat tai viitattu erityisiin riskitasoihin taikka muihin teknisiin ensisijaisiin tavoitteisiin (esim. kunnallisessa metsänhoitosuunnitelmassa tiettyjen määräaikaisten puitteissa toteutettavaksi suunnitellut työt tai tarve toteuttaa taikka saattaa päätökseen toimet, joiden kaltaisia toimia on jo suoritettu muissa kunnallisissa metsissä).

33

Espanjassa (Andalusia) määritettiin toimenpiteen 226 osalta useita valintaperusteita. Investointiehdotuksia koskeneiden kilpailun perustuvien ehdotuspyyntöjen tapauksessa sovellettiin valintamenettelyä ja menettely dokumentoitiin. Sitä vastoin alueellisten viranomaisten suoraan edistämien toimien tapauksessa kriteereissä ei asetettu toimia tärkeysjärjestykseen erityisen riskianalyysin perusteella eikä valintamenettelyä dokumentoitu. Tällaisten toimien osuus menoista oli yli kolme neljäsosaa.

34

Itävalta on perustanut metsätalouden tukiohjelman. Paikallisen metsävirston vastuulle kuuluva alue on jaettu metsäkonsulttialan ammattilaisten kesken. He ovat suoraan yhteydessä metsänomistajiin ja -hoitajiin. Metsäkonsultit päättävät, voidaanko metsänhoitajien ehdottamia metsätalouden toimia tukea. Päätös ei perustu selkeisiin valintakriteereihin ja ehdotettujen metsätalouden toimien kirjalliseen arviointiin (teknisten eritelmien arviointi, tärkeys, kiireellisyys, ympäristövaikutus jne.).

...tai valintaperusteissa ei asetettu ympäristötarpeita etusijalle

35

Etusijalle ei aina asetettu toimintaa ympäristön kannalta arvokkaimmilla EU:n metsäalueilla, kuten Natura 2000 -alueilla²⁹ (ks. **laatikko 1**). Natura 2000 -metsäalueiden verkosto kattaa arviolta noin 20 prosenttia EU:n metsäpinta-alan kokonaismäärästä³⁰. Natura 2000 -metsäalueiden verkoston tarkoituksena on varmistaa, että Euroopan arvokkaimmat ja uhanalaisimmat lajit ja luontotyypit selviävät pitkällä aikavälillä³¹.

29 Andalusiaa lukuun ottamatta tukea myönnettiin järjestämällä investointiehdotuksia koskevia, kilpailun perustuvia ehdotuspyyntöjä.

30 Euroopan ympäristökeskuksen raportti nro 5/2012: Protected areas in Europe -an overview, s. 70–79. Maa-alueita koskeva Natura 2000 -verkoston osa (768 000 km²) – josta 46 prosenttia on Natura 2000 -metsäalueita – kattaa noin 17,9 prosenttia EU27-jäsenvaltioiden maa-alasta. EU27-jäsenvaltioiden metsien kokonaispinta-ala on noin 1,8 miljoonaa neliökilometriä.

31 Se koostuu erityisten suojelutoimien alueista, jotka jäsenvaltiot osoittavat luontotyyppidirektiivin yhteydessä; alaan sisältyy myös erityisiä suojelualueita, jotka jäsenvaltiot osoittavat lintudirektiivin perusteella. Natura 2000 ei ole tiukka luonnonsuojelun muodostama järjestelmä, jonka yhteydessä kaikki inhimillinen toiminta on kiellettyä. Verkostoon kuuluu kyllä luonnonsuojelualueita, mutta suurin osa maa-alasta pysyy todennäköisesti yhä yksityisomistuksessa ja painopisteenä on varmistaa kestävä metsänhoito tulevaisuudessa.

Ympäristötarpeiden asettaminen etusijalle jäsenvaltioissa

Huomattava osa Slovakian metsistä on luokiteltu suojelluiksi metsiksi (Natura 2000 -alueet mukaan lukien), joilla on suuri ympäristöarvo. Niitä ei kuitenkaan asetettu etusijalle valintaprosessin yhteydessä, mikä rajoitti toimenpiteen 226 mahdollista ympäristövaikutusta.

Ranskassa (Akvitania) suunniteltiin ennallistamistoimia, joiden tavoitteena oli maksimoida myrskyn jälkeen tuen piiriin kuuluva metsäala. Korkeamman ympäristöarvon omaavia metsiä ei asetettu etusijalle. Alueellisten sääntöjen yhteydessä ei otettu huomioon myöskään puiden poiskuljetukseen ja vaurioituneiden alueiden raivaukseen sekä ennallistamiseen liittyviä ympäristönäkökohtia³². Säännöissä ei esimerkiksi vaadittu hankkeiden yhteydessä toteutettavia ekologisia tutkimuksia haavoittuvilla alueilla. Niissä ei myöskään kielletty tiettyjä maaperän suojeluun vaikuttavia toimenpiteitä, kuten laajojen alueiden karsimista puskutraktorilla.

32 Akvitanian alueen lisäksi myös Lorrainen alue rahoitti vuoden 1999 myrkyssä vaurioituneiden metsiköiden ennallistamista koskevia investointeja. Toisin kuin Akvitanian alue, Lorrainen alue laati ympäristönäkökohtien huomioon ottamista koskevat säännöt.

Rahoitusta ei mukautettu yksilöityihin riskeihin ja tarpeisiin

36

Rahoitus olisi mukautettava yksilöityihin riskeihin ja ohjattava tukea eniten tarvitseville alueille.

Slovakiassa ja Itävallassa rahoitus ei vastannut yksilöityjä riskejä...

37

Slovakiassa toimenpiteen 226 yhteydessä maksettua tukea ei ohjattu pääasiallisten metsää vahingoittavien mahdollisten tekijöiden perusteella. Tuulituhot olivat maassa merkittävimpiä metsävaurioiden aiheuttajia (80 prosenttia). Seuraavaksi eniten tuhoja aiheuttivat lumi (12 prosenttia) ja helleaallon aiheuttama kuivuus (seitsemän prosenttia)³³. Suurin osa toimenpiteeseen 226 liittyvästä julkisesta tuesta suunnattiin kuitenkin metsäpaloja ennalta ehkäiseviin toimiin (61 prosenttia); tuen avulla rahoitettiin

lähinnä metsäteiden rakentamista ja kunnossapitoa. Kyseisiä teitä käytettiin ensisijaisesti metsien taloudelliseen hyödyntämiseen perustelematta, miten tiet liittyivät nimenomaisesti metsäpalojen ennalta ehkäisemiseen.

38

Itävallalla oli yksityiskohtaiset metsänhoitosuunnitelmat ja vaara-alue-suunnitelmat. Tästä huolimatta maan viranomaisten suorittamalla jatkuvalla metsänsuojeluriskien arvioinnilla on ollut vähäinen merkitys tuen kohdentamisen kannalta. Metsiin kohdistuvan perusriskin ja määrärahojen käytön välillä ei ollut selkeää vastaavuutta. Esimerkiksi Salzburgin osavaltiolle, jonka 376 tuhatta metsähehtaaria kuuluvat erittäin alhaisen tai keskisuuren metsäpaloriskin alueisiin, myönnettiin hieman enemmän varoja kuin Kärntenille, jonka 584 tuhatta metsähehtaaria kuuluvat keskisuuren tai erittäin suuren metsäpaloriskin alueisiin.

33 Slovakian kansallisen metsäkeskuksen vuodelta 2012 julkaisema vuosikertomus metsissä ilmenevistä haitallisista tekijöistä ja tulevaa vuotta koskeva ennuste.

... Italiassa (Basilicata) ja Espanjassa (Andalusia) rahoitus suunnattiin puolestaan lähinnä työvoimavaltaiten toimien tukemiseen julkisessa omistuksessa olevissa metsissä

39

Tarkastuksessa havaittiin, että tietyille julkisille elimille (alue- tai kuntaviranomaisille) suunnattiin suhteettoman suuri määrä tukea julkisessa omistuksessa olevissa metsissä toteutettavia toimia varten. Lisäksi havaittiin, että tuet keskittyivät kalliisiin työvoimavaltaiten toimiin.

40

Italiassa (Basilicata) toimenpidettä 226 sovellettiin yksinomaan kunnallisessa omistuksessa oleviin metsiin, joiden osuus alueen kokonaismetsäalasta on vain 30 prosenttia. Metsän kunnallisessa omistuksessa olo ei tarkoita, että asianomaisen alueen metsäpaloriski olisi suurempi. Basilicatassa metsäpalo-kohteena ollut alue oli itse asiassa kasvanut vuonna 2012 yhteensä 93 prosentilla vuoteen 2011 verrattuna ja 231 prosentilla kauteen 2009–2011 nähden. Suurin osa kyseisistä metsäpaloista oli tapahtunut yksityisomistuksessa olevilla metsäalueilla. Rajaamalla tuki kunnallisessa omistuksessa oleviin metsiin pyrittiin varmistamaan niihin vuosittain kausityöhön otettavien metsänhoitajien työllistyminen (ks. kohta 31).

41

Espanjassa (Andalusia) yli 70 prosenttia metsistä on yksityisomistuksessa, mutta toimenpiteen yhteydessä julkisessa omistuksessa oleville metsäalueille suunnattiin noin kolme kertaa enemmän tukea kuin yksityisille metsäalueille. Maaseudun kehittämissuunnitelmassa tai ennakoarvioinnissa ei annettu tietoja, jotka olisivat riittäneet perusteeksi taloudellisten resurssien epätasaiselle jakautumiselle. Espanjan viranomaisten antama selvitys yksityisen metsäalan kannattamattomuudesta sitä vastoin osoittaa, että julkinen tuki on tarpeen.

42

Lisäksi samalla alueella toteutettiin vuonna 2008 investointiehdotuksia koskevia kilpailuun perustuvia ehdotuspyyntöjä, joiden tapauksessa myönnettiin toimenpiteen 226 alaisuudessa tiheikkö- ja pensasalueiden raivaukseen julkista tukea. Tukeen käytettiin kuusi kertaa enemmän taloudellisia resursseja kuin asianomaisella alueella toteutettuihin muihin metsäpalojen ennaltaehkäisyä koskeviin erityistoimiin, kuten metsäpalojen katkaisulinjojen tai vedenottoaikojen perustamiseen ja ylläpitoon. Tiheikkö- ja pensasalueiden raivaus auttaa osaltaan estämään metsäpalojen leviämistä, mutta kyseessä on kallis työvoimavaltainen toiminta. Espanjan viranomaiset myönsivät, että raivausta ja harvennusta oli käytetty monilla alueilla, joilla kulotukset olisivat olleet taloudellisesti ja ekologisesti suositeltavampi vaihtoehto. Viranomaiset perustelivat valintaansa toteamalla, että saatavilla ei ollut pätevää henkilöstöä, minkä lisäksi ongelmia aiheutui lainsäädännöllisistä esteistä (toimintaan tarvitaan tarkat hallinnolliset kulutusmääräykset) ja sosiaalisista esteistä. Viranomaiset sanoivat kuitenkin aikovansa kehittää kulotusten hyödyntämistä lähitulevaisuudessa.

Osa II – Tarkastuksessa havaittiin toimia, jotka eivät edistäneet toimenpiteen tavoitteiden saavuttamista asianmukaisesti

Tarkastetut toimet olivat yleisesti ottaen luonteeltaan toimenpiteen 226 tavoitteita edistäviä, mutta...

43

Toimenpiteen 226 tukea voitiin myöntää ainoastaan metsätalouden tuottokyvyn palauttamiseen luonnonkatastrofien ja metsäpalojen vahingoittamisissa metsissä sekä ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottamiseen. Tarkastuksen yhteydessä tarkastetuista osarahoitetuista toimista monet (metsäpalojen katkaisulinjat, harvennus, raivaus jne.) edistivät yleensä luonteensa perusteella tuen tavoitteita. Jotkin hankkeet olivat erityisen relevantteja, koska niihin sisältyi runsaasti metsien suojelua tukevia piirteitä (ks. **laatikko 2**).

...tukea myönnettiin joillekin metsänhoitotoimille, jotka eivät liittyneet luonnonkatastrofeihin

Tuholaisten ja tautien torjunta

44

Toimenpiteen 226 yhteydessä toteutettavien ennallistavien ja ennaltaehkäisevien toimien on liityttävä katastrofeihin. Tämä tarkoittaa, että tuen perusteena on oltava luonnonkatastrofin esiintyminen tai siihen liittyvä riski. Tuholaisten tai tautien aiheuttamia vaurioita ei sinällään pidetä luonnonkatastrofeina³⁴. Tästä syystä tavanomaisten tuholaiistorjuntatoimien ei pitäisi oikeuttaa rahoitukseen, ellei tuholaisesiintymä ole seurausta luonnonkatastrofista. Espanjassa (Andalusia) ja Slovakiassa tuholaiosten torjuntaan liittyviä ennaltaehkäiseviä toimia tuettiin toimenpiteen 226 avulla, vaikka toimet eivät liittyneet luonnonkatastrofeihin. Toimia pidettiin tukikelpoisina, koska alueella oli jo ennestään tuholaisesiintymä. Tuholaisesiintymä oli kuitenkin rajallinen, joten sen perusteella ei voitu todeta, että alueella olisi vallinnut luonnonkatastrofiriski.

34 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston maaliskuussa 2009 julkaisemassa kertomuksessa asetuksen (EY) N:o 1698/2005 perusteella toteutettavista metsänhoitotoimenpiteistä todetaan, että tuholaiistorjuntatoimia voidaan pitää tämän toimenpiteen yhteydessä tukikelpoisina, jos ne liittyvät luonnonkatastrofiin, kuten myrskyihin, tulviin tai metsäpaloihin.

Esimerkki hyvästä käytännöstä (korkean ympäristöarvon omaavat hankkeet)

Itävallassa rahoitettiin useita hankkeita, joiden tarkoituksena oli ennaltaehkäistä lumivyöryjä suojelun kohteena olevissa metsissä horisontaalisten hakkuiden avulla, mikä edistää myös huomattavasti läheistä kunnallista vedenjakelujärjestelmää palvelevien vesilähteiden suojelua.

Huomautukset

Muista tukitoimenpiteistä siirretyt toimet

45

Itävallassa kaikki toimet, jotka oli alun perin käynnistetty toimenpiteen 224 (Natura 2000 -tuet) ja toimenpiteen 225 (metsätalouden ympäristötuet) avulla, rahoitettiin tosiasiasa toimenpiteestä 226. Toimenpiteet 224 ja 225 koskevat kuitenkin toimia, joiden tavoitteena on sellaisten ympäristötoimintojen ylläpito ja parantaminen metsä- ja metsikköalueilla, jotka eivät liity katastrofien ennaltaehkäisyyn. Toimenpiteestä 226 maksetaan sen sijaan ainoastaan katastrofeihin liittyvää tukea. Vastaavasti jotkin istutushankkeet, jotka käynnistettiin alun perin toimenpiteen 122 avulla "metsien taloudellisen arvon parantamiseksi", hyväksyttiin myöhemmin toimenpiteen 226 tuen piiriin ilman selkeää osoitusta siitä, miten hankkeet liittyvät luonnonkatastrofeihin.

Puulajien lukumäärän lisääminen

46

Andalusiassa toimenpiteen 226 yhteydessä maksettuun tukeen sisältyi toimia, joiden avulla pyrittiin ylläpitämään ja parantamaan puustoalueiden ekosysteemejä lisäämällä puulajien lukumäärää tietyllä alueella, jolla puusto ei ollut heikentynyt tai hävinnyt luonnonkatastrofin tai metsäpalon seurauksena. Kyseisten toimien ensisijainen tavoite ei näin ollen liittynyt Andalusiassa toimenpiteen 226 tavoitteeseen.

Infrastruktuuri rakennettiin pitkän ajan kuluttua luonnonkatastrofin esiintymisestä

47

Puun märkävarastointi on tekniikka, jonka avulla voidaan säilyttää puun laatu hakkuun jälkeen. Näin kyetään optimoimaan puun myyntihinta. Itävallassa tuettiin puun varastointitiloja tavoitteena estää kaarnakuoriaisten joukkoesiintymä luonnonkatastrofien (myrskytuulet) kohteeksi joutuneilla mäntypuualueilla. Tarkastuksessa havaittiin, että puuvarastoja, jotka rakennettiin pitkän ajan kuluttua katastrofin esiintymisestä, käytettiin itse asiassa pyökin varastointiin, vaikka kaarnakuoriaiset ovat kyseisen puulajin haittana vain marginaalisesti.

Joidenkin toteutettujen toimien osalta ei kyetty todentamaan keskeisiä tukikelpoisuusvaatimuksia

48

Asetuksen (EU) N:o 65/2011 4 artiklan 1 kohdassa säädetään yleisenä valvontaperiaatteena, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön valvontajärjestelmä sen varmistamiseksi, että kaikki tarvittavat tarkastukset tehdään siten, että tuen myöntämisedellytysten noudattaminen voidaan varmistaa tehokkaalla tavalla. Saman asetuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan on säilytettävä riittävä kirjausketju.

49

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksensa yhteydessä järjestelmäpuutteet, jotka eritellään **laatikossa 3**. Kyseisten puutteiden takia ei ollut mahdollista tarkistaa tuen myöntämisehtojen noudattamista: keskeisiä tukikelpoisuusvaatimuksia koskevia tietoja ei ollut dokumentoitu tai tiedot puuttuivat.

Metsäteille maksettiin tukea tapauksissa, joissa ei kyetty osoittamaan metsäpalojen ennaltaehkäisyn osalta saavutettavaa hyötyä...

50

Toimenpiteen 226 avulla tuettiin metsäiden rakentamista ja kunnossapitoa Ranskassa (Akvitania), Itävallassa, Slovakiassa ja Espanjassa (Andalusia). Kyseisiä teitä käytettiin puiden ja muiden metsätuotteiden (korkkikuori) keräämiseen tuottavista yksityismetsistä (ks. **laatikko 4**).

51

Lähinnä puiden ja muiden metsätuotteiden keruuseen käytettävien metsäiden perustaminen ja kunnossapito eivät kuulu toimenpiteen 226 tuen piiriin. Maaseuturahastosta maksetaan tällaisille toimille tarkoitettua tukea toimintalinjan I avulla (toimenpiteet 122 ja 125). Tuen tarkoituksena on metsätalouden kilpailukyvyyn parantaminen. Metsätiet ovat välttämättömiä metsäpalojen torjunnan kannalta, mutta toimenpiteestä 226 ei pitäisi tukea hankkeita, jotka perustuvat lähinnä taloudellisiin tavoitteisiin eivätkä edistä nimenomaisesti metsäpalojen ennaltaehkäisyä. Tarkastetuista hankkeista useiden yhteydessä ei perusteltu, miten hankkeiden avulla edistetään metsäpalojen ennaltaehkäisyä koskevia tavoitteita ja kuinka samalla varmistetaan ympäristötavoitteiden vaikuttava tukeminen. Tilanne koski viittä hanketta tarkastetuista kahdeksasta hankkeesta, joiden yhteydessä tuettiin metsäteitä yksityisomistuksessa olevissa metsissä.

Laatikko 3

Esimerkkejä puutteellisista tiedoista ja puutteellisesta dokumentaatiosta toimenpiteen 226 yhteydessä myönnettävän tuen osalta

Akvitanian alueella (Ranska) kaikkien tukihakemusten osalta tarkastetaan tärkeänä tukikelpoisuuskriteerinä, että alueellisten viranomaisten asettamaa, tuhojen vähimmäismäärää koskevaa rajaa on noudatettu (vähintään 40 prosenttia). Tarkastuksessa havaittiin, että käytössä ei ollut hallinnollista tietojärjestelmää, jonka avulla olisi voitu yksilöidä vuoden 1999 myrskyn kohteeksi joutuneet metsäalueet sekä tuhojen laajuus. Näin ollen hakijoiden ilmoitusten oikeellisuutta ei ollut mahdollista tarkistaa.

Slovakiassa julkinen hankintamenettely oli dokumentoitu puutteellisesti, sillä edunsaajaa koskevassa aineistossa säilytettiin ainoastaan voittanut tarjous, ei hävinneitä tarjouksia. Näin menetettiin tarjousten arvioinnin vaikuttavuutta koskevaa evidenssiä.

Esimerkki toimenpiteen 226 avulla tuettujen metsäteiden taloudellisesta käytöstä (Akvitania, Ranska)



52

Esimerkiksi eräs Itävallassa toteutettu hanke koski metsätien rakentamista; tie takasi pääsyn 25 hehtaarin metsäalueelle. Hankkeen päätarkoituksena oli varmistaa, että metsänomistajat pääsevät metsään suorittamaan puunkeruuta. Hankekansioissa perusteeksi ilmoitettiin muun muassa käyttämättömien metsävarojen hyödyntäminen, kerätyn puun tuottavuuden parantaminen ja paikallisten sahojen varustaminen.

...ja toimilla saattaa lisäksi olla ympäristön kannalta kielteisiä sivuvaikutuksia, jos paikallisia olosuhteita ei oteta huomioon riittävän hyvin

53

Metsäteiden rakentamiseen ja kunnossapitoon toimenpiteestä 226 suunnattavan tuen ehdot olisi määritettävä selkeästi, jotta kyetään varmistamaan, että tuki on vaikuttavaa

ympäristötavoitteiden kannalta. EU:n säännöksissä ei määritetty vähimmäisvaatimuksia, joiden avulla pyrittäisiin takaamaan riittävä ympäristön suojaaminen esimerkiksi rajoittamalla pääsyä, määrittämällä metsätieverkon tiheys, joka ei vaaranna ekosysteemien turvaamista, tai edellyttämällä, että alueelliset palolaitokset varmentavat hankkeet. Ympäristöasioiden pääosastolle laadittiin joulukuussa 2007 toteutettavuustutkimus Euroopan unionin metsien versotautien torjuntamenetelmistä. Tutkimuksen mukaan teiden rakentaminen saattaa joko tukea metsien suojelua tai vaikuttaa sen vastaisesti. Tutkimuksessa todetaan, että metsätieverkot mahdollistavat pääsyn metsäpaloalueille ja tukevat näin metsäpalojen torjuntaa. Metsätiet voivat sitä vastoin johtaa metsien lisääntyneeseen pirstoutumiseen, joka häiritsee ekosysteemin toimintoja ja lisää näin metsien haavoittuvuutta.

54

Komission hyväksymässä Slovakiaa koskevassa maaseudun kehittämissuunnitelmassa määritettiin optimaaliseksi metsätieverkon tiheydeksi 20–25 metriä hehtaaria kohti niiden metsäteiden osalta, jotka sisältyvät toimenpiteen 226 avulla rahoitettaviin toimenpiteisiin. Tarkastuksessa havaittiin, että tuen kohteena oli tosiasiaa suhteettoman tiheä metsätieverkko, mikä saattaa vaikuttaa kielteisesti asianomaisten metsien ekologiseen tilaan. Esimerkiksi eräs yksityinen edunsaaja haki vuonna 2008 tukea neljälle hankkeelle, jotka liittyivät uusien metsäteiden rakentamiseen tuensaajan metsätalalle³⁵. Ennen infrastruktuuri-investointia metsäteiden pituus metsätalalla oli marginaalinen. Investoinnin avulla rakennettiin noin 40 km uusia metsäteitä, joiden myötä metsätieverkon tiheydeksi tuli 36 metriä hehtaaria kohti. Tiheys on suurempi kuin maaseudun kehittämissuunnitelmassa määritetty optimaalinen tiheys 20–25 metriä hehtaaria kohti. Eräs toinen tuensaaja rakennutti 24,96 hehtaarin metsätalalleen 3 619 metriä metsäteitä, minkä myötä metsätieverkon tiheydeksi tuli 145 metriä hehtaaria kohti. Tiheys on erittäin suuri verrattuna Slovakian keskiarvoon (noin 10,6 metriä hehtaaria kohti) tai maaseudun kehittämissuunnitelmassa määritettyyn optimaaliseen tiheyteen (20–25 metriä hehtaaria kohti).

Osa III – Rahoitettujen toimien kustannustehokkuutta ei varmistettu riittävän hyvin

Kulujen kohtuullisuutta ei kyetty aina osoittamaan

55

Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (EU) N:o 65/2011 24 artiklan 2 kohdan d alakohdassa todetaan tarkastusmenettelyjen osalta, että tukihakemuksia koskevissa hallinnollisissa tarkastuksissa on tarkastettava esitettyjen kustannusten kohtuullisuus, joka on arvioitava käyttäen soveltuvaa arviointijärjestelmää, kuten viitekustannuksia, eri tarjousten vertailua tai arviointikomiteaa.

56

Itävallassa, Slovakiassa ja Italiassa (Basilicata) perustettuihin menettelyihin liittyneet puutteet vaikuttivat kielteisesti tuettujen toimien kulujen kohtuullisuuteen (ks. **laatikko 5**).

35 Koko metsäalue on luokiteltu suuren metsäpaloariskin alueeksi.

Esimerkkejä standardikustannusten riittämättömästä perustelusta

Esimerkki 1

Itävallassa määritettiin toteutettavien toimien tyypit ja niille asetetut ylärajat (kiinteät ylärajat tai hehtaari- tai puukohtaiset kertakorvaukset) vuosittain. Tiettyjen ylärajamääritysten osalta ei kuitenkaan ollut havaittavissa perusteita tai selkeää logiikkaa: ylärajoja muutettiin vuosien välillä huomattavasti.

Metsitys luonnonkatastrofien jälkeen

Kärntenissä lehtimetsien (yli 75 prosenttia lehtipuita) metsitykselle vuonna 2008 alun perin vahvistettu yläraja oli 1 800 euroa hehtaarilta, mutta vuodesta 2009 alkaen määrä nousi 2 500 euroon hehtaarilta. Vuonna 2010 metsitystuen enimmäismäärä oli 6 000 euroa hehtaarilta.

Harvennus

Niin ikään Kärntenissä harvennuksesta maksettavan tuen yläraja nousi 300 eurosta 400 euroon hehtaarilta vuosina 2008–2009; metsien suojelua koskevat kertakorvaukset puolestaan nousivat 420 eurosta 560 euroon hehtaarilta.

Niederösterreichissä harvennuksesta maksettava julkinen tuki oli 350 euroa hehtaarilta vuosina 2007–2009. Vuonna 2010 tuen enimmäismäärä nostettiin 750 euroon hehtaarilta (tositteiden perusteella maksettava tuki); kertakorvausten osalta enimmäismäärä oli 500 euroa hehtaarilta. Molemmat määrät laskettiin takaisin 350 euroon hehtaarilta vuodesta 2011 alkaen.

Esimerkki 2

Seuraavat esimerkit osoittavat, että samojen tai samankaltaisten ennalta ehkäisevien toimien osalta määritetyt standardikustannukset olivat huomattavasti korkeammat Italiassa Basilicatan alueella kuin sen lähialueilla.

Manuaalinen raivaustyö

Standardikustannukset, jotka aiheutuivat Basilicatassa 1,2 metrin levyisten polkujen tekoon liittyvästä manuaalisesta raivaustyöstä, olivat 7,81 euroa metriltä; Apulian alueella vastaavanlaisesta toiminnasta (metrinlevyisen polun raivaus minkätyyppiselle maa-alueelle tahansa) aiheutuvat standardikustannukset olivat puolestaan vain 3,58 euroa metriltä.

Metsänhoidossa käytettävien polkujen ennallistaminen

Metsänhoidossa käytettävien polkujen ennallistamisen osalta määritetty vakiotyöaika oli Basilicatassa 35 minuuttia metriä kohti ja standardikustannukset 6,89 euroa metriltä. Vastaavanlaiseen toimintaan käytettävä vakiotyöaika oli Apulian alueella yhdeksän minuuttia (johon sisältyi kolmen minuutin käsittely leikkurilla), ja standardikustannukset olivat 2,15 euroa metriltä. Campanian alueella vastaavanlaisesta toiminnasta aiheutuvat kulut olivat 2,77 euroa metriltä.

57

Basilicatan alueella toimet olisi voitu toteuttaa taloudellisemmin ja tehokkaammin hyödyntämällä henkilötyövoiman sijasta enemmän koneita (kuten muilla alueilla). Basilicatan alueella käytettiin enemmän henkilötyövoimaa, joten alueen osalta määritetyt standardikustannukset ovat useissa tapauksissa huomattavasti korkeammat kuin muilla alueilla saman tai samantyyppisen toiminnan osalta määritetyt standardikustannukset (ks. **laatikko 6**).

58

Slovakiassa kaikkiin hankkeisiin sovelletaan julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa julkisten varojen käytön tehokkuus. Tarkastajat havaitsivat, että edunsaajien ilmoittamien investointikulujen kohtuullisuutta ei arvioitu, vaikka hankkeet rahoitettiin 100-prosenttisesti julkisin varoin. Ainoa virallinen tarkistus kohdistui sen arvioitiin, olivatko hakijan ilmoittamat menot ylittäneet julkisissa hankintamenettelyissä asetetun ylärajan.

Laatikko 6**Esimerkki manuaalisen työn myötä kalliiksi käyneestä toiminnasta****Metsäteiden kunnossapito**

Kokonaiskulut, jotka aiheutuivat Basilicatan alueella 7 253,82 metsätiemetrin kunnossapidosta, olivat 337 665,32 euroa³⁶ ja standardikustannukset 46,55 euroa metriltä.

Vastaavanlaisen samanpituisen metsätien kunnossapitoon käytettiin Toscanan alueella sekä manuaalista työtä että koneita, ja kulut olivat vain 37 828,67 euroa, sillä standardikustannukset ovat alueella 5,21 euroa metriltä.

³⁶ 46,55 euroa metriltä.

59

Andalusiassa tietyt toimet, joiden osuus oli noin 13,5 prosenttia sopimuksen kokonaishinnasta, olivat jääneet toteuttamatta. Sopimus liittyi julkisia metsiä koskevan hankkeen yhteydessä toteutettuihin metsätöihin. Toisaalta voitiin havaita, että sopimuspuoli oli suorittanut eräät muut toimet huomattavasti korkeammalla hinnalla kuin teknisessä hankkeessa oli suunniteltu. Hankkeen hyväksytyjä kokonaiskuluja ei ollut ylitetty, joten edunsaajalta ei ollut vaadittu perustelua tiettyjen toimien toteuttamatta jäämiselle tai toisten toimien kulujen kasvulle.

60

Ranskassa tiettyjen ennallistamis- ja kunnossapitotoimien osalta edunsaajia ei vaadita esittämään hakemuksensa yhteydessä kuin yksi tarjous. Useamman tarjouksen esittämisen myötä varmistettaisiin, että valituksi tulee taloudellisesti kannattavin tarjous.

Tilanteet, joihin liittyy erityisen riski julkisen tuen maksamisesta liian suurena

61

Tuen tehokkuus vaarantuu, jos sitä maksetaan tapauksissa, joissa edunsaajan tarpeita ei ole osoitettu selkeästi (nollavaikutus).

62

Itävallassa toimenpiteen avulla rahoitettiin jo päätökseen saatuja hankkeita. Kansallinen täytäntöönpanoasetus tuli voimaan vuoden 2008 alussa ja ensimmäinen tuen myöntämispäätös tehtiin vasta huhtikuussa 2008. Potentiaalisten edunsaajien oli kuitenkin mahdollista ja heitä myös kannustettiin esittämään tukihakemuksia tammikuusta 2007 alkaen ja toteuttamaan hankkeet omalla riskillään. Vuonna 2007 esitettiin yhteensä 3 671 tukihakemusta, joiden osalta vähintään 444 hanketta saatettiin päätökseen ennen tuen myöntämispäätöksen ajankohtaa. Vuodesta 2008 alkaen esitettyjen hakemusten osalta vähintään 147 hanketta oli toteutettu ennen avustuksen myöntämistä, vaikka vuodesta 2008 alkaen voimassa olleessa täytäntöönpanoasetuksessa todettiin, että toimenpiteen 226 yhteydessä toteutettavien hankkeiden kulut ovat tukikelpoisia vasta tukipäätöksen antamisajankohdasta alkaen. Näissä tapauksissa edunsaajat olivat alun perin tehneet päätöksen hankkeiden toteuttamisesta ilman tukea, mikä herättää kysymyksen julkisen tuen tarpeellisuudesta.

63

Slovakiassa kaksi tarkastuskohteena ollutta metsäteiden rakentamiseen tukea saanutta tuensaajaa vahvasti paikalle tehdyn tarkastuskäynnin aikana, että ne olisivat toteuttaneet toimet myös ilman julkista tukea.

64

Espanjassa ensisijaisesti maatalousmaana ollut maa (puita tai pensaita sisältävä laidunmaa tai nurmipeitteinen laidunala), joka oli ilmoitettu "tukikelpoisina hehtaareina" maksuoikeuksien aktivointia silmällä pitäen³⁷ ja joka oli merkitty tällaisena maa-alueena Espanjan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään, oli tukikelpoinen myös toimenpiteen 226 yhteydessä myönnettävän metsätaloustuen osalta. Jotkin edunsaajat saivat toimenpiteen 226 yhteydessä tukea pensaiden poistamiseen metsäpaloja ennalta ehkäisevänä toimena, vaikka heidän oli muutenkin pidettävä viljelylohkonsa maatalousmaana maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa (eli huolehdittava pensaiden poistosta).

37 Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009, annettu 19 päivänä tammikuuta 2009, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16), 34 artikla. Artiklassa säädetään, että tukea maksetaan, kun tukikelpoisiin hehtaareihin liittyvät tukioikeudet on aktivoitu. "Tukikelpoinen hehtaari" määritellään samassa artiklassa tilan maatalousmaana... tai, silloin kun maata käytetään myös muuhun kuin maataloustoimintaan, sitä käytetään valtaosin maataloustoimintaan.

Osa IV – Komissio ja jäsenvaltiot eivät kykene käytössä olevien seurantavälineiden avulla arvioimaan riittävän hyvin toimenpiteen tehokkuutta ja vaikuttavuutta

65

Toimenpiteen 226 vaikuttavuuden arviointi edellyttää tarkoituksenmukaisia seuranta- ja arviointivälineitä, joiden avulla on mahdollista yksilöidä parannukset, jotka ovat tarpeen EU:n tuen vaikutuksen maksimointia silmällä pitäen.

Käytettävissä olevat seurantavälineet

66

Komissio ja jäsenvaltiot laativat yhteistyössä kaudelle 2007–2013 yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt. Maaseudun kehittämisohjelmien edistymistä, tehokkuutta ja vaikuttavuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin mitataan indikaattorein, jotka kuvaavat perustason tilannetta, ohjelmien rahoituksen toteutumista, tuotosta, tuloksia ja vaikutuksia³⁸.

67

Komissio laati suuntaviivat, joissa toimenpiteen 226 toteuttamiselle määritettiin seuraavat yhteiset tuotosindikaattorit: a) ennalta ehkäisevien / ennallistavien toimien määrä, b) tuen kohteena olevat alueet vahingoittuneissa metsissä, ja c) investointien kokonaisvolyymi. Mainittujen tuotosindikaattoreiden lisäksi yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä määritettiin toimenpiteen 226 osalta seuraavat tulosindikaattorit: pinta-ala, johon on menestyksekkäästi sovellettu maankäyttöä, jolla edistetään luonnon monimuotoisuuden sekä veden ja maaperän laadun parantamista ja lievennetään ilmastonmuutoksen vaikutusta.

Indikaattorit eivät mittaa riittävän hyvin tavoitteiden saavuttamista

68

Rahoitetuista toimista suurin osa on luonteeltaan ennalta ehkäiseviä, mutta kyseisille toimille asetettu tuotosindikaattori (ennalta ehkäisevien toimien lukumäärä) ei ollut riittävä. Tuotosindikaattori "tuen kohteena olevat alueet vahingoittuneissa metsissä" viittaa ainoastaan katastrofien vahingoittamiin metsiin, joten indikaattori on relevantti ainoastaan ennallistamistoimien osalta.

69

Tarkastuksessa havaittiin, että luonnon monimuotoisuuden sekä veden ja maaperän laadun parantamista ja ilmastonmuutoksen vaikutuksen lieventämistä koskevan tulosindikaattorin tapauksessa yksikään tarkastuskäynnin kohteena olleista hallintoviranomaisista ei kyennyt luomaan yhteyttä eri toimien tulosten ja tulosindikaattorin eri osa-alueiden välille. Itse asiassa osa hallintoviranomaisista raportoi saavutetuksi tulokseksi saman kokonaispinta-alan kaikkien indikaattorin eri osa-alueiden osalta.

38 Asetus (EY) N:o 1698/2005, 80 ja 81 artikla.

70

Uudelle ohjelmakaudelle 2014–2020³⁹ asetettu tulosindikaattori (riskinhallintajärjestelmiin osallistuvien maatalojen lukumäärä) ei merkitse tuen vaikutavuuden arvioinnin kannalta parannusta, joten havaitut puutteet jäävät todennäköisesti ennalleen.

Väliarvioinneista on vain vähäistä hyötyä

71

Maaseudun kehittämisohjelmat arvioidaan niiden laadinnan, täytäntöönpanon ja päätökseen saamisen yhteydessä (ennakko-, väli- ja jälkiarvioinnit). Ennakoarvioinnin avulla pyritään optimoimaan talousarviomäärärahojen kohdentaminen ja parantamaan ohjelmasuunnittelun laatua. Väli- ja jälkiarvioinneissa puolestaan tarkastellaan varojen käyttöastetta, maaseuturahaston ohjelmasuunnittelun vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä sen sosiaalis-taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia unionin ensisijaisiin tavoitteisiin. Yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä määritettiin toimenpiteen 226 osalta kautta 2007–2013 varten neljä arviointikysymystä, joiden avulla arvioitiin, missä määrin tuetut toimet ovat edistäneet a) metsätalouden tuottokyvyn palauttamista (vahingoittuneet metsät), b) metsänhoitoa (ennalta ehkäisevät toimet), c) metsätalouden kestävän hoidon lisäämistä, ja d) ympäristön parantamista.

72

Tarkastuksessa havaittiin, että väliarvioinneissa toimenpiteen 226 osalta saadut tiedot olivat hajanaisia ja puutteellisia. Esimerkiksi Basilicatan ja Akvitanian alueilla arvioijat eivät saaneet vastauksia yhteenkään mainituista kysymyksistä. Andalusiasta saadut vastaukset sen sijaan saatiin. Vaikka Andalusiasta saatiin kaikkiin kysymyksiin vastaukset, niistä ei kaikissa tapauksissa ollut hyötyä pyrittäessä arvioimaan täytäntöönpanon edistymistä, sillä sekä metsien hoitoa että metsätalouden kestävää hoitoa koskevien kysymysten osalta toimitettiin samat luvut (toimien ja hehtaareiden lukumäärä).

Ennalta ehkäisevien toimien vaikuttavuutta ei ole mitattu riittävässä määrin

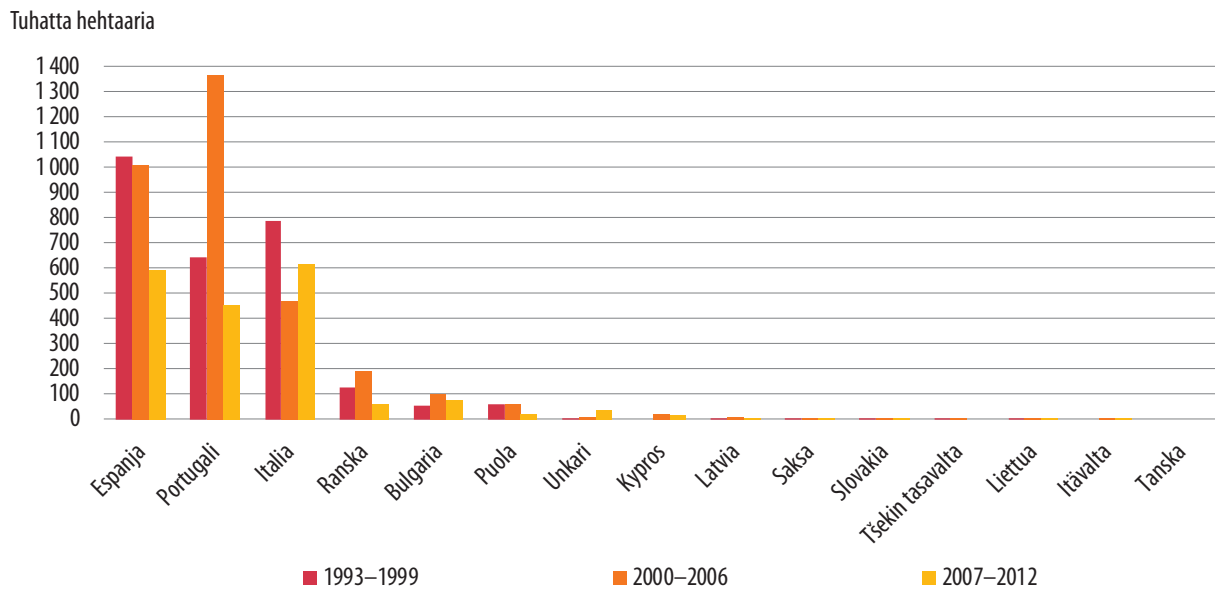
73

Metsäpalotuhot keskittyvät muutama jäsenvaltioon Välimeren alueella. Tilastotiedot osoittavat, että metsäpaloalueiden kokonaispinta-ala on tapahtunut EU:ssa viime vuosina hienoista laskua (ks. kohta 4). Jäsenvaltioiden tasolla suuntaus ei kuitenkaan ole sama (ks. **kaavio 3**).

39 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 808/2014, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2014, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 soveltamissäännöistä (EUVL L 227, 31.7.2014, s. 18).

Kaavio 3

Toimenpiteen 226 tukea saaneissa maissa palaneet metsäalueet hehtaareina



Lähde: EFFIS-järjestelmä.

74

Suurin osa toimenpiteeseen 226 perustuvasta maaseuturahaston tuesta kohdennettiin ennalta ehkäisevien – etenkin metsäpaloja ehkäisevien – toimien käyttöönottoon (ks. liite I). EU:n varoista 80 prosenttia käytetään ennalta ehkäisevien toimien rahoittamiseen. Kyseisten toimien vaikuttavuutta ei kuitenkaan mitata. Komissiolle ei näin ollen ole tilastotietoja, jotka vahvistaisivat, että jäsenvaltioiden toimenpiteen 226 tuella toteuttamat metsäpaloja ennalta ehkäisevät toimet ovat vaikuttavia. Komissio ei ole myöskään pyytänyt maantieteellisiä tietoja tuettujen toimien kohteena olleilta alueilta.

75

Maaseudun kehittämistoimenpiteestä 226 kaudella 2007–2013 maksetun EU:n tuen tarkoituksena oli metsätalouden tuottokyvyn palauttaminen luonnonkatastrofien ja metsäpalojen vahingoittamilla metsäalueilla sekä tarkoituksenmukaisten ennalta ehkäisevien toimien käyttöönotto. Suurin osa tuesta (80 prosenttia) oli tarkoitettu ennalta ehkäiseviin toimiin, lähinnä metsäpalojen torjuntaan. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko tukea hallinnoitu hyvin ja kykenevätkö komissio ja jäsenvaltiot osoittamaan, että tavoitellut tulokset saavutettiin kustannustehokkaalla tavalla. Tarkastusta varten poimittu otos sisälsi 68 toimea, joista 45 tarkastettiin paikan päällä lopullisten edunsaajien luona.

76

Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastuksen perusteella, että tukea ei hallinnoitu riittävän hyvin ja että komissio ja jäsenvaltiot eivät kykene osoittamaan, että tavoitellut tulokset saavutettiin kustannustehokkaalla tavalla.

77

Kun huomioon otetaan erityisesti se, että tukea jatketaan nykyisellä ohjelmakaudella 2014–2020⁴⁰, tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

Ennalta ehkäiseviä toimia ei kohdennettu riittävän hyvin

78

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että toimenpiteen 226 kohteena ovat keskisuuren ja suuren metsäpalo-riskin metsät, mutta niiden yksilöimiseksi ei ole yleistä EU:n määritelmää tai perusteita. Jäsenvaltioiden soveltamat valintamenettelyt olivat useilta osin puutteellisia: valintaperusteet eivät olleet selkeitä, ehdotettuja toimia ei arvioitu vaikuttavasti tai joitakin riskialoja ei otettu huomioon. Ympäristötavoitteita ei painotettu riittävästi valintavaiheessa ja joissakin tapauksissa niitä laiminlyötiin täytäntönpäannon aikana (ks. kohdat 21–42).

Suositus 1

Jäsenvaltioiden olisi

- valittava ennalta ehkäisevät toimet selkeiden, tarpeita hyvin vastaavien kriteereiden perusteella ja perusteellisen sekä dokumentoidun arviointiprosessin jälkeen
- edistettävä tuen ympäristönsuojeluvaikeuksista asettamalla etusijalle toimet, jotka toteutetaan ympäristön kannalta arvokkaimmilla metsäalueilla, kuten Natura 2000 -alueilla.

Komission olisi

- tarkistettava ohjelmakautta 2014–2020 koskevia jäsenvaltioiden maaseudun kehittämissuunnitelmia hyväksyessään, että julkisen tuen kohteeksi suunnitelluilla metsäalueilla tarpeen olevat ennalta ehkäisevät toimet on kuvattu ja perusteltu riittävän hyvin
- laadittava yhteiset peruskriteerit, joiden avulla erotellaan toisistaan alhaisen, keskisuuren ja suuren metsäpalo-riskin metsäalueet.

40 Asetus (EY) N:o 1305/2013, 24 artikla.

Tarkastuksessa havaittiin toimia, jotka eivät edistäneet toimenpiteen tavoitteiden saavuttamista

79

Tarkastetuista yhteisrahoitetuista toimista useat (metsäpalojen katkaisulinjat, harvennus, raivaus jne.) edistivät yleisesti ottaen tuen tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tapauksia, jotka eivät liittyneet luonnonkatastrofeihin tai metsäpaloihin, vaan toimien taustalla vaikuttivat muut taloudelliset tai ympäristötavoitteet. Tiettyihin toteutettuihin toimiin sovellettuja keskeisiä tukikelpoisuusvaatimuksia ei kyetty dokumentaation puuttuessa tarkistamaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa metsäteitä käytettiin metsien taloudelliseen hyödyntämiseen, eikä metsäpalojen ennaltaehkäisyyn liittyvää hyötyä kyetty osoittamaan. Rakennetulla tiheällä metsätieverkolla saattaa olla myös kielteisiä ympäristövaikutuksia (ks. kohdat 43–54).

Suositus 2

Jäsenvaltioiden olisi

- varmistettava, että tukea annetaan ainoastaan luonnonkatastrofeihin tai metsäpaloihin liittyviin toimiin
- perustettava valvontajärjestelmä, jonka avulla kyetään varmistamaan, että tuen myöntämisperusteiden täyttymistä valvotaan vaikuttavalla tavalla, ja varmistettava relevanttien asiakirjojen ja tietojen säilyttäminen

- kiinnitettävä tuettavien toimien yhteydessä enemmän huomiota ympäristökysymyksiin esimerkiksi varmistamalla asianmukaisten järjestelyiden avulla, että kielteiset ympäristövaikutukset kyetään estämään.

Komission olisi

- tarkistettava, että jäsenvaltiot ovat perustaneet tällaisen järjestelmän
- tarkennettava vaatimuksia, joita sovelletaan toimenpiteen 226 avulla tuettavaan toimiiin, jotta kyetään varmistamaan, että toimet edistävät huomattavasti metsäpalojen ja luonnonkatastrofien ennaltaehkäisyä etenkin tapauksissa, joissa toimet ovat osa kannattavaa taloudellista toimintaa ja voitaisiin sen perusteella rahoittaa myös toimintalinjan 1 avulla.

Rahoitettujen toimien kustannustehokkuutta ei varmistettu riittävän hyvin

80

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa julkisen tuen ylärajaa muutettiin useasti ilman perustelua. Joissakin tapauksissa samankaltaisiin toimiin liittyvät standardikustannukset olivat tietyllä alueella huomattavasti korkeammat kuin toisella alueella. Tarkastuksessa havaittiin myös tapauksia, joissa manuaalinen työ asetettiin etusijalle koneiden käyttöön verrattuna, mikä nosti kustannuksia. Tarkastuksessa ilmeni myös tilanteita, joihin liittyi riski liian suurena maksetusta julkisesta tuesta. Tällaiset tilanteet koskivat tapauksia, joissa tuen kohteeksi valittiin jo päätökseen saatettuja hankkeita tai joissa edunsaajat kykenivät rahoittamaan toimet itsenäisesti taikka joissa tuki suunnattiin viljelylohkoille (ks. kohdat 55–64).

Johtopäätökset ja suositukset

Suositus 3

Jäsenvaltioiden olisi

- varmistettava, että tuettavien toimien standardikustannukset ovat kohtuulliset
- perusteltava tuelle asetettava yläraja ja siihen mahdollisesti tehtävät muutokset tuensaajien tavantasaisten kulujen pohjalta
- edellytettävä, että tuensaajat osoittavat selkeästi tarpeensa toimenpiteen 226 alaiseen tukeen.

Komissio ja jäsenvaltiot eivät kykene käytössä olevien seurantavälineiden avulla arvioimaan riittävän hyvin toimenpiteen tehokkuutta ja vaikuttavuutta

81

Yhteisissä seuranta- ja arviointisääntöissä määritetyt tulosindikaattorit olivat riittämättömiä ja käytettävissä olleista arvioinneista oli vain vähäistä

hyötyä. Ennalta ehkäisevien toimien vaikuttavuudesta ei kyetty tekemään johtopäätöksiä, koska vaikuttavuutta ei ollut mitattu (ks. 65–74). Havaitut puutteet ilmenevät todennäköisesti myös kaudella 2014–2020, koska ehdotetut uudet seurantavälineet eivät ole parantaneet tämän tukimuodon seurantakehystä.

Suositus 4

Jäsenvaltioiden olisi

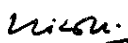
- raportoitava toteutettujen toimien vaikutuksista metsäpalojen tai luonnonkatastrofien ja vahingoittuneiden alueiden vähenemiseen.

Komission olisi

- parannettava toimenpiteen seuranta varmistukseksi, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteen asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Rasa BUDBERGYTÉN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 17. joulukuuta 2014 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Toimenpiteen 226 määrärahojen jakautuminen

(tuhatta euroa)

Jäsenvaltiot	Kaudelle 2007–2013 suunnitellut julkiset menot (ensimmäiset maaseudun kehittämissuunnitelmat)		Julkisten menojen toteutuminen 31.12.2012 mennessä		Tuettujen toimien lukumäärä		Maaseuturahaston määrärahojen toteuttaminen (ohjelmakautta 2007–2013 koskevat UUDET tukihakemukset)		
	Maaseuturahaston rahoitusosuus toimenpiteestä 226	Toimenpidettä 226 koskevat julkiset menot yhteensä	Maaseuturahaston maksut	Julkinen rahoitus yhteensä	Ennaltaehkäisy	Ennallistaminen	Ennaltaehkäisy – maksut	Ennallistaminen – maksut	Maaseuturahaston maksut yhteensä
Bulgaria	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Tšekki	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Tanska	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Saksa	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Kreikka	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Espanja	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Ranska	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italia	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Kypros	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Latvia	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Liettua	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Unkari	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Itävalta	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Puola	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugali	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovakia	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
YHTEENSÄ	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Tarkastetut toimet

Jäsenvaltio	Toimen numero	Toimen luonne	Toimen tyyppi	Julkiset menot yhteensä (euroa)	Maaseuturahaston rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Tarkastus paikan päällä
Espanja	1	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, palontorjuntasuunnitelma	4 464,30	3 348,23	Kyllä
Espanja	2	Ennaltaehkäisy	Harvennus, metsäteiden kunnossapito	641 768,30	482 437,85	Kyllä
Espanja	3	Ennallistaminen	Raivaus, uudelleenmetsittäminen	13 013,61	9 782,18	Kyllä
Espanja	4	Ennallistaminen	Raivaus, harvennus	499 443,40	374 582,55	Kyllä
Espanja	5	Ennallistaminen	Harvennus, teiden kunnossapito	951 688,65	713 766,49	Kyllä
Espanja	6	Ennaltaehkäisy	Ehkäisevät toimet	51 488,59	38 871,67	Ei
Espanja	7	Ennaltaehkäisy ja ennallistaminen	Harvennus, raivaus, metsäteiden ylläpito ja tieverkon tihentäminen	2 262 163,20	1 741 226,39	Ei
Espanja	8	Ennaltaehkäisy ja ennallistaminen	Harvennus, raivaus, metsänistutus, tielinjojen rakentaminen ja kunnossapito	1 038 834,14	784 763,11	Ei
Espanja	9	Ennaltaehkäisy	Harvennus, raivaus	1 750 955,95	1 313 216,96	Ei
Espanja	10	Ennallistaminen	Harvennus, raivaus	60 236,19	45 177,14	Ei
Espanja	11	Ennallistaminen	Raivaus	209 115,15	165 631,35	Ei
Espanja	12	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjojen rakentaminen ja ylläpito	278,78	225,00	Ei
Espanja	13	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, palontorjuntasuunnitelma	34 323,01	33 750,00	Ei
Espanja	14	Ennallistaminen	Metsätiet ja tielinjojen ylläpito	297 550,92	276 095,98	Ei
Espanja	15	Ennaltaehkäisy ja ennallistaminen	Harvennus, raivaus ja uudelleenmetsittäminen	1 712 450,99	1 314 688,73	Ei
Ranska	1	Riskien ehkäiseminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	5 368,00	9 760,00	Ei
Ranska	2	Riskien ehkäiseminen	Kulkuuyhteydet	44 791,12	81 438,40	Ei
Ranska	3	Riskien ehkäiseminen	Infrastruktuuri	140 768,62	255 942,96	Kyllä
Ranska	4	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	113 979,04	207 234,62	Kyllä
Ranska	5	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	178 750,88	325 001,60	Kyllä
Ranska	6	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Ennallistaminen	4 121,85	7 494,28	Kyllä
Ranska	7	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	11 035,20	20 064,00	Kyllä
Ranska	8	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	14 331,68	26 057,60	Kyllä
Ranska	9	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito	63 490,90	115 438,00	Ei
Ranska	10	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	34 342,00	62 440,00	Ei
Ranska	11	Vahingoittuneiden alueiden ennallistaminen	Puhtaanapito, ennallistaminen	18 182,15	33 058,46	Ei

Jäsenvaltio	Toimen numero	Toimen luonne	Toimen tyyppi	Julkiset menot yhteensä (euroa)	Maaseuturahaston rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Tarkastus paikan päällä
Italia	1	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	1 192 999,59	685 974,76	Kyllä
Italia	2	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	1 034 691,15	594 947,41	Kyllä
Italia	3	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	1 042 459,99	599 414,50	Kyllä
Italia	4	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	816 808,12	469 664,67	Kyllä
Italia	5	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	407 399,34	234 254,62	Kyllä
Italia	6	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	394 524,99	226 851,87	Kyllä
Italia	7	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	405 571,49	233 203,61	Kyllä
Italia	8	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	1 244 483,70	715 578,13	Kyllä
Italia	9	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	625 927,12	359 908,09	Kyllä
Italia	10	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	616 179,62	354 303,28	Kyllä
Italia	11	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	1 378 702,24	792 753,79	Kyllä
Italia	12	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	706 745,31	406 378,55	Kyllä
Italia	13	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	1 002 850,95	576 639,30	Kyllä
Italia	14	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	900 440,30	517 753,17	Kyllä
Italia	15	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	998 533,36	574 156,68	Kyllä
Italia	16	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	499 266,68	287 078,34	Kyllä
Italia	17	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet	608 695,65	350 000,00	Kyllä
Italia	18	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjat, metsätiet, raivaus	583 960,24	335 777,14	Kyllä
Itävalta	1	Ennallistaminen	Metsien raivaus katastrofin jälkeen	33 800,00	16 413,00	Kyllä
Itävalta	2	Ennaltaehkäisy	Harvennus	5 840,00	3 041,00	Kyllä
Itävalta	3	Ennallistaminen	Istutus	9 001,00	4 371,00	Kyllä
Itävalta	4	Natura 2000 -alueet	Ympäristön kannalta arvokas puusto	5 080,00	2 646,00	Kyllä
Itävalta	5	Ennaltaehkäisy	Horisontaaliset hakkuut, kaapelointi	29 029,00	15 118,00	Kyllä
Itävalta	6	Ennallistaminen	Kaapelointi	17 058,00	8 283,00	Kyllä
Itävalta	7	Ennallistaminen	Kaapelointi	18 500,00	9 008,00	Kyllä
Itävalta	8	Ennallistaminen	Kaapelointi	115 883,00	56 273,00	Kyllä
Itävalta	9	Ennaltaehkäisy	Kaapelointi, valmistelu, istutus, harvennus	123 698,00	61 994,00	Kyllä
Itävalta	10	Ennaltaehkäisy	Kaapelointi, valmistelu, istutus, harvennus	98 538,00	48 250,00	Kyllä
Itävalta	11	Ennaltaehkäisy	Kaarnakuoriaistilanteen valvonta	684 810,00	333 434,00	Ei
Itävalta	12	Ennaltaehkäisy	Metsätiet	142 415,00	69 342,00	Ei
Itävalta	13	Ennaltaehkäisy	Kunnostustyöt vahingoittuneissa suojelekohteena olevissa metsissä, lumivyöryjen ennaltaehkäisy, kaapelointi, istutus jne.	128 062,00	62 250,00	Ei

Jäsenvaltio	Toimen numero	Toimen luonne	Toimen tyyppi	Julkiset menot yhteensä (euroa)	Maaseuturahaston rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Tarkastus paikan päällä
Slovakia	1	Ennaltaehkäisy	Infrastruktuuri, metsätiet, vedenkeruullas, seuranta	503 619,00	402 895,00	Kyllä
Slovakia	2	Ennaltaehkäisy	Infrastruktuuri, metsätiet	404 885,00	222 687,00	Kyllä
Slovakia	3	Ennaltaehkäisy	Infrastruktuuri, metsätie, vedenkeruullas	903 141,00	722 513,00	Kyllä
Slovakia	4	Ennallistaminen	Ilmakalkitus ja lannoitus	633 904,00	507 123,00	Kyllä
Slovakia	5	Ennallistaminen	Uudelleenmetsittäminen	204 132,00	163 305,00	Kyllä
Slovakia	6	Ennaltaehkäisy	Infrastruktuuri, metsätiet	778 136,00	622 509,00	Kyllä
Slovakia	7	Ennaltaehkäisy	Infrastruktuuri, metsätiet	79 689,00	63 751,00	Ei
Slovakia	8	Ennaltaehkäisy	Palonkatkaisulinjan puhdistus ja kunnossapito	371 433,00	297 146,00	Ei
Slovakia	9	Ennaltaehkäisy	Infrastruktuuri, metsätiet; muut metsänhoitotoimenpiteet	504 977,00	403 982,00	Ei
Slovakia	10	Ennallistaminen	Uudelleenmetsittäminen, metsätiet	1 495 292,00	1 196 234,00	Ei
Slovakia	11	Ennallistaminen	Uudelleenmetsittäminen	153 271,00	122 617,00	Ei

Tiivistelmä

IV

Komissio katsoo, että metsätuhoja ehkäisevät toimenpiteet ovat yleisesti ottaen edistäneet maaseudun kehittämisohjelmien tavoitteiden saavuttamista. Konkreettisia tuloksia on saavutettu ja metsäpalojen määrä on vähentynyt. Lisäksi saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää kaudella 2014–2020, erityisesti siltä osin kuin on kyse toimenpiteen soveltamisalasta ja paremmasta ohjeistuksesta.

V

Maaseudun kehittämisasetuksessa¹ säädetään, että metsäpaloja ehkäisevien toimien olisi katettava alueet, jotka jäsenvaltiot ovat luokitelleet metsiensuojelusuunnitelmissaan suuren tai keskiuuren metsäpaloaloriskin alueiksi. Nämä metsiensuojelusuunnitelmat ja jäsenvaltioiden kansalliset tai alemman hallintotason metsäohjelmat tai vastaavat välineet tarjosivat asianmukaisen perustan kohdentamiselle ja tärkeysjärjestyksen määrittämiselle toimien valintavaiheessa.

Komissio analysoi metsätalouden tilannetta, myös metsätuhojen ennaltaehkäisyyn ja seurantaan liittyviä näkökohtia, vuonna 2005 laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa², joka on EU:n metsästrategian täytäntöönpanoa koskevan tiedonannon liitteenä. Maaseudun kehittämisasetuksen mukaan metsätuhojen olisi edistettävä yhteisön metsästrategian täytäntöönpanoa. Metsästrategia kattaa kestävän metsätalouden taloudelliset, ympäristöä koskevat ja yhteiskunnalliset näkökohdat.

1 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005.

2 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Liite tiedonantoon EU:n metsästrategian täytäntöönpanosta (KOM(2005) 84 lopullinen) /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

Komissio analysoi metsätalouden tilannetta uutta ohjelmakautta varten vuonna 2013 laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on liitetty komission Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle antamaan tiedonantoon ”Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta”³.

VI

Metsätiet (tai muut investoinnit), jotka on rakennettu ensisijaisesti metsäpalojen ennaltaehkäisyä varten, ovat osa kestävän metsätalouden käytäntöjä, ja niitä voidaan käyttää myös muiden riskien varalta toteutettaviin ehkäiseviin toimiin sekä ennallistamis- ja kunnostustöihin, virkistystarkoitukseen tai taloudellisiin tarkoituksiin. Asianmukaisen metsäteiden verkoston rakentaminen edistää sekä metsien suojelua metsäpaloilta että metsävarojen kestävää taloudellista arvottamista monilla alueilla. Usein näitä toimia tarvitaan, jotta sosioekonomisen kiinnostus metsäalueita kohtaan ei häviäisi kokonaan, sillä tämä saattaa johtaa näiden alueiden käytöstä luopumiseen ja viime kädessä palovaaran kasvuun.

Uutta ohjelmakautta varten on laadittu ohjeita, joiden tarkoituksena on varmistaa toimenpiteen asianmukainen soveltaminen jäsenvaltioissa ja eri alueilla. Lisäksi jäsenvaltioiden/alueiden on eriteltävä tarpeensa ja syynsä selkeämmin, jos ne haluavat tiivistää tieverkkojaan.

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

VII

Yhteistyössä tapahtuvassa hallinnoinnissa komissio hyväksyy kansalliset tai alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat, mutta jäsenvaltiot ja niiden hallintoviranomaiset ovat vastuussa tuen täytäntöönpanosta ja sen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamisesta.

Se, että on valittu manuaalinen työ koneiden käytön sijasta, saattaa joskus johtua maaston ominaisuuksista (vuoristo-olosuhteet, ympäristönäkökohdat jne.), ja asiaa olisikin tarkasteltava laajemmin osana maaseudun kehittämistä.

VIII

Seurannan ja arvioinnin kustannuksia ja mahdollisia hyötyjä on punnittava huolellisesti. Koska kyse on ennalta ehkäisevistä toimista, syysuhdeketjun määrittäminen on vaikeaa ja näin ollen kallista. Lisäksi yksittäisten metsätaloustoimien vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta useamman vuoden tai jopa vuosikymmenten päästä.

Kauden 2014–2020 osalta on toteutettu parannuksia. Yhteisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä on esimerkiksi tarkoitus kerätä tietoja uutta ennalta ehkäisevien toimien "tuettu alue" -indikaattoria varten. Vuonna 2019 on lisäksi tarkoitus ottaa käyttöön syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus hyödyllisten arviointitulosten saamiseksi. Kyseisessä kertomuksessa arvioidaan maaseudun kehittämisohjelmaa ja esitetään ensimmäisiä tuloksia sen tehokkuudesta.

IX Ensimmäisen kohdan b) alakohta

Komissio katsoo, että Natura 2000 -metsät ovat ympäristöarvoiltaan merkittäviä ja tuottavat monenlaisia tärkeitä ekosysteemipalveluja. Lisäksi monia Natura 2000 -säännöksiä sovelletaan kaikkiin metsiin EU:ssa, sekä Natura 2000 -alueilla sijaitseviin että muihin, joten tässä suhteessa myös Natura 2000 -alueisiin kuulumattomilla metsillä on suuri merkitys.

IX Ensimmäisen kohdan c) alakohta

Komissio toteaa, että uuteen maaseudun kehittämistä koskevaan asetukseen sisältyy tarkistettu metsien suojelua ja ennallistamista koskeva toimenpide. Tästä uudesta toimenpiteestä voidaan tukea metsäpaloista, luonnonkatastrofeista ja muista katastrofeista metsille aiheutuvien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen ja korjaamiseen liittyviä toimia. Lisäksi siitä voidaan tukea kasvituholaisiin ja -tauteihin liittyviä ennalta ehkäiseviä toimia edellyttäen, että katastrofiriskin tueksi on esitetty tieteellistä näyttöä ja että tieteelliset julkiset organisaatiot ovat tunnustaneet sen.

IX Ensimmäisen kohdan e) alakohta

Tuettujen toimien osalta on jo käytössä tiettyjä ympäristöä suojaavia järjestelyjä. Esimerkiksi Natura 2000 -alueisiin liittyvä suojelujärjestelmä, josta säädetään luontotyyppidirektiivin⁴ 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa, takaa sen, että kyseisillä alueilla toteutetaan toimenpiteitä niiden merkittävän heikentymisen estämiseksi. Muilla alueilla kielteisiä ympäristövaikutuksia voidaan estää ympäristövaikutusten arvioinneilla. Lisäksi voitaisiin edellytyksenä EU:n osarahoitukselle vaatia, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toimittavat todistuksen ympäristön kannalta hyvien käytäntöjen tai kestävä metsätalouden periaatteiden noudattamisesta kaikkien sellaisten toimien osalta, joiden rahoitukseen EU:n on tarkoitus osallistua.

Uudella ohjelmakaudella on tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota tuensaajien ympäristönsuojelun tasoon, kun eri toimenpiteitä pannaan täytäntöön.

IX Ensimmäisen kohdan f) alakohta

Komissio katsoo, että kun ohjelmissa sovelletaan standardikustannuksia, jäsenvaltioiden/alueiden on varmistettava, että tähän liittyvät laskelmat ovat asianmukaisia ja paikkansapitäviä ja että ne on laadittu ennakoita oikeudenmukaisella, tasapuolisella ja todennettavissa olevalla tavalla. Olisi nimettävä riippumaton elin, joka laatii kaikkia standardikustannuksia koskevat laskelmat tai vahvistaa niiden asianmukaisuuden.

⁴ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY.

IX Ensimmäisen kohdan g) alakohta

Maaseudun kehittämisen alaan liittyvistä tarkastuksista ja seuraamuksista ollaan parhaillaan laatimassa ohjeita, ja niistä on keskusteltu myös jäsenvaltioiden kanssa. Näiden ohjeiden liitteessä I on tarkistuslista, jonka avulla jäsenvaltiot voivat arvioida kustannusten kohtuullisuutta.

IX Toisen kohdan a) alakohta

Komissio on panemassa tätä suositusta täytäntöön.

Ennalta ehkäisevien toimien asianmukaista kuvaamista edellytetään vuosia 2014–2020 koskevia maaseudun kehittämissuunnitelmia koskevan strategian tarveanalyysiosiossa ja joissakin tapauksissa myös kumppanuussopimuksissa.

Komissio tutkii toimitetut maaseudun kehittämissuunnitelmat ja tarkistaa toimenpidelogiikan ja ennalta ehkäisevien toimien tarpeen ohjelmien hyväksymisvaiheessa. Komissio myös edellyttää, että ennalta ehkäisevät toimet perustuvat kyseisen alueen suojelusuunnitelmaan.

IX Toisen kohdan b) alakohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio tarkastelee tilannetta yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa selvittääkseen, minkä tasoisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa niiden yhteisten peruskriteereiden osalta, joiden avulla erotellaan toisistaan alhaisen, keskisuuren ja suuren metsäpalariskin metsäalueet.

IX Toisen kohdan c) alakohta

Komissio on panemassa tätä suositusta täytäntöön.

Komissio suorittaa jäsenvaltioissa sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia varmistukseksi, että menot ovat sääntöjen mukaisia. Jos tarkastuksessa havaitaan puutteita, tehdään rahoitusoikaisuja.

Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskianalyysin perusteella. Taloudellinen merkitys on olennainen tekijä riskialttiutta määrittäessä. Tämän vuoksi niiden tarkastettavien osa-alueiden, joilla menot ovat suuret, katsotaan muita todennäköisemmin olevan hyvin riskialttiita, joten niitä tarkastetaan enemmän. Toimenpide 226 on ollut tarkastuksen kohteena vuonna 2014, ja se tarkastetaan myös vuonna 2015.

IX Toisen kohdan d) alakohta

Komissio on panemassa tätä suositusta täytäntöön maaseudun kehittämissuunnitelmia koskevan oikeudellisen kehyksen ja siihen liittyvien lisäohjeiden kautta.

Uusi toimenpide kattaa riskejä ja vahinkoja aiempaa laajemmin. Toimenpideselvitys sisältää kaudella 2014–2020 yksityiskohtaisia vaatimuksia ja selvityksiä, joten jäsenvaltiot voivat hyödyntää sitä toimenpiteen asianmukaisessa suunnittelussa.

Jäsenvaltioille/alueille on korostettu sitä, että jos toimien tarkoituksesta on epäselvyyttä, tarjolla on muita toimenpiteitä, joiden erityistavoitteena on metsien taloudellisen arvon lisääminen.

IX Toisen kohdan e) alakohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

Joitakin mukautuksia on jo tehty: vuosien 2014–2020 yhteisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä on esimerkiksi tarkoitus kerätä tietoja ennalta ehkäisevien toimien ”tuettu alue” -indikaattoria varten.

Vuonna 2019 otetaan käyttöön syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus hyödyllisten arviointitulosten saamiseksi aikaisemmin. Siinä arvioidaan ohjelman tuloksia ja mahdollisuuksien mukaan myös vaikutuksia.

Johdanto

01

Komissio katsoo, että koska metsät ovat monikäyttöisiä ja palvelevat taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristötarkoituksia tarjoamalla elintärkeitä ekosysteemipalveluja, niiden eri tehtäviä ei voida täysin erottaa toisistaan. Tämän vuoksi metsäalan toimenpiteet, joiden pääasiallinen tavoite on taloudellinen, voivat palvella myös sosiaalisia tai ympäristötarkoituksia. Ensisijaisesti suojelutarkoituksessa toteutettuihin toimiin saattaa liittyä myös sosiaalisia ja taloudellisia hyötyjä sekä muita ympäristöhyötyjä. Metsätalousprosessien erityisluonne olisi otettava huomioon metsätoimenpiteiden suunnittelun, hallinnon ja valvonnan yhteydessä.

04

Metsäpaloissa tuhoutuneen alueen pieneneminen voi johtua metsäpalojen ehkäisyjärjestelmien onnistuneesta täytäntöönpanosta toimenpiteen avulla.

Tilastot saattavat osoittaa, että paloissa tuhoutuneen alueen koko on nyt suhteellisen vakaalla tasolla, mikä ei merkitse sitä, etteikö metsäpalojen ja muiden katastrofien uhka voisi kasvaa.

05

Metsäpaloilla on myös merkittävä sosioekonominen vaikutus, sillä ne vaikuttavat kielteisesti metsistä riippuvaisiin elinkeinoihin, vääristävät puutavaramarkkinoita ja aiheuttavat henkilövahinkoja.

Huomautukset

21 Ensimmäinen luettelukohta

Komissio katsoo, että Euroopan komission metsäpaloja käsittelevän asiantuntijaryhmän meneillään oleva työ ja työ pysyvässä metsäkomiteassa, joka toimii kuulemis- ja tiedotusfoorumina jäsenvaltioiden suuntaan, takaavat sen, että komissio saa riittävästi tietoja metsäpaloista ja muista katastrofeista, tuholaiset ja taudit mukaan luettuina. Komissiolle toimitettuihin maaseudun kehittämissuunnitelmiin sisältyy metsiä ja ympäristötilannetta kuvaava luku, josta saatuja tietoja voidaan käyttää apuna ohjelmaehdotusten arvioinnissa.

Lisäksi Euroopan metsätietojärjestelmän metsähäiriömoduulin perustaminen EU:n metsästrategiasta äskettäin annetun tiedonannon seurauksena vahvistaa yleiskuvaa metsiin liittyvistä luonnonkatastrofeista.

21 Toinen luettelukohta

Maaseudun kehittämissuunnitelmiin sisältyy SWOT-analyysi, jonka pohjalta jäsenvaltiot ja alueet tekevät ohjelman painopisteitä, tavoitteita ja toimenpiteitä koskevia strategisia valintoja ja jonka olisi myös muodostettava perusta ohjelman seurannalle ja arvioinnille.

Yhteinen vastaus kohtiin 22–24

Koska jäsenvaltioiden alueet ulottuvat pohjoiselta napapiiriltä aina Intian valtamerelle (Ranskalle kuuluva Réunionin saari), niiden välillä on huomattavia eliömaantieteellisiä ja ilmastoon liittyviä eroja. Tämän vuoksi metsäpaloriskejä koskevassa luokittelussa olisi otettava huomioon kunkin palovaaralueen ominaispiirteet.

Asetuksessa (ETY) N:o 2158/92 edellytettiin, että jäsenvaltiot laativat luokittelua koskevan ehdotuksen komission hyväksyntää varten.

Nykyisen Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston yhteydessä jäsenvaltioiden ei tarvitse ehdottaa metsäpaloriskiltään eritasoisten alueiden nimeämistä komissiolle. Tällainen luokittelu kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Kaikki uudet jäsenvaltiot ovat mukana metsäpaloja käsittelevässä asiantuntijaryhmässä ja Euroopan metsäpalotietojärjestelmän (EFFIS) toiminnassa. Metsäpaloista on siis saatavissa tietoja. Nämä säännökset osoittavat, että komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät yhdessä varmistamaan metsäpalojen ehkäisytoimenpiteiden mahdollisimman tarkan kohdentamisen ja johdonmukaisuuden ottaen samalla huomioon jäsenvaltioiden eliömaantieteellisten olosuhteiden huomattavat erot.

Yksi Euroopan metsäpalotietojärjestelmän perustamisen tavoitteista oli yhdenmukaisten tietojen hankkiminen metsäpaloista Euroopassa. Nämä tiedot ovat olennaisen tärkeitä, kun tehdään yhteistyötä metsäpalojen ehkäisemisessä ja torjunnassa.

25

Komission yksiköt ovat tietoisia jäsenvaltion tai alueen yleisestä metsäpaloriskistä arvioidessaan maaseudun kehittämisohjelmia.

Komissio on ehdottanut EFFIS-järjestelmän toiminnan yhteydessä menetelmää metsäpaloriskin arviointia varten. Yhdessä jäsenvaltioiden kanssa on kuitenkin tehtävä vielä lisää työtä, jotta Euroopan metsäpaloriskit saataisiin kartoitettua yhdenmukaisesti.

26

Komissio osoitti Slovakielle vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmaa koskevien neuvottelujen aikana huomautuskirjeen, jossa se kehotti Slovakian viranomaisia tarkistamaan palovaarassa olevien metsäalueiden luokittelumenetelmiä perusteellisesti. Komissio aikoo yhdessä Slovakian viranomaisten kanssa tarkastella tarkoin kauden 2014–2020 tarpeita ja ottaa tässä yhteydessä huomioon metsäpalojen esiintymistä koskevat pitkän aikavälin tiedot ja rahoituksen oikeasuhteisuuden ehkäisytoimiin nähden.

27

Komissio katsoo, että sillä on Euroopan metsätietojärjestelmän ja erilaisten tutkimusten (jotka käsittelevät esim. metsien sopeutumista ilmastonmuutokseen⁵ tai erilaisia katastrofeja⁶) ansiosta käytettävissään kattavat tiedot luonnonkatastrofien ja muiden katastrofien historiallisesta kehityksestä ja kehityssennusteista sekä tuholaisien ja tautien kehitysmahdollisuudesta. Tietojen yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden välillä ei kuitenkaan ole vielä tehty. Komissio tarkkailee myös jäsenvaltioiden pyyntöjä, jotka koskevat Euroopan solidaarisuusrahaston varojen käyttöön-ottoa suurkatastrofin seurauksena sekä maaseudun kehittämisohjelmien muuttamista. Lisäksi jäsenvaltiot toimittavat pysyväälle metsäkomitealle säännöllisesti tietoja merkittävistä ääri-ilmiöistä.

28

Komissio valmistelee parhaillaan Euroopan metsätietojärjestelmän perustamista. Järjestelmän prototyyppi esitellään pysyväälle metsäkomitealle joulukuussa 2014.

29

Komissio katsoo, että sillä on riittävästi tietoa metsiin vaikuttavista luonnonkatastrofeista ja myös katastrofien ennaltaehkäisyyn liittyvistä tarpeista ja että se näin ollen pystyy analysoimaan maaseudun kehittämisohjelmia jäsenvaltioihin ja alueisiin ylläpidettävien suorien yhteyksien, EU:n metsäjohtajien säännöllisten kokousten, pysyvässä metsäkomiteassa tehtävän työn ja Euroopan metsätietojärjestelmän avulla.

30

Koska "arvokkaimmista metsäalueista" ei ole yhteistä määritelmää, komissio tukee ajatusta jonkinlaisen ensisijaisia toimia koskevan kehyksen laatimisesta EU:n yhteisrahoitusta varten samaan tapaan kuin kaikissa jäsenvaltioissa on jo tehty Natura 2000 -verkoston rahoittamiseksi EU:n eri rahastoista. Jäsenvaltioiden kyseisessä kehyksessä vahvistamat ensisijaiset toimet otettaisiin sitten huomioon valinnassa.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation (Ilmastonmuutoksen vaikutukset eurooppalaisiin metsiin ja sopeutumisvaihtoehdot) http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

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

Yhteinen vastaus kohtiin 31–33

Yksi hallintoviranomaisen vahvistamista toimien valintaa koskevista perusteista on yhdenmukaisuus alueellisten metsäsuunnitelmien ja muiden metsiä koskevien suunnitteluasiakirjojen kanssa. Näin voidaan jossain määrin varmistaa valittujen toimien laadukkuus ja asettaa etusijalle toimet suuremman metsäpaloriskin alueilla.

Lisäksi mitä tulee EU:n varoista vuodesta 1992 tuettuihin metsäpalojen ehkäisemistä koskeviin ohjelmiin, voidaan todeta, että jäsenvaltioilla on huomattavaa asiantuntemusta hankkeiden priorisoinnissa.

Tarvittavat tiedot metsäpalojen ja muiden katastrofien torjunnasta annetaan alueen tai jäsenvaltion metsiensuojelusuunnitelmissa. Tietoja metsäpalojen sijainnista, suuruudesta ja syistä on saatavilla myös maakuntien tasolla (NUTS 3 -tasolla). Uudella ohjelmakaudella komissio pyysi, että maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvät ehkäisyyn ja suojeluun liittyvät tarpeet vahvistettaisiin metsiensuojelusuunnitelmalla.

34

Itävallan käyttöön ottama hankkeiden valintajärjestelmä hyväksyttiin seurantakomiteassa 19. kesäkuuta 2014. Järjestelmä on kolmivaiheinen ja perustuu toimenpiteiden yhteydessä esitettyihin tukikelpoisuuden edellytyksiin, täydentäviin kansallisiin säännöksiin ja tarvittaessa yksityiskohdaisempiin perusteisiin. Tämän uuden järjestelmän avulla pystyttäneen varmistamaan se, että ohjelma-kaudeksi 2014–2020 valitut toimet ovat laadultaan korkeatasoisia.

35

Jäsenvaltiot ovat vuodesta 2012 laatineet hankkeiden toteutusjärjestyksen sisältäviä toimintasuunnitelmia Natura 2000 -verkostojensa rahoitusta varten. Nämä toimintasuunnitelmat ovat uudella rahoituskaudella erittäin hyödyllinen väline Natura 2000 -alueisiin liittyvien toimien tärkeysjärjestystä määritettäessä. Komissio varmistaa, että asianomaisten jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmien mukaisesti ehdotetuille Natura 2000 -alueita koskeville toimille ja muilla ympäristön kannalta arvokkailla alueilla, kuten kansallispuistoissa, toteutettaville toimille annetaan asianmukainen etusija.

Komissio katsoo, että metsät ovat monikäyttöisiä ja että ympäristöarvoja olisi tarkasteltava oikeassa asiayhteydessä. Siksi ohjelmiin liittyvissä valintaperusteissa olisi otettava huomioon myös muita kestävän metsätalouden näkökohtia.

Lisäksi monia Natura 2000 -säännöksiä sovelletaan kaikkiin metsiin EU:ssa, sekä Natura 2000 -alueilla sijaitseviin että muihin.

Laatikko 1

Slovakian viranomaiset ovat ehdottaneet ympäristöä koskevien kriteerien sisällyttämistä valintaperusteisiin vuosia 2014–2020 koskevan maaseudun kehittämisohjelman alatoimenpiteissä 8.3 ja 8.4 (metsävahinkojen ennalta ehkäiseminen ja korjaaminen).

Ranskassa toteutettavista erityistoimista voidaan todeta, että niiden valinnassa on otettava huomioon paikalliset olosuhteet. Kun kyse on kuivasta hiekkamaasta, jonka pintakerroksessa on erittäin vähän eloperäistä ainesta, puskutraktoreiden käyttöä voidaan ehkä pitää asianmukaisena, ja se saattaa tarjota nopean ratkaisun vaurioituneen alueen ennallistamiseen. Tietyillä alueilla on niiden erityisten eliömaantieteellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen ryhtyä nopeasti toimiin, jotta voitaisiin estää tuholaisten ja tautien leviäminen (jolla voisi olla kielteisiä vaikutuksia vahingoilta säästyneisiin tai suojeltuihin metsiin), vähentää metsäpaloriskiä ja ehkäistä aavikoitumista.

37

Metsäpalojen ehkäisytoimissa käytettäviä metsäteitä voidaan käyttää myös muihin tarkoituksiin. Ne ovat keskeisessä asemassa katastrofien jälkeisessä ennallistamisessa ja katastrofien kielteisten vaikutusten ehkäisyssä. Lisäksi teiden rakentaminen erikseen metsäpalojen ehkäisytoimia ja muita tarkoituksia varten johtaisi tehottomiin ja kalliisiin investointeihin.

Maaseudun kehittämissuunnitelmien puitteissa metsäpalojen ehkäisytoimissa rakennettuja metsäteitä käytettiin Slovakiassa tehokkaasti nopeisiin ennallistamistoimiin viimeaikaisten runsaasti puita kaataneiden myrskyjen jälkeen. Paremmat kuluyhteydet auttoivat pitämään lisäkatastrofien (metsäpalot tai tuholaisepidemiat) riskin mahdollisimman pienenä. Lisäksi maaperän häirintä voitiin kunnollisten teiden ansiosta minimoida, mikä säästi maaperän orgaanista ainesta ja hyödytti kasvistoa ja maaperän elämistää.

Metsien suojeluun tuulen ja lumen aiheuttamilta vahingoilta ei ole tehokkaita menetelmiä. Sen vuoksi toimet kohdistuvat etupäässä metsäpalojen ehkäisemiseen. Ehkäisytoimet eivät koskaan liity jo tapahtuneisiin abiottisiin vahinkoihin vaan niiden estämiseen. Tämän vuoksi metsäpalojen ehkäisytoimiin myönnetyn julkisen tuen osuutta ei voida suoraan yhdistää palojen aiheuttamiin vahinkoihin.

Ks. myös vastaus kohtaan 50.

38

Metsiin kohdistuvien riskien arviointia rahoitetaan EU:n ja jäsenvaltioiden varoista. Itävalta jakaa tietyn määrän EU:n varoja eri alueille (kiintiöiden perusteella). Loppuosa rahoitetaan kansallisista varoista.

Yhteinen vastaus kohtiin 39–41

Toimenpiteen 226 määrärahoista voidaan myöntää tukea kaikenlaisia metsiä koskeville toimille riippumatta siitä, ovatko metsät yksityisessä vai julkisessa omistuksessa. Vaikka julkisessa omistuksessa olevat metsät saivat ohjelmaa toteutettaessa enemmän tukea, tilanne tasoittuu, kun tarkastellaan tuetua hehtaarialaa. Andalusiaa koskevan vuoden 2013 edistymiskertomuksen mukaan 78 prosenttia tukea saaneesta metsäalasta oli yksityisomistuksessa.

Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden ja hallintoviranomaisten on voitava valita parhaat hankkeet sosioekonomiset ja maantieteelliset olosuhteensa huomioon ottaen. Niiden on myös perusteltava huomioon otettuja kustannuksia koskevien laskelmiensa asianmukaisuus.

Työvoimavaltaitten toimien tukeminen saattaa joutua maaston ominaisuuksista (vuoristo-olosuhteet, ympäristönäkökohdat jne.), ja asiaa olisikin tarkasteltava laajemmin osana maaseudun kehittämistä.

42

Komissio katsoo, että kulottaminen on erittäin riskialtis menetelmä maa-alueiden raivaukseen. Siihen sovelletaan tiukkoja hallinnollisia ehtoja, eikä se ole sosiaalisesti hyväksyttyä.

44

Komissio katsoo, että koska helleaalloja ja pitkiä kuivia kausia ("ensisijainen syy"), joita tietyin edellytyksin voidaan myös pitää luonnonkatastrofeina, on alkanut esiintyä yhä useammin ja ne ovat yhä ankarampia, joissakin ohjelmissa on otettu käyttöön toimia, joilla torjutaan "toissijaisia vahinkoja" (eli tuholaisia ja tauteja). Tarkoituksena on estää näiden leviäminen laajemmalle alueelle, sillä tästä voisi aiheutua vakavia ympäristöön liittyviä ja sosioekonomisia seurauksia. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että maaseudun kehittämistoimenpiteiden kautta tuetut toimet ovat edistäneet asianomaisen toimenpiteen ja vastaavien ohjelmien tavoitteen saavuttamista.

45

Komissio havaitsi, että Itävallalla oli ohjelmakauden aikana ongelmia toimenpiteiden 224 ja 225 toteutuksessa. Näiden toimenpiteiden toteutus ei onnistunut jatkuvasta kannustuksesta huolimatta. Tästä syystä Itävalta hyväksyi metsätalouden tuotokkyyn liittyviä hankkeita myös toimenpiteen 226 tuen piiriin.

46

Komissio katsoo metsien ja ilmaston vuorovaikutuksesta käytettävissä olevien tietojen perusteella, että metsien monipuolistaminen ja erilaisten puulajien lisääminen voi parantaa metsien kykyä kestää katastrofeja ja metsäpaloja ja voi myös edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista. Metsien monipuolistaminen olisi toteutettava ennen katastrofeja asiantuntijalausuntojen, metsiensuojelusuunnitelmien ja pitkän aikavälin metsä- tai ilmastonmuutosstrategioiden perusteella.

47

Koska hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) raportissa⁷ ennakoidaan äärimmäisten sääilmiöiden esiintymistiheyden ja voimakkuuden kasvavan, komissio pitää tätä toimenpidettä asianmukaisena, sillä se mahdollistaa nopean reagoinnin tuleviin katastrofeihin.

Pyökin varastoinnista voidaan todeta, että hyönteisten lisäksi myös erilaiset sienet voivat vahingoittaa puuta alentaen merkittävästi sen arvoa ja lisäten riskiä siitä, että tuholaiset ja taudit leviävät vahingoilta säästyneille metsäalueille. Tämä vaikuttaisi haitallisesti aiemmin terveisiin ekosysteemeihin.

Komissio aikoo tutkia tilintarkastustuomioistuimen mainitseman erityistapauksen.

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

Laatikko 3

Puutteet on korjattu. Akvitaniasa käytetään nyt satelliittikuvia tuhoalueiden kartoittamiseen. Asiantuntija tarkastaa kaikki vahingoittuneet metsäpalsat todentaakseen vahinkojen laajuuden ennen korvauksen hakemista. Tämän jälkeen valtionhallinnon yksiköt käsittelevät hakemukset ja suorittavat otantaan perustuvia paikalla tehtäviä tarkastuksia ennen korvauksen myöntämistä.

Slovakian viranomaiset myönsivät tehneensä hallinnollisen virheen ja ilmoittivat komissiolle, että kyseisiä sisäisiä menettelyjä on jo tarkistettu.

50

Metsäteitä voidaan käyttää moniin eri tarkoitukseen: alueelle pääsyn helpottamiseen metsäpalojen yhteydessä, kulkuyhteyksien varmistamiseen metsäpaloja ehkäisevien toimien yhteydessä sekä puun ja muiden metsätuotteiden korjuuseen metsistä.

Komissio katsoo, että metsäpalojen ehkäisyä varten rakennettuja metsäteitä voidaan käyttää myös muihin tarkoituksiin sillä edellytyksellä, että tämä muu käyttö ei vaikeuta niiden käyttöä alkuperäiseen tarkoitukseen.

Ks. myös vastaus kohtaan 51.

51

Metsäteiden käyttäminen taloudellisiin tarkoituksiin ei vaaranna niiden roolia metsäpalojen ehkäisemisessä. Harvennus ja biomassan poisto ovat tärkeä osa metsäpalojen ehkäisytoimia. Teitä käytetään myös puutavaran kuljetuksiin tarvittavien ennalta ehkäisevien toimien yhteydessä. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että näiden teiden monikäyttö lisää asianomaisen investoinnin kustannustehokkuutta.

52

Metsäteiden käyttäminen taloudellisiin tarkoituksiin ei saa vaarantaa mahdollisuuksia käyttää niitä metsätuhojen ehkäisy-tarkoituksiin.

53

Komissio katsoo, että koska metsät ja niiden eliömaantieteelliset, geologiset ja ekologiset olosuhteet ovat huomattavan erilaisia eri puolilla EU:ta, vähimmäisvaatimuksia koskevien kriteerien vahvistaminen EU:n tasolla voisi olla ongelmallista. Tällaiset vähimmäisvaatimukset olisi vahvistettava mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tasolla.

Lisäksi asianmukaisen metsäteiden verkoston rakentaminen edistää sekä metsien suojelua metsäpaloilta että metsävarojen kestävää taloudellista arvottamista monilla alueilla. Tämä on usein tarpeen, jotta sosioekonominen kiinnostus metsä-alueita kohtaan ei häviäisi kokonaan, sillä tämä saattaa johtaa näiden alueiden käytöstä luopumiseen ja viime kädessä myös palovaaran kasvuun.

54

Komissio katsoo, että metsätieverkon tiheys voi vaihdella paikallisista eliömaantieteellisistä ja geologisista olosuhteista riippuen. Metsätiet voivat lisäksi palvella useita alueita ja tiloja, ja ne saattavat joskus kulkea osittain alueilla, joilla tieverkon tiheys jo on asianmukainen. Komissio pyysi vuosia 2014–2020 koskevien maaseudun kehittämissuunnitelmien yhteydessä Slovakian viranomaisia sisällyttämään valintaperusteisiin myös alueen tieverkon tiheyden.

Laatikko 5

Tukimäärien muuttaminen ei ollut kiellettyä edellisellä ohjelmakaudella. Uudella ohjelmakaudella se ei kuitenkaan enää ole mahdollista.

Laatikko 5, esimerkki 2

Ks. vastaus kohtaan 57.

57

Työvoimavaltaisten toimien tukeminen saattaa johtua maaston ominaisuuksista (vuoristo-olosuhteet, ympäristönäkökohdat jne.), ja asiaa olisikin tarkasteltava laajemmin osana maaseudun kehittämistä. Ihmistyövoiman käyttö voi tarkoittaa ympäristöystävällisempiä menetelmiä ja johtaa merkittäviin sosioekonomisiin hyötyihin, mikä on sekin yksi maaseudun kehittämissuunnitelman tavoitteista.

Laatikko 6

Kustannukset voivat vaihdella erilaisten eliömaantieteellisten ja geologisten olosuhteiden ja muiden tekijöiden vuoksi. Koneiden käyttö saattaa myös jostain syystä olla mahdotonta tai sitten joudutaan ehkä turvautumaan kalliimpiin koneisiin esimerkiksi mäkisen tai vaikeapääsyisen maaston tai ympäristönormien vuoksi.

58

Komissio on kehottanut Slovakian viranomaisia sisällyttämään kustannusten kohtuullisuuden tarkistamisen vuosia 2014–2020 koskeviin maaseudun kehittämissuunnitelmiin.

60

Joillakin aloilla on vain rajallinen määrä palveluntarjoajia joitakin erityistehtäviä varten.

61

Komissio katsoo, että hallintoviranomaiset ovat vastuussa tuen tehokkuuden varmistamisesta hanketasolla.

Nollavaikutusta sinänsä olisi pyrittävä välttämään varmistamalla, että investointi toteutetaan vasta sen jälkeen, kun tukihakemus tai tuen myöntämistä koskeva päätös on tehty. Muutoin nollavaikutuksen arviointi voi muodostua varsin subjektiiviseksi ja johtaa hakijoiden eriarvoiseen kohteluun.

62

Kaudella 2014–2020 tukikelpoisia ovat investointihankkeiden osalta asetuksen (EU) N:o 1305/2013 60 artiklan 2 kohdan mukaisesti vain menot, jotka ovat aiheutuneet sen jälkeen, kun edunsaaja on toimitanut hakemuksensa. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa tätä varten jopa myöhemmän ajankohdan, esimerkiksi päivän, jona tukipäätös tehdään.

63

Komissio katsoo, että tuensaajan vastausta olisi tutkittava tarkemmin sen selvittämiseksi, millä edellytyksillä ja kuinka tehokkaasti tällainen sijoitus olisi tehty ja olisiko alkuperäistä tavoitetta voitu saavuttaa lainkaan ilman toimenpiteen puitteissa myönnettyä tukea.

64

Tukioikeuksien aktivoinnissa huomioon otettava ”tukikelpoinen hehtaari” voi tietyissä rajoissa sisältää joitakin puita tai pensaita.

Näiden puiden tai pensaiden liiallisen kasvun rajoittaminen voi vähentää metsäpalojen riskiä viljelylohkolla ja sitä ympäröivillä metsäalueilla.

Yhteinen vastaus kohtiin 65–67

Komissio katsoo, että koska metsien luonnolliset prosessit ovat monimutkaisia ja tiettyjen toimien mitattavissa olevat vaikutukset saattavat tulla esiin vasta useiden vuosien tai vuosikymmenten päästä, metsätuhoja ehkäiseviä toimenpiteitä olisi tarkasteltava pitkällä aikavälillä ja laajemmin osana maaseudun kehittämistä. Jäsenvaltioiden metsäinventaarit, jotka voitaisiin laatia uudelleen 10–20 vuoden kuluttua, ja muut metsien seurantaohjelmat voivat tarjota tietoja näistä muutoksista. Metsätoimenpiteiden suunnittelu ja täytäntöönpano perustuu tietoihin ja kokemuksiin, jotka on saatu pitkältä aikaväliltä, 100–150 vuoden ajalta, jäsenvaltioiden metsätalouden tutkimuslaitosten ja yliopistojen hallinnoimista metsänhoitomalleista.

68

Vuosien 2007–2013 yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä vahvistettiin oikeasuhteisuuden varmistamiseksi joukko yhteisiä tuotosindikaattoreita, joilla varmistetaan tietojen kokoaminen ja vertaileminen eri maaseudun kehittämisohjelmien välillä ja jotka on suunniteltu toimimaan suurimmassa osassa tapauksia. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa ottaa käyttöön lisää indikaattoreita erityistapauksia varten.

Ennalta ehkäisevien toimien ”tuettu alue” -indikaattori sisältyy vuosien 2014–2020 yhteiseen seuranta- ja arviointijärjestelmään. Tällä korjataan vuosien 2007–2013 yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä havaittu puute.

69

Huomautukset osoittavat, että toimien monimutkaisuuden ja niiden välisten ristikykentöjen vuoksi tulosindikaattoreita ei monissa tapauksissa ole mielekästä erotella liian yksityiskohtaisesti. Tästä syystä komissio on kauden 2014–2020 seuranta- ja arviointikehyksen yhteydessä päättänyt, että tuloksia arvioidaan kohdealojen tasolla.

70

Tämä indikaattori on yksi arviointijärjestelmän osatekijöistä. Uutta arviointijärjestelmää olisi tarkasteltava kokonaisuutena.

71

Komissio on myöntänyt, että maaseudun kehittämisohjelmiin liittyvät väliarvioinnit tuottivat vain vähän lisäarvoa. Niinpä väliarvioinnin laatimista koskeva vaatimus on poistettu ohjelmakauden 2014–2020 osalta.

72

Ks. vastaukset kohtiin 69 ja 71.

73

Vaikka metsäpaloissa tuhoutuneiden alueiden keskipinta-ala EU:ssa ei ole kasvussa, palovahingot keskittyvät vuosittain usein vain muutamaiin maihin. Nämä maat vaihtelevat vuodesta toiseen (esimerkiksi vuonna 2003 Portugali ja Espanja, vuonna 2005 Portugali, vuonna 2007 Italia ja Kreikka, vuonna 2012 Espanja jne.). Kuuma ja kuiva sää yhdessä voimakkaiden tuulten kanssa saattavat joi-nakin vuosina aiheuttaa erittäin suuren palovaaran tietyillä alueilla. Joissakin Välimeren alueen maissa tai muualla Euroopassa voi siksi tiettyinä vuosina olla runsaasti metsäpaloja, jotka johtuvat vallitsevista sääolosuhteista.

Tutkittujen aikasarjojen kehityssunnissa jäsenvaltioiden tasolla havaitut erot johtuvat usein tietyinä vuonna vallinneista äärimmäisistä palovaaraolosuhteista. Tämä käy selvästi ilmi, kun tietoja analysoidaan vuositasolla meteorologisten palovaaraindikaattoreiden perusteella⁸.

74

Komissio katsoo, että ennalta ehkäisevien toimenpiteiden luonteesta on runsaasti kokemusta. Saatavilla on myös tietoja niiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta ohjelma-alueita kohti. EU:n varoista on tuettu useita metsätuhoja ehkäiseviin toimiin liittyviä hankkeita ja ohjelmia, ja viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana on toteutettu useita selvityksiä ja tutkimushankkeita.

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

Johtopäätökset ja suositukset**76**

Komissio katsoo, että metsätuhoja ehkäisevät toimenpiteet ovat yleisesti ottaen edistäneet maaseudun kehittämisohjelmien tavoitteiden saavuttamista. Konkreettisia tuloksia on saavutettu ja metsäpalojen määrä on vähentynyt. Lisäksi saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää kaudella 2014–2020, erityisesti siltä osin kuin on kyse toimenpiteen soveltamisalasta ja paremmasta ohjeistuksesta.

78

Maaseudun kehittämisasetuksessa⁹ säädetään, että metsäpaloja ehkäisevien toimien olisi katettava alueet, jotka jäsenvaltiot ovat luokitelleet metsien-suojelusuunnitelmissaan suuren tai keskisuuren metsäpaloriskin alueiksi. Nämä metsiensuojelusuunnitelmat ja jäsenvaltioiden kansalliset tai alemman hallintotason metsäohjelmat tai vastaavat välineet tarjosivat asianmukaisen perustan kohdentamiselle ja tärkeysjärjestyksen määrittämiselle toimien valintavaiheessa.

Komissio analysoi metsätalouden tilannetta, myös metsätuhojen ennaltaehkäisyyn ja seurantaan liittyviä näkökohtia, vuonna 2005 laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on EU:n metsästrategian täytäntöönpanoa koskevan tiedonannon liitteenä. Maaseudun kehittämisasetuksen mukaan metsätoimenpiteiden olisi edistettävä yhteisön metsästrategian täytäntöönpanoa. Metsästrategia kattaa kestävänsä metsätalouden taloudelliset, ympäristöä koskevat ja yhteiskunnalliset näkökohdat.

⁹ Neuvoston asetukset (EY) N:o 1698/2005.

Komissio analysoi metsätalouden tilannetta uutta ohjelmakautta varten vuonna 2013 laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on liitetty komission Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle antamaan tiedonantoon "Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta"¹⁰.

Suositus 1, Jäsenvaltioiden olisi -kohdan toinen luettelukohta

Komissio katsoo, että Natura 2000 -metsät ovat ympäristöarvoiltaan merkittäviä ja tuottavat monenlaisia tärkeitä ekosysteemipalveluja. Lisäksi monia Natura 2000 -säännöksiä sovelletaan kaikkiin metsiin EU:ssa, sekä Natura 2000 -alueilla sijaitseviinkin että muihin, joten tässä suhteessa myös Natura 2000 -alueisiin kuulumattomilla metsillä on suuri merkitys.

Suositus 1, Komission olisi -kohdan ensimmäinen luettelukohta

Komissio on panemassa tätä suositusta täytäntöön.

Ennalta ehkäisevien toimien asianmukaista kuvaamista edellytetään vuosia 2014–2020 koskevia maaseudun kehittämissuunnitelmia koskevan strategian tarveanalyysiosiossa ja joissakin tapauksissa myös kumppanuussopimuksissa.

Komissio tutkii toimitetut maaseudun kehittämissuunnitelmat ja tarkistaa toimenpidelogiikan ja ennalta ehkäisevien toimien tarpeen ohjelmien hyväksymisvaiheessa. Komissio myös edellyttää, että ennalta ehkäisevät toimet perustuvat kyseisen alueen suojelusuunnitelmaan.

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

Suositus 1, Komission olisi -kohdan toinen luettelukohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio tarkastelee tilannetta yhdessä toimivaltisten kansallisten viranomaisten kanssa selvittääkseen, minkä tasoisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa niiden yhteisten peruskriteereiden osalta, joiden avulla erotellaan toisistaan alhaisen, keskisuuren ja suuren metsäpaloriskin metsäalueet.

79

Metsätiet (tai muut investoinnit), jotka on rakennettu ensisijaisesti metsäpalojen ennaltaehkäisyä varten, ovat osa kestävän metsätalouden käytäntöjä, ja niitä voidaan käyttää myös muiden riskien varalta toteutettaviin ehkäiseviin toimiin sekä ennallistamis- ja kunnostustöihin, virkistystarkoituksiin tai taloudellisiin tarkoituksiin. Asianmukaisen metsäteiden verkoston rakentaminen edistää sekä metsien suojelua metsäpaloilta että metsävarojen kestävää taloudellista arvottamista monilla alueilla. Usein näitä toimia tarvitaan, jotta sosioekonomisen kiinnostuksen metsäalueita kohtaan ei häviäisi kokonaan, sillä tämä saattaa johtaa näiden alueiden käytöstä luopumiseen ja viime kädessä palovaaran kasvuun.

Uutta ohjelmakautta varten on laadittu ohjeita, joiden tarkoituksena on varmistaa toimenpiteiden asianmukainen soveltaminen jäsenvaltioissa ja eri alueilla. Lisäksi jäsenvaltioiden/alueiden on eriteltävä tarpeensa ja syynsä selkeämmin, jos ne haluavat tihentää tieverkkojaan.

Suositus 2, Jäsenvaltioiden olisi -kohdan ensimmäinen luettelukohta

Komissio toteaa, että uuteen maaseudun kehittämistä koskevaan asetukseen sisältyy tarkistettu metsien suojelua ja ennallistamista koskeva toimenpide. Tästä uudesta toimenpiteestä voidaan tukea metsäpaloista, luonnonkatastrofeista ja muista katastrofeista metsille aiheutuvien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen ja korjaamiseen liittyviä toimia. Lisäksi siitä voidaan tukea kasvituholaisiin ja -tauteihin liittyviä ennalta ehkäiseviä toimia edellyttäen, että katastrofiriskin tueksi on esitetty tieteellistä näyttöä ja että tieteelliset julkiset organisaatiot ovat tunnustaneet sen.

Suositus 2, Jäsenvaltioiden olisi -kohdan kolmas luettelukohta

Komissio katsoo, että tuettujen toimien osalta on jo käytössä tiettyjä ympäristöä suojaavia järjestelyjä. Esimerkiksi Natura 2000 -alueisiin liittyvä suojelu-järjestelmä, josta säädetään luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa, takaa sen, että kyseisillä alueilla toteutetaan toimenpiteitä niiden merkittävän heikentymisen estämiseksi. Muilla alueilla kielteisiä ympäristövaikutuksia voidaan estää ympäristövaikutusten arvioinneilla. Lisäksi voitaisiin edellytyksenä EU:n osarahoitukselle vaatia, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toimittavat todistuksen ympäristön kannalta hyvien käytäntöjen tai kestävä metsätalouden periaatteiden noudattamisesta kaikkien sellaisten toimien osalta, joiden rahoitukseen EU:n on tarkoitus osallistua.

Uudella ohjelmakaudella on tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota tuensaajien ympäristönsuojelun tasoon, kun eri toimenpiteitä pannaan täytäntöön.

Suositus 2, Komission olisi -kohdan ensimmäinen luettelukohta

Komissio on panemassa tätä suositusta täytäntöön.

Komissio suorittaa jäsenvaltioissa sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia varmistaakseen, että menot ovat sääntöjen mukaisia. Jos tarkastuksessa havaitaan puutteita, tehdään rahoitusoikaisuja.

Tarkastettavat toimenpiteet ja maksajavirastot valitaan riskianalyysin perusteella. Taloudellinen merkitys on olennainen tekijä riskialttiutta määrittäessä. Tämän vuoksi niiden tarkastettavien osa-alueiden, joilla menot ovat suuret, katsotaan muita todennäköisemmin olevan hyvin riskialttiita, joten niitä tarkastetaan enemmän. Toimenpide 226 on ollut tarkastuksen kohteena vuonna 2014, ja se tarkastetaan myös vuonna 2015.

Suositus 2, Komission olisi -kohdan toinen luettelukohta

Komissio on panemassa tätä suositusta täytäntöön maaseudun kehittämissuunnitelmia koskevan oikeudellisen kehyksen ja siihen liittyvien lisäohjeiden kautta.

Uusi toimenpide kattaa riskejä ja vahinkoja aiempaa laajemmin. Toimenpideselvitys sisältää kaudella 2014–2020 yksityiskohtaisia vaatimuksia ja selvityksiä, joten jäsenvaltiot voivat hyödyntää sitä toimenpiteen asianmukaisessa suunnittelussa.

Jäsenvaltioille/alueille on korostettu sitä, että jos toimien tarkoituksesta on epäselvyyttä, tarjolla on muita toimenpiteitä, joiden erityistavoitteena on metsien taloudellisen arvon lisääminen.

80

Yhteistyössä tapahtuvassa hallinnoinnissa komissio hyväksyy kansalliset tai alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat, mutta jäsenvaltiot ja niiden hallintoviranomaiset ovat vastuussa tuen täytäntöönpanosta ja sen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamisesta.

Se, että on valittu manuaalinen työ koneiden käytön sijasta, saattaa joskus johtua maaston ominaisuuksista (vuoristo-olosuhteet, ympäristönäkökohdat jne.), ja asiaa olisikin tarkasteltava laajemmin osana maaseudun kehittämistä.

Suositus 3, Jäsenvaltioiden olisi -kohdan ensimmäinen luettelukohta

Komissio katsoo, että kun ohjelmissa sovelletaan standardikustannuksia, jäsenvaltioiden/alueiden on varmistettava, että tähän liittyvät laskelmat ovat asianmukaisia ja paikkansapitäviä ja että ne on laadittu ennakolta oikeudenmukaisella, tasapuolisella ja todennettavissa olevalla tavalla. Olisi nimettävä riippumaton elin, joka laatii kaikkia standardikustannuksia koskevat laskelmat tai vahvistaa niiden asianmukaisuuden.

Suositus 3, Jäsenvaltioiden olisi -kohdan toinen luettelukohta

Maaseudun kehittämisen alaan liittyvistä tarkastuksista ja seuraamuksista ollaan parhaillaan laatimassa ohjeita, ja niistä on keskusteltu myös jäsenvaltioiden kanssa. Näiden ohjeiden liitteessä I on tarkistuslista, jonka avulla jäsenvaltiot voivat arvioida kustannusten kohtuullisuutta.

81

Seurannan ja arvioinnin kustannuksia ja mahdollisia hyötyjä on punnittava huolellisesti. Koska kyse on ennalta ehkäisevistä toimista, syysuhdeketjun määrittäminen on vaikeaa. Lisäksi yksittäisten metsätaloustoimien vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta useamman vuoden tai jopa vuosikymmenten päästä.

Kauden 2014–2020 osalta on toteutettu parannuksia. Yhteisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä on esimerkiksi tarkoitus kerätä tietoa uutta ennalta ehkäisevien toimien "tuettu alue" -indikaattoria varten. Vuonna 2019 on lisäksi tarkoitus ottaa käyttöön syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus hyödyllisten arviointitulosten saamiseksi. Kyseisessä kertomuksessa arvioidaan maaseudun kehittämisohjelmaa ja esitetään ensimmäisiä tuloksia sen tehokkuudesta.

Suositus 4, Komission olisi -kohta

Komissio hyväksyy suosituksen.

Joitakin mukautuksia on jo tehty: vuosien 2014–2020 yhteisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä on esimerkiksi tarkoitus kerätä tietoa ennalta ehkäisevien toimien "tuettu alue" -indikaattoria varten. Tällä korjataan vuosien 2007–2013 yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä havaittu puute.

Vuonna 2019 otetaan käyttöön syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus hyödyllisten arviointitulosten saamiseksi aikaisemmin. Siinä arvioidaan ohjelman tuloksia ja mahdollisuuksien mukaan myös vaikutuksia.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) annettiin ohjelmakaudella 2007–2013 tukea luonnonkatastrofien ja metsäpalojen vahingoittamien metsien metsätalouden tuottokyvyn palauttamiseen ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöönottoon.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastuksensa perusteella, että tukea ei hallinnoitu riittävän hyvin eivätkä komissio ja jäsenvaltiot kykene osoittamaan, että tavoitellut tulokset saavutettiin kustannustehokkaalla tavalla.

Ennalta ehkäiseviä toimia ei kohdennettu riittävän hyvin. Tarkastuksessa havaittiin toimia, jotka eivät edistäneet toimenpiteen tavoitteiden saavuttamista. Rahoitettujen toimien kustannustehokkuutta ei varmistettu riittävän hyvin. Lisäksi todettiin, että komissio ja jäsenvaltiot eivät kyenneet käytössä olleiden seurantavälineiden avulla arvioimaan riittävän hyvin toimenpiteen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto