

Tematsko izvješće

**Upravlja li se dobro
potporom EU-a za
sprječavanje štete
i obnavljanje šuma
nakon štete od požara
i elementarnih nepogoda?**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

ISBN 978-92-872-1586-4
doi:10.2865/735787

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Upravlja li se dobro potporom EU-a za sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda?**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

Odlomak

Kratice i pojmovnik

I – IX **Sažetak**

1 – 16 **Uvod**

1 – 2 **Zaštitno djelovanje šuma**

3 – 7 **Požari i elementarne nepogode**

4 – 5 **Požari**

6 – 7 **Ostale vrste nepogoda**

8 – 10 **Politika ruralnog razvoja: ključni instrument za zaštitu šuma EU-a**

11 – 16 **Potpora ruralnom razvoju za obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji (mjera 226.)**

17 – 20 **Revizijski opseg i pristup**

21 – 74 **Opažanja**

21 – 42 **Dio I. – Preventivne radnje nisu bile dovoljno usmjerene**

22 – 29 **Pri odobravanju PRR-ova Komisija nije imala potpuni pregled potreba**

30 – 35 **Nedostatci u postupku odabira na razini država članica**

36 – 42 **Financiranje nije bilo usklađeno s utvrđenim rizicima i potrebama**

43 – 54 **Dio II. – Otkrivene su pojedine radnje koje nisu bile primjerene za postizanje ciljeva mjere 226.**

43 **Radnje obuhvaćene revizijom samim svojim karakterom općenito su doprinijele ciljevima mjere 226., ali...**

44 – 47 **...potpora je dodijeljena i za neke radnje u području šumarstva koje nisu povezane s elementarnim nepogodama**

48 – 49 **Nije bilo moguće provjeriti ključne uvjete prihvatljivosti za određene vrste provedenih aktivnosti**

50 – 52 **Postoje slučajevi dodjeljivanja potpore za šumske ceste u kojima nije dokazana konkretna korist za sprječavanje požara...**

53 – 54 **...a koji bi mogli imati nepovoljne sporedne učinke na okoliš ako se prikladno ne razmotre lokalni uvjeti**

- 55 – 64 **Dio III. – Isplativost financiranih radnji nije bila prikladno osigurana**
- 55 – 60 **Opravdanost troškova nije bila dokazana u svim slučajevima**
- 61 – 64 **Primjeri situacija koje predstavljaju rizik od prekomjerne potpore javnim sredstvima**
- 65 – 74 **Dio IV. – Alati za praćenje ne omogućavaju Komisiji i državama članicama prikladnu procjenu učinkovitosti i djelotvornosti mjere**
- 66 – 67 **Raspoloživi alati za praćenje**
- 68 – 70 **Nedovoljni pokazatelji za mjerenje ostvarenja ciljeva**
- 71 – 72 **Ograničena korisnost srednjoročnih evaluacija**
- 73 – 74 **Djelotvornost preventivnih radnji nije prikladno izmjerena**

- 75 – 81 **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — Raspodjela financijskih sredstava za mjeru 226.

Prilog II. — Popis pregledanih aktivnosti

Odgovori Komisije

Aktivnost: projekt koji je odabran na temelju kriterija i koji provodi korisnik, uključujući niz radnji povezanih s ciljevima potpore.

EFFIS: Europski informacijski sustav za šumske požare. Baza podataka koju je uspostavila Komisija i koja sadržava važne informacije za praćenje pojave i učinka šumskih požara na razini EU-a. Podatci iz tog sustava služe za sastavljanje godišnjeg izvješća o šumskim požarima u Europi i susjednim zemljama.

Elementarna nepogoda: prirodna pojava biotičke ili abiotičke naravi koja dovodi do znatnih poremećaja u šumskim strukturama, uzrokujući s vremenom znatnu štetu u okolišu i gospodarstvu.

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. EPFRR je glavni financijski instrument politike ruralnog razvoja. EPFRR je, baš kao i EFJP (Europski fond za jamstva u poljoprivredi), jedan od dva financijska instrumenta zajedničke poljoprivredne politike (ZPP-a).

EU: Europska unija

Mjera: osnovna jedinica za upravljanje programima koja se sastoji od niza sličnih aktivnosti koje se financiraju jasno utvrđenim proračunskim sredstvima.

Mjera 226.: Potpora EPFRR-a za obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji¹.

Os: koherentna skupina mjera s posebnim ciljevima koja pridonosi jednom ili većem broju općih ciljeva potpore ruralnom razvoju. U razdoblju od 2007. do 2013. godine, mjera 226. bila je dijelom osi 2., čiji je cilj poboljšanje okoliša i krajobraza.

Ostala šumovita područja: zemljišta površine veće od 0,5 hektara koja nisu klasificirana kao šume s krošnjama koje pokrivaju 5 do 10 posto površine, ili zemljišta kod kojih je više od 10 % površine obraslo grmljem, šibljem i drvećem. Ovaj pojam ne uključuje zemljišta koja se u prvom redu koriste kao poljoprivredna ili urbana zemljišta.

1 Članak 48. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potpori ruralnom razvoju iz EPFRR-a (SL L 277, 21.10.2005., str. 1.).

Potreba: prilika ili poteškoća koja se odnosi na relevantne zainteresirane skupine ili regije i koja se nastoji obuhvatiti javnom intervencijom.

PRR: program ruralnog razvoja. Dokument koji je pripremila određena država članica ili regija i koji je Komisija odobrila za planiranje provedbe politike ruralnog razvoja.

Šuma: zemljište površine veće od 0,5 hektara obraslo drvećem višim od 5 metara i s krošnjama koje prekrivaju više od 10 % površine ili drvećem koje može doseći te vrijednosti *in situ*. Ovaj pojam ne uključuje zemljišta koje se u prvom redu koriste kao poljoprivredna ili urbana zemljišta².

ZPP: zajednička poljoprivredna politika

2 Članak 30. Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 368, 23.12.2006., str. 15.).

I Europskim šumama prijete opasnost od požara, uglavnom zbog namjernog ili nemarnog ljudskog djelovanja i elementarnih nepogoda, uključujući abiotičke (npr. olujna nevremena, suše, poplave, snježne lavine itd.) i biotičke katastrofe (štetočine i bolesti).

II Sud je ispitao je li se dobro upravljalo potporom EPFRR-a za obnavljanje šumskog potencijala u šumama oštećenim elementarnim nepogodama i požarima te za uvođenje preventivnih radnji („mjera 226.”) te jesu li njome na isplativ način ostvareni željeni rezultati. Ta je mjera tijekom programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine bila dostupna u okviru osi 2. koja je bila usmjerena na održivu uporabu šumskog zemljišta kao način poboljšanja okoliša i krajobraza u EU-u. Na kraju 2012. godine, ukupna sredstva EPFRR-a predviđena programom za potporu mjeri 226. za razdoblje od 2007. do 2013. godine iznosila su 1,55 milijardi eura.

III Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćene su Komisija i odabrane države članice (Austrija, Francuska (Akvitanija), Italiji (Bazilikata), Španjolska (Andaluzija) i Slovačka). Na te države članice otpada više od 85 % ukupnih prijavljenih rashoda od 31. prosinca 2012. Većina potpore (80 %) bila je namijenjena preventivnim radnjama, i to uglavnom protiv požara.

IV Sud je zaključio da se potporom nije dovoljno dobro upravljalo te da Komisija i države članice ne mogu dokazati da su željeni rezultati ostvareni na isplativ način.

V Preventivne radnje nisu bile dovoljno usmjerene. Sud je primijetio da, iako je mjera 226. usmjerena na šume kojima prijete srednji i visoki rizik od požara, u EU-u nema zajedničke definicije ili kriterija na temelju kojih bi se utvrdilo koje su to šume. U postupcima odabira u državama članicama postojali su različiti nedostaci: nije bilo dovoljno jasnih kriterija odabira ni djelotvorne evaluacije predloženih radnji te su neka područja rizika bila zanemarena. U fazi odabira, ciljevima zaštite okoliša nije dana dovoljna prednost, a u fazi provedbe ponekad ih se previdjelo.

VI Revizijom su otkrivene pojedine radnje koje nisu bile primjerene za postizanje ciljeva mjere 226. Iako su brojne pregledane sufinancirane radnje samim svojim karakterom (protupožarni prosjeci, prorjeđivanje, krčenje itd.) općenito doprinjele ciljevima potpore, Sud je otkrio slučajeve koji nisu bili povezani s elementarnim nepogodama ili požarima, nego s drugim ciljevima u vezi s gospodarstvom ili zaštitom okoliša. Za pojedine vrste provedenih aktivnosti nije bilo moguće provjeriti ključne uvjete prihvatljivosti zbog nedostatka dokumentacije. Sud je otkrio i slučajeve uporabe šumskih cesta u svrhu gospodarskog iskorištavanja šuma u kojima nije dokazana posebna korist za sprječavanje požara. Vrlo gusta mreža izgrađenih cesta mogla bi također negativno utjecati na okoliš.

VII Isplativost financiranih radnji nije bila prikladno osigurana. Sud je otkrio slučajeve u kojima se iznos gornje granice javne potpore često mijenjao bez obrazloženja, u kojima su standardni troškovi u određenoj regiji bili znatno viši nego u nekoj drugoj regiji za slične radnje i u kojima se prioritet davao fizičkom radu umjesto strojevima, što je uzrokovalo veće troškove. Otkriveni su i primjeri koji su predstavljali rizik od prekomjerne javne potpore, i to u slučajevima odabira već dovršenih projekata u kojima su korisnici i sami mogli financirati aktivnosti ili u kojima je potpora uložena u poljoprivredne parcele.

VIII

Naposlijetku, postojećim alatima za praćenje Komisiji i državama članicama nije omogućeno da prikladno procijene učinkovitost i djelotvornost mjere. Naime, pokazatelji uspješnosti utvrđeni zajedničkim okvirom praćenja i evaluacije bili su nedostatni, a raspoložive evaluacije bile su od ograničene koristi. Nije bilo moguće izvesti zaključke o djelotvornosti preventivnih radnji jer se ona nije mjerila. Utvrđeni nedostaci vjerojatno će biti prisutni i u razdoblju od 2014. do 2020. godine jer se predloženim novim alatima za praćenje nije poboljšao okvir za praćenje za tu vrstu potpore.

IX

S obzirom na gornje zaključke i uzimajući u obzir da se potpora obuhvaćena revizijom nastavila pružati i tijekom programskog razdoblja od 2014. do 2020. godine, Sud preporučuje sljedeće:

— države članice trebale bi:

- (a) odabirati preventivne radnje na osnovi jasnih kriterija usklađenih s potrebama i nakon temeljitog i dokumentiranog postupka evaluacije;
 - (b) poboljšati učinak potpore na zaštitu okoliša određivanjem prioriteta radnji u onim šumama koje su najvrjednije za okoliš poput šumskih područja u okviru mreže Natura 2000.;
 - (c) osigurati da se potpora dodjeljuje samo radnjama povezanim s elementarnim nepogodama ili požarima;
 - (d) uspostaviti sustav kontrole kojim se može osigurati djelotvorna provjera usklađenosti s uvjetima pod kojima se potpora dodjeljuje i čuvanje odgovarajućih dokumenata ili informacija;
 - (e) posvetiti veću pozornost aspektima zaštite okoliša povezanim s radnjama kojima se dodjeljuje potpora, posebice uspostavljanjem odgovarajućih zaštitnih mjera za sprječavanje nepovoljnih utjecaja na okoliš;
 - (f) osigurati da su standardni troškovi za radnje kojima se dodjeljuje potpora razumni;
 - (g) opravdavati gornje granice potpore, i svih mogućih izmjena, na osnovi troškova koje korisnici obično imaju;
 - (h) tražiti od korisnika da jasno dokažu potrebu za potporom u okviru mjere 226.;
 - (i) izvješćivati o učincima provedenih radnji u pogledu smanjenja broja požara i/ili elementarnih nepogoda te pogođenih područja,
- Komisija bi trebala:
- (a) tijekom postupka odobravanja programa ruralnog razvoja država članica za razdoblje od 2014. do 2020. godine provjeriti da su potrebe za preventivnim radnjama u šumskim područjima za koja je predviđena javna potpora opisane i opravdane na prikladan način;
 - (b) utvrditi osnovne zajedničke kriterije za razlikovanje šumskih područja koja treba klasificirati po tome prijeti li im niski, srednji ili visoki rizik od požara;
 - (c) provjeriti da su države članice uspostavile odgovarajući sustav kontrole;
 - (d) pojasniti uvjete za radnje koje trebaju dobiti potporu u okviru mjere 226. kako bi se osiguralo da se tim radnjama znatno doprinosi sprječavanju požara i elementarnih nepogoda, posebice kad su dijelom profitabilne gospodarske aktivnosti i kao takve bi se mogle financirati i u okviru osi 1.;
 - (e) poboljšati vlastito praćenje mjere kako bi se osiguralo da je države članice provode u skladu s postavljenim posebnim ciljevima.

Zaštitno djelovanje šuma

01

Ukupna površina šuma i ostalih šumovitih područja u EU-u iznosi oko 180 milijuna hektara, što je približno 42,4 % ukupne površine zemljišta u EU-u i više od površine zemljišta koje se koristi u poljoprivredne svrhe (oko 174 milijuna hektara)³. Šume djeluju na različite načine koji služe potrebama gospodarstva, društva i okoliša. Društveno-gospodarska važnost šuma velika je: proizvodnja i prerada drva doprinose ruralnom razvoju i osiguravaju milijune radnih mjesta, često u malim i srednjim ruralnim poduzećima⁴.

02

Već nekoliko desetljeća ekološko djelovanje šuma privlači sve veću pozornost, uglavnom u vezi sa zaštitom biološke raznolikosti i, u novije vrijeme, u kontekstu klimatskih promjena. Šume imaju važno zaštitno djelovanje⁵:

- (a) *Šume štite naselja i infrastrukturu.* U mnogim planinskim područjima u Europi ne bi se moglo stanovati da nema šuma koje čuvaju ceste, željeznice, obradive površine pa čak i cijela naselja od oštećenja ili uništenja koje uzrokuju klizišta, blatne bujice, odroni kamenja i snježne lavine.
- (b) *Šume štite tlo.* Šumska područja imaju važnu ulogu u očuvanju krajolika i plodnosti tla. Šume sprječavaju eroziju tla i dezertifikaciju, posebice u planinskim i polusušnim područjima, i to uglavnom ograničavanjem otjecanja vode i smanjivanjem brzine vjetra.
- (c) *Šume reguliraju zalihe slatke vode.* Šume imaju važnu ulogu u skladištenju, pročišćavanju i ispuštanju vode u površinske i podzemne vodonosnike. Njihova uloga u pročišćavanju obuhvaća razlaganje ili apsorpciju većine tvari iz kiše koje onečišćuju zrak.
- (d) *Šume čuvaju biološku raznolikost.* Šume su ključna sastavnica europske prirode i dom najvećem broju kraljevnjaka na cijelom kontinentu. Na tisuće vrsta kukaca i beskraljevnjaka kao i brojne biljke žive samo u šumskim staništima.
- (e) *Šume kao spremnici ugljika.* Šume su bitna karika u ugljikovom ciklusu na Zemlji zbog svoje sposobnosti uklanjanja CO₂ iz atmosfere i njegovog pohranjivanja u vlastitoj biomasi i tlu.

- 3 „Statistički podatci za poljoprivredu, šumarstvo i ribarstvo”, Eurostat Pocketbooks, 2013. Osim ako nije drukčije navedeno, pojam „šuma” u ovom tematskom izvješću obuhvaća i ostala šumovita područja.
- 4 COM(2013) 659 završna verzija od 20. rujna 2013. „Nova strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama”.
- 5 COM(2010) 66 završna verzija od 1. ožujka 2010. „Green Paper on Forest Protection and Information in the EU: Preparing Forests for Climate Change” (hrv. Zelena knjiga o zaštiti šuma i o informacijama u EU-u: priprema šuma za klimatske promjene).

Požari i elementarne nepogode

03

Europskim šumama prijete opasnost od požara, uglavnom zbog namjernog ili nemarnog ljudskog djelovanja i elementarnih nepogoda, uključujući abiotičke (npr. olujna nevremena, suše, poplave, snježne lavine itd.) i biotičke katastrofe (štetočine i bolesti).

Požari

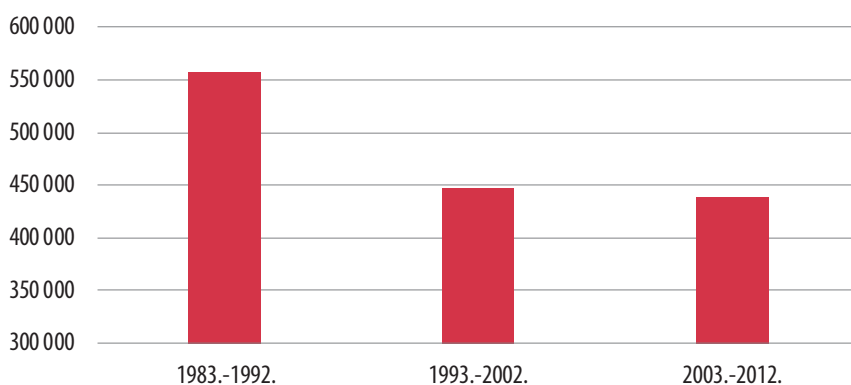
04

U razdoblju od 1983. do 2012. godine u EU-u je godišnje prosječno opožareno 480 000 ha⁶ šumskih područja. U razdoblju od 1983. do 1992. godine prosječna opožarena površina bila je znatno veća nego u narednim desetljećima, tijekom kojih je poboljšanje sredstava za borbu protiv šumskih požara u državama članicama imalo važnu ulogu (vidjeti **grafikon 1.**)⁷.

- 6 Statistički podatci EFFIS-a o opožarenim područjima za razdoblje od 1980. do 2012. godine. Prosječna vrijednost temelji se na informacijama iz 20 država članica EU-a. Nema raspoloživih informacija za Belgiju, Dansku, Irsku, Luksemburg, Maltu, Nizozemsku i Ujedinjenu Kraljevinu.
- 7 Zajedničko izvješće Zajedničkog istraživačkog centra i Glavne uprave za okoliš: „Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012” (hrv. Šumski požari u Europi, Bliskom istoku i sjevernoj Africi u 2012. godini). Dostavljenim statističkim podacima obuhvaćeno je 19 država članica. Podaci se odnose na razdoblje od 1980. do 2012. godine za države članice na jugu (Grčka, Španjolska, Francuska, Italija i Portugal). Za sve ostale (Bugarska, Češka Republika, Njemačka, Estonija, Cipar, Latvija, Mađarska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Finska i Švedska), podatci su dostavljeni za razdoblje od 1990. do 2012. godine.

Grafikon 1.

Prosječna opožarena površina (ha) za svaku godinu u razdoblju od 1983. do 2012.



Izvor: Zajedničko izvješće Zajedničkog istraživačkog centra i Glavne uprave za okoliš: „Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012” (hrv. Šumski požari u Europi, Bliskom istoku i sjevernoj Africi u 2012. godini).

05

Više od 95 % tih požara uzrokuje čovjek, bilo namjerno ili nemarom (primjerice, požari povezani s radovima u poljoprivredi poput spaljivanja slame ili grmlja, spaljivanja šumskog otpada ili obnove pašnjaka, ili požari povezani s cigaretama). Oko 85 % ukupne površine opožarene u šumskim požarima nalazi se u području Sredozemlja i Portugalu. Ne tako davni šumski požari 2003. i 2005. godine u Portugalu, 2007. godine u Grčkoj i 2006. godine u Španjolskoj za sobom su ostavili velike opožarene površine. Šume koje su u njima ozbiljno oštećene su s velikim izazovom da se oporave i vrate u stanje u kojem su bile prije požara, posebice u pogledu biološke raznolikosti. Utjecaj šumskih požara na okoliš nije ograničen samo na gubitak biološke raznolikosti i štetu u ekosustavima. Oni također uzrokuju emisije čestica i plinova (uključujući CO₂) u atmosferu, odljev mineralnih hranjivih tvari, uništavanje organskog sloja tla i promjenu stope infiltracije vode u tlo, zbog čega su opožarena područja sklona erozijama, gubitku tla i klizištima. Česti šumski požari u spoju sa sušama mogu dovesti i do dezertifikacije⁸.

Ostale vrste nepogoda

06

U razdoblju od 1950. do 2009. najveću štetu u Europi prouzrokovala su olujna nevremena. Gubitci nastali zbog olujnih nevremena predstavljaju više od 50 % svih abiotičkih vrsta štete u šumama⁹. Najrazornije oluje u posljednje vrijeme dogodile su se 1999., 2005., 2007. i 2009. godine. Oluje iz 1999. godine (oluje Lothar i Martin) prouzročile su u Francuskoj i središnjoj Europi najveću štetu katastrofalnih razmjera, kada je oštećeno gotovo 200 milijuna m³ drva.

U siječnju 2005. godine, oluja Gudrun poharala je južnu Švedsku i oštetila 66 milijuna m³ drva (što otprilike odgovara jednoj godišnjoj sječi drvne sirovine u Švedskoj). U siječnju 2007. godine, oluja Kyrill prouzročila je znatnu štetu u središnjoj Europi, uključujući i gubitak 45 milijuna m³ neposječenih drva u šumama (od čega 16 milijuna m³ u Njemačkoj). U siječnju 2009. godine, oluja Klaus sraznila je goleme površine nasada šuma u Francuskoj (37 milijuna m³, uglavnom primorskog bora), Španjolskoj i Italiji¹⁰. Osim negativnih utjecaja na okoliš, oluje imaju i društvene posljedice (smrtni slučajevi), kao i gospodarske posljedice stavljanja na tržište tako velikih količina oštećene drvne sirovine (niske cijene drvne sirovine)¹¹.

07

Sve češće i sve veće suše pogađaju velika područja Europe, što dovodi do nestašice vode i povećanog opterećenja vodnih resursa. S druge strane, u zadnjih nekoliko godina Europu je pogodilo nekoliko velikih poplavnih katastrofa. Takve katastrofe uzrokuju štetu i u šumama, iako u manjoj mjeri od požara, oluja i biotičkih čimbenika, kao što su kukci (npr. potkornjaci), bolesti ili divlje vrste i ispaša koja nije pod nadzorom¹².

- 8 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 3/2008 „*European forests – ecosystem conditions and sustainable use*” (hrv. Europske šume – uvjeti i održiva uporaba ekosustava), str. 51.
- 9 COM(2010) 66 završna verzija, str. 12.; Tehničko izvješće Europske agencije za okoliš br. 13/2010 „*Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*” (hrv. Prikaz posljedica elementarnih nepogoda i tehnoloških nesreća u Europi), str. 25.
- 10 Tehničko izvješće Europske agencije za okoliš br. 13/2010 „*Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*” (hrv. Prikaz posljedica elementarnih nepogoda i tehnoloških nesreća u Europi), str. 33.–40. Izvješće Europskog šumarskog instituta (EFI, engl. *European Forest Institute*) s radionice STORM na temu „*Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration*” (hrv. Politike za ublažavanje štete koje oluje uzrokuju u šumama i za obnavljanje tih šuma), Bruxelles, 1. srpnja 2010., str. 20.
- 11 COM(2010) 66 završna verzija, str. 12.
- 12 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 3/2008 „*European forests – ecosystem conditions and sustainable use*” (hrv. Europske šume – uvjeti i održiva uporaba ekosustava), str. 53.–54.: tijekom 2005. godine, u Švedskoj su losovi (*Alces alces*) brščenjem prouzrokovali štetu na površini od približno 2 900 000 hektara, većinom na običnim borovima (*Pinus sylvestris*), dok je u južnoj Italiji stoka ekstenzivnom ispašom prouzrokovala štetu na površini od približno 500 000 hektara.
- 13 Uredba Vijeća (EEZ) br. 3529/86 od 17. studenoga 1986. o zaštiti šuma Zajednice od požara (SL L 326, 21.11.1986., str. 5.) i Uredba Vijeća (EEZ) br. 2158/92 od 23. srpnja 1992. o zaštiti šuma Zajednice od požara (SL L 217, 31.07.1992., str. 3.).
- 14 Članak 30. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1257/99 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL L 160, 26.6.1999., str. 80.).

Politika ruralnog razvoja: ključni instrument za zaštitu šuma EU-a

08

EU odavno doprinosi zaštiti šuma, posebice u pogledu sprječavanja požara. U razdoblju od 1986. do 2002. godine na šume EU-a primjenjivale su se posebne uredbe za sprječavanje šumskih požara¹³, a od 2000. godine zaštita šuma uključena je u politiku ruralnog razvoja¹⁴.

09

Politika ruralnog razvoja za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine bila je usredotočena na tri osnovna cilja¹⁵ koja je trebalo postići nizom mjera svrstanih za svaki pojedini cilj u jednu od „tematskih osi“ kojima se u okviru EPFRR-a pružala financijska potpora¹⁶:

- poboljšanje konkurentnosti sektora poljoprivrede i šumarstva (os 1.);
- poboljšanje okoliša i krajobraza (os 2.);
- poboljšanje kvalitete života u ruralnim područjima i poticanje raznolikosti ruralnog gospodarstva (os 3.).

10

U razdoblju od 2007. do 2013. godine, os 1. obuhvaćala je jednu posebnu mjeru za šumarstvo (mjera 122.: „povećanje gospodarske vrijednosti šuma“)¹⁷, a os 2. brojne druge¹⁸.

Potporna ruralnom razvoju za obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji (mjera 226.)

11

Za razdoblje od 2007. do 2013. godine potpora iz EPFRR-a za obnovu šuma koje su oštećene tijekom elementarnih nepogoda i požara, kao i za uvođenje preventivnih radnji, bila je dostupna u sklopu mjere 226. – „Obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji“ u okviru osi 2. Ta je mjera izvrštena u 58 programa ruralnog razvoja (PRR) koje je sastavilo 16 država članica¹⁹.

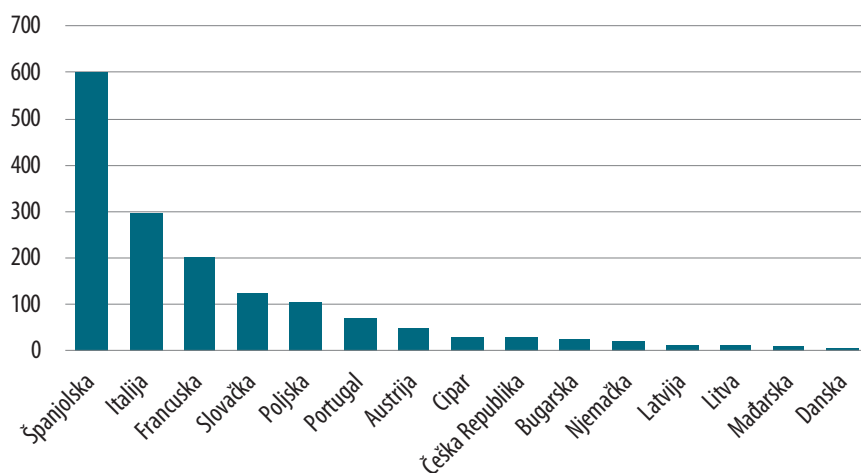
12

Na kraju 2012. godine, ukupna planirana potpora iz EPFRR-a za radnje u okviru mjere 226. iznosila je približno 1,55 milijardi eura. Potporom iz EPFRR-a namiruje se dio ukupne javne potpore koje nadležno upravno tijelo države članice isplaćuje korisnicima. Stope sufinanciranja iz EPFRR-a utvrđene su u svakom pojedinom programu ruralnog razvoja. Ukupnom javnom potporom može se namiriti i do 100 % prihvatljivih troškova koje imaju korisnici mjere.

- Članak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005.
- Za razdoblje od 2014. do 2020. godine, mjere se više ne svrstavaju u osi. U tom će razdoblju sve mjere financirane iz EPFRR-a morati biti programirane tako da doprinesu ostvarenju jednog ili više od sljedećih šest „prioriteta Unije“ (članak 5. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.):
 - poticanje prijenosa znanja i inovacija;
 - konkurentnost svih vrsta poljoprivrede i isplativost poljoprivrednih gospodarstava;
 - organizacija lanca opskrbe hranom i upravljanje rizicima;
 - obnova, očuvanje i poboljšanje ekosustava;
 - učinkovitost resursa i prijelaz na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljičnog dioksida koje je otporno na klimatske promjene;
 - društvena uključenost, suzbijanje siromaštva i gospodarski razvoj.
- Ta je mjera obrađena u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 8/2013 „Support for the Improvement of the economic value of forests from the European Agricultural Fund for Rural Development“ (hrv. Potpora Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj povećanju gospodarske vrijednosti šuma) (<http://eca.europa.eu>).
- Mjere za šumarstvo u okviru osi 2.:
 - prvo pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta;
 - prva uspostava poljoprivredno-šumarskih sustava na poljoprivrednom zemljištu;
 - prvo pošumljavanje nepoljoprivrednog zemljišta;
 - plaćanja u okviru mreže Natura 2000.;
 - plaćanja u svrhu očuvanja šumskog okoliša;
 - obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji;
 - neproizvodna ulaganja.
- Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka (5), Grčka, Španjolska (17), Francuska (3), Italija (20), Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal (3), Slovačka.

Grafikon 2.

Planirana potpora iz EPFRR-a u okviru mjere 226. za razdoblje od 2007. do 2013. godine (u milijunima eura)



Izvor: Europska komisija.

20 Članak 48. Uredbe (EZ) br. 1698/2005 i članak 33. Uredbe (EZ) br. 1974/2006.

13

Plaćanja iz EPFRR-a u okviru navedene mjere od 31. 12. 2012. iznosila su približno 860 milijuna eura. Većina potpore (80 %) bila je usmjerena na preventivne radnje, i to uglavnom na aktivnosti za sprječavanje požara (vidjeti **prilog I.** za više pojedinosti o raspodjeli financijskih sredstava za mjeru 226.).

14

Javna financijska potpora raspoloživa je i za privatne i za javne šume, s obzirom na to da se propisima EU-a za mjeru 226. ne isključuje nijedna vrsta vlasništva. Potpora ruralnom razvoju za preventivne radnje protiv požara

može se dodijeliti jedino za šume koje su države članice klasificirale kao šume visokog i srednjeg rizika od požara u skladu sa svojim planovima zaštite šuma te se može upotrijebiti za uspostavu zaštitne infrastrukture (poput šumskih putova, staza, vodoopskrbnih točaka, raskrčenih zemljišta i protupožarnih prosjeka) i preventivnih postupaka u šumarstvu (poput nadzora vegetacije, prorjeđivanja, diversifikacije strukture vegetacije) te uspostavljanje ili poboljšanje stalnih postaja za protupožarni nadzor²⁰. U slučaju šumskih protupožarnih prosjeka, prihvatljivi troškovi osim troškova njihove uspostave mogu uključivati i troškove kasnijeg održavanja na predmetnom području.

15

Za druge preventivne radnje, kao i za radnje usmjerene na obnavljanje šumskog potencijala u šumama koje su oštećene tijekom elementarnih nepogoda ili požara, u propisima EU-a utvrđeno je da takve radnje moraju biti povezane s elementarnim nepogodama, odnosno povezane s pojavom rizika ili pojavom elementarne nepogode ili požara, ali nisu navedeni nikakvi posebni uvjeti prihvatljivosti poput najmanje razine rizika.

16

Potporna ruralnom razvoju za „obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji“ pod podijeljenim je upravljanjem Komisije i država članica. Države članice izrađuju programe ruralnog razvoja na nacionalnoj ili na regionalnim razinama. Kada ih Komisija odobri, države članice također provode te programe. Uspostavljen je „zajednički okvir praćenja i evaluacije“ koji se temelji na zajedničkim pokazateljima, godišnjim izvješćima država članica o provedbi tih programa te različitim vrstama evaluacija.

17

Glavni cilj revizije bio je procijeniti je li se dobro upravljalo mjerom potpore EPFRR-a za obnavljanje šumskog potencijala i uvođenje preventivnih radnji te mogu li Komisija i države članice dokazati da su potporom ostvareni željeni rezultati na isplativ način.

18

Revizija je bila usmjerena na sljedeća pitanja:

- (a) je li potpora bila primjereno usmjerena na potrebe sprječavanja elementarnih nepogoda i rizika od požara?
- (b) jesu li financirane aktivnosti bile primjerene za postizanje ciljeva mjere?
- (c) jesu li financirane aktivnosti bile isplative?
- (d) jesu li alati za praćenje prikladni za procjenu učinkovitosti i djelotvornosti mjere?

19

Revizijom su obuhvaćene i Komisija i odabrane države članice. Na razini Komisije, revizijskim radom obuhvaćene su izrada mjere i Komisijine aktivnosti upravljanja, uključujući odobrenje programa ruralnog razvoja koje su dostavile države članice i praćenje provedbe mjere. Na razini država članica, u sklopu revizije obavljani su posjeti Austriji, Francuskoj (Akvitanija), Italiji (Bazilikata), Slovačkoj i Španjolskoj (Andaluzija). Na te države članice otpada više od 85 % ukupnih prijavljenih rashoda za mjeru 226. od 31. prosinca 2012.

20

Revizija se sastojala od pregleda programa regionalnog razvoja, nacionalnih ili regionalnih zakonskih akata i administrativnih postupaka, kao i razgovora s predstavnicima odgovornih upravljačkih tijela u državama članicama koje su posjećene. Osim toga, revizijom je obuhvaćeno i 68 aktivnosti koje su dobile potporu u okviru mjere 226., od čega 45 na terenu, kako bi se provjerili učinci različitih vrsta prihvatljivih radnji provedenih u predmetnim šumskim područjima (vidjeti **prilog II.** za više pojedinosti).

Dio I. – Preventivne radnje nisu bile dovoljno usmjerene

21

Za prikladno usmjeravanje preventivnih mjera²¹:

- o Komisija pri procjeni programa ruralnog razvoja koje su dostavile države članice treba imati pregled rizika od elementarnih nepogoda i požara;
- o postupci odabira na razini država članica trebaju biti usklađeni s utvrđenim potrebama iz programa ruralnog razvoja;
- o slijedom navedenoga, financiranje se treba podudarati s rizičnim područjima.

Pri odobravanju PRR-ova Komisija nije imala potpuni pregled potreba

Nema zajedničke definicije šuma kojima prijeti rizik od požara

22

Sve do prestanka njezine primjene 2001. godine, Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2158/92 o zaštiti šuma Zajednice od požara bili su utvrđeni kriteriji za klasificiranje šuma po tome prijeti li im niski, srednji ili visoki rizik od požara. Na temelju te uredbe, države članice bile su dužne popisati područja klasificirana prema stupnju rizika od požara te popis dostaviti Komisiji na odobrenje²². Odluka Komisije o popisivanju šumskih područja u Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji i Portugalu kojima prijeti visoki i srednji rizik od požara²³ nije ažurirana od 2001. godine te stoga države članice koje su pristupile Uniji 2004. godine i kasnije nisu obuhvaćene tim popisom.

23

Nakon prestanka primjene navedene uredbe, odredbama članka 48. Uredbe (EZ) br. 1698/2005 propisano je da se preventivne radnje protiv požara odnose na šume koje države članice klasificiraju kao šume visokog i srednjeg rizika od požara u skladu sa svojim planovima zaštite šuma²⁴.

24

U nedostatku zajedničkih kriterija za procjenu rizika od požara, države članice provode svoje analize rizika od požara na temelju vlastitih metodologija. Slijedom toga, u različitim dijelovima EU-a upotrebljavaju se različiti kriteriji za klasificiranje toga prijeti li šumskim područjima srednji ili visoki rizik od požara.

25

Europski informacijski sustav za šumske požare (EFFIS) baza je podataka koju je uspostavila Komisija i koja sadržava važne informacije za praćenje pojave i učinka šumskih požara na razini EU-a²⁵. Podatci iz tog sustava služe za sastavljanje godišnjeg izvješća o šumskim požarima u Europi i susjednim zemljama²⁶. Međutim, ti se podatci ne upotrebljavaju pri odobravanju programa ruralnog razvoja u svrhu procjene analiza rizika od požara koje su provele države članice. Komisija ne daje posebne smjernice²⁷ za klasifikaciju rizika od požara u cilju promicanja najboljih primjera iz prakse i osiguravanja usporedivosti i pouzdanosti analiza rizika od požara koje provode države članice.

- 21 Ovaj je dio usredotočen na preventivne radnje za čiju je djelotvornost ključno prikladno ih usmjeriti. One predstavljaju približno 80 % financiranih radnji.
- 22 Kako se navodi u članku 2. stavcima 2. i 3. Uredbe (EEZ) br. 2158/92, samo područja u Portugalu, Španjolskoj i Grčkoj te u određenim regijama Francuske i Italije u kojima postoji stalni ili ciklički rizik od šumskih požara koji je ozbiljna prijetnja ekološkoj ravnoteži i sigurnosti osoba i robe ili predstavlja čimbenik koji ubrzava proces dezertifikacije ruralnih područja mogu se svrstati u područja visokog rizika. Osim navedenih, područjima visokog rizika mogu se priznati i druga područja ako država članica podnese valjano obrazložen zahtjev. Područja u kojima rizik od šumskih požara nije stalan ili ciklički, ali predstavlja ozbiljnu prijetnju šumskim ekosustavima, mogu se svrstati u područja srednjeg rizika.
- 23 Odluka Komisije br. 1619/1993 od 24. lipnja 1993.: u to doba (EU 12) 60 milijuna hektara šume, što je tada predstavljalo 42 % ukupne površine šuma, bilo je svrstano u nerizična područja, uglavnom u području Sredozemlja.
- 24 Taj se uvjet nije promijenio ni za razdoblje od 2014. do 2020. godine (vidjeti članak 24. stavak 2. podstavak 3. Uredbe (EU) br. 1305/2013).
- 25 Informacije o šumama u EU-u kojima prijeti rizik od požara razrađene su na temelju skupova podataka u sustavu EFFIS, poput meteorološke opasnosti od požara, učestalosti požara, površina opožarenih područja i skupova podataka o požarima koje dostavljaju države članice, koji se dopunjavaju drugim dodatnim informacijama o opsegu šumskih resursa, kao što su karte šuma Zajedničkog istraživačkog centra ili europska baza podataka o pokrovu tla Corine (engl. *Corine Land Cover*). Najviše 22 europske zemlje svake godine dobrovoljno dostavljaju podatke budući da od 2006. godine nema uredbe EU-a koja propisuje dostavljanje takvih podataka (nakon prestanka primjene Uredbe o praćenju šuma i međusobnih ekoloških utjecaja u Zajednici (tzv. Uredba o šumama u fokusu) (EZ) br. 2152/2003).
- 26 Zajedničko izvješće Zajedničkog istraživačkog centra i Glavne uprave za okoliš: „*Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*” (hrv. Šumski požari u Europi, Bliskom istoku i sjevernoj Africi u 2012. godini).

26

Na primjeru Slovačke vidljive su moguće nepodudarnosti koje se mogu utvrditi na temelju raspoloživih podataka u sustavu EFFIS. Prema podatcima nacionalnog sustava za klasificiranje šumskih područja s obzirom na rizik od požara, 1,8 od ukupno 2 milijuna hektara šumskog zemljišta u toj zemlji klasificirano je kao područje visokog ili srednjeg rizika od požara. Međutim, niti povijesni podatci o šumskim požarima, niti baza podataka EFFIS (vidjeti **grafikon 3.**) ne govore u prilog tako visokom postotku područja u toj zemlji kojima prijete srednji i visoki rizik od požara. Nadležna slovačka tijela nisu omogućila revizorima Suda uvid u svoje metode klasificiranja ili kriterije koji se upotrebljavaju za klasificiranje šumskih područja kojima prijete različite razine rizika od požara.

Komisija nema sveobuhvatne informacije o drugim elementarnim nepogodama koje pogađaju šume

27

Revizijom je utvrđeno da Komisija nema sveobuhvatne informacije o povijesnom razvoju pojava elementarnih nepogoda i katastrofa (osim za požare). Komisija nema na raspolaganju nikakvu analizu o razmjerima štete u šumskim područjima koju uzrokuje ostale abiotičke (npr. suše, olujna nevremena ili snježne lavine) i biotičke katastrofe (štetočine i bolesti).

28

U svojoj komunikaciji na temu „Nova strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama”²⁸, Komisija kao strateške orijentacije navodi da je potrebno (a) „uspostaviti Europski sustav informiranja o šumama prikupljanjem usklađenih informacija [...] u cijeloj Europi” i „integracijom različitih informacijskih sustava (npr. EFFIS-a) i podatkovnih platformi (...)”, (b) „uskладiti informacije o šumama EU-a”, (c) „poboljšati, učiniti usporedivim i dijeliti informacije o šumama i praćenju šuma [...]” i (d) „izraditi nekoliko modula, npr. o šumama i prirodnim poremećajima kao što su požari i nametnici”.

29

Komisija nema sveobuhvatne informacije o drugim vrstama elementarnih nepogoda koje pogađaju šume te stoga nema potpuni pregled potreba za sprječavanje katastrofa pri procjeni planova za mjeru 226. koje države članice predlože u dostavljenim programima ruralnog razvoja.

Nedostaci u postupku odabira na razini država članica

30

Upravljačka tijela trebala bi odrediti prioritete za poduzimanje radnji u najvrjednijim šumskim područjima (vodici računa o različitosti djelovanja šuma koja je opisana u odlomcima 1. i 2.) za koje su prethodno utvrđeni mogući znatni rizici. To bi se trebalo odražavati u postupku odabira.

27 U svom zaključku o sprječavanju šumskih požara u Europskoj uniji (3010. sastanak Vijeća za opće poslove od 26. travnja 2010.), Vijeće je pozvalo Komisiju da „uvrsti šumske požare među prioritete kojima se treba pozabaviti u okviru tekućeg rada na razmjeni dobrih primjera iz prakse i izradi smjernica za procjenu i prikaz rizika te smjernica za minimalne standarde za sprječavanje katastrofa povezanih s određenim opasnostima”. Komisija se u svom radnom dokumentu o smjernicama za procjenu i prikaz rizika za upravljanje katastrofama (21. 12. 2010.) ne osvrće posebno na požare i ne zagovara nikakve posebne kriterije, referentne vrijednosti ili standarde za rizike, ističe postojeće nedostatke u metodologijama i objašnjava da će se „popis preporučenih metoda i standarda za procjenu rizika izraditi za buduće izdanje ovih smjernica”.

28 COM(2013) 659 završna verzija.

Nema dovoljno djelotvornih postupaka odabira...

31

Dostupna sredstva za provedbu mjere u Italiji (Bazilikata) prvo su se raspodijelila među udrugama općina razmjerno broju šumarskih radnika koje je potrebno zaposliti u općinama učlanjenima u svaku udrugu. Nakon raspodjele sredstava, udruge su podnosile prijave projekata i zahtjeve za pomoć za sredstva koja su već dodijeljena svakoj od njih. Nad prijavama projekata i zahtjevima za pomoć potom se obavljao službeni postupak odabira i utvrđivanja poretka, ali to nije imalo stvarnog učinka jer su sve prijave i zahtjevi bili prihvaćeni uz potvrdu visine pomoći koja je već bila dodijeljena.

32

Osim toga, za odabir šumskih područja kojima je dodijeljena potpora nije bilo dokumentacije u kojoj su bili navedeni razlozi za donesene odluke ili u kojoj se upućivalo na određene razine rizika ili druge tehničke prioritetne ciljeve (na primjer: planirani radovi iz općinskog plana upravljanja šumama s točno određenim rokovima, potreba za provedbom ili dovršavanjem aktivnosti koje su već provedene u drugim općinskim šumama).

33

Za mjeru 226. u Španjolskoj (Andaluzija) bilo je utvrđeno nekoliko kriterija odabira. U slučaju natjecanja u okviru poziva na podnošenje investicijskih prijedloga provodio se i dokumentirao postupak odabira. S druge strane, za radnje koje su izravno promicale regionalne vlasti i koje su predstavljale više od ¾ potrošenih sredstava kriterijima se nisu utvrđivale prioritetne radnje na temelju posebne analize rizika niti se postupak odabira dokumentirao.

34

U Austriji je uspostavljen sustav pomoći za šumarstvo. Određeno područje koje je u nadležnosti lokalnog okružnog ureda za šumarstvo podijeljeno je među stručnim savjetnicima za šume, koji su odgovorni za izravan kontakt s vlasnicima i upraviteljima šuma. Savjetnici donose odluku o tome može li se radnjama u području šumarstva koje su predložili upravitelji šuma odobriti potpora. Ta se odluka ne temelji ni na jasnim kriterijima odabira ni na pisanoj evaluaciji predložene radnje u području šumarstva (procjeni tehničkih specifikacija, važnosti, hitnosti, utjecaju na okoliš itd.).

...ili se kriterijima odabira ne određuju prioritetne potrebe u vezi s okolišem

35

Poduzimanje radnji u šumskim područjima EU-a koja su najvrjednija za okoliš, kao što su područja mreže Natura 2000., nije u svim slučajevima bilo prioritet²⁹ (vidjeti **okvir 1.**). Procjenjuje se da je mrežom šumskih područja Natura 2000. obuhvaćeno približno 20 % ukupnih šumskih područja EU-a³⁰. Cilj je mreže područja Natura 2000. osigurati dugoročni opstanak najvrjednijih i najugroženijih europskih vrsta i staništa³¹.

- 29 Osim u Andaluziji, za potpore dodijeljene na temelju natjecanja u okviru poziva na podnošenje investicijskih prijedloga.
- 30 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 5/2012 „*Protected areas in Europe – an overview*” (hrv. Zaštićena područja u Europi – pregled), str. 70.–79. Kopnena sastavnica mreže Natura 2000. (768 000 km²), od čega 46 % čine šumska područja mreže Natura 2000., obuhvaća oko 17,9 % teritorija skupine država EU 27. Ukupna površina šuma u skupini država EU 27 iznosi približno 1,8 milijuna km².
- 31 Ona se sastoji od posebnih područja očuvanja koja su države članice odredile u skladu s Direktivom o staništima, kao i područja pod posebnom zaštitom određenih u okviru Direktive o pticama. Mreža Natura 2000. nije sustav strogih prirodnih rezervata u kojima se ne dozvoljava nikakva ljudska djelatnost. Budući da će mrežom sigurno biti obuhvaćeni i prirodni rezervati, većina će zemljišta vjerojatno ostati u privatnom vlasništvu i naglasak će biti na tome da se u budućnosti osigura održivo upravljanje.

Određivanje prioritarnih potreba u vezi s okolišem na razini država članica

Iako je znatan postotak slovačkih šuma klasificiran pod zaštićene šume (uključujući mrežu Natura 2000.) koje imaju visoku vrijednost za okoliš, u postupku odabira nije im dana prednost, čime je ograničen mogući utjecaj mjere 226. na okoliš.

Radnje namijenjene obnavljanju šuma u Francuskoj (Akvitanija) osmišljene su tako da se potpora nakon oluja dodijeli za što veću površinu šume, ne dajući prednost šumama veće vrijednosti za okoliš. Usto, regionalnim pravilima nisu uzeti u obzir ekološki aspekti uklanjanja drva, krčenja i obnavljanja oštećenih područja³². Na primjer, ta pravila nisu propisivala ekološke studije u osjetljivim područjima na razini projekata i nisu zabranjivala određene postupke koji utječu na zaštitu tla, kao što je ogoljivanje velikih površina buldožerom.

32 Za razliku od Akvitanije, regija Lorena, koja je također financirala ulaganja u obnavljanje šumskih kultura oštećenih tijekom oluje 1999. godine, izradila je pravila kojima su uzeti u obzir i ekološki aspekti.

Financiranje nije bilo usklađeno s utvrđenim rizicima i potrebama

36

Financiranje bi trebalo biti usklađeno s utvrđenim rizicima i usmjereno na područja kojima je pomoć najpotrebnija.

U Slovačkoj i Austriji financiranje nije odgovaralo utvrđenim rizicima...

37

Dodjeljivanje financijske potpore u sklopu mjere 226. u Slovačkoj nije bilo u skladu s glavnim mogućim štetnim čimbenicima u šumama. Na primjer, iako su katastrofe povezane s vjetrom najvažniji štetni čimbenik u šumama u toj zemlji (80 %), nakon čega slijede snijeg (12 %) i suše s toplinskim udarima (7 %)³³, najveći udio javne potpore u sklopu mjere 226.

iskorišten je za radnje u području sprječavanja šumskih požara (61 %), uglavnom za izgradnju i održavanje šumskih cesta koje su se poglavito upotrebljavale za iskorištavanje šuma, a da pritom nije bila opravdana njihova konkretna poveznica sa sprječavanjem požara.

38

Unatoč tome što u Austriji postoje detaljni planovi upravljanja šumama i planovi za područja opasnosti, trenutna procjena rizika za zaštitu šuma koju provode austrijska nadležna tijela imala je ograničenu ulogu u usmjeravanju potpore. Nije postojala jasna poveznica između osnovnih rizika za šume i potrošnje proračunskih sredstava. Na primjer, saveznoj zemlji Salzburg, koja ima ukupno 376 tisuća hektara šuma klasificiranih kao šume vrlo niskog ili srednjeg rizika, dodijeljeno je nešto više sredstava nego Koruškoj, koja ima ukupno 584 tisuće hektara šuma klasificiranih kao šume srednjeg ili visokog rizika.

33 Prema podacima iz godišnjeg izvješća slovačkog Nacionalnog šumarskog centra za 2012. godinu o pojavi štetnih čimbenika u šumama i prognozi za sljedeću godinu.

...dok je u Italiji (Bazilikata) i Španjolskoj (Andaluzija) financiranje uglavnom bilo usmjereno na šume u javnom vlasništvu za potporu radno intenzivnim aktivnostima

39

Revizijom je utvrđena nerazmjerno visoka razina dodjeljivanja potpore određenim javnim tijelima (regionalnim ili općinskim vlastima) za aktivnosti u šumama u javnom vlasništvu, kao i koncentracija sredstava povezanih sa skupim radno intenzivnim aktivnostima.

40

Mjera 226. u Italiji (Bazilikata) primjenjivala se isključivo na šume u općinskom vlasništvu, koje čine samo 30 % ukupnih šumskih područja te regije. Činjenica da je određeno šumsko područje u općinskom vlasništvu ne podrazumijeva da tom području prijete veći rizik od požara. Naime, površina šumskih područja zahvaćenih požarom u Bazilikati u 2012. godini povećala se za 93 % u odnosu na 2011. godinu i za 231 % u odnosu na razdoblje od 2009. do 2011. godine. Navedeni su požari uglavnom zahvatili područja šuma u privatnom vlasništvu. Do ograničenja potpore na općinske šume došlo je zbog namjere da se osigura posao za šumarske radnike koji se svake godine sezonski zapošljavaju za rad u šumama u općinskom vlasništvu (vidjeti odlomak 31.).

41

Iako je u Španjolskoj (Andaluzija) više od 70 % šuma u privatnom vlasništvu, rashodi u okviru predmetne mjere bili su približno triput veći za šumska područja u javnom nego za ona u privatnom vlasništvu. Ni u programu ruralnog razvoja ni tijekom *ex ante* evaluacije nisu dostavljene informacije na temelju kojih bi se mogla opravdati nejednaka raspodjela financijskih sredstava, a objašnjenje španjolskih nadležnih tijela glasi da je zbog nedostatka profitabilnosti privatnog sektora šumarstva potporu potrebno usmjeriti na šume u javnom vlasništvu.

42

Nadalje, u toj istoj regiji, u vezi s natjecanjem u okviru poziva na podnošenje investicijskih prijedloga u 2008. godini, na javnu potporu dodijeljenu u okviru mjere 226. za krčenje područja prekrivenih grmljem i šibljem otpalo je šest puta više financijskih sredstava nego na ukupni iznos koji je u regiji upotrijebljen za ostale posebne financirane radnje za sprječavanje požara poput stvaranja i održavanja protupožarnih prosjeka ili izgradnje i održavanja vodoopskrbnih točaka. Iako krčenje područja prekrivenih grmljem i šibljem ima pozitivan učinak na suzbijanje širenja požara, riječ je o skupim radno intenzivnim aktivnostima. Španjolska nadležna tijela priznala su da se krčenje i prorjeđivanje upotrijebilo u mnogim područjima u kojima bi ekonomski i ekološki bilo poželjnije kontrolirano spaljivanje. Svoje su odluke opravdali nedostatkom kvalificiranog osoblja te postojanjem pravnih (potrebni su detaljni administrativni nalozi za spaljivanje) i društvenih prepreka, ali planiraju razviti uporabu kontroliranog spaljivanja u bliskoj budućnosti.

Dio II. – Otkrivene su pojedine radnje koje nisu bile primjerene za postizanje ciljeva mjere 226.

Radnje obuhvaćene revizijom samim svojim karakteristikom općenito su doprinijele ciljevima mjere 226., ali...

43

Potpota u okviru mjere 226. trebala se dodjeljivati samo za obnavljanje šumskog potencijala u šumama oštećenim elementarnim nepogodama i požarima te za uvođenje preventivnih radnji. Brojne sufinancirane radnje pregledane u sklopu revizije samim su svojim karakterom (protupožarni prosjeci, prorjeđivanje, krčenje itd.) općenito doprinijele ciljevima potpore. Neki su projekti bili od posebne važnosti zbog svog iznimnog zaštitnog karaktera (vidjeti **okvir 2.**).

...potpora je dodijeljena i za neke radnje u području šumarstva koje nisu povezane s elementarnim nepogodama

Suzbijanje štetočina i bolesti

44

Radnje namijenjene obnavljanju šuma i preventivne radnje u okviru mjere 226. trebale bi biti povezane s elementarnim nepogodama, odnosno povezane s pojavom elementarne nepogode ili rizikom od nje. Šteta koju uzrokuju kukci/štetočine ili bolesti sama po sebi ne smatra se elementarnom nepogodom³⁴. Iz tog razloga radnje koje se odnose na uobičajeno suzbijanje štetočina ne bi trebale biti prihvatljive za financiranje osim ako pojava štetočina nije posljedica elementarne nepogode. Preventivnim radnjama u Španjolskoj (Andaluzija) i Slovačkoj u vezi sa suzbijanjem štetočina dodijeljena je potpora u okviru mjere 226. iako te radnje nisu bile povezane ni s kakvom elementarnom nepogodom. Smatrale su se prihvatljivima jer su se u tom području već bile pojavile štetočine. Međutim, zbog ograničenog opsega pojave štetočina postojanje rizika od elementarne nepogodne nije bilo opravdano.

34 Izvješće Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj iz ožujka 2009. godine o provedbi mjera za šumarstvo u skladu s Uredbom (EZ) br. 1698/2005: „...Ipak, radnje koje se odnose na suzbijanje štetočina mogu se smatrati prihvatljivima u okviru ove mjere ako su povezane s određenom elementarnom nepogodom, npr. olujnim nevremenom, poplavama ili šumskim požarima“.

Primjer dobre prakse (projekti visoke vrijednosti za okoliš)

Nekoliko projekata u Austriji financirano je kako bi se spriječile snježne lavine u šumama sa zaštićenim statusom obavljanjem horizontalne sječe stabala, što također znatno pridonosi i zaštiti izvora iz kojih se napajaju vodoopskrbni sustavi obližnjih općina.

Radnje prenesene iz drugih mjera

45

Sve radnje u Austriji koje su izvorno pokrenute u okviru mjere 224. „plaćanja u okviru mreže Natura 2000.“ i mjere 225. „plaćanja u svrhu očuvanja šumskog okoliša“ zapravo su se financirale u okviru mjere 226. Međutim, mjere 224. i 225. odnose se na radnje čiji je cilj održavanje i poboljšanje ekološkog djelovanja šumskih područja i sastojina koji nisu povezani sa sprječavanjem katastrofa, dok se u okviru mjere 226. potpora pruža samo u vezi s elementarnim nepogodama. Slično tome, pojedini projekti povezani sa sadnjom izvorno prijavljeni u okviru mjere 122., kojoj je cilj „povećanje gospodarske vrijednosti šuma“, kasnije su odobreni u okviru mjere 226., bez jasne naznake njihove poveznice s bilo kakvom elementarnom nepogodom.

Povećanje broja vrsta drveća

46

Potporom u okviru mjere 226. u Andaluziji obuhvaćene su mjere čiji je cilj očuvanje i poboljšanje ekosustava šumovitih područja povećanjem broja vrsta drveća u određenoj zoni u kojoj nije bilo oštećenja ili gubitka pokrova drvećem uzrokovanog elementarnom nepogodom ili požarom. Stoga glavni cilj tih radnji u Andaluziji nije bio povezan s ciljem mjere 226.

Infrastruktura je sagrađena dugo nakon pojave elementarne nepogode

47

Mokro skladištenje drvene sirovine tehnika je koja doprinosi održavanju kvalitete drva nakon sječe, čime se postiže njezina optimalna prodajna cijena. Objektima za skladištenje drvene sirovine u Austriji dodijeljena je potpora kako bi se spriječila najezda potkornjaka u borovim šumama pogođenim pojavom elementarnih nepogoda (olujnih nevremena). Revizijom je utvrđeno da su se navedeni objekti, koji su sagrađeni dugo nakon pojave katastrofe, u stvarnosti upotrebljavali za skladištenje bukovine, koju potkornjaci napadaju u vrlo maloj mjeri.

Nije bilo moguće provjeriti ključne uvjete prihvatljivosti za određene vrste provedenih aktivnosti

48

Člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 65/2011, kao opće načelo nadzora, propisano je da države članice uspostavljaju sustav nadzora kojim se osigurava provođenje svih neophodnih kontrola za učinkovitu potvrdu ispunjavanja svih uvjeta pod kojima je odobrena potpora. Člankom 33. stavkom 2. iste uredbe propisano je da se mora voditi zadovoljavajući revizijski trag.

49

Sud je revizijom utvrdio nedostatke u sustavu koji su navedeni u **okviru 3**. Zbog tih nedostataka nije bilo moguće provjeriti ispunjavanje svih uvjeta pod kojima je potpora odobrena zbog manjka dokumentacije ili informacija u vezi s ključnim uvjetima prihvatljivosti.

Postoje slučajevi dodjeljivanja potpore za šumske ceste u kojima nije dokazana konkretna korist za sprječavanje požara...

50

U okviru mjere 226. pružena je potpora izgradnji i održavanju šumskih cesta i staza u Francuskoj (Akvitanija), Austriji, Slovačkoj i Španjolskoj (Andaluzija) koje su se upotrebljavale za izvlačenje drva i ostalih šumskih proizvoda (pluta) iz proizvodnih šuma u privatnom vlasništvu (vidjeti **okvir 4**).

51

Izgradnja i održavanje šumskih cesta koje se pretežno upotrebljavaju za izvlačenje drva i ostalih šumskih proizvoda nije svrha mjere 226. Za te aktivnosti iz EPFRR-a pruža se odgovarajuća potpora u okviru osi 1. (mjere 122. i 125.) čiji je cilj povećati konkurentnost sektora šumarstva. Iako su šumske ceste nužne za borbu protiv požara, trebalo bi izbjegavati uporabu mjere 226. za pružanje potpore projektima koji se uglavnom temelje na gospodarskim ciljevima i koji ne donose posebne koristi za sprječavanje požara. U nekoliko projekata obuhvaćenih revizijom (5 od 8 revidiranih projekata koji obuhvaćaju ceste u šumama u privatnom vlasništvu) nije bilo obrazloženja koje će koristiti oni donijeti u pogledu ciljeva sprječavanja požara kako bi se osigurao djelotvoran doprinos potpore ciljevima zaštite okoliša.

Okvir 3.

Primjeri nedostatnih informacija ili dokumenata u vezi s dodjeljivanjem potpore u okviru mjere 226.

Jedan od važnih kriterija prihvatljivosti u Akvitaniji (u Francuskoj) koji je trebalo provjeriti za sve zahtjeve za potporom bilo je utvrditi je li dosegnut minimalni prag štete koji su utvrdila regionalna nadležna tijela (najmanje 40 %). Revizijom je otkriveno da ne postoji nikakav administrativni informacijski sustav za identifikaciju šumskih sastojina koje je 1999. godine pogodilo olujno nevrijeme ni za utvrđivanje razine štete. Stoga nije bilo moguće provjeriti točnost prijava podnositelja zahtjeva.

Dokumentacija u spisu u vezi s jednim postupkom javne nabave u Slovačkoj bila je nepotpuna jer je u spisu korisnika zadržana samo odabrana ponuda, a ne i odbijene ponude. Time su izgubljeni dokazi o djelotvornoj evaluaciji ponuda.

Primjer gospodarske uporabe šumskih cesta kojima je pružena potpora u okviru mjere 226. (Akvitanija, Francuska)



52

U Austriji, na primjer, jedan se projekt odnosio na izgradnju šumske ceste kojom je omogućen pristup šumama površine 25 hektara. Glavni cilj projekta bio je omogućiti vlasnicima šume izvlačenje drva. Jedan od argumenata u projektnoj dokumentaciji bila je mobilizacija neiskorištenih šumskih resursa, čime bi se povećala profitabilnost mobilizacije drvne sirovine i opskrbe lokalnih pilana.

...a koji bi mogli imati nepovoljne sporedne učinke na okoliš ako se prikladno ne razmotre lokalni uvjeti

53

Kako bi se osigurao učinkovit doprinos potpore ciljevima zaštite okoliša, potrebno je jasno utvrditi uvjete za dodjeljivanje potpore za izgradnju

i održavanje šumskih cesta u okviru mjere 226. Propisima EU-a nisu utvrđeni minimalni uvjeti za osiguravanje primjerene zaštite okoliša poput ograničenja pristupa, gustoće cesta koja ne ugrožava zaštitu ekosustava ili obvezno ishođenje potvrde za projekte koju izdaju lokalne vatrogasne službe. Kako se navodi u „Studiji izvedivosti za načine borbe protiv propadanja šuma u Europskoj uniji“, tehničkom izvješću koje je sastavljeno za Glavnu upravu za okoliš (prosinac 2007.), „izgradnja cesta može doprinijeti zaštiti šuma, ali može imati i suprotan učinak (...) Mreže šumskih cesta omogućuju pristup šumskim požarima i stoga doprinose borbi protiv šumskih požara. S druge strane, šumske ceste mogu dovesti do veće fragmentacije šuma, čime se remeti ravnoteža funkcija ekosustava te uzrokuje povećana osjetljivost šuma.“

54

Za šumske ceste u Slovačkoj obuhvaćene aktivnostima koje su financirane u okviru mjere 226., programom ruralnog razvoja koji je odobrila Komisija propisana je optimalna gustoća cesta od 20 do 25 m/ha. Revizijom je utvrđeno da je potpora u stvarnosti dodijeljena za nerazmjerno gustu mrežu šumskih cesta, što može negativno utjecati na ekološko stanje predmetnih šuma. Primjerice, jedan je privatni korisnik 2008. godine prijavio 4 projekta koja su se odnosila na izgradnju novih šumskih cesta u njegovom šumarskom gospodarstvu³⁵. Prije tog infrastrukturnog ulaganja, duljina šumskih cesta u navedenom šumarskom gospodarstvu bila je zanemariva. Kao rezultat ulaganja, izgrađeno je približno 40 km novih šumskih cesta, čime je gustoća šumskih cesta narasla na 36 m/ha, što prekoračuje optimalnu gustoću cesta od 20 do 25 m/ha predviđenu programom ruralnog razvoja. Jedan drugi korisnik u svom šumarskom gospodarstvu površine 24,96 ha izgradio je 3 619 m šumskih cesta, čime se gustoća šumskih cesta popela na 145 m/ha, što je iznimno mnogo i u odnosu na slovački prosjek (otprilike 10,6 m/ha) i na optimalnu gustoću od 20 do 25 m/ha predviđenu programom ruralnog razvoja.

Dio III. – Isplativost financiranih radnji nije bila prikladno osigurana

Opravdanost troškova nije bila dokazana u svim slučajevima

55

Člankom 24. stavkom 2. točkom (d) Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe (EZ) br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, propisano je da kontrola usklađenosti zahtjeva za potporu uključuje provjeru opravdanosti predloženih troškova, koji se procjenjuju odgovarajućim sustavom vrednovanja poput referentnih troškova, usporedbe različitih ponuda ili procjenom procjenjivačkog odbora.

56

Nedostaci u uspostavljenim postupcima u Austriji, Slovačkoj i Italiji (Bazilikata) utjecali su na opravdanost troškova radnji za koje je dodijeljena potpora (vidjeti **okvir 5.**).

35 Cijela je šuma klasificirana kao područje kojem prijete visoki rizik od požara.

Primjeri nedovoljne opravdanosti standardnih troškova

1. primjer

Vrste intervencija i njihovih gornjih granica u Austriji (fiksne gornje granice ili paušalni iznosi po hektaru ili stablu) utvrđivali su se svake godine. Međutim, nije postojalo opravdanje ili jasna logika za određivanje određenih gornjih granica koje su se iz godine u godinu znatno mijenjale:

Pošumljavanje nakon elementarnih nepogoda

Gornja granica za pošumljavanje listopadne šume u Koruškoj (> 75 % listače) izvorno je postavljena na 1 800 eura/ha u 2008., a od 2009. godine povećana je na 2 500 eura/ha. U 2010. godini potpora za pošumljavanje iznosila je i do 6 000 eura/ha.

Prorjeđivanje

U Koruškoj je također zabilježeno povećanje gornje granice za prorjeđivanje s 300 eura/ha u 2008. na 400 eura/ha u 2009. godini, a u slučaju paušalnih plaćanja koja se odnose na zaštitu šuma s 420 eura/ha na 560 eura/ha.

U Donjoj Austriji, javna potpora za prorjeđivanje u razdoblju od 2007. do 2009. godine iznosila je 350 eura/ha. U 2010. godini povećala se na maksimalan iznos od 750 eura/ha (uz predodženu računa) ili 500 eura/ha u slučaju paušalnih plaćanja. Oba su iznosa od 2011. godine ponovno snižena na 350 eura/ha.

2. primjer

Standardni utvrđeni troškovi u Bazilikati bili su znatno viši nego u ostalim susjednim talijanskim regijama za iste ili slične preventivne radnje, kao što je prikazano u nastavku.

Ručno krčenje

Standardni trošak ručnog krčenja za stvaranje putova širine 1,2 metra u Bazilikati iznosio je 7,81 euro po metru, dok je standardni trošak jedne usporedive aktivnosti – stvaranja „puta širine 1 metar na bilo kojoj vrsti terena” – u Apuliji iznosio samo 3,58 eura po metru.

Obnavljanje servisnih putova

Kada je riječ o obnovi servisnih putova, standardno radno vrijeme u Bazilikati iznosilo je 35 minuta po metru uz standardni trošak od 6,89 eura po metru. Za sličnu aktivnost u Apuliji, standardno radno vrijeme bilo je 9 minuta (uključujući tri minute s trimmer-kosilicom) uz standardni trošak od 2,15 eura po metru. Slična se aktivnost provodila i u Kampaniji uz trošak od 2,77 eura po metru.

57

Aktivnosti u Bazilikati bilo je moguće provesti ekonomičnije i učinkovitije većom uporabom strojeva (kao u ostalim regijama) umjesto ljudskog rada. Zbog veće uporabe fizičkog rada standardni troškovi u Bazilikati u brojnim su slučajevima mnogo viši nego u drugim regijama za iste ili slične aktivnosti (vidjeti **okvir 6**).

58

Na sve projekte u Slovačkoj primjenjuju se pravila javne nabave kojima se treba osigurati učinkovita uporaba javnih sredstava. Revizori su otkrili da ni za jedan od troškova ulaganja za koje su korisnici podnijeli zahtjev za povrat nije postojala evaluacija njihove opravdanosti iako je udio javnih sredstava u financiranju projekata iznosio 100 %. Jedina službena provjera provodila se kako bi se utvrdilo da rashodi za koje su korisnici podnijeli zahtjev za povrat nisu prekoračili postavljeni prag iz postupka javne nabave.

Okvir 6:

Primjer jedne skupe aktivnosti zbog uporabe fizičkog rada

Održavanje šumskih cesta

Ukupni troškovi za održavanje 7 253,82 metra jedne šumske ceste u Bazilikati iznosili su 337 665,32 eura³⁶ uz standardni trošak od 46,55 eura po metru.

Za sličnu šumsku cestu jednake duljine u Toskani troškovi za radove ručnog i strojnog održavanja iznosili bi samo 37 828,67 eura jer standardni trošak u toj regiji iznosi 5,21 euro po metru.

³⁶ 46,55 eura po metru.

59

U jednom projektu u Andaluziji u vezi s javnim šumama nisu obavljene određene radnje koje predstavljaju oko 13,5 % ukupne vrijednosti ugovora za izvođenje šumarskih radova. S druge strane, izvođač je obavio neke druge radnje po mnogo većoj cijeni od one koja je planirana u izvedbenom planu. Budući da ukupni odobreni troškovi projekta nisu prekoračeni, korisnik nije bio dužan obrazložiti ni neizvođenje određenih radnji ni povećanja troškova za druge radnje.

60

Za određene intervencije u Francuskoj u vezi s obnavljanjem i održavanjem, korisnici su uz svoj zahtjev dužni dostaviti samo jednu ponudu. Prilaganje nekoliko ponuda doprinijelo bi osiguranju odabira ekonomski najpovoljnije ponude.

Primjeri situacija koje predstavljaju rizik od prekomjerne potpore javnim sredstvima

61

Dodjeljivanje potpore u slučajevima kada korisnik nije jasno dokazao potrebu za njom („mrtvi teret“) negativno utječe na učinkovitost potpore.

62

Određeni projekti koji su se financirali u Austriji u okviru mjere već su bili dovršeni. Nacionalna provedbena uredba stupila je na snagu početkom 2008. godine i stoga su prve odluke o dodjeljivanju potpore donesene tek u travnju 2008. Međutim, potencijalni korisnici mogli su podnositi zahtjeve za potporu do siječnja 2007. godine, na što ih se i poticalo, kao i na izvođenje projekata na vlastitu odgovornost. Tijekom 2007. godine ukupno je podnesen 3 671 zahtjev za potporu, među kojima su najmanje 444 projekta bila dovršena prije datuma donošenja odluke o dodjeljivanju potpore. Kad je riječ o zahtjevima podnesenima od 2008. godine nadalje, najmanje 147 projekata bilo je provedeno prije odobrenja dodjeljivanja potpore, iako se u provedbenoj uredbi koja je na snazi od 2008. godine navodi da su troškovi u vezi s projektima u okviru mjere 226. prihvatljivi samo od datuma donošenja odluke o potpori. U tim slučajevima, izvornim odlukama korisnika da provedu projekte i bez potpore dovedeno je u pitanje jesu li uopće trebali primiti javnu potporu.

63

Dva korisnika u Slovačkoj obuhvaćena revizijom kojima je dodijeljena potpora za izgradnju šumskih cesta potvrdila su tijekom terenskog revizijskog posjeta da bi bila provela predmetne radnje čak i bez javnih sredstava.

64

Za dodjeljivanje potpore za šumarstvo u Španjolskoj u okviru mjere 226. bila su prihvatljiva i pretežno poljoprivredna zemljišta (pašnjaci s drvećem, grmoviti pašnjaci i livade za ispašu), koja su bila prijavljena kao „prihvatljivi hektari“ da bi se aktivirala prava na plaćanje³⁷ i kao takva unesena u španjolski sustav identifikacije zemljišnih parcela. Pojedininim je korisnicima u okviru mjere 226. dodijeljena potpora za krčenje zemljišta od šiblja i grmlja, kao za preventivnu radnju protiv požara, iako su korisnici već bili dužni svoje parcele kao poljoprivredno zemljište održavati u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju (tj. iskrčenje od šiblja i grmlja).

37 Člankom 34. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uređaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, 31.1.2009., str. 16.), propisano je da se potpora dodjeljuje nakon aktiviranja prava na plaćanje po prihvatljivom hektaru. Prema definiciji iz tog istog članka, „prihvatljivi hektar“ znači bilo koju „poljoprivrednu površinu na gospodarstvu... ili, ako se površina koristi i za nepoljoprivredne aktivnosti, koje se pretežito koriste za obavljanje poljoprivredne aktivnosti“.

Dio IV. – Alati za praćenje ne omogućavaju Komisiji i državama članicama prikladnu procjenu učinkovitosti i djelotvornosti mjere

65

Za procjenu djelotvornosti mjere 226. potrebna je uporaba prikladnih alata za praćenje i evaluaciju koji omogućuju utvrđivanje potrebnih poboljšanja kako bi se ostvario najveći mogući učinak potpore EU-a.

Raspoloživi alati za praćenje

66

Za razdoblje od 2007. do 2013. godine, u suradnji Komisije i država članica izrađen je „zajednički okvir praćenja i evaluacije“. Napredak, učinkovitost i djelotvornost provedbe programa ruralnog razvoja s obzirom na njihove ciljeve mjere se s pomoću pokazatelja koji se odnose na polazno stanje, financijsko izvršenje, izlazne proizvode, rezultate i učinak programa³⁸.

67

Komisija je izdala smjernice kojima su utvrđeni sljedeći zajednički pokazatelji izlaznih proizvoda povezani s provedbom mjere 226.: (a) broj preventivnih radnji/radnji namijenjenih obnavljanju, (b) oštećena šumska područja kojima se dodjeljuje potpora i (c) ukupni opseg ulaganja. Pored navedenih pokazatelja izlaznih proizvoda, u zajedničkom okviru praćenja i evaluacije za mjeru 226. utvrđen je sljedeći pokazatelj rezultata: područje u kojemu se uspješno gospodari zemljištem i koje doprinosi poboljšanju biološke raznolikosti, kvalitete vode i tla te ublažavanju klimatskih promjena.

Nedovoljni pokazatelji za mjerenje ostvarenja ciljeva

68

Iako je većina financiranih radnji preventivnog karaktera, pokazatelj izlaznih proizvoda postavljen za takve radnje (broj preventivnih radnji) bio je nedovoljan. Pokazatelj izlaznih proizvoda „oštećena šumska područja kojima se dodjeljuje potpora“ odnosi se samo na šume koje su stvarno oštećene u katastrofama pa je taj pokazatelj relevantan samo za radnje namijenjene obnavljanju.

69

Kad je riječ o pokazatelju rezultata koji se odnosi na poboljšanje biološke raznolikosti, kvalitete vode i tla te ublažavanje klimatskih promjena, revizijom je utvrđeno da nijedno od posjećenih upravljačkih tijela nije moglo povezati rezultat svake pojedine radnje samo s jednim od aspekata navedenog pokazatelja te su neka od nadležnih tijela u stvari kao ostvareni rezultat prikazala iste ukupne površine za svaki od aspekata pokazatelja.

38 Članci 80. i 81. Uredbe (EZ) br. 1698/2005.

70

Pokazatelj rezultata za novo programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine³⁹ (broj poljoprivrednih gospodarstava koja sudjeluju u programima upravljanja rizicima) ne donosi poboljšanje u pogledu evaluacije djelotvornosti potpore pa je izgledno da će utvrđeni nedostaci i dalje biti prisutni.

Ograničena korisnost srednjoročnih evaluacija

71

U okviru evaluacije programa ruralnog razvoja ocjenjuje se njihova priprema, provedba i dovršetak (*ex ante*, srednjoročne i *ex post* evaluacije). Dok *ex ante* evaluacije imaju za cilj optimizirati dodjelu proračunskih sredstava i poboljšati kvalitetu izrade programa, srednjoročnim i *ex post* evaluacijama ispituje se stupanj iskorištenosti resursa, djelotvornost i učinkovitost izrade programa EPFRR-a, njegov društveno-gospodarski učinak te učinak na prioritete Unije. U vezi s mjerom 226., u okviru zajedničkog okvira praćenja i evaluacije za razdoblje od 2007. do 2013. godine određena su četiri pitanja za evaluaciju koja se odnose na to u kojoj su mjeri radnje za koje je dodijeljena potpora doprinijele: (a) obnavljanju šumskog potencijala (oštećene šume), (b) održavanju šuma (preventivne radnje), (c) povećanju održivog gospodarenja šumskim zemljištima i (d) poboljšanju okoliša.

72

Revizijom je utvrđeno da su u vezi s mjerom 226. u sklopu srednjoročnih evaluacija prikupljene različite i nepotpune informacije. Na primjer, provoditelji evaluacija u Bazilikati i Akvitaniji nisu dali odgovore ni na jedno od navedenih pitanja, za razliku od onih u Andaluziji. Međutim, iako se u Andaluziji odgovorilo na ta pitanja, odgovori nisu uvijek bili korisni za procjenu napretka provedbe jer su isti podatci (broj aktivnosti i broj hektara) dostavljeni i za pitanja o održavanju šuma i održivom gospodarenju šumskim zemljištima.

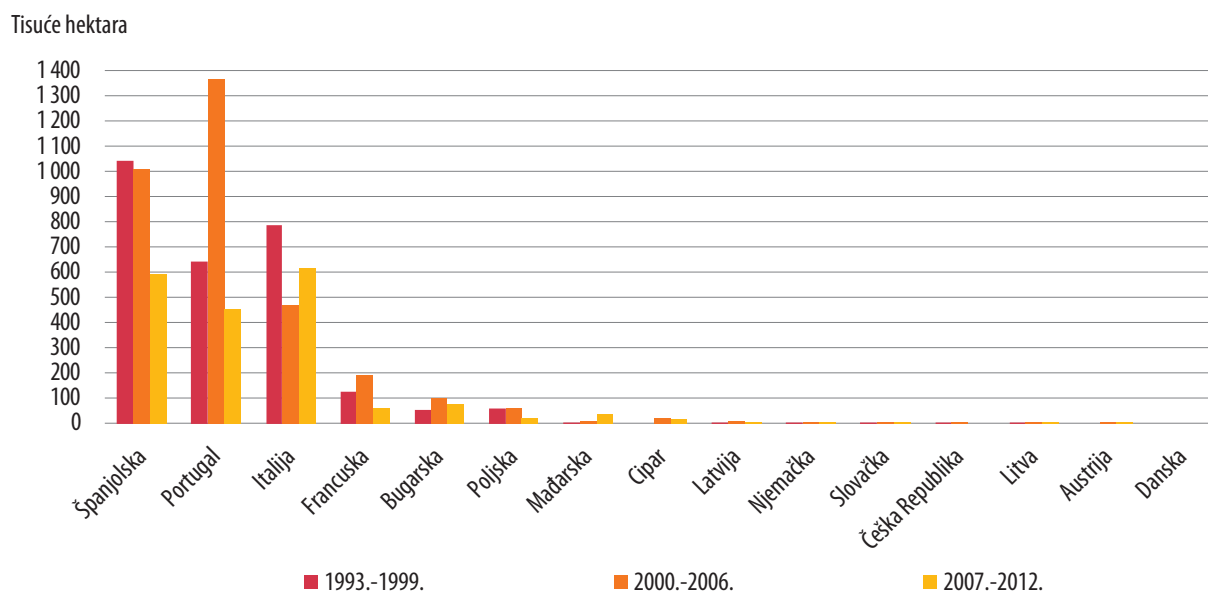
Djelotvornost preventivnih radnji nije prikladno izmjerena

73

Šteta koju uzrokuju požari koncentrirana je u nekoliko država članica u području Sredozemlja. Statistički podatci na razini EU-a pokazuju umjereno smanjenje ukupne opožarene površine u posljednjih nekoliko godina (vidjeti odlomak 4.). Međutim, kretanja na razini država članica nisu ista (vidjeti **grafikon 3.**).

39 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 808/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila primjene Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 227, 31.7.2014., str. 18.).

Grafikon 3. Opožareni hektari šuma u zemljama u kojima je dodijeljena potpora u okviru mjere 226.



Izvor: EFFIS.

74

Većina potpore iz EPFRR-a u okviru mjere 226. imala je za cilj uvesti preventivne radnje, posebice za sprječavanje šumskih požara (vidjeti **prilog I.**). Iako se 80 % sredstava EU-a upotrebljava za financiranje preventivnih aktivnosti, djelotvornost tih aktivnosti se ne mjeri. U skladu s tim, Komisija ne raspolaže nikakvim statističkim podacima kojima bi se potvrdila djelotvornost radnji za sprječavanje požara koje države članice provode u okviru mjere 226. i nije zatražila nikakve informacije o geografskim područjima u kojima su aktivnosti kojima je dodijeljena potpora provedene.

75

U razdoblju od 2007. do 2013. godine cilj potpore EU-a u okviru mjere ruralnog razvoja 226. bilo je obnavljanje šumskog potencijala u šumama oštećenim elementarnim nepogodama i požarima te uvođenje prikladnih preventivnih radnji. Većina potpore (80 %) bila je namijenjena preventivnim radnjama, i to uglavnom protiv požara. Sud je ispitao je li se tom potporom dobro upravljalo te mogu li Komisija i države članice dokazati da su potporom ostvareni željeni rezultati na isplativ način. Revizijom je obuhvaćen uzorak od 68 radnji, od čega 45 na terenu kod krajnjih korisnika.

76

Sud je zaključio da se potporom nije dovoljno dobro upravljalo te da Komisija i države članice ne mogu dokazati da su željeni rezultati ostvareni na isplativ način.

77

Vodeći osobito računa o činjenici da je takva potpora dostupna i u tekućem programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine⁴⁰, Sud iznosi sljedeće preporuke:

Preventivne radnje nisu bile dovoljno usmjerene

78

Sud je primijetio da, iako je mjera 226. usmjerena na šume kojima prijete srednji i visoki rizik od požara, u EU-u nema zajedničke definicije ili kriterija na temelju kojih bi se utvrdilo koje su to šume. U postupcima odabira u državama članicama postojali su različiti nedostaci: nije bilo dovoljno jasnih kriterija odabira ni djelotvorne evaluacije predloženih radnji te su neka područja rizika bila zanemarena. U fazi odabira, ciljevima zaštite okoliša nije dana dovoljna prednost, a u fazi provedbe ponekad ih se previdjelo (vidjeti odlomke 21. do 42.).

1. preporuka

Države članice trebale bi:

- odabirati preventivne radnje na osnovi jasnih kriterija usklađenih s potrebama i nakon temeljitog i dokumentiranog postupka evaluacije,
- poboljšati učinak potpore na zaštitu okoliša određivanjem prioritetnih radnji u onim šumama koje su najvrjednije za okoliš poput šumskih područja u okviru mreže Natura 2000.

Komisija bi trebala:

- tijekom postupka odobravanja programa ruralnog razvoja država članica za razdoblje od 2014. do 2020. godine provjeriti da su potrebe za preventivnim radnjama u šumskim područjima za koja je predviđena javna potpora opisane i opravdane na prikladan način,
- utvrditi osnovne zajedničke kriterije za razlikovanje šumskih područja koja treba klasificirati po tome prijete li im niski, srednji ili visoki rizik od požara.

40 Članak 24. Uredbe (EZ) br. 1305/2013.

Otkrivene su pojedine radnje koje nisu bile primjerene za postizanje ciljeva mjere 226.

79

Iako su brojne pregledane sufinancirane radnje samim svojim karakterom (protupožarni prosjeci, prorjeđivanje, krčenje itd.) općenito doprinijele ciljevima potpore, Sud je otkrio slučajeve koji nisu bili povezani s elementarnim nepogodama ili požarima, nego s drugim ciljevima u vezi s gospodarstvom ili zaštitom okoliša. Za pojedine vrste provedenih aktivnosti nije bilo moguće provjeriti ključne uvjete prihvatljivosti zbog nedostatka dokumentacije. Sud je otkrio i slučajeve uporabe šumskih cesta u svrhu gospodarskog iskorištavanja šuma u kojima nije dokazana posebna korist za sprječavanje požara. Vrlo gusta mreža izgrađenih cesta mogla bi također negativno utjecati na okoliš (vidjeti odlomke 43. do 54.).

2. preporuka

Države članice trebale bi:

- osigurati da se potpora dodjeljuje samo radnjama povezanim s elementarnim nepogodama ili požarima,
- uspostaviti sustav kontrole kojim se može osigurati djelotvorna provjera usklađenosti s uvjetima pod kojima se potpora dodjeljuje i čuvanje odgovarajućih dokumenata ili informacija,

- posvetiti veću pozornost aspektima zaštite okoliša povezanim s radnjama kojima se dodjeljuje potpora, posebice uspostavljanjem odgovarajućih zaštitnih mjera za sprječavanje nepovoljnih utjecaja na okoliš.

Komisija bi trebala:

- provjeriti da su države članice uspostavile takav sustav,
- pojasniti uvjete za radnje koje trebaju dobiti potporu u okviru mjere 226. kako bi se osiguralo da se tim radnjama znatno doprinosi sprječavanju požara i elementarnih nepogoda, posebice kad su dijelom profitabilne gospodarske aktivnosti i kao takve bi se mogle financirati i u okviru osi 1.

Isplativost financiranih radnji nije bila prikladno osigurana

80

U vezi s troškovima radnji kojima se pruža potpora, Sud je otkrio slučajeve u kojima se iznos gornje granice javne potpore često mijenjao bez obrazloženja, u kojima su standardni troškovi u određenoj regiji bili znatno viši nego u nekoj drugoj regiji za slične radnje i u kojima se prioritet davao fizičkom radu umjesto strojevima, što je uzrokovalo veće troškove. Otkriveni su i primjeri koji su predstavljali rizik od prekomjerne javne potpore, i to u slučajevima odabira već dovršenih projekata u kojima su korisnici i sami mogli financirati aktivnosti ili u kojima je potpora uložena u poljoprivredne parcele (vidjeti odlomke 55. do 64.).

Zaključci i preporuke

3. preporuka

Države članice trebale bi:

- osigurati da su standardni troškovi za radnje kojima se dodjeljuje potpora razumni,
- opravdavati gornje granice potpore, i svih mogućih izmjena, na osnovi troškova koje korisnici obično imaju,
- tražiti od korisnika da jasno dokažu potrebu za potporom u okviru mjere 226.

Alati za praćenje ne omogućavaju Komisiji i državama članicama prikladnu procjenu učinkovitosti i djelotvornosti mjere

81

Naime, pokazatelji uspješnosti utvrđeni zajedničkim okvirom praćenja i evaluacije bili su nedostatni, a raspoložive evaluacije bile su od ograničene koristi. Nije bilo moguće izvesti zaključke o djelotvornosti preventivnih

radnji jer se ona nije mjerila (vidjeti odlomke 65. do 74.). Utvrđeni nedostaci vjerojatno će biti prisutni i u razdoblju od 2014. do 2020. godine jer se predloženim novim alatima za praćenje nije poboljšao okvir za praćenje za tu vrstu potpore.

4. preporuka

Države članice trebale bi:

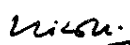
- izvješćivati o učincima provedenih radnji u pogledu smanjenja broja požara i/ili elementarnih nepogoda te pogođenih područja.

Komisija bi trebala:

- poboljšati vlastito praćenje mjere kako bi se osiguralo da je države članice provode u skladu s postavljenim posebnim ciljevima.

I. sudsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda gospođa Rasa BUDBERGYTÉ, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourggu 17. prosinca 2014.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Raspodjela financijskih sredstava za mjeru 226.

(u tisućama eura)

Države članice	Planirani javni rashodi u razdoblju od 2007. do 2013. (prvi PRR-ovi)		Financijsko izvršenje javnih rashoda od 31. 12. 2012.		Broj radnji za koje je dodijeljena potpora		Financijsko izvršenje EPFRR-a (za NOVE zahtjeve u programskom razdoblju od 2007. do 2013.)		
	Doprinos EPFRR-a mjeri 226.	Ukupni javni rashodi za mjeru 226.	Plaćanja iz EPFRR-a	Ukupna javna plaćanja	Sprječavanje	Obnavljanje	Sprječavanje – plaćanja	Obnavljanje – plaćanja	Ukupna plaćanja iz EPFRR-a
Bugarska	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Češka Republika	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Danska	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Njemačka	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grčka	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Španjolska	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francuska	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italija	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Cipar	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Latvija	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litva	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Mađarska	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Austrija	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Poljska	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugal	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovačka	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
UKUPNO	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Popis pregledanih aktivnosti

Država članica	Broj aktivnosti	Vrsta aktivnosti	Vrsta intervencije	Ukupni javni rashodi (u eurima)	Ukupan doprinos EPFRR-a (u eurima)	Terenski posjeti
ES	1	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci i planovi	4 464,30	3 348,23	Da
ES	2	Sprječavanje	Prorjeđivanje, održavanje putova	641 768,30	482 437,85	Da
ES	3	Obnavljanje	Krčenje, ponovno pošumljavanje	13 013,61	9 782,18	Da
ES	4	Obnavljanje	Krčenje, prorjeđivanje	499 443,40	374 582,55	Da
ES	5	Obnavljanje	Prorjeđivanje, održavanje putova	951 688,65	713 766,49	Da
ES	6	Sprječavanje	Preventivne radnje	51 488,59	38 871,67	Ne
ES	7	Sprječavanje i obnavljanje	Prorjeđivanje, krčenje, održavanje šumskih staza, densifikacija	2 262 163,20	1 741 226,39	Ne
ES	8	Sprječavanje i obnavljanje	Prorjeđivanje, krčenje, ponovno pošumljavanje, izgradnja i održavanje putova	1 038 834,14	784 763,11	Ne
ES	9	Sprječavanje	Prorjeđivanje, krčenje	1 750 955,95	1 313 216,96	Ne
ES	10	Obnavljanje	Prorjeđivanje, krčenje	60 236,19	45 177,14	Ne
ES	11	Obnavljanje	Krčenje	209 115,15	165 631,35	Ne
ES	12	Sprječavanje	Izgradnja i održavanje protupožarnih prosjeka	278,78	225,00	Ne
ES	13	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci i planovi	34 323,01	33 750,00	Ne
ES	14	Obnavljanje	Održavanje šumskih cesta i staza	297 550,92	276 095,98	Ne
ES	15	Sprječavanje i obnavljanje	Prorjeđivanje, krčenje i ponovno pošumljavanje	1 712 450,99	1 314 688,73	Ne
FR	1	Sprječavanje rizika	Čišćenje, obnavljanje	5 368,00	9 760,00	Ne
FR	2	Sprječavanje rizika	Pristup	44 791,12	81 438,40	Ne
FR	3	Sprječavanje rizika	Infrastruktura	140 768,62	255 942,96	Da
FR	4	Obnavljanje štete	Čišćenje, obnavljanje	113 979,04	207 234,62	Da
FR	5	Obnavljanje štete	Čišćenje, obnavljanje	178 750,88	325 001,60	Da
FR	6	Obnavljanje štete	Obnavljanje	4 121,85	7 494,28	Da
FR	7	Obnavljanje štete	Čišćenje, obnavljanje	11 035,20	20 064,00	Da
FR	8	Obnavljanje štete	Čišćenje, obnavljanje	14 331,68	26 057,60	Da
FR	9	Obnavljanje štete	Čišćenje	63 490,90	115 438,00	Ne
FR	10	Obnavljanje štete	Čišćenje, obnavljanje	34 342,00	62 440,00	Ne
FR	11	Obnavljanje štete	Čišćenje, obnavljanje	18 182,15	33 058,46	Ne

Država članica	Broj aktivnosti	Vrsta aktivnosti	Vrsta intervencije	Ukupni javni rashodi (u eurima)	Ukupan doprinos EPFRR-a (u eurima)	Terenski posjeti
IT	1	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	1 192 999,59	685 974,76	Da
IT	2	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	1 034 691,15	594 947,41	Da
IT	3	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	1 042 459,99	599 414,50	Da
IT	4	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	816 808,12	469 664,67	Da
IT	5	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	407 399,34	234 254,62	Da
IT	6	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	394 524,99	226 851,87	Da
IT	7	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	405 571,49	233 203,61	Da
IT	8	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	1 244 483,70	715 578,13	Da
IT	9	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	625 927,12	359 908,09	Da
IT	10	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	616 179,62	354 303,28	Da
IT	11	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	1 378 702,24	792 753,79	Da
IT	12	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	706 745,31	406 378,55	Da
IT	13	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	1 002 850,95	576 639,30	Da
IT	14	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	900 440,30	517 753,17	Da
IT	15	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	998 533,36	574 156,68	Da
IT	16	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	499 266,68	287 078,34	Da
IT	17	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze	608 695,65	350 000,00	Da
IT	18	Sprječavanje	Protupožarni prosjeci, staze, krčenje	583 960,24	335 777,14	Da
AT	1	Obnavljanje	Krčenje šuma nakon nepogode	33 800,00	16 413,00	Da
AT	2	Sprječavanje	Prorjeđivanje	5 840,00	3 041,00	Da
AT	3	Obnavljanje	Sadnja	9 001,00	4 371,00	Da
AT	4	Natura 2000.	Drveće vrijedno za okoliš	5 080,00	2 646,00	Da
AT	5	Sprječavanje	Horizontalna sječa, izvlačenje drva žičarom	29 029,00	15 118,00	Da
AT	6	Obnavljanje	Izvlačenje drva žičarom	17 058,00	8 283,00	Da
AT	7	Obnavljanje	Izvlačenje drva žičarom	18 500,00	9 008,00	Da
AT	8	Obnavljanje	Izvlačenje drva žičarom	115 883,00	56 273,00	Da
AT	9	Sprječavanje	Izvlačenje drva žičarom, priprema, sadnja, prorjeđivanje	123 698,00	61 994,00	Da
AT	10	Sprječavanje	Izvlačenje drva žičarom, priprema, sadnja, prorjeđivanje	98 538,00	48 250,00	Da
AT	11	Sprječavanje	Nadzor potkornjaka	684 810,00	333 434,00	Ne
AT	12	Sprječavanje	Šumska cesta	142 415,00	69 342,00	Ne
AT	13	Sprječavanje	Obnova zaštitnih šuma, sprječavanje snježnih lavina, izvlačenje drva žičarom, sadnja itd.	128 062,00	62 250,00	Ne

Prilog II.

Država članica	Broj aktivnosti	Vrsta aktivnosti	Vrsta intervencije	Ukupni javni rashodi (u eurima)	Ukupan doprinos EPFRR-a (u eurima)	Terenski posjeti
SK	1	Sprječavanje	Infrastruktura, šumska cesta, spremnik za vodu, praćenje	503 619,00	402 895,00	Da
SK	2	Sprječavanje	Infrastruktura, šumska cesta	404 885,00	222 687,00	Da
SK	3	Sprječavanje	Infrastruktura, šumska cesta, spremnik za vodu	903 141,00	722 513,00	Da
SK	4	Obnavljanje	Zaprašivanje vapnom i gnojidba	633 904,00	507 123,00	Da
SK	5	Obnavljanje	Ponovno pošumljavanje	204 132,00	163 305,00	Da
SK	6	Sprječavanje	Infrastruktura, šumska cesta	778 136,00	622 509,00	Da
SK	7	Sprječavanje	Infrastruktura, šumska cesta	79 689,00	63 751,00	Ne
SK	8	Sprječavanje	Čišćenje i održavanje protupožarnog puta	371 433,00	297 146,00	Ne
SK	9	Sprječavanje	Infrastruktura, šumska cesta, ostale kurativne mjere	504 977,00	403 982,00	Ne
SK	10	Obnavljanje	Ponovno pošumljavanje, šumska cesta	1 495 292,00	1 196 234,00	Ne
SK	11	Obnavljanje	Ponovno pošumljavanje	153 271,00	122 617,00	Ne

Sažetak

IV

Komisija smatra da se mjerama za prevenciju nepogoda u šumama u načelu pridonijelo ostvarivanju ciljeva programa ruralnog razvoja. Ostvareni su konkretni rezultati i bilo je manje požara. Osim toga, izvučene su određene pouke, koje se primjenjuju u odnosu na razdoblje 2014.–2020., posebno u pogledu opsega mjera i boljeg upravljanja.

V

U Uredbi o ruralnom razvoju¹ propisano je da preventivne protupožarne radnje pokrivaju područja koja su prema planovima za zaštitu od požara država članica svrstana u područja visokog ili srednjeg rizika. Ti su planovi za zaštitu šuma te nacionalni i podnacionalni programi država članica za šume, ili istovjetni instrumenti, primjerena osnova za usmjeravanje i određivanje prioriteta tijekom odabira.

Komisija je u radnom dokumentu službi Komisije iz 2005., priloženom Komunikaciji o provedbi Strategije EU-a za šume, analizirala situaciju u šumarskom sektoru, uključujući aspekte prevencije i praćenja nepogoda u šumama². U Uredbi o ruralnom razvoju propisano je da mjere u šumarstvu pridonose provedbi Strategije šumarstva Zajednice. Spomenutom strategijom šumarstva obuhvaćeni su gospodarski, okolišni i društveni aspekti održivog upravljanja šumama.

1 Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005.

2 Radni dokument službi Komisije – Prilog Komunikaciji o provedbi strategije EU-a za šume {COM(2005) 84 završna verzija} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

U odnosu na novo programsko razdoblje, Komisija je analizirala situaciju u šumarskom sektoru u radnom dokumentu službi Komisije iz 2013. priloženom Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Nova strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama”³.

VI

U okviru održivih praksi upravljanja šumama, šumske ceste (ili ostala ulaganja) izgrađene u prvom redu u svrhu sprječavanja požara mogu se upotrebljavati i za preventivne radnje protiv drugih rizika te za radove obnavljanja i uklanjanja šteta te u rekreativne ili gospodarske svrhe. Izgradnjom odgovarajuće mreže šumskih cesta pridonosi se ne samo boljoj zaštiti šuma od požara, već i održivom gospodarskom vrednovanju šumskih resursa u mnogim regijama. Često se te radnje moraju izvršiti kako bi se izbjegao potpuni gubitak socioekonomskog interesa šumskih područja čija bi posljedica moglo biti njihovo napuštanje i, u konačnici, veći rizik od požara.

Za novo su programsko razdoblje pripremljene smjernice kako bi se osiguralo da države članice/regije ispravno primjenjuju mjeru. Osim toga, ako žele povećati gustoću svojih cestovnih sustava, države članice/regije morat će bolje opisati svoje potrebe i razloge.

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

VII

U okviru zajedničkog upravljanja, Komisija donosi nacionalne i regionalne programe ruralnog razvoja (PRR), dok su za provedbu i za osiguranje ekonomičnosti i djelotvornosti potpore odgovorne države članice i njihova upravljačka tijela.

Izbor između fizičkog rada i strojeva nekada može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ga promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja.

VIII

Treba uspostaviti pažljivu ravnotežu između troškova praćenja i evaluacije i njihovih mogućih koristi. Kod mjerenja preventivnih radnji posebno je teško i skupo utvrditi uzročno-posljedičnu vezu. Osim toga, djelotvornost određenih šumarskih intervencija može se ocjenjivati tek nakon nekoliko godina ili čak nekoliko desetljeća.

Za razdoblje 2014.–2020. uvedena su neka bolja rješenja. Na primjer, u CMES-u će se prikupljati novi pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Osim toga, u cilju dobivanja vrijednih rezultata evaluacije, u 2019. je predviđeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. U okviru tog izvješća izvršit će se evaluacija programa ruralnog razvoja i dobit će se prvi rezultati o njihovoj učinkovitosti.

IX Prva alineja (b)

Komisija smatra da šume u područjima mreže Natura 2000. imaju visoku okolišnu vrijednost i pružaju važne i različite usluge ekosustava. Nadalje, nekoliko odredbi o mreži Natura 2000. primjenjuju se na sve šume u EU-u, unutar i izvan područja mreže Natura 2000. i u tom je pogledu vrlo važna i uloga šuma izvan mreže Natura 2000.

IX Prva alineja (c)

Komisija smatra da nova Uredba o ruralnom razvoju uključuje revidiranu mjeru koja se odnosi na zaštitu i obnovu šuma. Novom se mjerom može pružiti potpora radnjama povezanim sa sprječavanjem štete i obnavljanjem šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda i katastrofa te se njome mogu podržati preventivne radnje protiv štetočina i bolesti pod uvjetom da je rizik od pojave predmetne nepogode potkrijepljen znanstvenim dokazima i da su ga potvrdile znanstvene javne organizacije.

IX Prva alineja (e)

U vezi s podupiranim radnjama već je dostupan niz zaštitnih mjera za okoliš. Na primjer, u područjima mreže Natura 2000. režimom zaštite u skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima⁴ jamči se da će se izbjeći znatna propadanja tih područja. U drugim će se područjima procjenama utjecaja na okoliš također pridonijeti sprječavanju štetnih učinaka za okoliš. Naposljetku, kao preduvjet za sufinanciranje iz fondova EU-a od nadležnih se nacionalnih tijela može tražiti pribavljanje potvrde o dobroj ekološkoj praksi ili održivom upravljanju šumama.

U novom je programskom razdoblju ekološka učinkovitost korisnika u prvom planu provedbe raznih mjera.

IX Prva alineja (f)

Komisija smatra da će, kada se u programima primijene standardni troškovi, države članice/regije osigurati da su relevantni izračuni primjereni i točni te da se utvrđuju unaprijed na pošten, nepristran i provjerljiv način. Potrebno je odrediti neovisno tijelo koje će izračunati sve uobičajene troškove ili potvrditi ispravnost izračuna.

4 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ

IX Prva alineja (g)

Priprema se dokument sa smjernicama o kontrolama i sankcijama u ruralnom razvoju i o njemu se raspravlja s državama članicama. U prilogu I. ovom dokumentu nalazi se kontrolni popis koji države članice mogu upotrijebiti za ocjenjivanje razumnosti troškova.

IX Druga alineja (a)

Komisija trenutačno provodi preporuku.

Potreba za odgovarajućim opisom preventivnih radnji uključena je u odjeljak o analizi potreba u Strategiji u PRR-u za razdoblje 2014.–2020., a u nekim slučajevima i na razini sporazuma o partnerstvu.

Komisija pregledava podnesene programe ruralnog razvoja i provjerava intervencijsku logiku i potrebu za preventivnim radnjama za vrijeme razdoblja odobravanja programa te traži da se preventivne radnje temelje na planu zaštite predmetnog područja.

IX Druga alineja (b)

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će s nacionalnim nadležnim tijelima razmotriti mogućnost odgovarajuće razine djelovanja u području zajedničkih osnovnih kriterija za razlikovanje šumskih područja koja će se klasificirati kao područja niskog, srednjeg i visokog rizika od požara.

IX Druga alineja (c)

Komisija trenutačno provodi preporuku.

Komisija provodi revizije usklađenosti u državama članicama u cilju provjere jesu li plaćeni rashodi u skladu s pravilima. Ako su tijekom revizije utvrđeni neki nedostaci, primjenjuju se financijski ispravci.

Mjere i agencije za plaćanje koje će biti predmetom revizije utvrđuju se na temelju analize rizika. Financijska važnost ima veliku ulogu kod određivanja izloženosti riziku. To znači da će revizijsko područje s visokim rashodima vjerojatno biti više rangirano i revidirano. Mjera 226. revidirana je u 2014. i bit će revidirana u 2015.

IX Druga alineja (d)

Komisija trenutačno provodi ovu preporuku kroz pravni okvir za programe ruralnog razvoja i dodatne smjernice.

Novom je mjerom obuhvaćen širi opseg rizika i šteta. Za razdoblje 2014.–2020. opis predmetne mjere, kao dokument sa smjernicama, sadržava detaljne zahtjeve i objašnjenja i kao takav može služiti kao alat s pomoću kojeg će država članica na odgovarajući način izraditi mjeru.

Države članice/regije upozoravaju se na to da u slučaju nesigurnosti u pogledu svrhe radnji postoje druge mjere koje su posebno usmjerene na povećanje gospodarske vrijednosti šuma.

IX Druga alineja (e)

Komisija prihvaća preporuku.

Već su uvedene neke prilagodbe: na primjer, u CMES-u 2014.–2020. prikupljat će se pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”.

Kako bi se ranije dobili vrijedni rezultati evaluacije, u 2019. će biti uvedeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. To će proširene godišnje izvješće sadržavati ocjenu rezultata programa i, kada je to moguće, ocjenu učinaka.

Uvod

01

Komisija smatra da funkcije šuma nije moguće u potpunosti razdvojiti jer su one višefunkcionalne i služe u gospodarske, društvene i ekološke svrhe pružanjem važnih usluga ekosustava. Stoga se mjerama u šumarstvu usmjerenima prvenstveno na gospodarske svrhe mogu ostvarivati i društveni ili ekološki ciljevi. Intervencije koje su prvenstveno zaštitne mogu također imati društvene, gospodarske i ostale ekološke koristi. Prilikom izrade, upravljanja i kontrole mjera u šumarstvu treba uzeti u obzir poseban karakter šumarskih procesa.

04

Smanjenje spaljenih površina može biti rezultat uspješne provedbe preventivnih sustava protiv šumskih požara koja je olakšana mjerom.

Iz statističkih podataka očito je da je količina spaljenih površina sada na manje ili više stabilnoj razini, što ne znači da ne postoji rastuća opasnost od šumskih požara i ostalih nepogoda.

05

Šumski požari također imaju važan socioekonomski učinak jer utječu na izvor zarade osoba koje ovise o šumama i uzrokuju poremećaje na tržištima drva i ljudske žrtve.

Opazanja

21 Prva točka

Komisija smatra da se iz postojećih aktivnosti Stručne skupine za šumske požare Europske komisije i Stalnog odbora za šumarstvo koji djeluju kao savjetodavna i informativna platforma s državama članicama može dobiti dovoljno informacija o šumskim požarima i ostalim nepogodama, uključujući štetočine i bolesti. Podneseni PRR-ovi uključuju poglavlje o šumama i ekološkoj situaciji i ti podaci utječu na ocjenjivanje prijedloga programa.

Osim toga, uspostavom Modula za poremećaje u šumama Europskog sustava informiranja o šumama (FISE), nakon nedavne Komunikacije o Strategiji EU-a za šume, poboljšat će se pregled elementarnih nepogoda povezanih sa šumama.

21 Druga točka

PRR-ovi uključuju SWOT analizu na temelju koje države članice i regije donose strateške odluke o prioritetima, ciljevima i mjerama koje će biti uključene u program te bi također trebale uspostaviti osnovu za praćenje i evaluaciju programa.

Zajednički odgovor na stavke 22–24

U državama članicama od Nordijskog kruga do Indijskog oceana (otok Reunion, FR) postoje velike biogeografske i klimatske razlike, pa bi stoga klasifikacija šuma prema riziku od požara trebala odražavati značajke regije kojoj prijete rizik od požara.

U Uredbi br. 2158/92 propisano je da bi tu klasifikaciju trebale predložiti države članice, a odobriti Komisija.

U postojećem EPFRR-u države članice ne moraju Komisiji predlagati određivanje područja kojima prijete različiti stupnjevi rizika od požara. Za određivanje tih područja nadležne su države članice. Sve su nove države članice u Stručnoj skupini za šumske požare i surađuju u aktivnostima EFFIS-a. Stoga su dostupne informacije o šumskim požarima. U ovim je odredbama navedena zajednička namjera Komisije i država članica da u što većoj mjeri osiguraju pravilno usmjeravanje i dosljednost preventivnih mjera zaštite od požara uzimajući u obzir znatne razlike između biogeografskih uvjeta država članica.

Jedan od ciljeva uspostave Europskog sustava informiranja o šumama prikupljanje je usklađenih informacija o šumskim požarima u cijeloj Europi. Te su informacije od velike važnosti za aktivnosti uzajamne suradnje u prevenciji i suzbijanju šumskih požara.

25

Kada analiziraju PRR-ove, službe Komisije svjesne su općeg rizika od šumskih požara u određenoj državi članici ili regiji.

Komisija je predložila metodologiju za ocjenjivanje rizika od šumskih požara u kontekstu aktivnosti EFFIS-a. Međutim, potrebno je dodatno raditi, u suradnji s državama članicama, na izradi usklađene karte rizika od šumskih požara u Europi.

26

Komisija je u dopisu s opažanjima upućenom za vrijeme pregovora o PRR-u 2014.–2020. pozvala slovačka nadležna tijela da preispitaju način klasifikacije šumskih područja kojima prijete rizik od požara. Komisija će sa slovačkim nadležnim tijelima temeljito ispitati utvrđivanje potreba za razdoblje 2014.–2020. uzimajući u obzir dugoročne podatke o nastanku požara i razmjernost financiranja i prevencije.

27

Komisija smatra da ima opsežne podatke o povijesnom razvoju i budućem razvoju elementarnih nepogoda i ostalih katastrofa, mogućem razvoju štetočina i bolesti u kontekstu FISE-a i putem studija (npr. o prilagodbi šuma klimatskim promjenama⁵ ili ostalih studija o nepogodama⁶). Međutim, ti podaci još nisu usklađeni među državama članicama. Komisija također prati zahtjeve država članica za aktivaciju Europskih fondova za solidarnost nakon velikih nepogoda i njihove zahtjeve za izmjenu programa ruralnog razvoja. Osim toga, države članice redovito izvješćuju Stalni odbor za šumarstvo o velikim ekstremnim događajima.

28

Komisija trenutačno radi na uspostavi Europskog sustava informiranja o šumama (FISE). Prototip sustava bit će dostupan i predstavljen Stalnom odboru za šumarstvo u prosincu 2014.

29

Komisija smatra da ima odgovarajuću razinu znanja o vrstama elementarnih nepogoda koje pogađaju šume te o potrebama za sprječavanjem nepogoda za analizu PRR-ova kroz izravne kontakte s državama članicama i regijama, redovite sastanke ravnatelja EU-a za šumarstvo i tekuće aktivnosti Stalnog odbora za šumarstvo i FISE.

30

Budući da ne postoji zajednička definicija „najvrjednijih šumskih područja“, Komisija će podržati uspostavu određenog „prioritetnog okvira djelovanja“ koja će sufinancirati EU, a koji je sličan onome koji već postoji u svim državama članicama za financiranje mreže Natura 2000. iz raznih fondova EU-a. Prioriteti država članica oblikovani u tom okviru zatim bi se odražavali u odabiru.

⁵ Učinci klimatskih promjena na šume i mogućnosti za prilagodbu http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

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

Zajednički odgovor na stavke 31–33

Kriteriji koje je uspostavilo Upravljačko tijelo za odabir operacija uključuju usklađenost s regionalnim planom za šumarstvo i s ostalim planskim instrumentima za šume. Time se osigurava određena kvaliteta odabranih operacija i daje se prioritet intervencijama u područjima u kojima postoji veći rizik od šumskih požara.

Osim toga, u pogledu programa prevencije šumskih požara koji se financiraju sredstvima EU-a od 1992., države članice imaju veliko iskustvo u prioritizaciji projekata.

Planovi za zaštitu šuma na regionalnoj razini/razini država članica sadržavaju informacije o suzbijanju šumskih požara i ostalih nepogoda. Na administrativnoj razini pokrajina (razina NUTS-3) također su dostupne informacije o lokaciji, veličini i uzroku šumskih požara. U novom programskom razdoblju, Komisija je zatražila da bi se potrebe za prevencijom i zaštitom u programima ruralnog razvoja trebale pojačati planom za zaštitu šuma.

34

Austrija je uspostavila sustav za odabir projekata koji je Odbor za praćenje odobrio 19. lipnja 2014. Taj se sustav zasniva na pristupu od 3 koraka izgrađenom na uvjetima prihvatljivosti koji su opisani u mjerama, dodatnim nacionalnim pravnim odredbama i, ako je primjenjivo, detaljnijim kriterijima. Ovim bi se novim sustavom trebala osigurati visoka razina kvalitete operacija odabranih za programsko razdoblje 2014.–2020.

35

Države članice od 2012. uspostavljaju Okvire za određivanje prioritetnih aktivnosti (PAF) za financiranje njihovih mreža Natura 2000. U novom će razdoblju financiranja ti PAF-ovi biti najkorisniji alat za određivanje prioritetnih aktivnosti u područjima Natura 2000. Komisija će osigurati da su aktivnosti predložene za područja Natura 2000. u skladu s PAF-ovima država članica, ali i s aktivnostima u drugim ekološki vrijednim područjima, kao što su, primjerice, nacionalni parkovi.

Komisija smatra da su šume višefunkcionalne i njihove bi se okolišne vrijednosti trebale promatrati u pravom kontekstu. Prema tome, kriteriji za odabir u okviru programa trebali bi također uključivati druge aspekte održivog upravljanja šumama.

Nadalje, nekoliko odredbi Nature 2000. primjenjuje se na sve šume u EU-u, unutar područja Natura 2000. i izvan njih.

Okvir 1.

Slovačka su nadležna tijela predložila da se među kriterije za odabir u okviru podmjera 8.3. i 8.4. (sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete) u okviru PRR-a 2014.–2020. uključe kriteriji zaštite okoliša.

Posebne intervencije u Francuskoj trebale bi se birati u skladu s lokalnim uvjetima. Uporaba buldožera u slučaju suhog, pjeskovitog tla s vrlo ograničenim organskim sadržajem u gornjem sloju trebala bi se smatrati primjerenom i mogla bi činiti brzo rješenje za obnovu oštećenih područja. U određenim je područjima, s obzirom na njihove posebne biogeografske uvjete, nužna odgovarajuća brza reakcija usmjerena na prevenciju širenja štetočina i bolesti (koje bi mogle imati negativne učinke na neoštećene ili zaštićene šume), te bi smanjenje rizika od šumskih požara i izbjegavanje dezertifikacije trebali biti među glavnim prioritetima.

37

Šumske ceste koje se upotrebljavaju u svrhe prevencije požara mogu se upotrebljavati i u druge svrhe. One imaju važnu ulogu u obnavljanju i sprječavanju negativnih učinaka nepogoda. Osim toga, izgradnja dviju vrsta cesta, jednih za prevenciju šumskih požara i drugih za ostale svrhe, bila bi neučinkovita i skupa.

U Slovačkoj su se šumske ceste izgrađene u svrhe prevencije šumskih požara u okviru programa ruralnog razvoja učinkovito upotrebljavale za aktivnosti brze obnove nakon oluja i snažnih vjetrova. Lakšim pristupom ublažio se rizik od daljnjih nepogoda (požari ili epidemije štetočina) i zahvaljujući odgovarajućem pristupu šteta za tlo smanjena je na najmanju moguću razinu čime se očuvao organski sadržaj tla i omogućilo očuvanje flore i faune tla.

Ne postoje djelotvorni mehanizmi za zaštitu šuma od nepogoda uzrokovanih vjetrom ili snijegom. Stoga su aktivnosti uglavnom usmjerene na prevenciju šumskih požara. Preventivne aktivnosti nikada se ne povezuju s nastalom abiotičkom štetom, već su usmjerene na njezino sprječavanje. Prema tome, udio javne potpore preventivnim aktivnostima protiv požara ne može se izravno povezati sa štetom nastalom zbog požara.

Vidjeti također odgovor na stavak 50.

38

Procjene rizika za šume financiraju EU i nacionalni fondovi. Austrija dodjeljuje određene iznose (kvote) sredstava EU-a različitim regijama. Ostalo se financira nacionalnim sredstvima.

Zajednički odgovor na stavke 39–41

Proračun mjere 226. dostupan je za sve vrste šuma, privatnih i javnih. Iako je tijekom provedbe programa javnim šumama pružena veća financijska potpora, to je neutralizirano s obzirom na podupirane hektare. Prema godišnjem izvješću o napretku iz 2013. za Andaluziju, 78 % šumskih područja kojima je pružena potpora bilo je privatno.

Komisija smatra da države članice i upravljačka tijela moraju odabrati najbolje projekte uzimajući u obzir njihove socioekonomske i zemljopisne uvjete i opravdati primjerenost izračuna primijenjenih troškova.

Potpora za radno-intenzivne aktivnosti može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ju promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja.

42

Komisija smatra da je paljenje, kao način krčenja, vrlo rizičan postupak. Na njega se primjenjuju vrlo restriktivni administrativni uvjeti i nije društveno prihvaćen.

44

Komisija smatra da su zbog sve veće učestalosti i snage toplinskih valova i dugotrajnih suša („primarni uzrok”), koje se pod određenim uvjetima mogu također proglasiti elementarnim nepogodama, u neke programe uvedene mjere protiv „sekundarne štete” (štetočine i bolesti) čime se sprječava širenje štete koja bi mogla imati teške ekološke i socioekonomske posljedice. Prema tome, može se smatrati da se intervencijama podupiranim u okviru mjera ruralnog razvoja pridonosi cilju mjere i odgovarajućih programa.

45

Komisija je shvatila da se tijekom razdoblja programiranja Austrija suočila s problemima provedbe mjera 224. i 225. Unatoč stalnim poticajima, te mjere nisu uspješno provedene. Iz tog je razloga Austrija odobrila projekte usmjerene na sprječavanje šumarskog potencijala i u okviru mjere 226.

46

Komisija smatra da se na temelju dostupnog znanja o odnosu između šuma i klime, diversifikacijom šuma i uvođenjem raznih vrsta drveća može poboljšati otpornost šuma na mnoge nepogode i požare, ali i povećati prilagodljivost u odnosu na klimatske promjene. Te bi se diversifikacije trebale uvesti prije pojave nepogoda na temelju stručnih mišljenja, planova zaštite šuma i dugoročnih strategija za šume ili strategija prilagodbe na klimatske promjene.

47

Budući da je u izvješću IPPC-a predviđeno povećanje učestalosti ili jačine ekstremnih meteoroloških događaja⁷, Komisija smatra ovu mjeru primjerenom za osiguravanje brze reakcije na buduće nepogode.

Drvo vrbe mogu oštetiti ne samo insekti, nego i razne vrste gljiva uzrokujući znatan gubitak vrijednosti i povećavajući rizik od štetočina i bolesti za neoštećene šume, čime se šteti prethodno zdravim ekosustavima.

Komisija će preispitati poseban slučaj koji je utvrdio Sud.

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

Okvir 3.

Situacija je ispravljena. U regiji Akvitanija sada se za praćenje oštećenih područja upotrebljavaju satelitske slike. Svako oštećeno zemljište provjerava stručnjak koji utvrđuje stupanj štete prije traženja naknade. Zatim, prije odobravanja naknade, državne službe obrađuju zahtjeve i provode terenske provjere na temelju uzorkovanja.

Slovačka su nadležna tijela priznala administrativnu grešku i obavijestila su Komisiju da su odgovarajući unutarnji postupci već ažurirani.

50

Šumske ceste mogu također imati višestruke svrhe: lakši pristup u slučaju šumskih požara, osiguranje pristupa za preventivne operacije protiv požara te vađenje drveta i ostalih šumarskih proizvoda.

Komisija smatra da šumske ceste izgrađene u svrhe prevencije požara mogu imati i druge svrhe pod uvjetom da njihova izvorna funkcija nije ugrožena alternativnom uporabom.

Vidjeti također odgovor na stavak 51.

51

Uporabom šumskih cesta u gospodarske svrhe ne ugrožava se njihova uloga u prevenciji šumskih požara. Stanjivanje i uklanjanje biomase važan je dio preventivnih mjera protiv šumskih požara. Ceste se također upotrebljavaju za prijevoz drvene građe kao dio nužnih preventivnih aktivnosti. Općenito se višestrukom uporabom tih cesta povećava isplativost investicije.

52

Uporabom šumskih cesta u gospodarske svrhe ne smije se dovesti u pitanje njihova uloga u sprječavanju šumskih nepogoda.

53

Komisija smatra da će zbog velikih razlika u lokalnim šumama, biogeografskim, geološkim i ekološkim uvjetima diljem EU-a biti teško uspostaviti kriterije za minimalne zahtjeve na razini EU-a. Takve je minimalne zahtjeve potrebno uspostaviti na najprikladnijoj razini.

Štoviše, izgradnjom odgovarajuće mreže šumskih cesta pridonosi se ne samo boljoj zaštiti šuma od požara, već i održivom gospodarskom vrednovanju šumskih resursa u mnogim regijama. To je često nužno kako bi se izbjegao potpuni gubitak socioekonomskog interesa šumarskih područja što može dovesti do njihovog napuštanja i povećanog rizika od požara.

54

Komisija smatra da bi gustoća šumskih cesta trebala biti veća ili manja ovisno o lokalnim biogeografskim i geološkim uvjetima. Osim toga, šumske ceste mogu opsluživati nekoliko područja i može se dogoditi da neki dijelovi šumskih cesta obuhvaćaju i područja u kojima već postoji odgovarajuća razina gustoće cesta. Komisija je pozvala slovačka nadležna tijela da u PRR-ove za 2014.–2020. uključe gustoću cesta u tome području kao jedan od svojih kriterija za odabir.

Okvir 5.

Promjenjive stope potpore nisu bile isključene u prethodnom programskom razdoblju. Međutim, u novom programskom razdoblju one nisu dopuštene.

Okvir 5., 2. primjer

Vidjeti odgovor na stavak 57.

57

Potpore za radno-intenzivne aktivnosti može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ju promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja. Uporaba fizičkog rada ljudi mogla bi podrazumijevati uporabu metoda koje su povoljnije za okoliš i imaju važne socioekonomske koristi, što je jedan od ciljeva politike ruralnog razvoja.

Okvir 6.

Razine troškova mogu se razlikovati zbog različitih ekološko-zemljopisnih i geoloških uvjeta i ostalih čimbenika. Također mogu postojati razlozi zbog kojih nije uopće moguće upotrebljavati strojeve ili je moguće upotrebljavati skuplje strojeve zbog, primjerice, nagiba, teškog pristupa, pravila zaštite okoliša i slično.

58

Komisija je pozvala slovačka nadležna tijela da u PRR-ove za 2014.–2020. uključe provjeru razumnosti troškova.

60

U nekim područjima postoji ograničen broj pružatelja usluga za određene zadaće.

61

Komisija smatra da su upravljačka tijela odgovorna za osiguranje učinkovitosti potpore na razini projekta.

Nepotrebnu mrtvu težinu trebalo bi spriječiti osiguranjem da se ulaganje izvrši tek nakon podnošenja zahtjeva za potporu ili odobrenja potpore. U protivnom procjena mrtve težine može biti prilično subjektivna i uzrokovati nejednako postupanje među podnositeljima prijave.

62

U skladu s člankom 60. stavkom 2. Uredbe br. 1305/2013 u razdoblju 2014.–2020. smatraju se prihvatljivim samo rashodi ulagačkih projekata nastali nakon što je korisnik podnio zahtjev za potporu. Države članice mogu čak odrediti kasniji trenutak u vremenu kao što je donošenje odluke o dodjeli potpore.

63

Komisija smatra da će biti potrebno dodatno analizirati odgovor korisnika kako bi se utvrdilo pod kojim uvjetima i koliko učinkovito bi se izvršilo to ulaganje te bi li se prvotni cilj uopće mogao ostvariti bez potpore pružene u okviru mjere.

64

Unutar određenih granica, „prihvatljivi hektar“ za aktivaciju prava na plaćanje može sadržavati nešto drveća, šiblja ili grmlja.

Ograničenjem pretjeranog širenja tog drveća, šiblja ili grmlja može se smanjiti rizik od šumskih požara na dijelu okolnih šumskih područja.

Zajednički odgovor na stavke 65–67

Budući da su prirodni procesi u šumama složeni i budući da se mjerljivi učinci određenih intervencija mogu javiti tek nakon nekoliko godina ili desetljeća, Komisija smatra da se mjere za prevenciju nepogoda u šumama moraju promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja i u dugoročnim okvirima. Informacije o promjenama mogu se dobiti iz inventara šuma država članica, koji se može provoditi svakih 10 do 20 godina, i ostalih programa za praćenje šuma. Mjere za šume osmišljavaju se i provode na temelju informacija i iskustava stečenih kroz dugoročne modele iskustava upravljanja šumama koji traju 100–150 godina i kojima upravljaju šumarski instituti i sveučilišta u državama članicama.

68

U svrhe razmjernosti, CMEF za 2007.–2013. uključivao je niz zajedničkih pokazatelja izlaznih vrijednosti kojima se osigurava agregacija i usporedba među PRR-ovima i koji su izrađeni tako da budu relevantni u velikoj većini slučajeva. Ako je potrebno, države članice za prikaz posebnosti mogu upotrebljavati dodatne pokazatelje.

U CMES-u 2014.–2020. prikupljat će se pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina“. Time će se popuniti praznina utvrđena u CMEF-u za 2007.–2013.

69

Iz opažanja se može zaključiti da, zbog složenosti i postojeće međusobne povezanosti različitih mjera, u mnogim slučajevima nema smisla previše detaljno raščlaniti pokazatelje rezultata. Iz tog je razloga Komisija odlučila da će u okviru za praćenje i evaluaciju za programsko razdoblje 2014.–2020. ocijeniti rezultate na razini fokusnog područja.

70

Ovaj je pokazatelj jedan od elemenata sustava za evaluaciju. Novi sustav za evaluaciju trebao bi se razmatrati na globalnoj razini.

71

Komisija je potvrdila da je u kontekstu PRR-ova srednjoročna evaluacija imala ograničenu dodanu vrijednost. Zbog toga je za programsko razdoblje 2014.–2020. ukinut zahtjev za provedbu srednjoročne evaluacije.

72

Vidjeti odgovore na stavke 69. i 71.

73

Iako se prosječna veličina spaljenih površina u EU-u ne povećava, često je godišnja šteta od požara ograničena na mali broj zemalja. To su svake godine neke druge zemlje (npr. Portugal i Španjolska u 2003., Portugal u 2005., Italija i Grčka u 2007., Španjolska u 2012. itd.). Veliki rizik od požara može nastati svake godine u nekim regijama zbog vrućih i suhih vremenskih uvjeta na lokalnoj razini sa snažnim vjetrovima. Stoga u nekim državama u određenim godinama može biti mnogo požara zbog prevladavajućih meteoroloških uvjeta rizika od požara u područjima mediteranskog bazena ili u drugim područjima Europe.

Na razini države članice, uočene razlike u trendovima često su posljedica ekstremnih uvjeta rizika od požara koji su postojali određenih godina unutar predmetne vremenske serije, što se može uočiti kada se podaci analiziraju na godišnjoj osnovi u odnosu na meteorološke pokazatelje opasnosti od požara⁸.

74

Komisija smatra da postoji veliko iskustvo u odnosu na prirodu preventivnih mjera, uključujući znanje o njihovoj učinkovitosti i djelotvornosti po programskom području. Tijekom posljednjih 20 godina proveden je niz projekata i programa za prevenciju nepogoda u šumama koji su financirani sredstvima EU-a te je provedeno nekoliko studija i istraživačkih projekata.

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013.) Analiza velikih požara u europskom i mediteranskom krajoliku: naučene pouke i preporuke Šumska ekologija i upravljanje 294, str. 11.–22.

Zaključci i preporuke**76**

Komisija smatra da se preventivnim mjerama za prevenciju nepogoda u šumama u načelu uspješno pridonijelo ostvarivanju ciljeva programa ruralnog razvoja. Ostvareni su konkretni rezultati i bilo je manje požara. Osim toga, izvučene su određene pouke, koje se primjenjuju u odnosu na razdoblje 2014.–2020., posebno u pogledu opsega mjera i boljeg upravljanja.

78

U Uredbi o ruralnom razvoju⁹ propisano je da bi preventivne protupožarne radnje trebale pokrivati područja koja su prema planovima za zaštitu od požara država članica svrstana u područja visokog ili srednjeg rizika. Tim se planovima za zaštitu šuma i nacionalnim i podnacionalnim programima država članica za šume ili istovjetnim instrumentima osigurala odgovarajuća osnova za usmjeravanje i određivanje prioriteta za vrijeme odabira.

Komisija je u radnom dokumentu službi Komisije iz 2005., priloženom Komunikaciji o provedbi strategije EU-a za šume, analizirala situaciju u šumarskom sektoru, uključujući aspekte prevencije i praćenja nepogoda u šumama. U Uredbi o ruralnom razvoju propisano je da bi se mjerama u šumarstvu trebalo pridonijeti provedbi Strategije šumarstva Zajednice. Spomenutom Strategijom šumarstva obuhvaćeni su gospodarski, okolišni i društveni aspekti održivog upravljanja šumama.

⁹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005.

U odnosu na novo programsko razdoblje, Komisija je analizirala situaciju u šumarskom sektoru u radnom dokumentu službi Komisije iz 2013. priloženom Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Nova strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama”¹⁰.

Preporuka 1., Države članice trebale bi, druga alineja

Komisija smatra da šume u područjima mreže Natura 2000. imaju visoku ekološku vrijednost i pružaju različite važne usluge ekosustava. Nadalje, nekoliko odredbi o mreži Natura 2000. primjenjuje se na sve šume u EU-u, unutar i izvan područja mreže Natura 2000., i u tom je pogledu uloga šuma izvan mreže Natura 2000. također vrlo važna.

Preporuka 1., Komisija bi trebala, prva alineja

Komisija trenutačno provodi preporuku.

Potreba za odgovarajućim opisom preventivnih radnji uključena je u odjeljak za analizu potreba u Strategiji, u PRR-u za razdoblje 2014.–2020. i u nekim slučajevima čak i na razini Sporazuma o partnerstvu.

Komisija pregledava podnesene programe ruralnog razvoja i provjerava intervencijsku logiku i potrebu za preventivnim radnjama za vrijeme razdoblja odobravanja programa te traži da se preventivne radnje temelje na planu zaštite predmetnog područja.

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

Preporuka 1., Komisija bi trebala, druga alineja

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će s nacionalnim nadležnim tijelima razmotriti mogućnost odgovarajuće razine djelovanja u području zajedničkih osnovnih kriterija za razlikovanje šumskih područja koja će se dijeliti na područja niskog, srednjeg i visokog rizika od požara.

79

U okviru održivih praksi upravljanja šumama, šumske ceste (ili ostala ulaganja) izgrađene u prvom redu u svrhe zaštite od požara mogu se također upotrebljavati za preventivne radnje protiv drugih rizika te za radove obnavljanja i popravaka te u rekreativne ili gospodarske svrhe. Izgradnjom odgovarajuće mreže šumskih cesta pridonosi se ne samo boljoj zaštiti šuma od požara, već i održivom gospodarskom vrednovanju šumskih resursa u mnogim regijama. Često se te radnje moraju izvršiti kako bi se izbjegao potpuni gubitak socio-ekonomskog interesa šumarskih područja čija bi posljedica moglo biti njihovo napuštanje i, u konačnici, veći rizik od požara.

Za novo su programsko razdoblje pripremljene smjernice kako bi se osiguralo da države članice/regije ispravno primjenjuju mjeru. Osim toga, ako žele povećati gustoću svojih cestovnih sustava, države članice/regije morat će bolje opisati svoje potrebe i razloge.

Preporuka 2., Države članice trebale bi, prva alineja

Komisija smatra da nova Uredba o ruralnom razvoju uključuje revidiranu mjeru koja se odnosi na zaštitu i obnovu šuma. Novom se mjerom može pružiti potpora radnjama povezanim sa sprječavanjem štete i obnavljanjem šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda i katastrofa te se njome mogu podržati preventivne radnje protiv štetočina i bolesti pod uvjetom da je rizik od pojave predmetne nepogode potkrijepljen znanstvenim dokazima i da su ga potvrdile znanstvene javne organizacije.

Preporuka 2., Države članice trebale bi, Treća alineja

Komisija smatra da je u vezi s podupiranim radnjama već dostupan niz zaštitnih mjera za okoliš. Na primjer, u područjima mreže Natura 2000. režimom zaštite u skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima jamči se da će se izbjeći znatna propadanja tih područja. U drugim će se područjima procjenama utjecaja na okoliš također pridonijeti sprječavanju štetnih učinaka za okoliš. Naposljetku, za sve mjere koje će se sufinancirati iz fondova EU-a kao preduvjet za sufinanciranje od nadležnih se nacionalnih tijela može tražiti potvrda o dobroj ekološkoj praksi ili održivom upravljanju šumama.

U novom je programskom razdoblju ekološka učinkovitost korisnika u prvom planu provedbe raznih mjera.

Preporuka 2., Komisija bi trebala, Prva alineja

Komisija trenutačno provodi preporuku.

Komisija provodi revizije usklađenosti u državama članicama u cilju provjere jesu li plaćeni rashodi u skladu s pravilima. Ako su tijekom revizije utvrđeni neki nedostaci, primjenjuju se financijski ispravci.

Mjere i agencije za plaćanje koje će biti predmetom revizije utvrđuju se na temelju analize rizika. Financijska važnost ima veliku ulogu kod određivanja izloženosti riziku. To znači da će područje revizije s visokim rashodima vjerojatno biti više rangirano i revidirano. Mjera 226. revidirana je u 2014. i bit će revidirana u 2015.

Preporuka 2., Komisija bi trebala, Druga alineja

Komisija trenutačno provodi ovu preporuku kroz pravni okvir za programe ruralnog razvoja i dodatne smjernice.

Novom je mjerom obuhvaćen širi opseg rizika i šteta. Opis predmetne mjere za razdoblje 2014. – 2020. sadržava kao dokument sa smjernicama detaljne zahtjeve i pojašnjenja i kao takav može služiti kao alat pomoću kojeg će država članica na odgovarajući način izraditi mjeru.

Države članice/regije upozorava se na to da u slučaju nesigurnosti u pogledu svrhe radnji postoje druge mjere koje su posebno usmjerene na povećanje gospodarske vrijednosti šuma.

80

U okviru zajedničkog upravljanja, Komisija donosi nacionalne i regionalne programe ruralnog razvoja (PRR), dok su za provedbu i za osiguranje ekonomičnosti i djelotvornosti potpore odgovorne države članice i njihova upravljačka tijela.

Izbor između fizičkog rada i strojeva nekada može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ga promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja.

Preporuka 3., Države članice trebale bi, Prva alineja

Komisija smatra da će države članice / regije primjenom standardnih troškova u programima osigurati da su relevantni izračuni primjereni i točni te utvrđeni unaprijed na pošten, nepristran i provjerljiv način. Potrebno je odrediti neovisno tijelo koje će izračunati sve standardne troškove ili potvrditi ispravnost izračuna.

Preporuka 3., Države članice trebale bi, Druga alineja

Priprema se dokument sa smjernicama o kontrolama i sankcijama u ruralnom razvoju i o njemu se raspravlja s državama članicama. U prilogu I. ovom dokumentu nalazi se kontrolni popis koji države članice mogu upotrijebiti za ocjenjivanje razumnosti troškova.

81

Treba uspostaviti pažljivu ravnotežu između troškova praćenja i evaluacije i njihovih mogućih koristi. Kod mjerenja preventivnih radnji posebno je teško uspostaviti uzročno-posljedičnu vezu. Osim toga, djelotvornost određenih šumarskih intervencija može se ocjenjivati tek nakon nekoliko godina ili čak nekoliko desetljeća.

Za razdoblje 2014. – 2020. uvedena su neka bolja rješenja. Na primjer, u CMES-u će se prikupljati novi pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Osim toga, u cilju dobivanja vrijednih rezultata evaluacije, u 2019. je predviđeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. U okviru tog izvješća izvršit će se evaluacija programa ruralnog razvoja i dobit će se prvi rezultati o njegovoj učinkovitosti.

Preporuka 4., Komisija bi trebala

Komisija prihvaća preporuku.

Već su uvedene neke prilagodbe: primnerice, u CMES-u 2014. – 2020. prikupljat će se pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Time će se popuniti praznina utvrđena u CMEF-u za 2007. – 2013.

Kako bi se ranije dobili vrijedni rezultati evaluacije, u 2019. će biti uvedeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. To će prošireno godišnje izvješće sadržavati ocjenu rezultata programa i, kada je to moguće, ocjenu učinaka.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- pri prodajnim predstavnicima Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

Tijekom programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj isplaćivala se potpora za obnavljanje šumskog potencijala u šumama oštećenim elementarnim nepogodama i požarima, kao i za preventivne radnje. Sud je nakon revizije zaključio da se potporom nije dovoljno dobro upravljalo, kao i da Komisija i države članice ne mogu dokazati da su željeni rezultati ostvareni na isplativ način. Preventivne radnje nisu bile dovoljno usmjerene. Revizijom su otkrivene pojedine radnje koje nisu bile primjerene za postizanje ciljeva predmetne mjere. Isplativost financiranih radnji nije bila prikladno osigurana. Naposljetku, postojećim alatima za praćenje Komisiji i državama članicama nije omogućena prikladna procjena učinkovitosti i djelotvornosti navedene mjere.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije