

Különjelentés

Megfelelő-e a tűz és a természeti katasztrófák okozta erdőkárok megelőzésére és helyreállítására nyújtott uniós támogatás irányítása?



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

ISBN 978-92-872-1583-3
doi:10.2865/187608

© Európai Unió, 2015
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**Megfelelő-e a tűz és a természeti katasztrófák okozta erdőkárok megelőzésére és helyreállítására nyújtott uniós támogatás irányítása?**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

Bevezetés

Rövidítések és glosszárium

I–IX **Összefoglaló**

1–16 **Bevezetés**

1–2 **Az erdők védelmi szerepe**

3–7 **Erdőtüzek és természeti katasztrófák**

4–5 **Tűz**

6–7 **Egyéb katasztrófák**

8–10 **Vidékfejlesztési politika: az erdők védelmének fő eszköze az Európai Unióban**

11–16 **Az erdészeti potenciál helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó vidékfejlesztési támogatás (226. intézkedés)**

17–20 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

21–74 **Észrevételek**

21–42 **I. rész. A megelőző intézkedések nem voltak kellően célirányosak**

22–29 **A vidékfejlesztési tervek jóváhagyásakor a Bizottság nem rendelkezett teljes körű információkkal az igényekről**

30–35 **Hiányosságok a tagállamok szintjén a kiválasztási folyamatban**

36–42 **A finanszírozás nem volt összhangban a megállapított kockázatokkal és igényekkel**

43–54 **II. rész. A Számvevőszék olyan tevékenységeket talált, amelyek az intézkedés céljainak eléréséhez nem voltak megfelelőek**

43 **A vizsgált tevékenységek jellegükből adódóan általában hozzájárultak a 226. intézkedés céljaihoz, azonban...**

44–47 **...néhány olyan erdészeti tevékenység is kapott támogatást, amelyek nem voltak természeti katasztrófákkal kapcsolatba hozhatók**

48–49 **A végrehajtott műveletek egyes típusai esetén a legfőbb támogathatósági követelmények nem voltak ellenőrizhetők**

50–52 **Olyan erdészeti utak részesültek támogatásban, amelyek esetében az erdőtűz megelőzésével kapcsolatos konkrét haszon nem volt kimutatható...**

53–54 **...és lehettek káros környezeti mellékhatások is, ha nem vették megfelelően figyelembe a helyi adottságokat**

- 55–64 **III. rész. Nem megfelelően gondoskodtak a finanszírozott tevékenységek költséghatékonyságáról**
- 55–60 A költségek ésszerűségét nem mindig mutatták ki
- 61–64 Túlzott köztámogatás kockázatával járó konkrét helyzetek
- 65–74 **IV. rész. A monitoringhoz alkalmazott eszközök nem teszik lehetővé a Bizottság és a tagállamok számára, hogy megfelelően értékeljék az intézkedés hatékonyságát és eredményességét**
- 66–67 A rendelkezésre álló monitoringeszközök
- 68–70 A célok elérésének méréséhez nincsenek megfelelő mutatók
- 71–72 A félidős értékelések hasznossága korlátozott
- 73–74 A megelőző intézkedések eredményességét nem mérték megfelelően
- 75–81 **Következtetések és ajánlások**

I. melléklet. A 226. intézkedésre előirányzott pénzügyi források elosztása

II. melléklet. Az áttekintett műveletek jegyzéke

A Bizottság válaszai

226. intézkedés: Az erdészeti potenciál helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó EMVA-támogatás¹.

CMEF: Közös monitoring- és értékelési keret (*Common Monitoring and Evaluation Framework*).

EFFIS: Európai Erdőtűz-információs Rendszer (*European Forest Fire Information System*). A Bizottság által létrehozott adatbázis, amely az erdőtűzek előfordulásának és hatásának figyelemmel kíséréséhez szükséges információkat tartalmaz uniós szinten. Az adatok alapján éves jelentés készül az Európában, illetve a szomszédos országokban előforduló erdőtűzekről.

Egyéb fás területek: Erdőnek nem minősülő, több mint 0,5 hektárra kiterjedő földterület, amelynek lombkorona-fedettsége 5–10%, illetve az itt található fa-, bokor-, illetve cserjetakaró 10% fölötti. A meghatározás nem terjed ki az elsődlegesen mezőgazdasági vagy városi hasznosítású földterületekre.

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap. Az EMVA a vidékfejlesztési politika fő pénzügyi eszköze. Az EMVA és az EMGA (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap) a KAP két pénzügyi eszköze.

Erdő: Több mint 0,5 hektárra kiterjedő, 5 méternél magasabb fákkal és 10%-ot meghaladó lombkorona-fedettséggel, illetve e küszöbértékeket helyben elérni képes fákkal borított terület. A meghatározás nem terjed ki az elsődlegesen mezőgazdasági vagy városi hasznosítású földterületekre².

EU: Európai Unió.

Igény: Adott csoportokat vagy térségeket érintő, valamely közpénzből finanszírozott beavatkozás tárgyát képező lehetőség vagy nehézség.

Intézkedés: A programirányítás alapegysége, amely egy sor hasonló műveletből áll, és pontosan meghatározott költségvetéssel rendelkezik.

KAP: Közös agrárpolitika.

Művelet: Adott kritériumok szerint kiválasztott és a kedvezményezett által végrehajtott projekt, amelynek keretében több, a támogatás céljaihoz kapcsolódó tevékenység végrehajtására is sor kerül.

Tengely: Összefüggő intézkedéscsomag, amely a vidékfejlesztési támogatás egy vagy több célkitűzéséhez hozzájáruló konkrét célokkal bír. A 2007–2013-as időszakban a 226. intézkedés a környezet és a vidék fejlesztését célul kitűző 2. tengelyhez tartozott.

- 1 Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.) 48. cikke.
- 2 Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2006. december 15-i 1974/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.) 30. cikke.

Természeti katasztrófa: A természetben végbemenő, biotikus vagy abiotikus jellegű esemény, amely súlyos zavarokat idéz elő az erdők szerkezetében, és komoly környezeti vagy gazdasági károkat is okozhat.

Vidékfejlesztési program: Valamely tagállam vagy régió által elkészített és a Bizottság által jóváhagyott, a vidékfejlesztési politika végrehajtásának megtervezését szolgáló dokumentum.

I Európa erdeire fenyegető veszélyt jelent az – általában szándékosan okozott vagy gondatlanságból eredő – tűz, valamint a természeti katasztrófák, azaz az abiotikus (pl. szélvihar, aszály, árvíz, lavina stb. okozta), illetve a biotikus jellegű (kártevők, betegségek okozta) károk.

II A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a tűz és a természeti katasztrófák következtében sérült erdők esetében az erdészeti potenciál helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó EMVA-támogatás („226. intézkedés”) irányítása megfelelően történt-e, és az intézkedés, költséghatékony módon, elérte-e a tervezett eredményeket. Az intézkedés a 2007–2013-as időszakban az erdészeti földterületek fenntartható használatát, és ennek révén az Unióban a környezet javítását és a táj megőrzését célzó 2. tengely keretében volt hatályban. 2012 végén a 2007–2013-as időszakra a 226. intézkedésre előirányzott teljes EMVA-támogatás elérte az 1,55 milliárd eurót.

III A Számvevőszék a Bizottságnál és a kiválasztott tagállamokban (Ausztria, Franciaország/Aquitánia régió, Olaszország/Basilicata régió, Spanyolország/Andalúzia, valamint Szlovákia) végezte az ellenőrzést. Ezekben a tagállamokban merült fel a 2012. december 31-ig bejelentett összes kiadás több mint 85%-a. A támogatás döntő részét (80%) – főleg erdőtűzek elleni – megelőző intézkedésekre költötték.

IV A Számvevőszék megállapítja: a támogatás irányítása nem volt megfelelő, továbbá a Bizottság és a tagállamok nem tudják bizonyítani, hogy a tervezett eredményeket – költséghatékony módon – elérték.

V A megelőző intézkedések nem voltak kellően célirányosak. A Számvevőszék megjegyezte: noha a 226. intézkedés azokat az erdőket célozza, ahol a tűzveszély közepes vagy nagy, ezek megállapítására azonban nincs közösen elfogadott uniós definíció, illetve kritérium. A tagállami kiválasztási eljárások több szempontból is hiányosak voltak: nem voltak egyértelmű kiválasztási kritériumok, hiányzott a pályázatban szereplő tevékenységek eredményes értékelése, és egyes kockázatos területeket nem vettek figyelembe. A környezettel kapcsolatos célok rangsorolása a kiválasztási szakaszban nem volt megfelelő, a végrehajtás során pedig néha nem vették őket figyelembe.

VI Ellenőrzése során a Számvevőszék olyan tevékenységekre talált példákat, amelyek az intézkedés céljainak eléréséhez nem voltak megfelelőek. Noha az áttekinthető társfinanszírozott tevékenységek közül számos jellegéből adódóan (tűzvédelmi pászták, gyérités, irtás stb.) általában hozzájárult a támogatás céljainak megvalósulásához, a Számvevőszék talált olyan eseteket is, amelyek nem természeti katasztrófákhoz, illetve erdőtűzekhez kapcsolódtak, hanem egyéb gazdasági vagy környezeti célok motiválták őket. A végrehajtott műveletek egyes típusai esetén dokumentáció hiányában a legfőbb támogathatósági követelmények nem voltak ellenőrizhetők. A Számvevőszék olyan példákat is talált, ahol az erdészeti utakat az erdők gazdasági kiaknázása céljából használták, és az erdőtűz megelőzésével kapcsolatos konkrét haszon nem volt kimutatható. A nagy sűrűségű épített utak szintén járhatnak káros környezeti hatással.

VII Nem megfelelően gondoskodtak a finanszírozott intézkedések költséghatékonyágáról. A Számvevőszék a következő eseteket találta: a közpénzekből történő finanszírozás felső határát indokolás nélkül gyakran megváltoztatták; egy adott régióban egy adott intézkedés standard költségei jóval magasabbak voltak, mint egy másik régió hasonló intézkedésével kapcsolatos költségek; a kézzel végzett munkát előnyben részesítették a gépekkel szemben, ami magasabb költségekkel járt. Egyes esetekben felmerült a túlzott köztámogatás veszélye, például amikor olyan pályázatokat választottak ki, amelyeknél a projekteket már lezárták, vagy ahol a kedvezményezettek önerőből is tudták volna finanszírozni a műveleteket, illetve ahol mezőgazdasági parcellákat támogattak.

VIII

Végezetül a monitoringhoz alkalmazott eszközök nem tették lehetővé a Bizottság és a tagállamok számára, hogy megfelelően értékeljék a 226. intézkedés hatékonyságát és eredményességét. Konkrétan a CMEF-rendszer teljesítménymutatói nem voltak megfelelőek, és az elkészült értékelések hasznossága korlátozott volt. A megelőző intézkedések eredményességéről nem lehetett következtetéseket levonni, mivel erről nem készültek mérések. A megállapított hiányosságok valószínűleg a 2014–2020-as időszakban is fennmaradnak, mivel az újonnan javasolt monitoringeszközök ezzel a konkrét támogatással kapcsolatban nem jelentenek javulást a felügyeleti keretrendszerben.

IX

Tekintettel a fenti következtetésekre és arra, hogy a vizsgált támogatás a 2014–2020-as programozási időszakban továbbra is igényelhető, a Számvevőszék az alábbi ajánlásokat teszi:

- A tagállamok:
 - a) a megelőző intézkedéseket egyértelmű kritériumok mentén, az igényekhez viszonyítva, alapos és kellően dokumentált értékelési eljárással válasszák ki;
 - b) növeljék a támogatás környezetvédelmi hatását úgy, hogy az intézkedéseket elsősorban a környezeti szempontból legértékesebb erdőkre – például a Natura 2000 erdőterületekre – összpontosítják;
 - c) gondoskodjanak arról, hogy csak a természeti katasztrófákkal, illetve tűzzel kapcsolatos intézkedések kapjanak támogatást;
 - d) hozzanak létre olyan kontrollrendszert, amely eredményesen tudja ellenőrizni a támogatásnyújtás feltételeinek betartását, és karbantartja a megfelelő dokumentumokat és információkat;
 - e) a támogatott intézkedések tekintetében szenteljnek nagyobb figyelmet a környezetvédelmi szempontoknak, elsősorban olyan megfelelő biztosítékok kialakítása révén, amelyekkel megelőzhetőek a negatív környezeti hatások;
 - f) Biztosítsák a támogatott intézkedésekkel kapcsolatban kialakított standard költségek ésszerűségét;
 - g) A kedvezményezetteknek szokásosan felmerülő költségek alapján indokolják meg a támogatás felső határát és annak változtatását;
 - h) A kedvezményezettek számára írják elő annak világos alátámasztását, hogy a 226. intézkedés keretében szükségük van a támogatásra;
 - i) Számoljanak be arról, hogy a végrehajtott intézkedések milyen hatásfokúak: mennyire csökkentették az erdőtüzek, illetve a természeti katasztrófák számát és a károsult területet.
- A Bizottság:
- a) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó tagállami vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor ellenőrizze, hogy a tervezett közfinanszírozással érintett erdőterületeken kellően ismertetett és indokolt-e a megelőző intézkedések szükségessége;
 - b) dolgozzon ki közös alapkritériumokat ahhoz, hogy az erdőterületeket tűzveszélyesség szempontjából – kevésbé, közepesen vagy fokozottan tűzveszélyes területként – lehessen besorolni;
 - c) ellenőrizze, hogy a tagállamok kialakítottak-e egy megfelelő kontrollrendszert;
 - d) pontosítsa, hogy a 226. intézkedésen belül mely követelmények alapján támogathatók az egyes tevékenységek, és ezáltal biztosítsa, hogy azok jelentős mértékben hozzájáruljanak az erdőtüzek és a természeti katasztrófák megelőzéséhez, különösen amennyiben ezek jövedelemtermelő gazdasági tevékenységhez tartoznak, és mint ilyenek az 1. tengely keretében is finanszírozhatók lennének;
 - e) javítsa az intézkedés monitoringját, és ezáltal biztosítsa, hogy a tagállamok azt a meghatározott konkrét célkitűzésekkel összhangban hajtsák végre.

Az erdők védelmi szerepe

01

Az Európai Unióban az erdők és egyéb fás területek teljes kiterjedése eléri a 180 millió hektárt: ez az Unió teljes földterülete mintegy 42,4%-ának felel meg, és meghaladja a mezőgazdasági célú földterületek nagyságát (kb. 174 millió hektár)³. Azzal, hogy gazdasági, társadalmi és környezeti célokat szolgálnak, az erdők egyszerre több funkciót is betöltenek. Az erdők társadalmi-gazdasági jelentősége óriási: a fakitermelés és -feldolgozás hozzájárul a vidékfejlesztéshez és – gyakran kis vagy közepes vidéki vállalatoknál – többmilliónyi álláshelyet biztosít⁴.

02

Az utóbbi néhány évtizedben egyre nagyobb figyelem fordult az erdők környezetvédelmi funkciója felé, főként a biodiverzitás védelmével és – újabban – a klímaváltozással összefüggésben. Az erdők védelmi szerepe rendkívül fontos⁵:

- a) *Település- és infrastruktúra-védelem* Európa számos hegyvidéki területe lakhatatlan lenne erdők nélkül, amelyek megakadályozzák, hogy a közutakon, vasútvonalakon, mezőgazdasági területeken, sőt teljes településeken földcsuszamlások, sárfolyamok, sziklaomlások és lavinák pusztítsanak.
- b) *Talajvédelem* Az erdők léte nagyban hozzájárul a táj arculatának és a talaj termékenységének megőrzéséhez. Az erdők – különösen a hegységekben vagy félsivatagos területeken – főleg a lezúduló csapadék által okozott gyors sodrású felszíni lefolyások fékezésével és a szélerősség csillapításával fékezik a talajeróziót és az elsivatagosodást.
- c) *Az erdők emellett az édesvízkészleteket is szabályozzák.* Az erdők központi szerepet játszanak a vizek tárolásában, tisztításában, valamint a víz felszíni víztestekbe és a felszín alatti víztartó rétegekbe való eljuttatásában. Az erdők tisztító szerepe arra is kiterjed, hogy lebontják vagy elnyelik az eső által szállított légszennyező anyagok nagy részét.
- d) *A biológiai sokféleség megőrzése* Európa természetes élőhelyei között az erdők kulcsszerepet töltenek be, a kontinens gerinces állatai közül a legtöbbnek ők adnak otthont. Az erdők rovarok és gerinctelen állatfajok ezrei és számos növényfaj számára szolgálnak élőhelyül.
- e) *Az erdő mint szén-dioxid-nyelő* A globális szén ciklusban az erdők alapvető láncszemet alkotnak, mert képesek a légkörből kivonni, majd biomaszájukban és talajukban megkötni a szén-dioxidot.

- 3 'Agriculture, forestry and fishery statistics' (Mezőgazdasági, erdészeti és halászati statisztikák), Eurostat Pocketbooks, 2013. Hacsak másképpen nem jelöljük, az e jelentésben szereplő „erdő” kifejezés az egyéb fás területekre is vonatkozik.
- 4 Energia 2020: Az erdőket és az erdőalapú ágazatot érintő új uniós erdőgazdálkodási stratégia, COM(2013) 659 final, 2013. szeptember 20.
- 5 Erdővédelem és erdészeti információcsere az Európai Unióban: erdeink felkészítése az éghajlatváltozásra c. zöld könyv, COM(2010) 66 végleges, 2010. március 1.

Erdőtüzek és természeti katasztrófák

03

Európa erdeire fenyegető veszélyt jelent az – általában szándékosan okozott vagy gondatlanságból eredő – tűz, valamint a természeti katasztrófák, azaz az abiotikus (pl. szélvihar, aszály, árvíz, lavina stb. okozta), illetve a biotikus jellegű (kártevők, betegségek okozta) károk.

Tűz

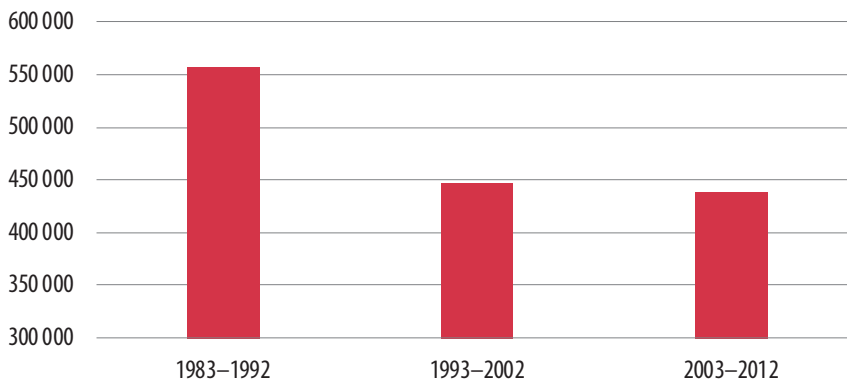
04

Az 1983 és 2012 közötti időszakban évente átlagosan 480 000 hektárnyi⁶ erdőterület pusztult el tűz következtében. Az 1983 és 1992 közötti időszakban átlagos felégett terület lényegesen nagyobb volt, mint a későbbi évtizedekben, amiben fontos szerepet játszott az, hogy tökéletesedtek a tagállami tűzoltási megoldások (lásd: **1. ábra**)⁷.

- 6 Az EFFIS statisztikai adatai a felégett területekről, 1980–2012. Az átlagos érték 20 uniós tagállam adatai alapján került kiszámításra. A következő tagállamokról nem állt rendelkezésre információ: Belgium, Dánia, Írország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Egyesült Királyság.
- 7 A Közös Kutatóközpont és a Környezetvédelmi Főigazgatóság által kiadott közös jelentés, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Erdőtüzek Európában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában), 2012. A jelentésben szereplő statisztikai adatok 19 tagállamra vonatkoznak. Az adatok a déli tagállamok (Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Portugália) esetében az 1980 és 2012 közötti időszakra vonatkoznak. Az összes többi tagállamot (Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Észtország, Ciprus, Lettország, Magyarország, Ausztria, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Finnország és Svédország) illetően a jelentésben szereplő adatok az 1990 és 2012 közötti időszakot ölelik fel.

1. ábra

Felégett terület átlagos nagysága (ha) évente, 1983–2012



Forrás: A Közös Kutatóközpont és a Környezetvédelmi Főigazgatóság által kiadott közös jelentés, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Erdőtüzek Európában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában), 2012.

05

E tüzek több mint 95%-át – szándékosan vagy gondatlanságból – ember okozta (pl. mezőgazdasági tevékenységből, többek között szalma- vagy bozótégetésből, erdei hulladék égetéséből vagy legelők megújításából eredő tűz, illetve égő cigaretta). Az erdőtüzek miatt felégett összterület kb. 85%-a a földközi-tengeri régióban és Portugáliában található. A közelmúlt erdőtüzei Portugáliában (2003-ban és 2005-ben), Görögországban (2007-ben) és Spanyolországban (2006-ban) pusztítottak el nagy kiterjedésű területeket. A súlyosan rongálódott erdők esetében nagy kihívást jelent a tűz előtti állapot helyreállítása, különösen ami a biodiverzitást illeti. Az erdőtüzek környezeti hatása azonban nem korlátozódik a biodiverzitás csökkenésére és az ökoszisztémák károsodására. Az erdőtüzek során részecskék és gázok (többek között szén-dioxid) is jutnak az atmoszférába, ásványi tápanyagok vesznek el, elpusztul a talaj szerves rétege, és megváltozik a vízbeszűrődés sebessége, s ezek következtében a felégett területek hajlamosabbá válnak az erózióra, a talajvesztésre és a földcsuszamlásra. Az ismétlődő erdőtüzek és az aszályok együttesen még sivatagodáshoz is vezethetnek⁸.

Egyéb katasztrófák

06

Az 1950 és 2009 között időszakban a szélviharok okozták a legnagyobb károkat Európában. Az erdőket sújtó összes abiotikus káresemény közül több mint 50% viharok miatt következik be⁹. Az utóbbi időszak legpusztítóbb viharai 1999-ben, 2005-ben, 2007-ben és 2009-ben következtek be. Az 1999-es viharok („Lothar” és „Martin”) okozták a legsúlyosabb károkat Franciaországban és Közép-Európában, az ekkor elpusztított faállomány nagysága megközelítette a 200 millió m³-t. 2005 januárjában a „Gudrun” nevű vihar Svédország

déli részén vonult végig, 66 millió m³ kidöntött fát hagyva maga után, ami Svédország egészének csaknem egy teljes évi kitermelt famennyisége. 2007 januárjában újabb vihar, a „Kyrill” okozott hatalmas károkat Közép-Európában, hatására 45 millió m³ lábön álló famennyiség semmisült meg (ebből 16 millió m³ Németországban). 2009 januárjában a „Klaus” egy hatalmas területen a földdel tett egyenlővé telepített erdőket Franciaországban (37 millió m³, főleg tengerparti fenyőt), valamint Spanyolországban és Olaszországban¹⁰. Az ilyen viharok nemcsak a környezetre gyakorolnak negatív hatásokat, de társadalmi és gazdasági következményeik is vannak: emberek halálát okozhatják, illetve lenyomják a fa árát, mert óriási mennyiségű sérült fa kerül a piacra¹¹.

07

Európában nagy területeket sújtanak egyre gyakoribb és súlyosabb aszályok, amelyek vízhiányt okoznak és növelik a vízforrások terhelését. Másfelől az utóbbi néhány évben több jelentős árvíz katasztrófa is előfordult Európában. Az ilyen katasztrófák is járnak erdőpusztulással, bár kisebb mértékben, mint a tűz, a viharok vagy a biotikus jellegű, például a rovarok (pl. szűbogarok), a betegségek, a vadállomány és a kontrollálatlan legeltetés okozta károk¹².

- 8 Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 3/2008. sz. *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Európai erdők – az ökoszisztéma állapota és fenntartható használata) című jelentése, 51. o.
- 9 COM(2010) 66 végleges, 12. o.; az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 13/2010. sz. *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Az európai természeti veszélyek és technológiai balesetek hatásainak átfogó elemzése) című technikai jelentése, 25. o.
- 10 Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 13/2010. sz. *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Az európai természeti veszélyek és technológiai balesetek hatásainak átfogó elemzése) című technikai jelentése, 33–40. o. STORMS műhely, EFI-jelentés, *Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration* (A viharok okozta erdőkárok enyhítését és a helyreállítást célzó szakpolitikák), 2010. július 1., Brüsszel, 20. o.
- 11 COM(2010) 66 végleges, 12. o.
- 12 Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 3/2008. sz. *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Európai erdők – az ökoszisztéma állapota és fenntartható használata) című jelentése, 53–54. o.: 2005-ben Svédországban mintegy 2 900 000 hektárnyi, elsősorban fiatal fenyőkből (*Pinus sylvestris*) álló erdőt pusztítottak el jávorszarvasok (*Alces alces*), Olaszország déli részén pedig közel 500 000 hektárnyi erdő károsult extenzív legeltetés miatt.
- 13 A Tanács 1986. november 17-i 3529/86/EGK rendelete a közösségi erdők tűz elleni védelméről (HL L 326., 1986.11.21., 5. o.) és a Tanács 1992. július 23-i 2158/92 rendelete a közösségi erdők tűz elleni védelméről (HL L 217., 1992.7.31., 3. o.).
- 14 Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. május 17-i 1257/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 1999.6.26., 80. o.) 30. cikke.

Vidékfejlesztési politika: az erdők védelmének fő eszköze az Európai Unióban

08

Az erdők védelméhez való hozzájárulás és különösen az erdőtüzek megelőzése nagy múlttal rendelkezik az Európai Unióban. Az 1986 és 2002 közötti időszakban az uniós erdőkre az erdőtüzek megelőzését célzó külön szabályozás vonatkozott¹³, 2000 óta pedig az erdővédelem a vidékfejlesztési politika része¹⁴.

09

A 2007–2013-as időszak során a vidékfejlesztési politika három fő célkitűzésre összpontosított¹⁵, és minden egyes célkitűzést az EMVA által finanszírozott „tematikus tengelyekbe” sorolt intézkedések sorozatával kívánt elérni¹⁶. E három célkitűzés a következő volt:

- a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása (1. tengely);
- a környezet és a vidék fejlesztése (2. tengely);
- a vidéki élet minőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikációjának előmozdítása (3. tengely).

10

A 2007–2013-as időszakban egy erdészeti egyedi intézkedés (122. intézkedés: „Az erdők gazdasági értékének növelése”) tartozott az 1. tengelyhez¹⁷, és számos másik a 2. tengelyhez¹⁸.

Az erdészeti potenciál helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó vidékfejlesztési támogatás (226. intézkedés)

11

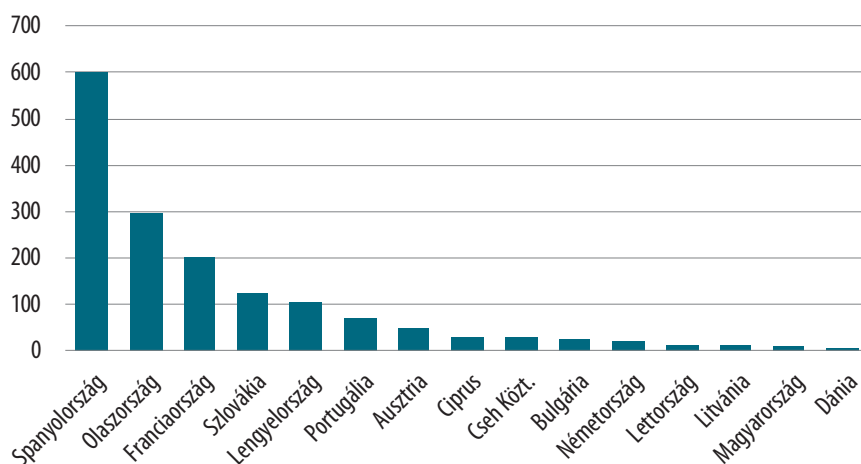
A 2007–2013-as időszakban a természeti katasztrófák, illetve a tűz következtében sérült erdők helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó EMVA-támogatás a 2. tengelyhez tartozó 226. intézkedés (Az erdészeti potenciál helyreállítása és megelőző intézkedések bevezetése) keretében állt rendelkezésre. Ezt az intézkedést 16 tagállam¹⁹ összesen 58 vidékfejlesztési programja tartalmazta.

12

2012 végén a 226. intézkedés keretében a különböző tevékenységekre előirányzott EMVA-támogatás teljes összege mintegy 1,55 milliárd euró volt. Az EMVA-támogatás fedezi az illetékes tagállami közigazgatási intézmény által a kedvezményezetteknek kifizetett teljes köztámogatás egy részét. Az EMVA tárfinanszírozási arányát az egyes vidékfejlesztési programok tartalmazzák. A teljes köztámogatás akár az intézkedés kedvezményezettjeinél felmerülő, támogatásra jogosult költségek 100%-a is lehet.

- Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 4. cikke.
- A 2014–2020-as időszakban az intézkedések tengelyekbe való besorolása megszűnt. Ebben az időszakban minden EMVA által finanszírozott intézkedést úgy kell programozni, hogy hozzájáruljon a következő hat „uniós prioritás” közül egynek vagy többnek a megvalósulásához (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) 5. cikke):
 - A tudásátadás és az innováció előmozdítása
 - A versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében és a mezőgazdasági üzemek életképességének javítása
 - Az élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek az előmozdítása
 - Az ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása
 - Az erőforrás-hatékonyág előmozdítása, valamint a karbonszegény és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása
 - A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása
- Ez az intézkedés a témája az Európai Számvevőszék „Az erdők gazdasági értékének növeléséhez az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatás” című, 8/2013. sz. különjelentésének (<http://eca.europa.eu>).
- A 2. tengelyhez tartozó erdészeti intézkedések: 221 – Mezőgazdasági földterület első erdősítése; 222 – Agrár-erdészeti rendszerek első létrehozása mezőgazdasági földterületeken; 223 – Nem mezőgazdasági földterület első erdősítése; 224 – Natura 2000 kifizetések; 225 – Erdészeti környezetvédelmi kifizetések; 226 – Az erdészeti potenciál helyreállítása és megelőző intézkedések bevezetése; 227 – Nem termelő beruházások.
- Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Németország (5), Görögország, Spanyolország (17), Franciaország (3), Olaszország (20), Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Ausztria, Lengyelország, Portugália (3), Szlovákia.

A 226. intézkedés keretében a 2007–2013-as időszakra előírányzott EMVA-támogatás (millió euró)



Forrás: Európai Bizottság.

20 Az 1698/2005/EK rendelet 48. cikke és az 1974/2006/EK rendelet 33. cikke.

13

2012. december 31-én az intézkedés keretében végrehajtott EMVA-kifizetések összege mintegy 860 millió euró volt. A támogatás döntő része (80%) megelőző intézkedéseket célzott, ezen belül is elsősorban erdőtüzek megelőzését (a 226. intézkedés pénzforsainak részletes elosztásáról lásd: **I. melléklet**).

14

A közpénzből nyújtott támogatás magán- és köztulajdonban lévő erdőkre is felhasználható, mivel a 226. intézkedés esetében az uniós rendeletek egyik tulajdonosi formát sem zárják ki. A tűz megelőzését célzó intézkedésekre vidékfejlesztési támogatás csak olyan erdők esetében nyújtható, amelyeket

a tagállamok tűzvédelmi terveik alapján tűzveszélyesség szempontjából nagy vagy közepes kockázatúnak minősítettek, és a támogatásból védelmi infrastruktúrák létrehozása (pl.: erdei ösvények, sávok, vízellátási pontok, tisztások és tarra vágott területek, valamint tűzvédelmi pászták), megelőző erdészeti gyakorlatok (pl. a vegetáció ellenőrzés alatt tartása, gyérités, a vegetációs szerkezet diverzifikálása) és helyhez kötött erdőtűz-megfigyelési berendezések üzembe helyezése vagy fejlesztése is finanszírozható²⁰. Az erdei tűzvédelmi pászták esetében a támogatható költségek a létrehozás költségein kívül az érintett terület további fenntartási költségeit is tartalmazhatják.

15

Az egyéb megelőző intézkedések, valamint a természeti katasztrófák vagy tűz következtében sérült erdők esetében az erdészeti potenciál helyreállítását célzó intézkedéseknél az uniós szabályozás előírja, hogy azoknak katasztrófákkal kapcsolatosnak kell lenniük, azaz természeti katasztrófa vagy tűz előfordulásához, illetve előfordulásának veszélyéhez kell kapcsolódniuk; a szabályozás azonban konkrét támogathatósági feltételeket – például a veszély minimális szintje – nem ír elő.

16

Az erdészeti potenciál helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó vidékfejlesztési támogatást a Bizottság és a tagállamok megosztott irányítással hajtják végre. A tagállamok nemzeti vagy regionális szinten dolgozzák ki vidékfejlesztési programjaikat. A Bizottság általi jóváhagyás után ezeket a programokat a tagállamok hajtják végre. Ezekre vonatkozóan közös mutatók, a tagállamok éves végrehajtási jelentései és különböző más típusú értékelések alapján létrehoztak egy közös monitoring- és értékelési keretet.

17

Az ellenőrzés legfőbb célja annak értékelése volt, hogy az erdészeti potenciál helyreállítását és megelőző intézkedések bevezetését célzó EMVA-támogatás irányítása megfelelően történt-e, valamint hogy a Bizottság és a tagállamok tudják-e bizonyítani, hogy elérték a tervezett eredményeket, és ezt költséghatékony módon tették-e.

18

Az ellenőrzés elsősorban a következő kérdésekre kívánt választ adni:

- a) A támogatás megfelelően célozta-e meg a természeti katasztrófák és az erdőtüzek veszélyének megelőzésével kapcsolatos igényeket?
- b) A finanszírozott műveletek megfelelőek voltak-e az intézkedés céljainak eléréséhez?
- c) A finanszírozott műveletek költséghatékonyak voltak-e?
- d) Az intézkedés hatékonyságának és eredményességének értékeléséhez megfelelőek-e a monitoringeszközök?

19

Ellenőreink mind a Bizottságnál, mind egyes kiválasztott tagállamokban vizsgáloádtak. Az ellenőrzés a Bizottság szintjén az intézkedés kialakítására és a Bizottság irányítási tevékenységeire irányult, beleértve a tagállamok által benyújtott vidékfejlesztési programok jóváhagyását és az intézkedés végrehajtásának monitoringját. Tagállami szinten a Számvevőszék Ausztriában, Franciaországban (Aquitánia régió), Olaszországban (Basilicata régió), Szlovákiában és Spanyolországban (Andalúzia) végzett helyszíni ellenőrzéseket. 2012. december 31-ig ezekben a tagállamokban merült fel együttesen a 226. intézkedés keretében bejelentett összes kiadás több mint 85%-a.

20

Az ellenőrzés a vidékfejlesztési tervek, a tagállami és regionális jogszabályok és közigazgatási eljárások áttekintéséből, valamint a felkeresett tagállamok illetékes irányító hatóságaival készített interjúkból állt. Megvizsgáltunk továbbá 68, a 226. intézkedés keretében támogatott műveletet is – ezekből 45-öt helyszíni vizsgálat keretében – annak ellenőrzése céljából, hogy a különböző típusú végrehajtott támogatható tevékenységek milyen hatással jártak az érintett erdőterületeken (részletesen lásd: **II. melléklet**).

I. rész. A megelőző intézkedések nem voltak kellően célirányosak

21

A megelőző intézkedések céljainak megfelelő kiválasztásához²¹ a következőkre van szükség:

- o a Bizottság a tagállamok vidékfejlesztési terveinek értékelésekor rendelkezzen áttekintéssel a természeti katasztrófákkal és tűzzel kapcsolatos kockázatokról;
- o a tagállami szintű kiválasztási eljárás legyen összhangban a vidékfejlesztési tervekben megadott igényekkel;
- o mindennek köszönhetően a finanszírozás célozza a kockázatos területeket.

A vidékfejlesztési tervek jóváhagyásakor a Bizottság nem rendelkezett teljes körű információkkal az igényekről

A tűzveszélynek kitett erdők fogalmának nincs közös meghatározása

22

2001-es hatályvesztéséig a közösségi erdők tűz elleni védelméről szóló, 2158/92/EGK tanácsi rendelet meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek mentén adott erdőterületen a tűzveszély gyengének, közepesnek vagy fokozottnak minősül. Ez a rendelet előírta a tagállamok számára, hogy készítsenek listákat a tűzveszélyességi fok szerint besorolt területekről, és azokat jóváhagyásra küldjék meg a Bizottságnak²². A Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Portugália nagy és közepes tűzveszélyességi fokú erdőterületeinek listáit létrehozó bizottsági határozatot²³ 2001 óta nem

aktualizálták, így a 2004-ben és azt követően csatlakozott tagállamok nem szerepelnek ezeken a listákon.

23

A fent említett rendelet hatályvesztése után az 1698/2005/EK rendelet 48. cikkének rendelkezései kimondták, hogy az erdőtüzeket megelőző intézkedéseknek olyan erdőkre kell irányulniuk, amelyek a tagállamok erdővédelmi terve szerint fokozottan vagy közepesen tűzveszélyesnek minősülnek²⁴.

24

A tűzveszély megítéléséhez alkalmazandó közös kritériumok hiányában az egyes tagállamok saját módszertanuk alapján végeznek tűzveszéllyel kapcsolatos kockázatelemzést. Az erdőterületek közepesen vagy fokozottan tűzveszélyesként történő besorolásához a kritériumok ezért tagállamonként változnak.

25

Az Európai Erdőtűz-információs Rendszer (*European Forest Fire Information System*, EFFIS) a Bizottság által létrehozott adatbázis, amely az erdőtüzek előfordulásának és hatásának figyelemmel kíséréséhez szükséges információkat tartalmaz uniós szinten²⁵. Az adatok alapján éves jelentés készül az Európában, illetve a szomszédos országokban előforduló erdőtüzekről²⁶. A vidékfejlesztési tervek jóváhagyásakor azonban ezeket az adatokat nem használják a tagállamok tűzveszéllyel kapcsolatos kockázatelemzésének értékeléséhez. A Bizottság nem adott ki külön iránymutatásokat²⁷ a tűzveszélyességi besorolásra vonatkozóan, amellyel elősegíthette volna a bevált gyakorlatok elterjedését, és biztosíthatta volna a tagállamok tűzveszéllyel kapcsolatos kockázatelemzésének összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát.

- 21 Ez a rész elsősorban a megelőző intézkedésekkel foglalkozik, amelyek esetében a célirányos kiválasztás kulcsfontosságú az eredményesség szempontjából. Ez a finanszírozott tevékenységek mintegy 80%-át teszi ki.
- 22 A 2158/92/EGK rendelet 2. cikke (2) és (3) bekezdése szerint csak a Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban, valamint egyes franciaországi és olaszországi régiókban található olyan területek minősülhetnek fokozottan tűzveszélyes területnek, ahol az állandó vagy ciklikus erdőtűzveszély komoly veszélyt jelent az ökológiai egyensúlyra, valamint a személyek és javak biztonságára nézve, vagy olyan tényezőt jelent, amely meggyorsítja a vidéki területek elszivatagosodásának folyamatát. Ezekről eltérő területek akkor minősülhetnek nagy tűzveszélyességi fokú területnek, ha a tagállam erre irányulóan kellően megalapozott kérelmet nyújt be. Az olyan területek, ahol az erdőtűzveszély nem állandó vagy ciklikus, de komoly fenyegetést jelent az erdei ökoszisztémákra, közepesen tűzveszélyes területnek minősülnek.
- 23 A Bizottság 1993. június 24-i 1619/1993/EGK határozata. Ebben az időszakban (a 12 tagú Unió időszakában) 60 millió hektáryi erdőt, az összes akkori erdőterület 42%-át tűzveszélyes övezetnek minősítették, elsősorban a földközi-tengeri térségben.
- 24 Ez a követelmény a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan sem változott (lásd: az 1305/2013/EU rendelet 24. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdése).
- 25 Az Európai Unió tűzveszélynek kitett erdeire vonatkozó információk egyrészt az EFFIS adatbázisban szereplő olyan adatkészleteken alapulnak, mint pl.: meteorológiai tűzveszély, tűz előfordulása, felégett területek kiterjedése, másrészt a tagállamok által a tüzeseményekről szolgáltatott adatkészleteken, amelyeket kiegészítenek egyéb, az erdészeti erőforrásokkal kapcsolatos járulékos információk, pl. a Közös Kutatóközpont erdőterképei vagy az európai Corine felszínborítási adatbázis. Évente legfeljebb 22 európai ország szolgáltat önkéntes apon adatokat, mivel 2006 óta (a Közösségen belüli erdők és környezeti kölcsönhatások megfigyeléséről szóló 2152/2003/EK, ún. „Forest Focus” rendelet hatályvesztése óta) ezt nem teszi kötelezővé egyetlen uniós rendelet sem.

26

Szlovákia példája szemlélteti, hogy milyen lehetséges eltérésekre derülhet fény az EFFIS-ben szereplő adatok alkalmazásakor. Az erdőterületeket tűzveszélyességi szempontból besoroló tagállami rendszer szerint az ország összes, 2 millió hektárnyi erdőterületéből 1,8 millió ha közepesen vagy fokozottan tűzveszélyesnek minősül. Azonban sem a korábbi erdőtüzekre vonatkozó adatok, sem az EFFIS-adatbázis (lásd: **3. ábra**) nem támasztja alá, hogy ilyen nagy arányú közepesen vagy fokozottan tűzveszélyes terület lenne az országban. A szlovák hatóságok nem tájékoztatták a Számvevőszék ellenőreit arról, hogy milyen besorolási módszert vagy milyen kritériumokat alkalmaztak az erdőterületek ilyen tűzveszélyességi szintű besorolásához.

A Bizottság az erdőket érintő egyéb természeti katasztrófákról nem rendelkezik átfogó információkkal

27

A Számvevőszék az ellenőrzés során megállapította, hogy a Bizottságnak – a tűz kivételével – nincs átfogó információja a természeti és egyéb katasztrófák előfordulásának korábbi alakulásáról. Nem áll rendelkezésre elemzés a Bizottság számára az erdőterületeket érő, más abiotikus (pl. aszály, szélviharok vagy lavina okozta), illetve biotikus jellegű (kártévők, betegségek okozta) károk mértékéről.

28

„Az erdőket és az erdőalapú ágazatot érintő új uniós erdőgazdálkodási stratégia”²⁸ című közleményében a Bizottság stratégiai iránymutatásokként határozza meg a következőket: a) az európai erdészeti információs rendszer létrehozása harmonizált európai információk összegyűjtésével és a különböző információs rendszerek (pl. EFFIS) és adatplatformok integrálásával, b) az erdészeti vonatkozású uniós információk összehangolásának szükségessége, c) annak szükségessége, hogy javítsák, összehasonlíthatóvá tegyék és megosszák az erdészeti információkat és a monitoringeredményeket, valamint d) több modul kidolgozásának szükségessége pl. az erdő és a természetes bolygatás (tűz, kártevők stb.) vonatkozásában.

29

A Bizottság nem rendelkezik átfogó információkkal az erdőket érintő természeti katasztrófák egyéb fajtáiról, ezért a tagállamok által benyújtott vidékfejlesztési tervekben javasolt, a 226. intézkedéshez tartozó tervek értékelésekor nincs teljes rálátása a katasztrófák megelőzésével kapcsolatos igényekre.

Hiányosságok a tagállamok szintjén a kiválasztási folyamatban

30

Az irányító hatóságoknak prioritások kitűzésével kell elérniük, hogy (figyelembe véve az erdők 1. és 2. bekezdésben leírt többfunkciós jellegét) a legértékesebb erdőterületek közül azokkal kapcsolatban léphessenek fel, amelyek esetében korábban megállapították, hogy potenciálisan jelentős veszélyben vannak. Ezt a kiválasztási eljárásnak is tükröznie kell.

- 26 A Közös Kutatóközpont és a Környezetvédelmi Főigazgatóság által kiadott közös jelentés, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Erdőtüzek Európában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában), 2012.
- 27 A Tanács az Európai Unióban az erdőtüzek megelőzésére vonatkozó következtetésében (az Általános Ügyek Tanácsának 2010. április 26-i 3010. ülése) felkérte a Bizottságot, hogy „a legjobb gyakorlatok cseréjével, valamint a kockázatok értékelésére és feltérképezésére vonatkozó iránymutatásokkal, illetve a veszélyspecifikus katasztrófamegelőzés minimumkövetelményeiről szóló iránymutatásokkal kapcsolatosan folyó munka keretében” kezelje prioritásként az erdőtüzek kérdését. A Bizottság a katasztrófakezelésre vonatkozó kockázattertelési és -feltérképezési iránymutatásokról szóló 2010. december 21-i szolgálati munkadokumentumban nem említi konkrétan a tűz kérdését, és nem szorgalmaz egyetlen konkrét kockázati kritériumot, referenciaértéket vagy követelményt sem, azonban kiemeli a módszerek eddigi hiátusait, és kijelenti, hogy az iránymutatások jövőbeni verziója tartalmazni fog egy, a kockázatterteléshez javasolt módszereket és előírásokat tartalmazó katalógust is.
- 28 COM(2013) 659 final.

Eredményes kiválasztási eljárások hiánya...

31

Olaszországban (Basilicata régió) az intézkedés végrehajtásához rendelkezésre álló pénzeszegeket először önkormányzati egyesületek között osztották szét az adott egyesületeket létrehozó önkormányzatok által alkalmazandó erdészeti dolgozók számával arányosan. Az egyesületek a pénzeszegek bontását követően, mikor az egyes összegek már el lettek számukra különítve, benyújtották a pályázatokat. A pályázatok ezután végigmentek a formális kiválasztási eljáráson és besoroláson, ennek azonban gyakorlati hatása nem volt, mivel minden pályázatot a már elkülönített támogatási összeg megerősítésével fogadtak el.

32

Továbbá, a támogatásban részesült erdőterületek kiválasztása tekintetében nem volt olyan dokumentum, amely ismertette volna a választások okait, vagy amely utalt volna konkrét kockázati szintekre, illetve egyéb szakmai prioritási célokra (pl.: adott munka betervezése konkrét határidőkkel egy adott önkormányzati erdőgazdálkodási tervben, más önkormányzati erdőkben már megvalósított műveletek végrehajtásának vagy lezárásának a szükségessége).

33

Spanyolországban (Andalúzia) a 226. intézkedés esetében több kiválasztási kritériumot is meghatároztak. Dokumentált kiválasztási eljárást alkalmaztak versenyztetésen alapuló beruházási pályázati felhívások esetében. Ezzel ellentétben a regionális hatóságok által közvetlenül támogatott – a kiadások több mint 3/4-ét kitevő – tevékenységek esetében a kritériumok nem konkrét kockázatelemzés alapján rendezték sorrendbe

a tevékenységeket, és dokumentáció sem készült a kiválasztási eljárásról.

34

Ausztria erdészeti támogatási rendszert vezetett be. A helyi körzeti erdészeti iroda illetőségébe tartozó terület erdészeti szakmai tanácsadók között lett felosztva, ők felelősek az erdők tulajdonosaival és az erdőgazdálkodókkal fenntartott közvetlen kapcsolatért. A tanácsadók döntenek arról, hogy az erdőgazdálkodók által javasolt erdészeti tevékenységek támogathatók-e. Ez a döntés nem világosan meghatározott kiválasztási kritériumokon, illetve a javasolt erdészeti tevékenység (műszaki specifikációk értékelése, jelentőség, sürgősség, környezetre gyakorolt hatás stb.) írásos értékelésén nyugszik.

...vagy a kiválasztási kritériumok nem emelik ki a környezeti igényeket

35

Nem mindig kapott prioritást az a szempont, hogy az Unió környezeti szempontból legértékesebb erdőterületein – pl. a Natura 2000 területeken – történjenek a fellépések²⁹ (lásd: **1. háttérmagyarázat**). Becslések szerint az Unió erdőterületeinek mintegy 20%-a Natura 2000 erdőterületek hálózatából áll³⁰. A Natura 2000 területekből álló hálózat célja, hogy hosszú távon biztosítsa Európa legértékesebb és legveszélyeztetettebb fajainak és élőhelyeinek a fennmaradását³¹.

- 29 Andalúzia kivételével, ha a támogatás elosztásáról versenyztetésen alapuló beruházási pályázati felhívások alapján határoznak.
- 30 Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 5/2012. sz. *Protected areas in Europe – an overview* (Európa védett területei – áttekintés) című jelentése, 70–79. o. A Natura 2000 hálózat szárazföldi komponense (768 000 km²) – amelynek 46%-a Natura 2000 erdőterület – a 27 tagú Európai Unió területének mintegy 17,9%-át fedi le. A 27 tagú Unió teljes erdővel borított területe kb. 1,8 millió km².
- 31 E hálózat az élőhelyekről szóló irányelv szerint a tagállamok által kijelölt különleges természetvédelmi területekből (KTT) áll, illetve magában foglalja a madárvédelmi irányelv szerint kijelölt különleges madárvédelmi területeket (KMT) is. A Natura 2000 nem a szigorú értelemben vett rezervátumok rendszere, ahonnan minden emberi tevékenység ki van tiltva. Noha a hálózat minden bizonnyal magában foglal majd rezervátumokat is, a legtöbb ilyen föld valószínűleg továbbra is magántulajdonban marad, és a fő szempont a jövőbeni gazdálkodás fenntarthatóságának biztosítása lesz.

A környezeti igények előtérbe helyezése a tagállamok szintjén

Noha a szlovák erdők jelentős hányada nagy környezeti értékű, védett erdőnek (többek között Natura 2000 területnek) minősül, a kiválasztási eljárás során ezek az erdők mégsem kaptak prioritást, ami korlátozta a 226. intézkedés potenciális környezeti hatását.

Franciaországban (Aquitánia régió) a helyreállítási intézkedéseket úgy alakították ki, hogy maximalizálták a támogatott, vihar sújtotta erdők területét, anélkül hogy előtérbe helyezték volna a nagyobb környezeti értékű erdőket. A regionális szabályok emellett a fa eltávolítása, az irtás és a károsult területek helyreállítása során sem voltak tekintettel a környezeti szempontokra³². Ezek például a projektek szintjén nem írtak elő környezeti tanulmányt az érzékeny területeken, és nem tiltottak meg olyan, a talaj védelmét érintő műveleteket, mint pl. nagy területeken a lehullott gallyak bulldózerrel történő összegyűjtése.

32 Aquitánia régióhoz képest Lotaringia, amely szintén finanszírozott beruházásokat az 1999-es viharban elpusztult erdők helyreállítására, olyan szabályokat alkotott, amelyek révén figyelembe vehették a környezeti szempontokat is.

A finanszírozás nem volt összhangban a megállapított kockázatokkal és igénnyel

36

A finanszírozásnak összhangban kell lennie a megállapított kockázatokkal, és azokra a területekre kell irányulnia, amelyeknek a leginkább szükségük van rá.

Szlovákiában és Ausztriában a finanszírozás nem igazodott a megállapított kockázatokhoz...

37

Szlovákiában a 226. intézkedés keretében nyújtott pénzügyi támogatás nem volt összhangban a legfőbb potenciális erdőpusztító tényezőkkel. Például, noha a szél okozta károk voltak az országban az erdőpusztuláshoz vezető legjelentősebb tényezők (80%), ezt pedig a hó (12%), majd a hóhullám és aszály (7%) követte³³, a 226. intézkedés keretében a köztámogatás legnagyobb részét mégis erdőtűz-megelőzési

tevékenységekre költötték (61%), és leginkább olyan erdészeti utak építését és karbantartását finanszírozták, amelyeket elsősorban kitermelés céljából használtak, anélkül hogy bizonyították volna az erdőtűz-megelőzéssel való kapcsolatot.

38

Ausztriában annak ellenére, hogy léteznek részletes erdőgazdálkodási, illetve veszélyes területekre vonatkozó tervek, az osztrák hatóságok által jelenleg végzett erdővédelmi kockázati értékelés csupán korlátozott szerepet játszott a támogatás céljainak kiválasztásakor. Nem volt egyértelmű korreláció az erdőket érintő alapvető kockázatok és a költségvetés elköltése között. Salzburg szövetségi tartomány például, amelynek 376 000 hektárnyi erdőterületén a veszélyességi szint a nagyon kevéstől a közepesig terjed, valamivel több támogatásban részesült, mint Karintia, amelynek területét 584 000 hektárnyi erdő fedi, és ezek esetében a veszélyesség szintje a közepestől a nagyon erősig terjed.

33 A Szlovák Nemzeti Erdészeti Központ által kiadott, az erdőket érintő káros tényezők előfordulásáról és a következő évre vonatkozó előrejelzéséről szóló 2012-es éves jelentés szerint.

...Olaszországban (Basilicata régió) és Spanyolországban (Andalúzia) pedig a finanszírozást elsősorban köztulajdonban lévő erdőkben, munkaerő-igényes tevékenységek támogatására fordították

39

A számvevők az ellenőrzés során aránytalanul nagy mértékben találtak olyan esetekkel, hogy egyes közigazgatási szerveknek (regionális vagy önkormányzati hatóságoknak) köztulajdonban lévő erdőkben végrehajtandó műveletekre nyújtottak támogatást, valamint azt is megállapították, hogy a pénzüsszegek leginkább költséges munkaerő-igényes tevékenységekre összpontosultak.

40

Olaszországban (Basilicata régió), a 226. intézkedést kizárólag az önkormányzati tulajdonban lévő erdők esetében alkalmazták, noha azok a régió összes erdőterületének csupán 30%-át jelentették. Abból, hogy egy adott erdőterület önkormányzati tulajdonú, nem következik, hogy a kérdéses területen nagyobb a tűzveszély. 2012-ben a tűz rongálta erdőterület Basilicata régióban 93%-kal nőtt 2011-hez képest, és 231%-kal a 2009 és 2011 közötti időszakhoz képest. Ezek a tüzesetek döntő részben magántulajdonban lévő erdőkben következtek be. A támogatás önkormányzati erdőkre való korlátozása mögött az állt, hogy így szándékoztak munkalehetőséget biztosítani az önkormányzati erdőkben minden évben szezonális munkára felvett erdészeti dolgozóknak (lásd: 31. bekezdés).

41

Spanyolországban (Andalúzia), bár az erdőterületek több mint 70%-a magánkézben van, a köztulajdonú erdőkre az intézkedés keretében folyósított kiadások közel háromszor nagyobbak voltak, mint a magánerdők esetében. Sem a vidékfejlesztési terv, sem az előzetes értékelés nem tartalmazott olyan információt, amely indokolta volna a pénzforrások egyenlőtlen elosztását, a spanyol hatóságok által a magánerdő-ágazat jövedelmezőségének hiányáról adott magyarázat pedig éppen a köztámogatás szükségességét jelzi.

42

Ugyanebben a régióban továbbá a 2008-as, versenyeztetésen alapuló beruházási pályázati felhívások esetében a 226. intézkedés keretében cserje-, illetve bozótirtásra nyújtott köztámogatás hatszor nagyobb összegű volt, mint a régióban az egyéb, erdőtűz-megelőzési konkrét tevékenységekre – pl. tűzvédelmi pásztaék vagy vízellátási pontok létesítésére és karbantartására – szánt teljes összeg. Bár a cserje-, illetve bozótirtás pozitív hatással jár a tűzterjedés megakadályozása szempontjából, ezek költséges munkaerő-igényes tevékenységek. A spanyol hatóságok elismerték, hogy az irtást és a gyérítést sok olyan területen alkalmazták, ahol gazdasági és ökológiai szempontból a kontrollált égetés lett volna tanácsos. Választásukat azzal indokolták, hogy erre nem volt megfelelő szakember, illetve ennek jogi (részletes közigazgatási égetési határozatra van szükség) és társadalmi akadályai is voltak, de a közeljövőben terveik szerint gyakrabban alkalmazzák majd a kontrollált égetést.

II. rész. A Számvevőszék olyan tevékenységeket talált, amelyek az intézkedés céljainak eléréséhez nem voltak megfelelőek

A vizsgált tevékenységek jellegükből adódóan általában hozzájárultak a 226. intézkedés céljaihoz, azonban...

43

A 226. intézkedés keretében támogatás csak a tűz és a természeti katasztrófák következtében sérült erdők esetében az erdészeti potenciál helyreállítására, illetve megelőző intézkedések bevezetésére adható. Az ellenőrzés során áttekintett számos társfinanszírozott tevékenység jellegénél fogva (tűzvédelmi pászták, gyérítés, irtás stb.) általában hozzájárult a támogatás céljainak megvalósulásához. Egyes projektek nagy védelmet nyújtó funkcióik miatt különösen relevánsak voltak (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

...néhány olyan erdészeti tevékenység is kapott támogatást, amelyek nem voltak természeti katasztrófákkal kapcsolatba hozhatók

Kártevők és betegségek kezelése

44

A 226. intézkedés keretében végrehajtott helyreállítási és megelőző tevékenységeknek katasztrófákkal kapcsolatosnak kell lenniük, azaz természeti katasztrófa előfordulásához, illetve előfordulásának veszélyéhez kell kapcsolódniuk. A rovarok, illetve kártevők, valamint a betegségek által okozott kár nem tekinthető természeti katasztrófának³⁴. A kártevők elleni szokásos védelemhez kapcsolódó tevékenységeknek ezért nem kellene támogathatónak lenniük, kivéve, ha a kártevő-invázió természeti katasztrófa következménye. Spanyolországban (Andalúzia) és Szlovákiában kártevők elleni védelemmel kapcsolatos megelőző fellépések is kaptak támogatást a 226. intézkedés keretében, noha azok nem voltak természeti katasztrófával összefüggésbe hozhatók. Azért tekintették támogathatónak ezeket a fellépéseket, mert a térségben korábban már volt kártevő-invázió. Mivel azonban az invázió korlátozott mértékű volt, a természeti katasztrófa veszélyének feltételezése nem volt indokolt.

34 A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2009. márciusi, az 1698/2005/EK rendelet szerinti erdészeti intézkedések végrehajtásáról szóló jelentése: „... Mindazonáltal kártevők elleni védelemmel kapcsolatos tevékenységek támogathatók ezen intézkedés keretében, ha természeti katasztrófához, pl. szélviharhoz, árvizekhez vagy erdőtűzhez kapcsolhatók”.

Példa bevált gyakorlatra (nagy környezeti értékű projektek)

Ausztriában több projektet finanszíroztak abból a célból, hogy horizontális kivágással megelőzzék a védett státuszú erdőkre zuhanó lavinákat; ez az intézkedés a közeli önkormányzati vízhálózatokat tápláló vízforrások védelméhez is jelentős mértékben hozzájárul.

Más intézkedésektől áthozott tevékenységek

45

Ausztriában valamennyi, eredetileg a 224. (Natura 2000 kifizetések), és a 225. (Erdő-környezetvédelmi kifizetések) intézkedés keretében indított tevékenységet végül ténylegesen a 226. intézkedés keretében finanszíroztak. A 224. és a 225. intézkedés azonban az erdőterületek környezetvédelmi funkciójának fenntartását és javítását célozza, és nem kötődik katasztrófa-megelőzéshez, míg a 226. intézkedés keretében kizárólag katasztrófához kapcsolódó támogatás nyújtható. Hasonlóképpen egyes, eredetileg a 122. intézkedés keretében benyújtott fatelepítési projektek az „erdők gazdasági értékének növelését” célozták, de később a 226. intézkedés keretében hagyták jóvá őket anélkül, hogy világosan kiderült volna e projektek természeti katasztrófához való kapcsolódása.

A fajok számának növekedése

46

Andalúziában a 226. intézkedés keretében nyújtott támogatás olyan tevékenységeket is tartalmazott, amelyek célja egy adott övezetben a fajok számának növelése révén az erdőterületek ökoszisztémájának fenntartása és javítása volt, ebben az övezetben azonban nem volt természeti katasztrófa vagy tűz következtében megromló vagy elpusztult erdő. Ezeknek a tevékenységeknek az elsődleges célja tehát Andalúziában nem egyezett a 226. intézkedés céljával.

A természeti katasztrófa bekövetkezése után sokkal később épült infrastruktúra

47

A nedves fatárolás módszerével a kivágás után megőrizhető a fa minősége, aminek köszönhetően optimalizálható az eladási ár. Ausztriában támogatást kaptak fatároló létesítmények, mivel ezek a természeti katasztrófák (szélviharok) sújtotta fenyős területeken segítenek megelőzni a szűbogar-inváziókat. Ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy ezeket a létesítményeket – amelyeket jóval a katasztrófa bekövetkezése után építettek – valójában bükkfa tárolására használták, noha ezt a fatípust csak elenyésző mértékben támadják meg a szűbogarak.

A végrehajtott műveletek egyes típusai esetén a legfőbb támogathatósági követelmények nem voltak ellenőrizhetők

48

A 65/2011/EU rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak általános ellenőrzési elvként olyan kontrollrendszert kell kialakítaniuk, amely biztosítja, hogy a támogatási feltételek betartásának eredményes ellenőrzéséhez szükséges összes vizsgálatra sor kerül. Ugyanezen rendelet 33. cikkének (2) bekezdése szerint megfelelő ellenőrzési nyomvonalat kell fenntartani.

49

A Számvevőszék a **3. háttérmagyarázatban** szereplő rendszerszintű hiányosságokat állapította meg. E hiányosságok miatt nem volt lehetséges a támogatási feltételek betartásának ellenőrzése, mivel a legfőbb támogatási követelményekről nem állt rendelkezésre dokumentáció, illetve más információ.

Olyan erdészeti utak részültek támogatásban, amelyek esetében az erdőtűz megelőzésével kapcsolatos konkrét haszon nem volt kimutatható...

50

A 226. intézkedésből Franciaországban (Aquitánia régió), Ausztriában, Szlovákiában és Spanyolországban (Andalúzia) olyan erdészeti utak építésére és karbantartására nyújtottak támogatást, amelyeket jövedelemtermelő magánerdőkben fa és egyéb erdészeti termékek (parafakéreg) kitermelésére használtak (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

51

A 226. intézkedésnek nem célja olyan erdészeti utak építése és karbantartása, amelyeket elsősorban fa és egyéb erdészeti termékek kitermelésére használnak. Ezekre a műveletekre az EMVA megfelelő támogatást nyújt az erdészeti ágazat versenyképességének javítását célzó I. tengely (122. és 125. intézkedés) keretében. Bár tűzoltáskor nagy szükség van erdészeti utakra, a 226. intézkedés keretében el kell kerülni az olyan projektek támogatását, amelyeket elsődlegesen gazdasági célok motiválnak, és konkrétan a tűz megelőzésével kapcsolatos haszonnal nem járnak. Több vizsgált projektben (5 a 8 olyan vizsgált projekt közül, amelyek magántulajdonú erdőkben található utakra vonatkoztak) nem mutatták ki a tűzmegelőzési célokkal kapcsolatos hasznokat, így tehát azt sem, hogy az adott projekt eredményesen járult-e hozzá a környezetvédelmi célok támogatásához.

Példák a 226. intézkedés keretében nyújtott támogatásokra vonatkozó nem megfelelő információkra, illetve dokumentációra

Aquitánia régióban (Franciaország) az egyik, valamennyi pályázat esetében értékelendő fontos támogathatósági kritérium a regionális hatóságok által meghatározott minimális kárküszöbértéknek való megfelelés volt (minimum 40%). Az ellenőrök megállapították, hogy nem volt olyan adminisztratív információs rendszer, amely azonosította volna az 1999-es szélvihar által érintett erdőket, illetve a kár mértékét. Ezért a pályázók nyilatkozatainak pontossága nem volt ellenőrizhető.

Szlovákiában a közbeszerzési folyamat aktáiban szereplő dokumentumok hiányosak voltak, mivel a kedvezményezett aktában csak a nyertes pályázatot tartották nyilván, a veszteseket azonban nem. Emiatt nincs bizonyíték a pályázatok tényleges értékeléséről.

Példák a 226. intézkedés keretében támogatott erdészeti utaknak gazdasági célokra történő használatára (Aquitánia régió, Franciaország)



52

Az egyik ausztriai projekt például egy 25 hektáros erdőhöz hozzáférést biztosító erdészeti út építésére irányult. A projekt fő célja az volt, hogy a tulajdonosok számára lehetővé tegye az erdőben a fakitermelést. A projekt aktáiban kiemelt érvek többek között a kihasználatlan erdei erőforrások mobilizálása, a fa mobilizálásának nagyobb jövedelmezősége és a helyi fűrésztelepek számára fa beszállítása.

...és lehettek káros környezeti mellékhatások is, ha nem vették megfelelően figyelembe a helyi adottságokat

53

Ahhoz, hogy eredményes legyen a környezetvédelmi célok támogatásához való hozzájárulás, az erdészeti utak építésének és karbantartásának

a 226. intézkedés keretében történő támogatását világosan meghatározott feltételekhez kell kötni. Az uniós jogszabályok nem határoztak meg olyan minimális kötelezettségeket – pl. az úthasználat korlátozását, az ökoszisztémák védelmét nem veszélyeztető útsűrűséget vagy a projekteknek a helyi tűzoltóság általi kötelező hitelesítését – amelyek biztosíthaták volna a környezet megfelelő védelmét. A Környezetvédelmi Főigazgatóság számára 2007 decemberében készített szakmai jelentés, „Az Európai Unió erdeinek kiszáradása elleni küzdelem módjai” című megvalósíthatósági tanulmány szerint az útépités hozzájárulhat az erdők védelméhez, de járhat ellentétes hatással is (...). Az erdészeti úthálózaton megközelíthetők az erdőtüzek, így az segíti a tűzoltást. Az erdészeti utak létesítése ugyanakkor súlyosbíthatja az erdők fragmentálódását, destabilizálhatja az ökoszisztéma működését, és így sérülékenyebbé teheti az erdőket.

54

Szlovákiában a Bizottság által jóváhagyott vidékfejlesztési terv szerint azon utak esetében, amelyet érintenek a 226. intézkedés keretében finanszírozott műveletek, az optimális sűrűség 20–25 m/ha. Ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy a ténylegesen támogatott erdészeti utak sűrűsége aránytalanul nagy volt, ami negatív hatással járhat az érintett erdők ökológiai állapotára. Az egyik magánkezdményezett például 2008-ban erdészeti gazdaságára vonatkozóan 4 projekttel pályázott támogatásra új erdészeti utak megépítéséhez³⁵. Az infrastrukturális beruházás előtt gazdaságában az erdészeti utak hossza elenyésző volt. A beruházás eredményeként kb. 40 km-nyi új erdészeti út létesült 36 m/ha-ra növelve az útsűrűséget, ami meghaladja a vidékfejlesztési tervben jelzett 20–25 m/ha-os optimális értéket. Egy másik kedvezményezett összesen 3619 m hosszúságú utakat építtetett 24,96 hektáros gazdasága területén, ezzel az útsűrűség ezen a területen 145 m/ha lett, ami mind a szlovák átlaghoz (kb. 10,6 m/ha), mind a vidékfejlesztési tervben jelzett 20–25 m/ha-os optimális értékhez képest nagyon magas érték.

III. rész. Nem megfelelően gondoskodtak a finanszírozott tevékenységek költséghatékonyságáról

A költségek ésszerűségét nem mindig mutatták ki

55

Az 1698/2005/EK rendelet végrehajtására vonatkozó 65/2011/EU bizottsági rendelet 24. cikkének (2) bekezdése d) pontja a kontrolleljáráások tekintetében kimondja, hogy a támogatási kérelmek adminisztratív ellenőrzésének ki kell terjednie az elszámolt költségek ésszerűségének ellenőrzésére; az ésszerűséget megfelelő értékelési rendszerrel kell vizsgálni, például referenciaköltségekkel, különböző ajánlatok összehasonlításával vagy értékelő bizottság révén.

56

Az Ausztriában, Szlovákiában és Olaszországban (Basilicata régió) alkalmazott eljárások hiányosságai a támogatott tevékenységek költségeinek ésszerűségét is érintették (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

35 A teljes erdő fokozottan tűzveszélyes területként lett besorolva.

Példák a standard költségek nem megfelelő indokolására

1. példa

Ausztriában a beavatkozások típusát és a hozzájuk rendelt felső összeghatárokat (rögzített felső határok vagy hektáronként, illetve fánként megadott egyösszegű támogatások) évente meghatározzák. Az évről évre jelentős mértékben módosított felső összeghatárok némelyikének megállapítása azonban nem volt sem indokolt, sem nyilvánvalóan logikus:

Természeti katasztrófák utáni erdősítés

Karintiában lombhullató erdők (>75% lomblevelű fa) telepítéséhez a felső összeghatárt eredetileg (2008-ban) hektáronként 1 800 euróban határozták meg, 2009-ben azonban ez az összeg hektáronként 2 500 euróra nőtt. 2010-ben az erdősítéshez nyújtott támogatás felső összeghatára hektáronként 6000 euró volt.

Gyérítés

Szintén Karintiában a gyérítés felső összeghatára a 2008-as hektáronkénti 300 euróról 2009-ben 400 euróra, az erdővédelmi egyösszegű kifizetés pedig a hektáronkénti 420 euróról 560 euróra nőtt.

Alsó-Ausztriában a gyérítésre nyújtott köztámogatás 2007-től 2009-ig hektáronként 350 euró volt. 2010-ben a felső határ – abban az esetben, ha számlákkal igazolták a kiadásokat – hektáronként 750 euróra, egyösszegű kifizetés esetén pedig 500 euróra nőtt. 2011-től azonban mindkét összeget ismét hektáronként 350 euróra csökkentették.

2. példa

Ahogy azt az alábbi példák is mutatják, Basilicata régióban az ugyanazon vagy hasonló megelőző intézkedések esetében megállapított standard költségek jelentős mértékben meghaladták más szomszédos olaszországi régiók standard költségeit.

Kézi irtás

Basilicatában a kézi irtás standard költsége egy 1,2 méter széles ösvény kialakításakor méterenként 7,81 euró volt; Puglia régióban egy hasonló tevékenység – „1 méter széles ösvény kialakítása bármely típusú terepen” – standard költsége méterenként mindössze 3,58 euró volt.

Szolgálati utak helyreállítása

A szolgálati utak helyreállítását illetően Basilicatában a standard munkaidő méterenként 35 perc, a standard költség pedig méterenként 6,89 euró volt. Puglia régióban hasonló tevékenység esetében a standard munkaidő méterenként 9 perc (beleértve 3 percnyi lombvágóval végzett munkát), a standard költség pedig méterenként 2,15 euró volt. Campania régióban hasonló tevékenységért méterenként 2,77 eurót kellett fizetni.

57

Basilicata régióban a tevékenységeket a manuálisan végzett munka helyett – a többi régióhoz hasonlóan – nagyobb mértékű géphasználattal gazdaságosabban és hatékonyabban is el lehetett volna végezni. A manuális munka gyakoribb alkalmazása miatt megegyező vagy hasonló tevékenységek Basilicata régióban több esetben sokkal magasabb standard költségek mellett végezhetőek, mint más régiókban (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

58

Szlovákiában minden projekt esetében a közbeszerzési szabályok alkalmazandók, amelyekkel elvben biztosítható a közpénzfelhasználás hatékonysága. A számvevők megállapították, hogy a kedvezményezettek által igényelt beruházási költségek ésszerűségét egyetlen esetben sem értékelték, pedig a projektek finanszírozása 100%-ban közforrásból történt. Az egyetlen formális ellenőrzés arra irányult, hogy a pályázó a kiadások igénylésekor nem lépte-e át a közbeszerzési eljárás során megállapított küszöbértéket.

6. háttérmagyarázat

Példa olyan tevékenységre, amely a manuálisan végzett munka alkalmazásából adódóan költséges

Erdei utak karbantartása

7 253,82 méternyi erdei út karbantartásának összköltsége Basilicata régióban méterenkénti 46,55 euró standard költség mellett 337 665,32 euró³⁶ volt.

Hasonló hosszúságú és jellegű erdei út karbantartását Toszkánában – mind manuális, mind gépi munkát alkalmazva – csupán 37 828,67 euróért végeznék el, mivel ebben a régióban a standard költség méterenként 5,21 euró.

³⁶ Méterenként 46,55 euró.

59

Andalúziában egy köztulajdonú erdővel kapcsolatos projekt keretében egyes tevékenységeket – az erdészeti munkák elvégzésére megállapított szerződéses ár mintegy 13,5%-át kitevő értékben – nem végeztek el. Más tevékenységek elvégzéséért pedig a vállalkozó jóval a műszaki tervben szereplő árat meghaladó árat kért. Mivel a projekt teljes jóváhagyott összegét nem lépte túl, a kedvezményezetteknek sem az egyes el nem végzett tevékenységeket, sem más tevékenységek megnövekedett költségét nem kellett megindokolnia.

60

Franciaországban egyes helyreállítási és karbantartási munkák esetében a kedvezményezetteknek csak egy ajánlatot kell benyújtaniuk a pályázatukhoz. Több ajánlat benyújtása elősegítené, hogy gazdaságosság szempontjából a legelőnyösebb ajánlat kerüljön kiválasztásra.

Túlzott köztámogatás kockázatával járó konkrét helyzetek

61

Ha olyan esetekben kerül sor támogatás nyújtására, amikor annak szükségessége adott kedvezményezett esetében nincs egyértelműen kimutatva („talált pénz”), az aláássa a támogatás hatékonyságát.

62

Ausztriában az intézkedés keretében már lezárult projektek részesültek finanszírozásban. A tagállami végrehajtó rendelet 2008 elején lépett hatályba, ennek következtében az első odaítélési határozatokat csak 2008 áprilisában bocsátották ki. A potenciális kedvezményezettek számára azonban 2007 januárjától kezdve engedélyezték a pályázat benyújtását, és azt, hogy saját felelősségükre végrehajtsák a projekteket (sőt, erre bátorították őket). 2007-ben összesen 3671 pályázat benyújtására került sor, ezekből legalább 444 projekt az odaítélési határozatok dátuma előtt lezárult. A 2008-tól kezdve benyújtott pályázatok tekintetében legalább 147 projektet már a támogatás jóváhagyása előtt végrehajtottak, noha a 2008 óta hatályban lévő végrehajtó rendelet szerint a 226. intézkedés keretében megvalósított projektekkel kapcsolatos költségek csak akkor támogathatók, ha a támogatási határozat dátuma után merültek fel. Ezekben az esetekben az a tény, hogy a kedvezményezettek eredetileg úgy döntöttek, hogy az adott támogatás nélkül is megvalósítják a projekteket, kérdésessé teszi, hogy volt-e szükségük köztámogatásra.

63

Szlovákiában két, erdészeti utak építésére támogatásban részesülő vizsgált kedvezményezett a helyszíni ellenőrzés során megerősítette, hogy a tevékenységeket köztámogatás nélkül is végrehajtották volna.

64

Spanyolországban egyes elsődlegesen mezőgazdasági hasznosítású területek (fás, illetve cserjés legelők, gyepes területek), amelyeket a támogatási jogosultságok aktiválásakor „támogatható hektárokként”³⁷ jelentettek be és ekként is tartottak nyilván a spanyolországi parcellaazonosító rendszerben, a 226. intézkedés keretében erdészeti támogatásra is jogosultak voltak. Egyes kedvezményezettek a 226. intézkedés keretében cserje-, illetve bozótirtásra – mint erdőtüzet megelőző intézkedésre – nyújtott támogatásban részesültek, noha korábban azt írták elő számukra, hogy parcellájukat mint mezőgazdasági területet tartsák helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban (azaz irtsák ki a bozótokat és a cserjéket).

37 A közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.) 34. cikke értelmében támogatás nyújtása a támogatható hektárszámhoz kötött támogatási jogosultság aktiválását követően lehetséges. A „támogatható hektárokat” ugyanezen cikk „a gazdaság bármely mezőgazdasági földterületeként”, illetve akként határozza meg, hogy az adott terület „használatában a mezőgazdasági tevékenység túlsúlyban van”.

IV. rész. A monitoringhoz alkalmazott eszközök nem teszik lehetővé a Bizottság és a tagállamok számára, hogy megfelelően értékeljék az intézkedés hatékonyságát és eredményességét

65

A 226. intézkedés eredményességének értékeléséhez megfelelő monitoring- és értékelési eszközök használatára van szükség: ezek révén megállapítható, hogy az uniós támogatás hatásának maximalizálásához mely javító intézkedések szükségesek.

A rendelkezésre álló monitoringeszközök

66

A 2007–2013-as időszakra a Bizottság a tagállamokkal együttműködésben közös monitoring- és értékelési keretet (CMEF) dolgozott ki. A vidékfejlesztési programok célkitűzéseikhez viszonyított haladásának, hatékonyságának és eredményességének a mérése a kiindulási helyzetre, valamint a programok pénzügyi végrehajtására, outputjára, eredményeire és hatására vonatkozó mutatókkal történik³⁸.

67

A Bizottság iránymutatásokat bocsátott ki a 226. intézkedés végrehajtására vonatkozó alábbi közös outputmutatók létrehozásáról: a) a megelőző/helyreállítási tevékenységek száma; b) sérült erdők támogatott területei; c) beruházások teljes volumene. Ezen outputmutatókon kívül a 226. intézkedésre vonatkozóan a CMEF keretében a következő eredménymutatót határozták meg: a biodiverzitás, valamint a víz- és talajminőség javításához, továbbá az éghajlatváltozás hatásainak enyhítéséhez hozzájáruló, sikeres földgazdálkodás alatt álló terület.

A célok elérésének méréséhez nincsenek megfelelő mutatók

68

Noha a finanszírozott tevékenységek döntő része megelőző jellegű, a megelőző tevékenységekre létrehozott outputmutató (a megelőző tevékenységek száma) nem volt elegendő. *A sérült erdők támogatott területei* outputmutató csak a katasztrófák következtében ténylegesen sérült erdőkre vonatkozik, így e mutató kizárólag a helyreállítási tevékenységek esetében releváns.

69

A biodiverzitás, valamint a víz- és talajminőség javítására, továbbá az éghajlatváltozás hatásainak enyhítésére vonatkozó eredménymutató tekintetében a Számvevőszék ellenőrzése során megállapította, hogy a felkeresett irányító hatóságok egyike sem tudta az egyes tevékenységek eredményét a mutató valamelyik vetületéhez kötni, egyes hatóságok a mutató valamennyi vetülete esetében elért eredményeknél ugyanazt a teljes területet adták meg.

38 Az 1698/2005/EK rendelet 80. és 81. cikke.

70

Az új, 2014–2020-as programozási időszakra megadott eredménymutató³⁹ (a kockázatkezelési rendszerekben részt vevő gazdaságok száma) nem jelent javulást a támogatás eredményességének megítéléséhez, így a megállapított hiányosságok valószínűleg továbbra is fennmaradnak.

A félidős értékelések hasznosságát korlátozott

71

A vidékfejlesztési programokat előkészítéskor, végrehajtáskor és lezáráskor is értéklik (előzetes, félidős és utólagos értékelések). Míg az előzetes értékelés célja a költségvetési források optimális elosztása és a programozás minőségének javítása, a félidős és az utólagos értékelés a források felhasználásának mértékét, az EMVA-programozás eredményességét és hatékonyságát, társadalmi-gazdasági hatását, valamint az uniós prioritásokra gyakorolt hatását vizsgálja. A 226. intézkedés tekintetében a CMEF-ben megadott, a 2007–2013-as időszakra vonatkozó négy értékelő kérdés arra irányul, hogy a támogatott tevékenységek milyen mértékben járultak hozzá a következőkhöz: a) az erdészeti potenciál helyreállítása (sérült erdők); b) erdők karbantartása (megelőző tevékenységek); c) az erdészeti területekkel való gazdálkodás fenntarthatóbbá tétele; d) a környezet fejlesztése.

72

Ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy a 226. intézkedésről a félidős értékelésekből kapott információk összefüggéstelenek és hiányosak voltak. Basilicata és Aquitánia régiók esetében például – Andalúziával ellentétben – az értékelők egyetlen kérdésre sem adtak választ. Andalúzia esetében ugyan minden kérdést megválaszoltak, a válaszok azonban nem voltak mindig kellően hasznosak a végrehajtás haladásának értékeléséhez, mivel ugyanazokat a számokat (műveletek száma, illetve hektárok száma) adták meg mind az erdők karbantartására, mind az erdészeti területekkel való fenntartható gazdálkodásra irányuló kérdések esetében.

A megelőző intézkedések eredményességét nem mérték megfelelően

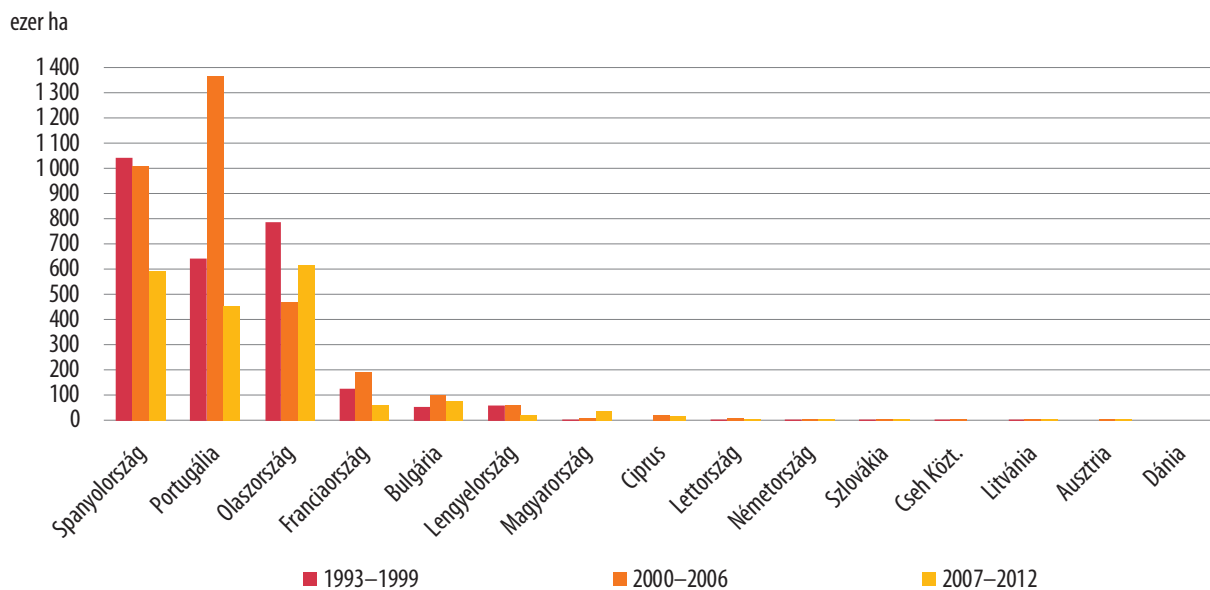
73

A tűz okozta károk leginkább néhány földközi-tengeri régióban található tagállamra jellemzőek. Az uniós statisztikák mérsékelt csökkenést mutatnak a közelmúltban leégett összterület tekintetében (lásd: 4. bekezdés). A tagállamok szintjén azonban nem ez a trend figyelhető meg (lásd: **3. ábra**).

39 A Bizottság 2014. július 17-i 808/2014/EK végrehajtási rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 227, 2014.7.31., 18. o.).

3. ábra

A 226. intézkedés keretében nyújtott támogatásban részesülő tagállamokban leégett erdők területe (ha)



Forrás: EFFIS.

74

A 226. intézkedés keretében nyújtott EMVA-támogatás döntő része megelőző tevékenységek bevezetését célozza, különös tekintettel az erdőtűz-megelőzésre (lásd: **I. melléklet**). Noha az uniós források 80%-a megelőző műveleteket finanszíroz, ezeknek az intézkedéseknek az eredményességét nem mérik. Ennek megfelelően a Bizottság nem rendelkezik olyan statisztikai adatokkal, amelyekkel alátámasztható lenne a tagállamok által a 226. intézkedés keretében végrehajtott erdőtűz-megelőzési tevékenységek eredményessége, továbbá nem írta elő földrajzi adatok szolgáltatását sem az olyan területekről, ahol a támogatott tevékenységeket végrehajtották.

75

A 2007–2013-as időszakban a 226. vidékfejlesztési uniós intézkedés keretében támogatás volt nyújtható a tűz és a természeti katasztrófák következtében sérült erdők esetében az erdészeti potenciál helyreállítására, illetve megelőző intézkedések bevezetésére. A támogatás döntő részét (80%) – főleg erdőtüzek elleni – megelőző intézkedésekre költötték. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a támogatás irányítása megfelelően történt-e, valamint hogy a Bizottság és a tagállamok tudják-e bizonyítani, hogy elérték a tervezett eredményeket, és ezt költséghatékony módon tették-e. A számvevők egy 68 tevékenységből álló mintát vizsgáltak meg, amelyből 45 vizsgálatára a helyszínen, a kedvezményezettel együtt került sor.

76

A Számvevőszék megállapítja: a támogatás irányítása nem volt megfelelő, továbbá a Bizottság és a tagállamok nem tudják bizonyítani, hogy a tervezett eredményeket – költséghatékony módon – elérték.

77

Különös tekintettel arra, hogy ez a támogatás a 2014–2020-as programozási időszakban is igényelhető⁴⁰, a Számvevőszék az alábbi ajánlásokat teszi:

A megelőző intézkedések nem voltak kellően célirányosak

78

A Számvevőszék megjegyzte: noha a 226. intézkedés azokat az erdőket célozza, ahol a tűzveszély közepes vagy nagy, ezek megállapítására azonban nincs közösen elfogadott uniós

definíció, illetve kritérium. A tagállami kiválasztási eljárások több szempontból is hiányosak voltak: többek között nem voltak egyértelmű kiválasztási kritériumok, hiányzott a pályázatban szereplő tevékenységek eredményes értékelése, és egyes kockázatos területeket nem vettek figyelembe. A környezettel kapcsolatos célok rangsorolása a kiválasztási szakaszban nem volt megfelelő, a végrehajtás során pedig néha nem vették őket figyelembe (lásd: 21–42. bekezdés).

1. ajánlás

A tagállamok:

- A megelőző intézkedéseket egyértelmű kritériumok mentén, az igényekhez viszonyítva, alapos és kellően dokumentált értékelési eljárással válasszák ki;
- Növeljék a támogatás környezetvédelmi hatását úgy, hogy az intézkedéseket elsősorban a környezeti szempontból legértékesebb erdőkre – például a Natura 2000 erdőterületekre – összpontosítják.

A Bizottság:

- A 2014–2020-as időszakra vonatkozó tagállami vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor ellenőrizze, hogy a tervezett közfinanszírozással érintett erdőterületeken kellően ismerttetett és indokolt-e a megelőző intézkedések szükségessége;
- Dolgozzon ki közös alapkritériumokat ahhoz, hogy az erdőterületeket tűzveszélyesség szempontjából – kevéssé, közepesen vagy fokozottan tűzveszélyes területként – lehessen besorolni;

40 Az 1305/2013/EU rendelet 24. cikke.

A Számvevőszék olyan tevékenységeket talált, amelyek az intézkedés céljainak eléréséhez nem voltak megfelelőek

79

Noha az áttekintett társfinanszírozott fellépések közül számos jellegéből adódóan (tűzvédelmi pászták, gyérités, irtás stb.) általában hozzájárult a támogatás céljainak megvalósulásához, a Számvevőszék talált olyan eseteket is, amelyek nem természeti katasztrófákhoz, illetve erdőtüzekhez kapcsolódtak, hanem egyéb gazdasági vagy környezeti célok motiválták őket. A végrehajtott műveletek egyes típusai esetén dokumentáció hiányában a legfőbb támogathatósági követelmények nem voltak ellenőrizhetők. A Számvevőszék olyan példákat is talált, ahol az erdészeti utakat az erdők gazdasági kiaknázása céljából használták, és az erdőtűz megelőzésével kapcsolatos konkrét haszon nem volt kimutatható. A nagy sűrűségű épített utak szintén járhatnak káros környezeti hatással (lásd: 43–54. bekezdés).

2. ajánlás

A tagállamok:

- Gondoskodjanak arról, hogy csak a természeti katasztrófákkal, illetve tűzzel kapcsolatos intézkedések kapjanak támogatást;
- Hozzanak létre olyan kontrollrendszert, amely eredményesen tudja ellenőrizni a támogatásnyújtás feltételeinek betartását, és biztosítja a megfelelő dokumentumok és információk megtartását;
- A támogatott intézkedések tekintetében szenteljének nagyobb figyelmet a környezetvédelmi szempontoknak, elsősorban olyan megfelelő biztosítékok kialakítása révén, amelyekkel megelőzhető a negatív környezeti hatások.

A Bizottság:

- Ellenőrizze, hogy a tagállamok megfelelő rendszert alakítottak-e ki;
- Pontosítsa, hogy a 226. intézkedésen belül mely követelmények alapján támogathatók az egyes tevékenységek, és ezáltal biztosítsa, hogy azok jelentős mértékben hozzájáruljanak az erdőtüzek és a természeti katasztrófák megelőzéséhez, különösen amennyiben ezek jövedelemtermelő gazdasági tevékenység részét képezik, és mint ilyenek az 1. tengely keretében is finanszírozhatók lennének.

Nem megfelelően gondoskodtak a finanszírozott intézkedések költséghatékonyságáról

80

A támogatott tevékenységek költségére vonatkozóan a Számvevőszék a következő esetekre is rávilágított: a közpénzekből történő finanszírozás felső határát indokolás nélkül gyakran megváltoztatták; egy adott régióban egy adott intézkedés standard költségei jóval magasabbak voltak, mint egy másik régió hasonló intézkedésével kapcsolatos költségek; a kézzel végzett munkát előnyben részesítették a gépekkel szemben, ami magasabb költségekkel járt. Egyes esetekben fennállt a túlzott köztámogatás veszélye, például amikor olyan pályázatokat választottak ki, amelyeknél a projekteket már lezárták, vagy ahol a kedvezményezettek önerőből is tudták volna finanszírozni a műveleteket, illetve ahol mezőgazdasági parcellákat támogattak (55–64. bekezdés).

3. ajánlás

A tagállamok:

- Biztosítsák a támogatott intézkedésekkel kapcsolatban kialakított standard költségek ésszerűségét;
- A kedvezményezetteknel szokásosan felmerülő költségek alapján indokolják meg a támogatás felső határát és annak változtatását;
- A kedvezményezettek számára írják elő annak világos alátámasztását, hogy a 226. intézkedés keretében szükségük van a támogatásra.

A monitoringhoz alkalmazott eszközök nem tették lehetővé a Bizottság és a tagállamok számára, hogy megfelelően értékeljék a 226. intézkedés hatékonyságát és eredményességét

81

Konkrétan a CMEF-rendszer teljesítménymutatói nem voltak megfelelőek,

és az elkészült értékelések hasznosága korlátozott volt. A megelőző intézkedések eredményességéről nem lehetett következtetéseket levonni, mivel ezt nem mérték (lásd: 65–74. bekezdés). A megállapított hiányosságok valószínűleg a 2014–2020-as időszakban is fennmaradnak, mivel az újonnan javasolt monitoringeszközök ezzel a konkrét támogatással kapcsolatban nem jelentenek javulást a felügyeleti keretrendszerben.

4. ajánlás

A tagállamok:

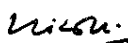
- Számoljanak be arról, hogy a végrehajtott intézkedések milyen határfokúak: mennyire csökkentették az erdőtüzek, illetve a természeti katasztrófák számát és a károsult területet.

A Bizottság:

- Javítsa az intézkedés felügyeletét annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok azt a meghatározott konkrét célkitűzésekkel összhangban hajtsák végre.

A jelentést 2014. december 17-i luxembourgi ülésén fogadta el a Rasa BUDBERGYTÉ számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A 226. intézkedésre eloirányzott pénzügyi források elosztása

(ezer euró)

Tagállamok	A 2007–2013-as időszakban (első vidékfejlesztési programok) tervezett közkiadás		Pénzügyi megvalósulás – közkiadás, 2012. december 31.		Támogatott tevékenységek száma		Pénzügyi megvalósulás – EMVA (a 2007–2013-as programozási időszak ÚJ pályázataiban)		
	EMVA hozzájárulás – 226. intézkedés	Összes közkiadás – 226. intézkedés	EMVA-kifizetések	Közforrásból fedezett kifizetések összesen	Megelőzés	Helyreállítás	Megelőzés – kifizetések	Helyreállítás – kifizetések	EMVA-kifizetések összesen
Bulgária	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Cseh Közt.	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dánia	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Németország	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Görögország	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Spanyolország	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Franciaország	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Olaszország	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Ciprus	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lettország	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litvánia	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Magyarország	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Ausztria	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Lengyelország	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugália	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Szlovákia	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
ÖSSZESEN	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Az áttekintett műveletek jegyzéke

Tagállam	Művelet száma	Művelet jellege	Beavatkozás típusa	Összes közkiadás (euró)	Teljes EMVA-hozzájárulás (euró)	Helyszíni ellenőrzés
ES	1	Megelőzés	Tűzvédelmi pásztták, tűzvédelmi terv	4 464,30	3 348,23	Igen
ES	2	Megelőzés	Gyérítés, erdei utak gondozása	641 768,30	482 437,85	Igen
ES	3	Helyreállítás	Irtás, újraerdősítés	13 013,61	9 782,18	Igen
ES	4	Helyreállítás	Irtás, gyérítés	499 443,40	374 582,55	Igen
ES	5	Helyreállítás	Gyérítés, erdei utak gondozása	951 688,65	713 766,49	Igen
ES	6	Megelőzés	Megelőző intézkedések	51 488,59	38 871,67	Nem
ES	7	Megelőzés és helyreállítás	Gyérítés, irtás, erdészeti sávok gondozása, sűrítés	2 262 163,20	1 741 226,39	Nem
ES	8	Megelőzés és helyreállítás	Gyérítés, irtás, újraerdősítés, utak építése és gondozása	1 038 834,14	784 763,11	Nem
ES	9	Megelőzés	Gyérítés, irtás	1 750 955,95	1 313 216,96	Nem
ES	10	Helyreállítás	Gyérítés, irtás	60 236,19	45 177,14	Nem
ES	11	Helyreállítás	Irtás	209 115,15	165 631,35	Nem
ES	12	Megelőzés	Tűzvédelmi pásztták építése és gondozása	278,78	225,00	Nem
ES	13	Megelőzés	Tűzvédelmi pásztták, tűzvédelmi terv	34 323,01	33 750,00	Nem
ES	14	Helyreállítás	Erdői utak és dűlők gondozása	297 550,92	276 095,98	Nem
ES	15	Megelőzés és helyreállítás	Gyérítés, irtás és újraerdősítés	1 712 450,99	1 314 688,73	Nem
FR	1	Kockázatmegelőzés	Tisztítás, helyreállítás	5 368,00	9 760,00	Nem
FR	2	Kockázatmegelőzés	Bevezető út	44 791,12	81 438,40	Nem
FR	3	Kockázatmegelőzés	Infrastruktúra	140 768,62	255 942,96	Igen
FR	4	Kár helyreállítása	Tisztítás, helyreállítás	113 979,04	207 234,62	Igen
FR	5	Kár helyreállítása	Tisztítás, helyreállítás	178 750,88	325 001,60	Igen
FR	6	Kár helyreállítása	Helyreállítás	4 121,85	7 494,28	Igen
FR	7	Kár helyreállítása	Tisztítás, helyreállítás	11 035,20	20 064,00	Igen
FR	8	Kár helyreállítása	Tisztítás, helyreállítás	14 331,68	26 057,60	Igen
FR	9	Kár helyreállítása	Tisztítás	63 490,90	115 438,00	Nem
FR	10	Kár helyreállítása	Tisztítás, helyreállítás	34 342,00	62 440,00	Nem
FR	11	Kár helyreállítása	Tisztítás, helyreállítás	18 182,15	33 058,46	Nem

Tagállam	Művelet száma	Művelet jellege	Beavatkozás típusa	Összes közkiadás (euró)	Teljes EMVA-hozzájárulás (euró)	Helyszíni ellenőrzés
IT	1	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	1 192 999,59	685 974,76	Igen
IT	2	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	1 034 691,15	594 947,41	Igen
IT	3	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	1 042 459,99	599 414,50	Igen
IT	4	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	816 808,12	469 664,67	Igen
IT	5	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	407 399,34	234 254,62	Igen
IT	6	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	394 524,99	226 851,87	Igen
IT	7	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	405 571,49	233 203,61	Igen
IT	8	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	1 244 483,70	715 578,13	Igen
IT	9	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	625 927,12	359 908,09	Igen
IT	10	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	616 179,62	354 303,28	Igen
IT	11	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	1 378 702,24	792 753,79	Igen
IT	12	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	706 745,31	406 378,55	Igen
IT	13	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	1 002 850,95	576 639,30	Igen
IT	14	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	900 440,30	517 753,17	Igen
IT	15	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	998 533,36	574 156,68	Igen
IT	16	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	499 266,68	287 078,34	Igen
IT	17	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok	608 695,65	350 000,00	Igen
IT	18	Megelőzés	Tűzvédelmi pászták, sávok, irtás	583 960,24	335 777,14	Igen
AT	1	Helyreállítás	Katasztrófa utáni erdőirtás	33 800,00	16 413,00	Igen
AT	2	Megelőzés	Gyérítés	5 840,00	3 041,00	Igen
AT	3	Helyreállítás	Fatelepités	9 001,00	4 371,00	Igen
AT	4	Natura 2000	Környezeti szempontból értékes fák	5 080,00	2 646,00	Igen
AT	5	Megelőzés	Horizontális kivágás, kábeles kitermelés	29 029,00	15 118,00	Igen
AT	6	Helyreállítás	Kábeles kitermelés	17 058,00	8 283,00	Igen
AT	7	Helyreállítás	Kábeles kitermelés	18 500,00	9 008,00	Igen
AT	8	Helyreállítás	Kábeles kitermelés	115 883,00	56 273,00	Igen
AT	9	Megelőzés	Kábeles kitermelés, előkészítés, fatelepités, gyérítés	123 698,00	61 994,00	Igen
AT	10	Megelőzés	Kábeles kitermelés, előkészítés, fatelepités, gyérítés	98 538,00	48 250,00	Igen
AT	11	Megelőzés	Szűbogarak elleni védelem	684 810,00	333 434,00	Nem
AT	12	Megelőzés	Erdei út	142 415,00	69 342,00	Nem
AT	13	Megelőzés	Védelmi erdő helyreállítása, lavinák megelőzése, kábeles kitermelés, fatelepités stb.	128 062,00	62 250,00	Nem

Tagállam	Művelet száma	Művelet jellege	Beavatkozás típusa	Összes közkiadás (euró)	Teljes EMVA-hozzájárulás (euró)	Helyszíni ellenőrzés
SK	1	Megelőzés	Infrastruktúra, erdei út, víztározó, monitoring	503 619,00	402 895,00	Igen
SK	2	Megelőzés	Infrastruktúra, erdei út	404 885,00	222 687,00	Igen
SK	3	Megelőzés	Infrastruktúra, erdei út, víztározó	903 141,00	722 513,00	Igen
SK	4	Helyreállítás	A talaj légi meszezése és trágyázása	633 904,00	507 123,00	Igen
SK	5	Helyreállítás	Újraerdősítés	204 132,00	163 305,00	Igen
SK	6	Megelőzés	Infrastruktúra, erdei út	778 136,00	622 509,00	Igen
SK	7	Megelőzés	Infrastruktúra, erdei út	79 689,00	63 751,00	Nem
SK	8	Megelőzés	Tisztítás, a tűzvédelmi sáv gondozása	371 433,00	297 146,00	Nem
SK	9	Megelőzés	Infrastruktúra, erdei út; egyéb helyreállító intézkedések	504 977,00	403 982,00	Nem
SK	10	Helyreállítás	Újraerdősítés, erdei út	1 495 292,00	1 196 234,00	Nem
SK	11	Helyreállítás	Újraerdősítés	153 271,00	122 617,00	Nem

Összefoglaló

IV

A Bizottság véleménye szerint az erdőkárok megelőzését célzó intézkedések összességében hozzájárultak a vidékfejlesztési programokban kitűzött célokhoz. Kézzelfogható eredmények születtek, és kevesebb tüzeset történt. Emellett a Bizottság levonta a tanulságokat, amelyeket a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan már alkalmaz is, különösen az intézkedés hatóköre és a jobb iránymutatás tekintetében.

V

A vidékfejlesztési rendelet¹ értelmében a tűz megelőzési intézkedéseknek azokra a területekre kell irányulniuk, amelyeket a tagállamok a nemzeti erdővédelmi terveiknek megfelelően fokozottan vagy közepesen tűzveszélyesnek minősítettek. Ezek az erdővédelmi tervek és a tagállamok nemzeti vagy szubnacionális erdővédelmi programjai, illetve azokkal egyenértékű eszközei megfelelő alapot teremtettek a célok és a prioritások meghatározásához a kiválasztás folyamán.

A Bizottság az EU erdészeti stratégiájának végrehajtásáról szóló közlemény mellékletét képező, 2005. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumban² elemzést készített az erdészeti ágazat helyzetéről, ideértve az erdőkárok megelőzését és a nyomon követési szempontokat. A vidékfejlesztési rendelet előírta, hogy az erdészeti intézkedéseknek elő kell mozdítaniuk a közösségi erdészeti stratégia végrehajtását. Ez a stratégia magában foglalja a fenntartható erdőgazdálkodás gazdasági, környezeti és társadalmi vonatkozásait.

¹ A Tanács 1698/2005/EK rendelete.

² Bizottsági szolgálati munkadokumentum – melléklet a következőhöz: Közlemény az EU erdészeti stratégiája alkalmazásáról (COM(2005) 84 végleges /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf).

Az új programozási időszakot illetően a Bizottság elemzést tett közzé az erdészeti ágazat helyzetéről a 2013. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumban, amely az erdők és az erdőalapú ágazatot érintő új uniós erdőgazdálkodási stratégiáról szóló, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közlemény³ mellékletét képezte.

VI

A fenntartható erdőgazdálkodási gyakorlat keretében az elsősorban tűz megelőzési célból épített erdészeti utak (vagy egyéb beruházások) más kockázatokkal szembeni megelőző intézkedésekre, helyreállítási és javítási munkálatok céljából, valamint rekreációs és gazdasági céllal is használhatók. Az erdészeti utak megfelelő hálózatának létrehozása nem csupán az erdők tűz elleni hatékonyabb védelméhez, hanem számos régióban az erdészeti erőforrások fenntartható gazdasági értékeléséhez is hozzájárul. Ezekre az intézkedésekre gyakran azért van szükség, hogy elkerülhető legyen az erdei területekhez kapcsolódó társadalmi-gazdasági érdek teljes megsemmisülése, ami az ilyen területek elhanyagolásához és végső soron fokozott tűzveszélyhez vezethet.

Az új programozási időszakra vonatkozóan útmutató adatlapokat dolgoztak ki annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok/régiók helyesen használják az intézkedéseket. Ezen túlmenően a tagállamoknak/régióknak pontosabban meg kell majd határozniuk szükségleteiket és indokaikat, amennyiben növelni szeretnék erdészeti út-rendszereik sűrűségét.

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

VII

A megosztott irányítás keretében a Bizottság elfogadja a nemzeti vagy regionális vidékfejlesztési programokat, míg a támogatás végrehajtása és költséghatékonyságának és eredményességének biztosítása a tagállamok, illetve a tagállami irányító hatóságok felelőssége.

A gépek helyett a kézzel végzett munka alkalmazása tekintetében elmondható, hogy az erre vonatkozó döntések olykor a terep jellegéhez (domborzati viszonyokhoz, környezeti tényezőkhöz stb.) köthetők, és a vidékfejlesztés tágabb összefüggésében kell mérlegelni őket.

VIII

Körültekintő egyensúlyt kell kialakítani a monitoring és az értékelés költségei, valamint potenciális előnyei között. A megelőző intézkedések mérése esetén különösen nehéz és következképpen költséges az okozati összefüggések megállapítása. Ezen túlmenően a konkrét erdészeti beavatkozások hatékonyságának értékelése csupán néhány év – vagy akár évtized – múltán válik lehetővé.

A 2014–2020 közötti időszak vonatkozásában fejlesztések kerültek bevezetésre. A CMEF-rendszer keretében például megkezdődik a megelőző intézkedések céljából támogatott területek mutatóinak gyűjtése. Emellett az értékes értékelési eredmények biztosítása céljából 2019-re egy bővített éves végrehajtási jelentést irányoztak elő. E jelentés keretében sor kerül a vidékfejlesztési programok értékelésére, és közzéteszik a vidékfejlesztési programok hatékonyságára vonatkozó első eredményeket.

IX Első francia bekezdés b)

A Bizottság véleménye szerint a Natura 2000 erdőterületek kiemelkedő környezeti értéket képviselnek, és fontos és változatos ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújtanak. Ezenkívül a Natura 2000-re vonatkozó rendelkezések közül több Uniószerre minden erdőterületre alkalmazandó, a Natura 2000 területeken és azokon kívül egyaránt, és e tekintetben a Natura 2000-en kívüli erdőterületek is igen jelentősek.

IX Első francia bekezdés c)

A Bizottság nézete szerint az új vidékfejlesztési rendeletben szerepel az erdővédelemmel és a helyreállítással kapcsolatos felülvizsgált intézkedés. Az új intézkedés támogatást nyújthat az erdőtűzek, természeti katasztrófák és katasztrófaesemények okozta károk megelőzésével és helyreállításával összefüggő fellépésekhez, valamint a kártevőfertőzésekkel és betegségekkel kapcsolatos megelőző intézkedésekhez, amennyiben a jelentős katasztrófa bekövetkezésének kockázatát tudományos bizonyítékok támasztják alá, és tudományos közszervezetek is megerősítik.

IX Első francia bekezdés e)

A támogatott intézkedések tekintetében már jelenleg is számos környezeti biztosíték áll rendelkezésre. Például a Natura 2000-ben az előhelyvédelmi irányelv⁴ 6. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti védelmi rendszer garantálja ezen területek bármilyen jelentős állapotromlásának megakadályozását. Más területeken a környezeti hatásvizsgálatok ugyancsak hozzájárulnak a káros környezeti hatások megelőzéséhez. Végül az uniós alapok által társfinanszírozandó valamennyi intézkedés esetében a társfinanszírozás előfeltételévé lehetne tenni, hogy az illetékes nemzeti hatóságok nyújtsák be a jó környezeti gyakorlatot vagy a fenntartható erdőgazdálkodást igazoló tanúsítványt.

Az új programozási időszakban a kedvezményezettek környezeti teljesítménye áll a különböző intézkedések végrehajtásának középpontjában.

IX Első francia bekezdés f)

A Bizottság véleménye szerint, amikor a programokban standard költségeket tüntetnek fel, a tagállamoknak/régióknak kell biztosítaniuk, hogy a vonatkozó számítások megfelelőek, pontosak, valamint tisztességes, méltányos és ellenőrizhető módon előzetesen megállapítottak legyenek. Független testületet kell kijelölni a standard költségekkel kapcsolatos számítások elvégzésére vagy a számítások helytállóságának igazolására.

⁴ A Tanács 92/43/EKG irányelve.

IX Első francia bekezdés g)

Jelenleg zajlik a vidékfejlesztési ellenőrzésekről és szankciókról szóló iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció előkészítése, és a tagállamokkal is tárgyalások folynak erről. E dokumentáció I. melléklete egy ellenőrző listát tartalmaz a tagállamok számára a költségek ésszerűségének értékelésére vonatkozóan.

IX Második francia bekezdés a)

Az ajánlás Bizottság általi végrehajtása folyamatban van.

A 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programokra vonatkozó stratégia „Igényfelmérés” részében, illetve egyes esetekben a partnerségi megállapodások szintjén is rögzítik a megelőző intézkedések megfelelő leírásának szükségességét.

A Bizottság megvizsgálja a benyújtott vidékfejlesztési programokat, és a program jóváhagyási szakaszában ellenőrzi a beavatkozások logikáját és a megelőző intézkedések iránti igényt, továbbá megköveteli, hogy a megelőző intézkedések az érintett terület tűzvédelmi tervén alapuljanak.

IX Második francia bekezdés b)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság a nemzeti hatóságok bevonásával megvizsgálja a megfelelő szintű fellépés lehetőségét az erdőterületek kevésbé, közepesen vagy fokozottan tűzveszélyes területként való besorolására vonatkozó közös alapkritériumok terén.

IX Második francia bekezdés c)

Az ajánlás Bizottság általi végrehajtása folyamatban van.

A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzéseket végez a tagállamokban, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a kiadások eleget tesznek-e a szabályoknak. Amennyiben az ellenőrzések során hiányosságokra derül fény, pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

Az ellenőrizendő intézkedéseket és kifizető ügynökségeket kockázatelemzés alapján határozzák meg. A kockázati kitettség számszerűsítésében hangsúlyos szerepet kap a pénzügyi jelentőség. Ez azt jelenti, hogy a magas kiadásokkal rendelkező ellenőrzési területeket nagy valószínűséggel előresorolják, és kiválasztják ellenőrzésre. A 226. intézkedést 2014-ben ellenőrizték, és 2015-ben is ellenőrizni fogják.

IX Második francia bekezdés d)

Az ajánlás Bizottság általi végrehajtása folyamatban van a vidékfejlesztési programokra vonatkozó jogi keret és a további iránymutatás révén.

Az új intézkedés a kockázatok és károk szélesebb körét fedi le. A 2014–2020 közötti időszak tekintetében a vonatkozó intézkedési keret iránymutató dokumentációként magában foglalja a részletes követelményeket és egyértelműsítéseket, és ebből adódóan a tagállamok segítségére lehet az adott intézkedés megfelelő kialakítása során.

A Bizottság felhívta a tagállamok/régiók figyelmét arra, hogy a tevékenységek célját övező bizonytalanság esetében egyéb eszközök is igénybe vehetők kifejezetten az erdőterületek gazdasági értékének növelése céljából.

IX Második francia bekezdés e)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Egyes módosításokat már bevezettek: a 2014–2020 közötti CMEF-rendszer keretében például megkezdődik a megelőző intézkedések céljából támogatott területek mutatóinak gyűjtése.

Az értékes értékelési eredményekhez való korábbi hozzájárás biztosítása céljából 2019-ben egy bővített éves végrehajtási jelentést vezetnek be. A bővített éves végrehajtási jelentés értékelést nyújt a programeredményekről, és lehetőség szerint a hatásokról is.

Bevezetés

01

A Bizottság szerint, mivel az erdők egyszerre több funkciót is betöltenek, valamint nélkülözhetetlen ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtása révén gazdasági, társadalmi és környezeti célokat szolgálnak, funkcióik nem választhatók el teljes mértékben egymástól. Az elsősorban gazdasági célokra irányuló erdészeti intézkedések tehát egyúttal társadalmi vagy környezeti célkitűzéseket is szolgálhatnak. Az elsődlegesen a védelemre irányuló beavatkozások társadalmi, gazdasági és egyéb környezeti előnyökkel is járhatnak. Az erdészeti intézkedések kialakítása, irányítása és ellenőrzése során feltétlenül figyelembe kell venni az erdészeti folyamatok sajátos jellegét.

04

A felégett terület csökkenése az intézkedés által támogatott erdőtűzvédelmi rendszerek megfelelő végrehajtására vezethető vissza.

Noha a statisztikák szerint a felégett terület nagysága jelenleg többé-kevésbé állandó, ez nem jelenti azt, hogy nem emelkedik az erdőtüzek és egyéb katasztrófák kockázata.

05

Az erdőtüzek jelentős társadalmi-gazdasági hatással járnak, befolyásolják az erdőkhöz kapcsolódó tevékenységeket, továbbá torzulást okoznak a fapiacokon, és emberéleteket követelnek.

Megfigyelések

21 Első pont

A Bizottság nézete szerint az Európai Bizottság erdőtüzekkel foglalkozó szakértői csoportjának folyamatban lévő munkája és a tagállamok számára konzultációs és tájékoztató platformként működő Erdészeti Állandó Bizottság megfelelő tájékoztatást nyújt a Bizottságnak az erdőtüzekről és más – többek között kártevők és betegségek okozta – károkról. A benyújtott vidékfejlesztési programok egy külön fejezete bemutatja az erdők és a környezet helyzetét, és ez az információ elősegíti a programjavaslatok értékelését.

Ezen túlmenően az uniós erdészeti stratégiáról szóló, nemrégiben megjelent közlemény nyomán létrehozták az európai erdészeti információs rendszer (FISE) erdőket érintő zavarokkal foglalkozó modulját, ami elősegíti az erdőkkel kapcsolatos természeti katasztrófák áttekintését.

21 Második pont

A vidékfejlesztési programok SWOT-elemzést tartalmaznak, amely iránymutatásul szolgál a tagállamok és a régiók számára a program prioritásaira, céljaira és intézkedéseire vonatkozó stratégiai döntések meghozatala során, és ezzel egyidejűleg a program nyomon követésének és értékelésének alapját is képezi.

Közös válasz a 22–24. pontra

Az északi sarkkörtől az Indiai-óceánig (Réunion sziget, Franciaország) lényeges biogeográfiai és éghajlati különbségek vannak a tagállamok között, ezért a tűzveszélyességi fok szerinti minősítésnek tükröznie kell a tűzveszély által érintett régió sajátosságait.

A 2158/92/EK rendelet szerint ezt a minősítést a tagállamok javasolják, a Bizottság pedig jóváhagyja.

A jelenlegi EMVA keretében a tagállamok nem kötelesek a Bizottság elé terjeszteni a különböző tűzveszélyességi fokú területek kijelölését. Az ilyen területek kijelölése tagállami hatáskör. Valamennyi új tagállam képviselteti magát az erdőtüzekkel foglalkozó szakértői csoportban, és részt vesz az EFFIS tevékenységében. Az erdőtüzekkel kapcsolatos információk tehát elérhetők. Ezek a rendelkezések a Bizottság és a tagállamok azon közös szándékát mutatják, hogy a lehető legnagyobb mértékben fenntartsák az erdőtüzek megelőzésére irányuló intézkedések célzottságát és koherenciáját, figyelembe véve a tagállamok biogeográfiai adottságai közötti lényeges eltéréseket.

Az Európai Erdőtűz-információs Rendszer létrehozásának egyik célja, hogy Európa-szerte harmonizált információk álljanak rendelkezésre az erdőtüzekről. Ezek az információk kulcsfontosságúak az erdőtüzek megelőzését és leküzdését célzó együttműködésben.

25

A vidékfejlesztési program elemzésekor a Bizottság szolgálatai ismerik az adott tagállam vagy régió erdeinek általános tűzveszélyességét.

A Bizottság az EFFIS tevékenységének keretében módszertant javasolt az erdők tűzveszélyességének értékelésére. Mindazonáltal szükség van a tagállamokkal közösen végzett további munkára is, hogy létrejöjjön az európai erdők harmonizált tűzveszélyességi térképe.

26

A Bizottság a 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programról szóló tárgyalások során küldött, észrevételeket tartalmazó levelében felkérte a szlovák hatóságokat az erdőterületek tűzveszélyességére vonatkozó besorolási módszertan alapos felülvizsgálatára. A Bizottság a szlovák hatóságokkal együttműködve szorosan nyomon fogja követni a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó igények megállapítását, figyelembe véve az erdőtüzek előfordulására vonatkozó hosszú távú adatokat, valamint a támogatás és a megelőzés arányosságát.

27

A Bizottság úgy véli, hogy a FISE összefüggésében, illetve a rendelkezésre álló tanulmányok (pl. az erdők éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásáról⁵ vagy egyéb, károkról szóló tanulmányok⁶) révén átfogó információkkal rendelkezik a természeti és egyéb katasztrófák múltbeli és előre jelzett alakulásáról, valamint a kártevők és betegségek lehetséges alakulásáról. A tagállamokra vonatkozó ilyen jellegű információk azonban még nem harmonizáltak. A Bizottság nyomon követi a jelentős katasztrófák nyomán az Európai Unió Szolidaritási Alapjának aktiválására, valamint a vidékfejlesztési programok módosítására irányuló tagállami kérelmeket is. A tagállamok ezen túlmenően rendszeresen tájékoztatják az Erdészeti Állandó Bizottságot a jelentős szélsőséges eseményekről.

28

A Bizottság jelenleg is dolgozik az európai erdészeti információs rendszer (FISE) létrehozásán. A rendszer prototípusa 2014 decemberében készül el, és ekkor mutatják be az Erdészeti Állandó Bizottságnak.

29

A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamokkal és a régiókkal való közvetlen kapcsolattartás, az EU erdészeti igazgatóinak rendszeres találkozási és az Erdészeti Állandó Bizottság, illetve a FISE folyamatban lévő tevékenysége révén megfelelő szintű ismeretekkel rendelkezik az erdőket érintő természeti katasztrófák fajtáiról, valamint a katasztrófamegelőzéssel kapcsolatos igényekről a vidékfejlesztési programok elemzésekor.

30

Figyelembe véve, hogy a „legértékesebb erdőterületeknek” nincs egységes meghatározása, a Bizottság szorgalmazná az uniós társfinanszírozás egyfajta kiemelt cselekvési keretének létrehozását, hasonlóan a Natura 2000 különböző alapokból történő finanszírozása tekintetében a tagállamokban már jelenleg is meglévő kerethez. Az e keretben meghatározott tagállami prioritások a kiválasztási eljárás során is érvényesülnének.

5 Az éghajlatváltozás hatásai Európa erdeire és alkalmazkodási lehetőségei (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm).

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

Közös válasz a 31–33. pontra

Az irányító hatóság által a művellet kiválasztására vonatkozóan megállapított kritériumok egyike a körzeti erdőtervvel, illetve az erdőkre vonatkozó egyéb tervezési eszközökkel való koherencia. Ez biztosítja, hogy a kiválasztott műveletek elérjenek egy bizonyos színvonalat, és a fokozottan tűzveszélyes erdőterületeket érintő beavatkozások élvezzenek előnyt.

Emellett az uniós alapokból 1992 óta támogatott erdőtűz-megelőzési programokat illetően a tagállamok nagy szakértelemmel képesek rangsorolni a projekteket.

Regionális, illetve tagállami szinten az erdővédelmi tervek tartalmazzák az erdőtűzek és más katasztrófák kezelésének módjára vonatkozó információkat. Ezen túlmenően a megyék (NUTS-3) közigazgatási szintjén is elérhetők az erdőtűz helyére, méretére és okára vonatkozó információk. A Bizottság az új programozási időszakban azt kérte, hogy a vidékfejlesztési programokban szereplő megelőzési és védelmi igények kielégítésével az erdővédelmi terv foglalkozzon.

34

Ausztria projekt kiválasztási rendszert hozott létre, amelyet a monitoringbizottság 2014. június 19-én jóváhagyott. A hármas megközelítést alkalmazó rendszer az intézkedésekben bemutatott támogatási feltételeken, a további nemzeti jogi rendelkezéseken, valamint adott esetben részletesebb kritériumokon alapul. Az új rendszer célja a 2014–2020 közötti programozási időszakra kiválasztott tevékenységek magas színvonalának biztosítása.

35

A tagállamok 2012 óta dolgoznak a Natura 2000 hálózataik finanszírozására vonatkozó kiemelt cselekvési kereteken. Ezek a kiemelt cselekvési keretek az új támogatási időszakban igen hasznosak lesznek a Natura 2000 területeket célzó fellépések prioritási sorrendjének kialakításában. A Bizottság gondoskodik arról, hogy a Natura 2000 területek – de ugyanúgy a környezeti szempontból értékes egyéb területek, mint például a nemzeti parkok – tekintetében az adott tagállam kiemelt cselekvési keretével összhangban javasolt fellépések megfelelő elsőbbséget élvezzenek.

A Bizottság nézete szerint az erdők egyszerre több funkciót töltenek be, és a környezeti értékeket megfelelő összefüggésben kell szemlélni. A programok keretében kialakított kiválasztási feltételekbe ezért a fenntartható erdőgazdálkodás egyéb vonatkozásait is be kell ágyazni.

Emellett több, Natura 2000-rel kapcsolatos rendelkezés Uniós-szerte valamennyi erdőre vonatkozik, a Natura 2000 területeken belül és kívül egyaránt.

1. háttérmagyarázat

A szlovák hatóságok javasolták, hogy építsék be a környezeti kritériumokat a 2014–2020 közötti vidékfejlesztési program 8.3. és 8.4. (az erdőket ért károk megelőzése és helyreállítása) alintézkedésére vonatkozó kiválasztási feltételek közé.

Ami a franciaországi konkrét intézkedéseket illeti, azokat a helyi körülményeknek megfelelően kell kiválasztani. A felső rétegben igen csekély szervesanyag-tartalmú, száraz, homokos talaj esetében alkalmas lehet a buldózerek használata, ami gyors megoldást jelenthet a károsodott terület helyreállítására. Egyes területeken a sajátos biogeográfiai adottságok miatt megfelelő és gyors válaszingtezkedésre van szükség, hogy megakadályozzák a kártevők és betegségek elterjedését (ami negatív hatást gyakorolhat a nem károsodott vagy védett erdőkre), továbbá kiemelt figyelmet kell fordítani az erdők tűzveszélyességének csökkentésére és az elsivatagosodás elkerülésére.

37

A tűz megelőzési célokat szolgáló erdészeti utak más célokra is használhatók. Igen fontos szerepet játszanak a katasztrófák negatív hatásainak helyreállításában és megelőzésében. Ezen túlmenően pedig kétféle út építése – az erdőtüzek megelőzésére, illetve egyéb célokra – kevésbé hatékony és költséges beruházás lenne.

Szlovákiában a vidékfejlesztési programok keretében az erdőtüzek megelőzése céljából kiépített erdészeti utakat eredményesen használták a nemrégiben tapasztalt viharok utáni gyors helyreállítás intézkedések során. A jobb megközelíthetőség hozzájárult a további katasztrófák (erdőtüzek, kártevők elszaporodása) kockázatának minimalizálásához, és a megfelelő hozzáférésnek köszönhetően a lehető legkisebbre mérséklődött a talajbolygatás, ami megkímélte a talajban lévő szerves anyagokat, és a talaj állat- és növényvilágára is jótékony hatást gyakorolt.

Az erdők szél vagy hó okozta szerencsétlenségektől való megóvására nem léteznek hatékony mechanizmusok. Az intézkedések ezért elsősorban az erdőtűz-megelőzésre összpontosulnak. A megelőző intézkedések soha nem a megtörtént abiotikus károkhoz kapcsolódnak, hanem éppen az ilyenek megelőzését célozzák. A tűzvédelemre szánt állami támogatás aránya tehát nem állítható egyenes arányba a tűz okozta kárral.

Lásd az 50. pontra adott választ is.

38

Az erdők tűzveszélyességének értékelését uniós és nemzeti forrásokból finanszírozzák. Ausztria az uniós forrásokból meghatározott összegeket (kvótákat) utal ki a különböző régiók számára. A fennmaradó költségeket nemzeti forrásokból fedezik.

Közös válasz a 39–41. pontra

A 226. intézkedés költségvetése valamennyi típusú – mind a magán-, mind a köztulajdonban lévő – erdőkre felhasználható. Bár a program végrehajtása során a köztulajdonban lévő erdők nagyobb anyagi támogatásban részesültek, a támogatott hektárok számát tekintve a különbség kiegyenlítődik. Az Andalúziára vonatkozó 2013. évi eredményjelentés szerint a támogatott erdőterület 78%-a magántulajdonban volt.

A Bizottság véleménye szerint a tagállamok és az irányító hatóságok feladata, hogy kiválasszák a legjobb projekteket, figyelembe véve azok társadalmi-gazdasági és földrajzi körülményeit, valamint alátámaszzák a feltüntetett kiadások számításának helytállóságát.

A munkaigényes tevékenységek támogatása a terep jellegével (a domborzati viszonyokkal, a környezeti tényezőkkel stb.) állhat kapcsolatban, és azt a vidékfejlesztés tágabb összefüggésében kell mérlegelni.

42

A Bizottság véleménye szerint az égetés mint a terület tisztításának módja igen kockázatos művelet. Rendkívül szigorú adminisztratív feltételek vonatkoznak rá, és társadalmilag nem elfogadott.

44

A Bizottság nézete szerint a hőhullámok és a tartós aszályok – amelyek bizonyos körülmények között természeti katasztrófának tekinthetők – egyre gyakoribb előfordulása és fokozódó intenzitása („elsődleges ok”) miatt egyes programok intézkedéseket vezettek be a „másodlagos károk” (kártevők és betegségek) kezelésére, így megakadályozva a súlyos környezeti és társadalmi-gazdasági következményekkel járó károk nagyobb mértékű elterjedését. Ezért elmondható, hogy a vidékfejlesztési tevékenység keretében támogatott intézkedések sikeresen hozzájárultak az intézkedés, illetve az adott program céljának eléréséhez.

45

A Bizottság arról értesült, hogy a programozási időszak során Ausztriának nehézségei támadtak a 224. és a 225. intézkedés végrehajtása során. A folyamatos ösztönzés dacára ezen intézkedések végrehajtása nem járt sikerrel. Ausztria ezért a 226. intézkedés keretében is jóváhagyott az erdészeti potenciál helyreállítására és megelőző intézkedések bevezetésére irányuló projekteket.

46

A Bizottság nézete szerint, az erdők és az éghajlat közötti kölcsönhatásról rendelkezésre álló ismeretek alapján, az erdők diverzifikálása és különféle fajok telepítése javíthatja az erdők ellenálló képességét számos katasztrófával, illetve a tűzvészekkel szemben, továbbá szintén kedvezően hathat az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodóképességre. A szakértői vélemények, az erdővédelmi tervek és a hosszú távú erdészeti vagy éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási stratégiák alapján a diverzifikálásnak a katasztrófa bekövetkezése előtt megvalósulnia.

47

Mivel az Éghajlat-változási Kormányközi Testület jelentése⁷ a szélsőséges időjárási jelenségek gyakoriságának és intenzitásának fokozódását jelzi előre, a Bizottság úgy véli, hogy ez az intézkedés helyénvaló a jövőbeni katasztrófákra történő gyors reagálás szempontjából.

Ami a bükkfát illeti, nem csupán a rovarok, hanem különféle gombák is rongálhatják a fát, ami jelentős értékvesztéssel jár, és fennáll a veszélye, hogy a kártevők és betegségek az egészséges erdőkre is áttérjednek, és így károsodnak a korábban egészséges ökoszisztémák.

A Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék által feltárt konkrét esetet.

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

3. háttérmagyarázat

A helyzetet orvosolták. Aquitániában immár műholdfelvételek segítségével követik nyomon a károsodott területeket. Minden károsodott területet szakértő ellenőriz, aki még a kártérítés igénylése előtt megbizonyosodik a kár mértékéről. Ezt követően az állami szolgálatok feldolgozzák a kérelmet, és a kártérítés odaítélését megelőzően mintavételre alapuló helyszíni ellenőrzéseket végeznek.

A szlovák hatóságok elismerték, hogy adminisztratív hiba történt, és arról tájékoztatták a Bizottságot, hogy megtörtént a vonatkozó belső eljárások frissítése.

50

Az erdészeti utak több célt szolgálhatnak: erdőtüzek esetén megkönnyítik a megközelíthetőséget, és hozzáférést biztosítanak a tűzmelegelőzési műveletek, valamint a fa és egyéb erdészeti termékek kitermelése számára.

A Bizottság álláspontja szerint a tűzmelegelőzési célból épült erdészeti utak más célokat is szolgálhatnak, amennyiben az alternatív használat nem hátráltatja eredeti feladatuk ellátását.

Lásd az 51. pontra adott választ is.

51

Az erdészeti utak gazdasági célú használata nem érinti hátrányosan az erdőtüzek megelőzésében játszott szerepüket. A gyérités és a biomassa eltávolítása az erdőtűz-megelőzési intézkedések fontos része. Az utakat emellett a szükséges megelőző tevékenység keretében faanyag szállítására is használják. Mindent összevetve az erdészeti utak többcélú használata növeli a beruházás költséghatékonyágát.

52 Az erdészeti utak gazdasági célú használata nem érintheti hátrányosan az erdőkárok megelőzésére vonatkozó képességüket.

53

A Bizottság nézete szerint, mivel Uniószerinti lényeges különbségek állnak fenn a helyi erdők, valamint azok biogeográfiai, geológiai és ökológiai sajátosságai között, a minimumkövetelményekre vonatkozó uniós szintű követelmények megállapítása problémákat vethet fel. A minimumkövetelményeket a legmegfelelőbb szinten kell meghatározni.

Emellett az erdészeti utak megfelelő hálózatának létrehozása nem csupán az erdők tűz elleni hatékonyabb védelméhez, hanem számos régióban az erdészeti erőforrások fenntartható gazdasági értékeléséhez is hozzájárul majd. Ez gyakran azért szükséges, hogy elkerülhető legyen az erdei területekhez kapcsolódó társadalmi-gazdasági érdek teljes megsemmisülése, ami az ilyen területek elhanyagolásához és végső soron fokozott tűzveszélyhez vezethet.

54

A Bizottság véleménye szerint az erdészeti utak sűrűsége a helyi biogeográfiai és geológiai sajátosságok függvényében változhat. Ezen túlmenően az erdészeti utak több területet és üzemet is kiszolgálhatnak, és előfordulhat, hogy egy adott erdészeti út bizonyos szakasza olyan területet fed le, ahol már egyébként is megfelelő az útsűrűség. A 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programok kapcsán a Bizottság felkérte a szlovák hatóságokat, hogy az adott terület útsűrűségét is ágyazzák be a kiválasztási kritériumokba.

5. háttérmagyarázat

Az elmúlt programozási időszakban nem volt kizárva a változó arányú támogatás. Az új időszakra azonban erre nincs lehetőség.

5. háttérmagyarázat, 2. példa

Lásd az 57. pontra adott választ.

57

A munkaigényes tevékenységek támogatása a terep jellegével (a domborzati viszonyokkal, a környezeti tényezőkkel stb.) állhat kapcsolatban, és azt a vidékfejlesztés tágabb összefüggésében kell mérlegelni. A humánerőforrás alkalmazása környezetbarátabb módszerekre és lényeges társadalmi-gazdasági előnyökre utalhat, ami egyúttal a vidékfejlesztési politika céljai között is szerepel.

6. háttérmagyarázat

A költségszintek a különféle környezeti-geográfiai és geológiai sajátosságok, illetve egyéb tényezők függvényében változhatnak. Olyan okok is jelentkezhetnek, amelyek teljes egészében lehetetlenné teszik a gépek használatát, vagy amelyek miatt drágább gépekre van szükség (például szintkülönbségek, rossz megközelíthetőség, környezeti szabályok stb.).

58

A Bizottság felkérte a szlovák hatóságokat, hogy a 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programokba ágyazzák be a kiadások ésszerűségének igazolását.

60

Egyes területeken csak korlátozott számú szolgáltató lát el bizonyos speciális feladatokat.

61

A Bizottság nézete szerint az irányító hatóságok felelőssége, hogy projektszinten biztosítsák a támogatás hatékonyságát.

A „talált pénz” effektust alapvetően annak biztosítása által kell megelőzni, hogy a beruházás csupán a támogatás igénylése, illetve a támogatás odaítélése után valósuljon meg. Elnyújtott esetben a „talált pénz” értékelése meglehetősen szubjektívvé válhat, ami a kérelmezőkkel szembeni egyenlőtlen bánásmóddhoz vezethet.

62

A 2014–2020 közötti időszakban a beruházási projektek tekintetében az 1305/2013/EU rendelet 60. cikkének (2) bekezdése értelmében kizárólag a kérelem illetékes hatósághoz történő benyújtását követően felmerülő kiadások tekintendők támogathatóknak. A tagállamok a kiadások támogathatóságát akár egy későbbi időponthoz, például a támogatás odaítéléséhez is köthetik.

63

A Bizottság véleménye szerint a kedvezményezett válasza további vizsgálatra szorul: tisztázni kell, hogy egy ilyen beruházás milyen körülmények között és milyen hatékonysággal valósult volna meg, és az intézkedés keretében nyújtott támogatás nélkül elérhető lett volna-e az eredeti célkitűzés.

64

A támogatási jogosultságok aktiválása szempontjából egy „támogatható hektáron” bizonyos fenntartásokkal fák, cserjék vagy bokrok is elhelyezkedhetnek.

E fák, cserjék vagy bokrok túlterjedésének korlátozása csökkentheti az erdőtüzek kockázatát az adott parcellát körülvevő erdőterületeken.

Közös válasz a 65–67. pontra

A Bizottság nézete szerint, mivel az erdőkben végbemenő természetes folyamatok összetettek, és bizonyos beavatkozások csupán több év vagy évtized múltán eredményezhetnek mérhető hatásokat, az erdőkár-megelőzési intézkedéseket a vidékfejlesztés tágabb összefüggésében és hosszú távon kell szemlélni. A tagállami erdők nyilvántartásba vétele 10–20 év múlva megismételhető, és az erdőkre vonatkozó egyéb nyomon követési programok is információkkal szolgálhatnak a változásokról. Az erdészeti intézkedések kidolgozásának és végrehajtásának alapját a tagállami erdészeti intézetek és egyetemek erdőgazdálkodási modellekkel kapcsolatos, hosszú távú, 100–150 évre visszanyúló tapasztalatai képezik.

68

Az arányosság érdekében a 2007–2013 közötti CMEF egy sor közös outputmutatót tartalmazott, amelyek biztosítják a vidékfejlesztési programok összegezhetsőségét és összehasonlíthatóságát, és kialakításukból adódóan az esetek döntő többségében helytállóak. A sajátosságok megjelenítése érdekében a tagállamok adott esetben további mutatókat is használhatnak.

A 2014–2020 közötti CMEF-rendszer keretében megkezdődik a megelőző intézkedések céljából támogatott területek mutatóinak gyűjtése. Ez pótolni fogja a 2007–2013 közötti CMEF-ben észlelt hiányosságokat.

69

A megfigyelések azt bizonyítják, hogy a különféle intézkedések összetettsége és kölcsönös összekapcsoltsága miatt az eredménymutatók túl részletes szintre történő lebontása sok esetben nem ésszerű. A Bizottság ezért a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó monitoring- és értékelési keretben a fókuszterületek szintjén értékeli az eredményeket.

70

Ez a mutató az értékelési rendszer elemeinek egyike. Az új értékelési rendszert összességében kell szemlélni.

71

A Bizottság felismerte, hogy a vidékfejlesztési programok összefüggésében a félidős értékelés korlátozott hozzáadott értékkel rendelkezik. A kötelező féléves értékelés ezért a 2014–2020 közötti programozási időszakban megszűnik.

72

Lásd a 69. és a 71. pontra adott választ.

73

Bár az EU-ban az átlagos leégett terület nem növekszik, az éves tűzvesztés gyakran csupán néhány országra összpontosul. Ezek az országok évről évre változnak (pl. 2003: Portugália és Spanyolország, 2005: Portugália, 2007: Olaszország és Görögország, 2012: Spanyolország stb.). A helyi forró és száraz éghajlat, illetve az ehhez párosuló erős szél miatt egyes régiókban minden évben rendkívüli tűzvesztés alakulhat ki. Az érintett országokban tehát bizonyos években az erdőtűzek rendkívüli pusztítást okozhatnak, ami a Földközi-tenger medencéjét vagy Európa más részeit jellemző, a tűzvesztésséget fokozó uralkodó meteorológiai körülményekre vezethető vissza.

Tagállami szinten a megfigyelések alapján eltérő tendenciák gyakran abból adódnak, hogy a vizsgált időszakon belül az adott években a tűzvesztés szempontjából szélsőségesek voltak a körülmények, amint az az adatoknak a meteorológiai tűzvesztésmutatókhoz viszonyított éves elemzéséből is nyilvánvalóvá válik⁸.

74

A Bizottság nézete szerint a megelőző intézkedések természetével kapcsolatban kiterjedtek a tapasztalatok, ideértve az ilyen intézkedések programterületenkénti hatékonyságára és eredményességére vonatkozó ismereteket. Az elmúlt 20 év folyamán számos, az erdőkárok megelőzését célzó projekt és program kapott támogatást az uniós alapokból, továbbá több tanulmány és kutatási projekt valósult meg.

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

Következtetések és ajánlások

76

A Bizottság véleménye szerint az erdőkárok megelőzését célzó intézkedések összességében sikeresen hozzájárultak a vidékfejlesztési programokban kitűzött célokhoz. Kézzelfogható eredmények születtek, és kevesebb tüzeset történt. Emellett levontuk a tanulságokat, amelyeket a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan már alkalmazunk is, különösen az intézkedés hatóköre és a jobb iránymutatás tekintetében.

78

A vidékfejlesztési rendelet⁹ értelmében a tűzmegelőzési intézkedéseknek azokra a területekre kell irányulniuk, amelyeket a tagállamok a nemzeti erdővédelmi terveiknek megfelelően fokozottan vagy közepesen tűzvesztélyesnek minősítettek. Ezek az erdővédelmi tervek és a tagállamok nemzeti vagy szubnacionális erdővédelmi programjai, illetve azzal egyenértékű eszközei megfelelő alapot teremtettek a célok és a prioritások meghatározásához a kiválasztás folyamán.

A Bizottság az EU erdészeti stratégiájának végrehajtásáról szóló közlemény mellékletét képező, 2005. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumban elemzést készített az erdészeti ágazat helyzetéről, ideértve az erdőkárok megelőzését és a nyomon követési szempontokat. A vidékfejlesztési rendelet előírta, hogy az erdészeti intézkedéseknek elő kell mozdítaniuk a közösségi erdészeti stratégia végrehajtását. Ez a stratégia magában foglalja a fenntartható erdőgazdálkodás gazdasági, környezeti és társadalmi vonatkozásait.

9 A Tanács 1698/2005/EK rendelete.

Az új programozási időszakot illetően a Bizottság elemezést tett közzé az erdészeti ágazat helyzetéről a 2013. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumban, amely az erdőket és az erdőalapú ágazatot érintő új uniós erdőgazdálkodási stratégiáról szóló, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közlemény¹⁰ mellékletét képezte.

1. ajánlás, A tagállamok, Második francia bekezdés

A Bizottság véleménye szerint a Natura 2000 erdőterületek kiemelkedő környezeti értéket képviselnek, és fontos és változatos ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújtanak. Ezenkívül a Natura 2000-re vonatkozó rendelkezések közül több Unió-szerte minden erdőterületre alkalmazandó, a Natura 2000 területeken és azokon kívül egyaránt, és e tekintetben a Natura 2000-en kívüli erdőterületek is igen jelentősek.

1. ajánlás, A Bizottság, Első francia bekezdés

Az ajánlás Bizottság általi végrehajtása folyamatban van.

A 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programokra vonatkozó stratégia „Igényfelmérés” részében, illetve egyes esetekben a partnerségi megállapodások szintjén is rögzítik a megelőző intézkedések megfelelő leírásának szükségességét.

A Bizottság megvizsgálja a benyújtott vidékfejlesztési programokat, és a program jóváhagyási szakaszában ellenőrzi a beavatkozások logikáját és a megelőző intézkedések iránti igényt, továbbá megköveteli, hogy a megelőző intézkedések az érintett terület tűzvédelmi tervén alapuljanak.

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

1. ajánlás, A Bizottság, Második francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság a nemzeti hatóságok bevonásával megvizsgálja a megfelelő szintű fellépés lehetőségét az erdőterületek kevéssé, közepesen vagy fokozottan tűzveszélyes területként való besorolására vonatkozó közös alapkritériumok terén.

79

A fenntartható erdőgazdálkodási gyakorlat keretében az elsősorban tűzmelegelőzési célból épített erdészeti utak (vagy egyéb beruházások) más kockázatokkal szembeni megelőző intézkedések, illetve helyreállítási és javítási munkálatok céljából, valamint rekreációs és gazdasági céllal is használhatók. Az erdészeti utak megfelelő hálózatának létrehozása nem csupán az erdők tűz elleni hatékonyabb védelméhez, hanem számos régióban az erdészeti erőforrások fenntartható gazdasági értékeléséhez is hozzájárul. Ezekre az intézkedésekre gyakran azért van szükség, hogy elkerülhető legyen az erdei területekhez kapcsolódó társadalmi-gazdasági érdek teljes megsemmisülése, ami az ilyen területek elhanyagolásához, és végső soron fokozott tűzveszélyhez vezethet.

Az új programozási időszakra vonatkozóan útmutató adatlapokat dolgoztak ki annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok/régiók helyesen használják az intézkedéseket. Ezen túlmenően a tagállamoknak/régióknak pontosabban meg kell majd határozniuk szükségleteiket és indokaikat, amennyiben növelni szeretnék erdészetiút-rendszereik sűrűségét.

2. ajánlás, A tagállamok, Első francia bekezdés

A Bizottság nézete szerint az új vidékfejlesztési rendeletben szerepel az erdővédelemmel és a helyreállítással kapcsolatos felülvizsgált intézkedés. Az új intézkedés támogatást nyújthat az erdőtüzek, természeti katasztrófák és katasztrófaesemények okozta károk megelőzésével és helyreállításával összefüggő fellépésekhez, valamint a kártevőfertőzésekkel és betegségekkel kapcsolatos megelőző intézkedésekhez, amennyiben a jelentős katasztrófa bekövetkezéne kockázatát tudományos bizonyítékok támasztják alá, és tudományos közszervezetek is megerősítik.

2. ajánlás, A tagállamok, Harmadik francia bekezdés

A Bizottság véleménye szerint a támogatott intézkedések tekintetében már jelenleg is számos környezeti biztosíték áll rendelkezésre. Például a Natura 2000-ben az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti védelmi rendszer garantálja ezen területek bármilyen jelentős állapotromlásának megakadályozását. Más területeken a környezeti hatásvizsgálatok ugyancsak hozzájárulnak a környezeti ellenhatások megelőzéséhez. Végül az uniós alapok által társfinanszírozandó valamennyi intézkedés esetében a társfinanszírozás előfeltételévé lehetne tenni, hogy az illetékes nemzeti hatóságok nyújtsák be a jó környezeti gyakorlatot vagy a fenntartható erdőgazdálkodást igazoló tanúsítványt.

Az új programozási időszakban a kedvezményezettek környezeti teljesítménye áll a különböző intézkedések végrehajtásának középpontjában.

2. ajánlás, A Bizottság, Első francia bekezdés

Az ajánlás Bizottság általi végrehajtása folyamatban van.

A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzéseket végez a tagállamokban, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a kiadások eleget tesznek-e a szabályoknak. Amennyiben az ellenőrzések során hiányosságokra derül fény, pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

Az ellenőrizendő intézkedéseket és kifizető ügynökségeket kockázatelemzés alapján határozzák meg. A kockázati kitettség számszerűsítésében hangsúlyos szerepet kap a pénzügyi jelentőség. Ez azt jelenti, hogy a magas kiadásokkal rendelkező ellenőrzési területeket nagy valószínűséggel előresorolják, és kiválasztják ellenőrzésre. A 226. intézkedést 2014-ben ellenőrizték, és 2015-ben is ellenőrizni fogják.

2. ajánlás, A Bizottság, Második francia bekezdés

Az ajánlás Bizottság általi végrehajtása folyamatban van a vidékfejlesztési programokra vonatkozó jogi keret és a további iránymutatás révén.

Az új intézkedés a kockázatok és károk szélesebb körét fedi le. A 2014–2020 közötti időszak tekintetében a vonatkozó intézkedési keret iránymutató dokumentációként magában foglalja a részletes követelményeket és egyértelműsítéseket, és ebből adódóan a tagállamok segítségére lehet az adott intézkedés megfelelő kialakítása során.

A Bizottság felhívta a tagállamok/régiók figyelmét arra, hogy a tevékenységek célját övező bizonytalanság esetében egyéb eszközök is igénybe vehetők kifejezetten az erdőterületek gazdasági értékének növelése céljából.

80

A megosztott irányítás keretében a Bizottság elfogadja a nemzeti vagy regionális vidékfejlesztési programokat, míg a támogatás végrehajtása és költséghatékonyságának és eredményességének biztosítása a tagállamok, illetve a tagállami irányító hatóságok felelőssége.

A gépek helyett a kézzel végzett munka alkalmazása tekintetében elmondható, hogy az erre vonatkozó döntések olykor a terep jellegéhez (domborzati viszonyokhoz, környezeti tényezőkhöz stb.) köthetők, és a vidékfejlesztés tágabb összefüggésében kell mérlegelni őket.

3. ajánlás, A tagállamok, Első francia bekezdés

A Bizottság véleménye szerint amikor a programokban standard költségeket tüntetnek fel, a tagállamoknak/régióknak kell biztosítaniuk, hogy a vonatkozó számítások megfelelőek, pontosak, valamint tisztességes, méltányos és ellenőrizhető módon előzetesen megállapítottak legyenek. Független testületet kell kijelölni a standard költségekkel kapcsolatos számítások elvégzésére vagy a számítások helytállóságának igazolására.

3. ajánlás, A tagállamok, Második francia bekezdés

Jelenleg zajlik a vidékfejlesztési ellenőrzésekről és szankciókról szóló iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció előkészítése, és a tagállamokkal is tárgyalásokat folynak erről. E dokumentáció I. melléklete egy ellenőrző listát tartalmaz a tagállamok számára a költségek ésszerűségének értékelésére vonatkozóan.

81

Körültekintő egyensúlyt kell kialakítani a monitoring és az értékelés költségei, valamint potenciális előnyei között. A megelőző intézkedések mérése esetén különösen nehéz az okozati összefüggések megállapítása. Ezen túlmenően a konkrét erdészeti beavatkozások hatékonyságának értékelése csupán néhány év – vagy akár évtized – múltán válik lehetővé.

A 2014–2020 közötti időszak vonatkozásában fejlesztések kerültek bevezetésre. A CMEF-rendszer keretében például megkezdődik a megelőző intézkedések céljából támogatott területek mutatóinak gyűjtése. Emellett az értékes értékelési eredmények biztosítása céljából 2019-re egy bővített éves végrehajtási jelentést irányoztak elő. E jelentés keretében sor kerül a vidékfejlesztési programok értékelésére, és közzéteszik a vidékfejlesztési programok hatékonyságára vonatkozó első eredményeket.

4. ajánlás, A Bizottság

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Egyes módosításokat már bevezettek: a 2014–2020 közötti CMEF-rendszer keretében például megkezdődik a megelőző intézkedések céljából támogatott területek mutatóinak gyűjtése. Ez pótolni fogja a 2007–2013 közötti CMEF-ben észlelt hiányosságokat.

Az értékes értékelési eredményekhez való korábbi hozzájárás biztosítása céljából 2019-ben egy bővített éves végrehajtási jelentést vezetnek be. A bővített éves végrehajtási jelentés értékelést nyújt a programeredményekről, és lehetőség szerint a hatásokról is.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU
egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

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

Előfizetési kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

A 2007–2013-as programozási időszakban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) támogatást nyújtott a tűz és a természeti katasztrófák következtében sérült erdők esetében az erdészeti potenciál helyreállítására, valamint megelőző intézkedések bevezetésére.

A Számvevőszék megállapította, hogy a támogatás irányítása nem volt megfelelő, továbbá a Bizottság és a tagállamok nem tudják bizonyítani, hogy a tervezett eredményeket – költséghatékony módon – elérték.

A megelőző intézkedések nem voltak kellően célirányosak.

A Számvevőszék olyan tevékenységeket talált, amelyek az intézkedés céljai szempontjából nem voltak megfelelőek.

A finanszírozott tevékenységek költséghatékonyágáról sem megfelelően gondoskodtak. Végezetül a monitoringhoz alkalmazott eszközök nem tették lehetővé a Bizottság és a tagállamok számára, hogy megfelelően értékeljék az intézkedés hatékonyságát és eredményességét.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal