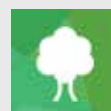


Speciaal verslag

**Wordt de EU-steun  
voor de preventie en  
het herstel van door  
brand of natuurrampen  
veroorzaakte schade aan  
bossen goed beheerd?**



EUROPESE  
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

ISBN 978-92-872-1540-6  
doi:10.2865/934805

© Europese Unie, 2015  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

**Speciaal verslag****Wordt de EU-steun voor de preventie en het herstel van door brand of natuurrampen veroorzaakte schade aan bossen goed beheerd?**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

## Paragraaf

### Lijst van afkortingen en begrippen

#### I – IX **Samenvatting**

#### 1 – 16 **Inleiding**

1 – 2 **De beschermende werking van bossen**

3 – 7 **Brand en natuurrampen**

4 – 5 **Brand**

6 – 7 **Overige soorten rampen**

8 – 10 **Het plattelandontwikkelingsbeleid: een essentieel instrument voor de bescherming van bossen in de EU**

11 – 16 **De PO-steun voor het herstel van bosbouwpotentieel en het treffen van preventieve maatregelen (maatregel 226)**

#### 17 – 20 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

#### 21 – 74 **Opmerkingen**

21 – 42 **Deel I — De preventieve maatregelen waren onvoldoende doelgericht**

22 – 29 De Commissie had bij de goedkeuring van POP's geen volledig overzicht van de behoeften

30 – 35 Tekortkomingen in het selectieproces op het niveau van de lidstaten

36 – 42 Financiering was niet afgestemd op de geïdentificeerde risico's en behoeften

43 – 54 **Deel II — Er werden maatregelen aangetroffen die niet geschikt waren om de doelstellingen van de maatregel te behalen**

43 Gezien hun aard droegen de gecontroleerde maatregelen over het algemeen bij tot de doelstellingen van maatregel 226, maar...

44 – 47 ...er werd steun verleend aan enkele bosbouwmaatregelen die geen verband houden met natuurrampen

48 – 49 Belangrijke subsidiabiliteitsvoorwaarden konden niet geverifieerd worden voor bepaalde soorten uitgevoerde concrete acties

50 – 52 Er werd steun verleend voor boswegen waarvan het specifieke nut voor brandpreventie niet werd aangetoond ...

53 – 54 ...wat negatieve neveneffecten op het milieu zou kunnen hebben als er niet adequaat rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden

- 55 – 64 **Deel III — De kosteneffectiviteit van de gefinancierde maatregelen werd niet adequaat gewaarborgd**
- 55 – 60 De redelijkheid van kosten werd niet altijd aangetoond
- 61 – 64 Specifieke situaties waarin een risico op excessieve overheidssteun bestaat
- 65 – 74 **Deel IV — De toezichtsinstrumenten stellen de Commissie en de lidstaten niet in staat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel adequaat te beoordelen**
- 66 – 67 De beschikbare toezichtsinstrumenten
- 68 – 70 Onvoldoende indicatoren om het behalen van doelstellingen te meten
- 71 – 72 Beperkt nut van de tussentijdse evaluaties
- 73 – 74 De doeltreffendheid van de preventieve maatregelen is niet adequaat gemeten

## 75 – 81 **Conclusies en aanbevelingen**

**Bijlage I — Toewijzingen van financiële middelen voor maatregel 226**

**Bijlage II — Lijst van onderzochte concrete acties**

**Antwoorden van de Commissie**

# Lijst van afkortingen en begrippen

**Andere beboste grond:** een stuk grond van meer dan 0,5 hectare dat niet is geclassificeerd als bos. Het heeft een kroonbedekking van 5 tot 10 %, of een bedekking met bomen en heesters van meer dan 10 %. Hoofdzakelijk voor landbouw of bebouwing gebruikt land valt hier niet onder.

**As:** samenhangende groep van maatregelen met specifieke doelstellingen die bijdragen tot een of meer van de doelstellingen van de steun voor plattelandsontwikkeling. Maatregel 226 maakte in de periode 2007-2013 deel uit van as 2, die gericht is op het verbeteren van het milieu en het platteland.

**Behoeft:** een kans of moeilijkheid die van toepassing is voor betrokken groepen of regio's, waarop het overheidsoptreden is gericht.

**Bos:** een stuk grond van meer dan 0,5 hectare met bomen die hoger dan 5 meter zijn en een kroonbedekking van meer dan 10 % hebben, of bomen die deze drempels op de groeiplaats kunnen bereiken. Grond met een hoofdzakelijk agrarisch of stedelijk grondgebruik valt niet onder dit begrip<sup>1</sup>.

**Concrete actie:** een op grond van criteria geselecteerd project dat wordt uitgevoerd door de begunstigde, inclusief een aantal maatregelen die zijn gerelateerd aan de doelstellingen van de steun.

**Effis:** Europees bosbrandinformatiesysteem. Een door de Commissie opgezette databank met informatie die relevant is voor de monitoring van de frequentie en impact van bosbranden op EU-niveau. De gegevens zijn bestemd voor de productie van een jaarlijks verslag over bosbranden in Europa en haar buurlanden.

**Elfpo:** Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling. Het Elfpo is het belangrijkste financiële instrument van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Het Elfpo is samen met het ELGF (Europees Landbouwgarantiefonds) een van de twee financiële instrumenten van het GLB.

**EU:** Europese Unie

**GLB:** gemeenschappelijk landbouwbeleid.

**GTEK:** gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader.

**Maatregel:** de basiseenheid van programmabeheer, bestaande uit een reeks soortgelijke concrete acties en gefinancierd uit een exact vastgesteld budget.

**Maatregel 226:** Elfpo-steun voor het herstel van bosbouwpotentieel en het treffen van preventieve maatregelen<sup>2</sup>.

1 Artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 15).

2 Artikel 48 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van 20 september 2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Elfpo (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

## Lijst van afkortingen en begrippen

**Natuurramp:** een van nature voorkomende gebeurtenis van biotische of abiotische aard die tot belangrijke verstoringen van de bosstructuren leidt, en uiteindelijk belangrijke ecologische en economische schade veroorzaakt.

**PO:** plattelandsontwikkeling.

**POP:** plattelandsontwikkelingsprogramma. Een document, opgesteld door een lidstaat of regio en goedgekeurd door de Commissie, om de uitvoering van het PO-beleid te plannen.

**I** De Europese bossen worden bedreigd door brand, die over het algemeen wordt veroorzaakt door opzettelijk of nalatig menselijk handelen, en door natuurrampen, inclusief abiotische (bv. stormen, droogtes, overstromingen, lawines enz.) of biotische (plagen, ziekten) calamiteiten.

**II** De Rekenkamer heeft onderzocht of de Elfpo-steun voor het herstel van bosbouwpotentieel in bossen die beschadigd zijn door natuurrampen en brand, en voor het treffen van preventieve maatregelen („maatregel 226”) goed werd beheerd en of de beoogde resultaten op een kosteneffectieve wijze zijn behaald. De maatregel was in de programmeringsperiode 2007-2013 beschikbaar onder as 2, die gericht is op het duurzame gebruik van bosbouwgrond als manier om het milieu en het platteland in de EU te verbeteren. Aan het einde van 2012 beliep de totale voor maatregel 226 geprogrammeerde steun uit het Elfpo 1,55 miljard euro voor de periode 2007-2013.

**III** De controle van de Rekenkamer had betrekking op de Commissie en geselecteerde lidstaten (Oostenrijk, Frankrijk (Aquitanië), Italië (Basilicata), Spanje (Andalusië) en Slowakije). Deze lidstaten waren samen goed voor meer dan 85 % van het totaal aan opgegeven uitgaven per 31 2012. Het grootste deel van de steun (80 %) was voor preventieve maatregelen, vooral tegen brand.

**IV** De Rekenkamer concludeert dat de steun niet voldoende goed beheerd werd en dat de Commissie en de lidstaten niet kunnen aantonen dat de beoogde resultaten op een kosteneffectieve wijze werden behaald.

**V** De preventieve maatregelen waren onvoldoende doelgericht. De Rekenkamer constateerde dat, hoewel maatregel 226 gericht is op gemiddeld tot zeer brandgevaarlijke bossen, een gemeenschappelijke EU-definitie of criteria om deze bossen te identificeren, ontbreken. Verschillende aspecten van de

selectieprocedures in de lidstaten waren ontoereikend. Zo ontbraken daarin expliciete selectiecriteria, alsmede een effectieve evaluatie van voorgestelde maatregelen en werden bepaalde risicogebieden veronachtzaamd. Aan de milieudoelstellingen werd in de selectiefase onvoldoende prioriteit gegeven en ze werden tijdens de uitvoering soms over het hoofd gezien.

**VI** Bij de controle werden maatregelen aangetroffen die niet geschikt waren om de doelstellingen van de maatregel te behalen. Ondanks het feit dat vele van de onderzochte gefinancierde maatregelen gezien hun aard (brandstroken, uitdunning, kap, enz.) over het algemeen bijdroegen tot de doelstellingen van de steun, trof de Rekenkamer gevallen aan die geen verband hielden met natuurrampen of brand, maar voortkwamen uit andere economische of milieudoelstellingen. Voor bepaalde soorten uitgevoerde concrete acties konden belangrijke subsidiabiliteitsvoorwaarden niet worden geverifieerd, omdat de bewijsstukken daarvoor ontbraken. De Rekenkamer trof ook gevallen aan waarin het specifieke nut voor brandpreventie van boswegen die werden gebruikt voor economische exploitatie van de bossen, niet werd aangetoond. De hoge dichtheid van de aangelegde wegen zou ook negatieve milieueffecten kunnen hebben.

**VII** De kosteneffectiviteit van de gefinancierde maatregelen werd niet adequaat gewaarborgd. De Rekenkamer constateerde gevallen waarin het plafond voor overheidssteun regelmatig was aangepast zonder rechtvaardiging, waarin de standaardkosten voor vergelijkbare maatregelen in de ene regio aanzienlijk hoger waren dan in de andere en waarin de voorkeur werd gegeven aan handarbeid boven het werken met machines, hetgeen resulteerde in hogere kosten. Ook waren er situaties waarin het risico op excessieve overheidssteun bestaat, namelijk situaties waarin reeds afgeronde projecten werden geselecteerd, begunstigen in staat waren zelf de concrete acties te financieren en steun naar landbouwgrond gingen.



## VIII

Tot slot stelden de ingezette toezichtsinstrumenten de Commissie en de lidstaten niet in staat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel adequaat te beoordelen. Met name waren de in het GTEK vastgestelde prestatie-indicatoren ontoereikend en was het nut van de beschikbare evaluaties beperkt. Het was niet mogelijk, conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de preventieve maatregelen, omdat dit niet was gemeten. Het is waarschijnlijk dat de geïdentificeerde tekortkomingen in de periode 2014-2020 zullen blijven bestaan, aangezien de voorgestelde nieuwe toezichtsinstrumenten het toezichtkader voor deze specifieke steun niet hebben verbeterd.

## IX

In het licht van bovenstaande conclusies en gezien het feit dat de gecontroleerde steun in de programmeringsperiode 2014-2020 wordt gehandhaafd, doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- De lidstaten moeten:
  - a) de preventieve maatregelen na een grondig en gedocumenteerd evaluatieproces selecteren op basis van expliciete criteria die zijn afgestemd op de behoeften;
  - b) de milieubeschermdende impact van de steun verbeteren door prioriteit te verlenen aan maatregelen in bossen die vanuit milieuoogpunt het meest waardevol zijn, zoals Natura 2000-bosgebieden;
  - c) waarborgen dat alleen maatregelen die gerelateerd zijn aan natuurrampen of brand steun ontvangen;
  - d) een controlesysteem opzetten dat ervoor zorgt dat de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening doeltreffend kan worden geïnficeerd en waarin alle nodige documenten en informatie worden bijgehouden;
  - e) meer aandacht besteden aan milieuoverwegingen met betrekking tot de ondersteunde maatregelen, in het bijzonder door de nodige waarborgen vast te stellen ter voorkoming van averechtse milieueffecten;

- f) waarborgen dat de voor de maatregelen vastgestelde standaardkosten redelijk zijn;
  - g) het steunplafond - en iedere wijziging daarvan - rechtvaardigen aan de hand van de kosten die normaal gesproken door de begunstigden worden gemaakt;
  - h) van de begunstigden verlangen dat zij hun behoefte aan steun in het kader van maatregel 226 duidelijk aantonen;
  - i) de effecten van de uitgevoerde maatregelen rapporteren in termen van de vermindering van het aantal branden of natuurrampen en de afname van de beschadigde oppervlakte.
- De Commissie moet:
- a) bij de goedkeuring van de POP's van de lidstaten voor de periode 2014-2020 nagaan of de behoeften aan preventieve maatregelen in bosgebieden waar overheidssteun is gepland, voldoende zijn beschreven en gerechtvaardigd;
  - b) gemeenschappelijke basiscriteria bepalen om een onderscheid te kunnen maken tussen weinig, gemiddeld of zeer brandgevaarlijke bosgebieden;
  - c) nagaan of de lidstaten een passend controlesysteem hebben opgezet;
  - d) de vereisten verduidelijken voor de maatregelen die in het kader van maatregel 226 ondersteund mogen worden, om te waarborgen dat deze een aanzienlijke bijdrage leveren tot de preventie van brand en natuurrampen, vooral wanneer ze deel uitmaken van een winstgevende economische activiteit en als zodanig ook zouden kunnen worden gefinancierd op grond van as 1;
  - e) haar toezicht op de maatregel verbeteren om ervoor te zorgen dat de lidstaten deze uitvoeren in overeenstemming met de gestelde specifieke doelstellingen.

## De beschermende werking van bossen

### 01

In de EU belooft de totale oppervlakte van bossen en andere beboste grond 180 miljoen ha; dit is ongeveer 42,4 % van de totale grondoppervlakte van de EU en meer dan de oppervlakte die wordt gebruikt voor landbouwdoel-einden (174 miljoen ha)<sup>3</sup>. Bossen zijn multifunctioneel en vervullen een economische, maatschappelijke en ecologische rol. Het sociaaleconomische belang van bossen is groot: houtproductie en -verwerking dragen bij tot plattelandontwikkeling en voorzien in miljoenen banen, vaak in het midden- en kleinbedrijf op het platteland<sup>4</sup>.

### 02

Al enkele decennia groeit de aandacht voor de ecologische functies van bossen, vooral met betrekking tot de bescherming van biodiversiteit en, meer recent, in het licht van klimaatverandering. Bossen hebben een belangrijke beschermende werking<sup>5</sup>:

a) *Bossen bieden bescherming aan woongebieden en infrastructuur.* Veel berggebieden in Europa zouden onbewoonbaar zijn zonder bossen die wegen, spoorwegen, akkers en zelfs hele woongebieden beschermen tegen beschadiging of zelfs vernietiging door aardverschuivingen, modderstromen, rots- en sneeuwlawines.

- b) *Bossen beschermen de bodem.* Bossen spelen een belangrijke rol bij het landschapsbehoud en de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid. Bossen voorkomen bodemerosie en verwoestijning, met name in berg- en halfsteppegebieden, vooral door de waterafstroming tegen te gaan en de windsnelheid te beperken.
- c) *Bossen reguleren de zoetwaterreserves.* Bossen spelen een belangrijke rol bij de opslag, zuivering en toevoer van water aan oppervlaktewateren en grondwaterlagen. De zuiverende werking van bossen behelst onder meer de afbraak of absorptie van de meeste luchtverontreinigende stoffen die door regenwater worden meegevoerd.
- d) *Bossen zijn schatkamers van biodiversiteit.* Bossen zijn een cruciale component van de Europese natuur en vormen de habitat van het grootste aantal gewervelde diersoorten op dit continent. Duizenden soorten insecten en andere ongewervelden, maar ook vele planten, worden uitsluitend aangetroffen in boshabitats.
- e) *Bossen als koolstofputten.* Bossen zijn een essentiële schakel in de mondiale koolstofcyclus wegens hun vermogen om CO<sub>2</sub> aan de atmosfeer te onttrekken en in biomassa en in de bodem op te slaan.

- 3 „Agriculture, forestry and fishery statistics” (Landbouw-, bosbouw- en visserijstatistiek), *Eurostat Pocketbooks*, 2013. Tenzij anders aangegeven, wordt met de term „bos” in dit speciaal verslag ook gerefereerd aan andere beboste grond.
- 4 COM(2013) 659 final van 20 september 2013 „Een +nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector”.
- 5 COM(2010) 66 final van 1 maart 2010 „Groenboek Bosbescherming en bosinformatie in de EU: Onze bossen voorbereiden op de klimaatverandering”.

## Brand en natuurrampen

### 03

De Europese bossen worden bedreigd door brand, die over het algemeen wordt veroorzaakt door opzettelijk of nalatig menselijk handelen, en door natuurrampen, inclusief abiotische (stormen, droogtes, overstromingen, lawines enz.) of biotische (plagen, ziekten) calamiteiten.

## Brand

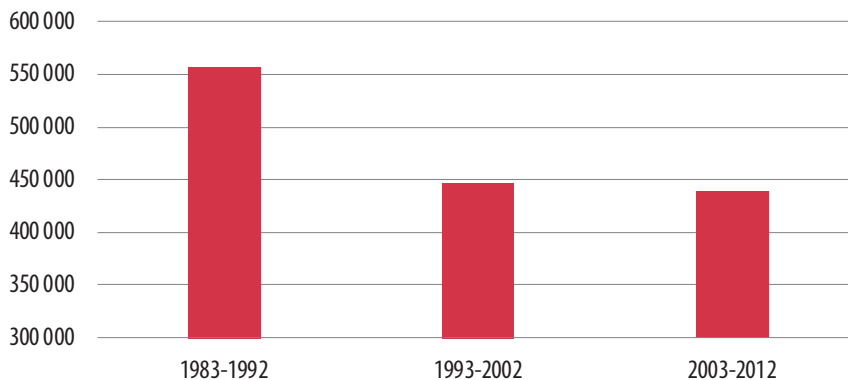
### 04

In de periode 1983-2012 verbrandde in de EU op jaarbasis gemiddeld 480 000 ha<sup>6</sup> bosgebied. De gemiddelde verbrande oppervlakte was in de periode 1983-1992 aanzienlijk groter dan in de daaropvolgende decennia, waarin de verbetering van de middelen voor de bestrijding van bosbrand in de lidstaten een belangrijke rol speelde (zie **figuur 1**)<sup>7</sup>.

- 6 Effis-statistieken over verbrande oppervlakten voor de periode 1980-2012. De gemiddelde waarde is gebaseerd op informatie van 20 EU-lidstaten. Er was geen informatie beschikbaar voor: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.
- 7 Gezamenlijk verslag van het JRC en directoraat-generaal Milieu, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa (Bosbranden in Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika)*, 2012. De gerapporteerde statistische gegevens hebben betrekking op 19 lidstaten. Voor de zuidelijke lidstaten (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal) hebben de gegevens betrekking op de periode 1980-2012. Voor alle andere lidstaten (Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Duitsland, Estland, Cyprus, Letland, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Finland en Zweden) worden gegevens gerapporteerd voor de periode 1990-2012.

Figuur 1

### Gemiddelde verbrande oppervlakte (ha) per jaar van 1983 tot 2012



Bron: Gezamenlijk verslag van het JRC en directoraat-generaal Milieu, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa (Bosbranden in Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika)*, 2012.

## Inleiding

### 05

Meer dan 95 % van deze branden wordt veroorzaakt door mensen, opzettelijk of door nalatigheid (bijvoorbeeld branden in verband met landbouwpraktijken, zoals het verbranden van stro, struiken of dood hout, graslandvernieuwing, sigaretten). Bijna 85 % van het totale door bosbrand verbrande gebied bevindt zich in het Middellandse Zeegebied en in Portugal. Recente bosbranden hadden grote verbrande oppervlakten tot gevolg in Portugal in 2003 en 2005, in Griekenland in 2007 en in Spanje in 2006. In zwaar beschadigde bossen kan de toestand die vóór de brand bestond maar moeilijk worden hersteld, met name wat de biodiversiteit betreft. De ecologische impact van bosbranden beperkt zich niet tot biodiversiteitsverlies en schade aan ecosystemen. Bosbranden veroorzaken ook emissie van fijnstof en gassen (waaronder CO<sub>2</sub>) in de atmosfeer, verlies aan minerale voedingsstoffen, vernietiging van de organische bodemlaag en veranderingen in de mate van infiltratie van water in de bodem, waardoor verbrande oppervlakten bedreigd worden door erosie, bodemverlies en aardverschuivingen. Terugkerende bosbranden kunnen in combinatie met droogte ook woestijnvorming tot gevolg hebben<sup>8</sup>.

### Overige soorten rampen

### 06

In de periode 1950-2009 veroorzaakten stormen de meeste schade in Europa. Verliezen door stormen maakten meer dan 50 % uit van alle abiotische schade aan bossen<sup>9</sup>. In de meest recente periode vonden de vernietigendste stormen plaats in 1999, 2005, 2007 en 2009. De stormen van 1999 („Lothar” en „Martin”) veroorzaakten catastrofale schade in Frankrijk en Midden-Europa, waarbij bijna 200 miljoen m<sup>3</sup> bos beschadigd raakte. In januari 2005 trok de storm

„Gudrun” over Zuid-Zweden waarbij bijna 66 miljoen m<sup>3</sup> bos schade opliep (wat ongeveer gelijk is aan de jaarlijkse houtkap in Zweden). In januari 2007 veroorzaakte de storm „Kyrill” aanzienlijke schade in Midden-Europa, waarbij 45 miljoen m<sup>3</sup> aan hout op stam verloren ging (waarvan 16 miljoen m<sup>3</sup> in Duitsland). In januari 2009 maakte de storm „Klaus” enorme oppervlakten aangeplant bos met de grond gelijk in Frankrijk (37 miljoen m<sup>3</sup>, hoofdzakelijk zeeden), Spanje en Italië<sup>10</sup>. Naast een negatieve ecologische impact hebben stormen sociale (doden) en economische gevolgen (lage houtprijzen) wanneer dergelijke enorme hoeveelheden beschadigd hout op de markt komen<sup>11</sup>.

### 07

Grote delen van Europa hebben te lijden onder vaker voorkomende en ernstigere droogte, waardoor waterschaarste ontstaat en de watervoorraden verder onder druk komen te staan. Tegelijkertijd kwamen er in de afgelopen jaren verschillende grote overstromingen voor in Europa. Dergelijke rampen beschadigen ook bossen, hoewel in mindere mate dan brand, stormen, plagen (zoals insecten — bv. schorskevers), ziekten of wilde dieren en ongecontroleerde begrazing<sup>12</sup>.

- 8 EMA-verslag nr. 3/2008 „European forests — ecosystem conditions and sustainable use” (Europese bossen — gesteldheid van de ecosystemen en duurzaam gebruik), blz. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, blz. 12; EMA, Technisch rapport nr. 13/2010 „Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe” (De gevolgen van natuurlijke risico's en technologische ongelukken in Europa in kaart brengen), blz. 25.
- 10 EMA, Technisch rapport nr. 13/2010 „Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe” (De gevolgen van natuurlijke risico's en technologische ongelukken in Europa in kaart brengen), blz. 33-40. EFI-verslag van de STORMS-werkgroep over „Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration” (Beleid voor beperking en herstel van stormschade in bossen), van 1 juli 2010, Brussel, blz. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, blz. 12.
- 12 EMA, Technisch rapport nr. 3/2008 „European forests — ecosystem conditions and sustainable use” (Europese bossen — gesteldheid van de ecosystemen en duurzaam gebruik) blz. 53-54; in 2005 in Zweden: ongeveer 2 900 000 ha, grotendeels jonge dennen (*Pinus sylvestris*), beschadigd door grazende elanden (*Alces alces*); en Italië: bijna 500 000 ha beschadigd in Zuid-Italië door extensieve beweiding met vee.
- 13 Verordening (EEG) nr. 3529/86 van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 326 van 21.11.1986, blz. 5) en Verordening (EEG) nr. 2158/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 217 van 31.7.1992, blz. 3).
- 14 Artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een

## Het plattelandsontwikkelingsbeleid: een essentieel instrument voor de bescherming van bossen in de EU

### 08

De EU levert van oudsher een bijdrage aan de bescherming van bossen, vooral in het kader van brandpreventie. In de periode 1986-2002 golden er specifieke op de preventie van bosbrand gerichte verordeningen<sup>13</sup> voor bossen in de EU en sinds 2000 is bosbescherming onderdeel van het plattelandsontwikkelingsbeleid<sup>14</sup>.

### 09

Het PO-beleid voor de programmeringsperiode 2007-2013 was gericht op drie kerndoelstellingen<sup>15</sup> die door middel van een aantal maatregelen behaald dienden te worden die per doelstelling in een „thematische as” gegroepeerd waren en met middelen uit het Elfpo werden ondersteund<sup>16</sup>:

- verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector (as 1);
- verbetering van het milieu en het platteland (as 2);
- verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de plattelands-economie (as 3).

### 10

In de periode 2007-2013 viel één specifiek op bosbouw gerichte maatregel (maatregel 122: „Verbetering van de economische waarde van bossen”) onder as 1<sup>17</sup> en vielen verschillende andere onder as 2<sup>18</sup>.

## De PO-steun voor het herstel van bosbouw-potentieel en het treffen van preventieve maatregelen (maatregel 226)

### 11

In de periode 2007-2013 was Elfpo-steun voor het herstel van door natuurrampen en brand beschadigd bos en voor het treffen van preventieve maatregelen beschikbaar via maatregel 226 „Herstel van bosbouw-potentieel en het treffen van preventieve maatregelen” in het kader van as 2. Deze maatregel is opgenomen in 58 programma’s voor plattelandsontwikkeling (POP’s) die door 16 lidstaten zijn opgesteld<sup>19</sup>.

### 12

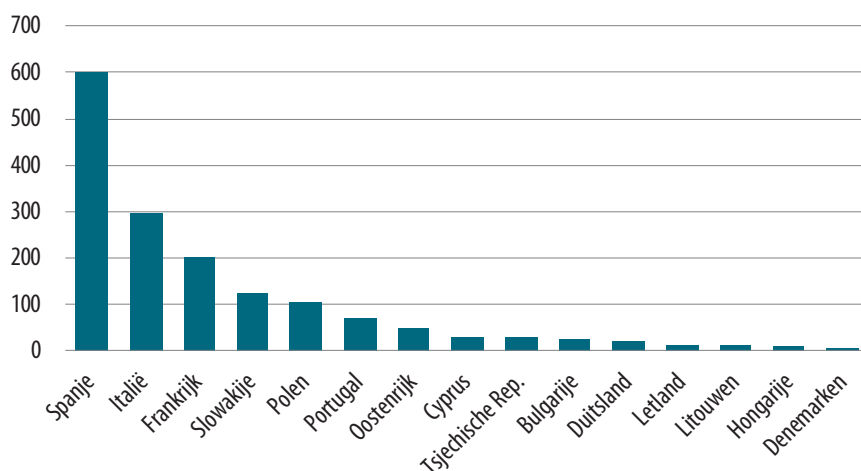
Aan het einde van 2012 bedroeg de in totaal geplande Elfpo-steun voor maatregelen in het kader van maatregel 226 ongeveer 1,55 miljard euro. De Elfpo-steun dekt een deel van het totaal aan overheidssteun dat door de verantwoordelijke nationale overheden aan begunstigden is betaald. Het Elfpo-cofinancieringspercentage is vastgesteld in ieder POP. Het totaal aan overheidssteun mag tot 100 % van de subsidiabele kosten dekken die de begunstigden van de maatregel maken.

aantal verordeningen (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 80).

- Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.
- Voor de periode 2014-2020 worden maatregelen niet meer gegroepeerd in assen. In die periode moeten uit het Elfpo gefinancierde maatregelen zo worden geprogrammeerd dat ze bijdragen tot het behalen van een of meer van de volgende zes „EU-prioriteiten” (artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Elfpo en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487)):
  - bevordering van kennisoverdracht en innovatie;
  - concurrentievermogen van alle landbouwtypen en levensvatbaarheid van het landbouwbedrijf;
  - organisatie van de voedselketen en risicobeheer;
  - herstel, instandhouding en verbetering van ecosystemen;
  - doelmatig gebruik van hulpbronnen en overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie;
  - sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling.
- Deze maatregel is het onderwerp van Speciaal verslag nr. 8/2013 van de Europese Rekenkamer „Steun voor de verbetering van de economische waarde van bossen uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling” (<http://eca.europa.eu>).
- Bosbouwmaatregelen onder as 2: 221 — Eerste bebossing van landbouwgrond; 222 — Eerste totstandbrenging van boslandbouwsystemen op landbouwgrond; 223 — Eerste bebossing van andere grond dan landbouwgrond; 224 — Natura 2000-betalingen; 225 — Bosmilieubetalingen; 226 — Herstel van bosbouw-potentieel en het treffen van preventieve maatregelen; 227 — Niet-productieve investeringen.
- Bulgarije, Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland (5), Griekenland,

Figuur 2

In het kader van maatregel 226 voor de periode 2007-2013 geplande Elfpo-steun (miljoen euro)



Bron: Europese Commissie.

Spanje (17), Frankrijk (3), Italië (20), Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal (3), Slowakije.

20 Artikel 48 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 en artikel 33 van Verordening (EG) nr. 1974/2006.

13

De in het kader van de maatregel verrichte Elfpo-betalingen beliepen per 31.12.2012 ongeveer 860 miljoen euro. Het grootste deel van de steun (80 %) was bestemd voor preventieve maatregelen, hoofdzakelijk voor de preventie van brand (zie **bijlage I** voor details over de toewijzing van financiële middelen aan maatregel 226).

14

Financiële overheidssteun is beschikbaar voor openbare en particuliere bossen, aangezien de EU-verordeningen in verband met maatregel 226 geen eigendomsvormen uitsluiten. PO-steun voor preventieve maatregelen tegen brand mag uitsluitend

worden verleend voor bossen die de lidstaten in het kader van hun plannen voor de bescherming van de bossen als zeer of gemiddeld brandgevaarlijk hebben ingedeeld; deze steun mag het volgende dekken: de aanleg van beschermende infrastructuur (zoals verharde en onverharde boswegen, bluswatervoorzieningen en brandgangen, -stroken en -singels), de toepassing van preventieve bosbouwmaatregelen (zoals beheersing van de vegetatie, dunning en diversificatie van de opbouw van de vegetatie) en de totstandbrenging of verbetering van vaste voorzieningen voor bosbrandbewaking<sup>20</sup>. Bij brandstroken kunnen de subsidiabele kosten naast de aanlegkosten ook latere onderhoudskosten op de betrokken oppervlakte omvatten.

### 15

Voor overige preventieve maatregelen alsmede voor maatregelen die zijn gericht op het herstel van het bosbouwpotentieel in bossen die door natuurrampen en brand beschadigd zijn, vereisen de EU-verordeningen dat deze rampgerelateerd zijn, wat betekent dat ze verband moeten houden met het plaatsvinden van een natuurramp of brand of het risico daarop; specifieke subsidiabiliteitsvoorwaarden, zoals een minimaal risiconiveau, zijn echter niet bepaald.

### 16

De plattelandsontwikkelingssteun voor „herstel van bosbouwpotentieel en het treffen van preventieve maatregelen” wordt onder gedeeld beheer door de Commissie en de lidstaten uitgevoerd. De lidstaten stellen programma's voor plattelandsontwikkeling (POP's) op nationaal en regionaal niveau op. Nadat die programma's door de Commissie zijn goedgekeurd, worden zij door de lidstaten uitgevoerd. Er is een „gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie” opgezet op basis van gemeenschappelijke indicatoren, jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de lidstaten en verschillende soorten evaluaties.

# Reikwijdte en aanpak van de controle

## 17

De belangrijkste doelstelling van de controle was om te beoordelen of de Elfpo-steunmaatregel voor het herstel van bosbouwpotentieel en voor het treffen van preventieve maatregelen goed was beheerd en of de Commissie en de lidstaten kunnen aantonen dat met de steun de beoogde resultaten op een kosteneffectieve wijze zijn behaald.

## 18

De controle was gericht op de volgende kwesties:

- a) Was de steun naar behoren gericht op de behoeften aan preventie van brand en natuurrampen?
- b) Waren de gefinancierde concrete acties geschikt om de doelstellingen van de maatregel te behalen?
- c) Waren de gefinancierde concrete acties kosteneffectief?
- d) Zijn de toezichtsinstrumenten geschikt om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel te beoordelen?

## 19

De controle had betrekking op zowel de Commissie als geselecteerde lidstaten. Op het niveau van de Commissie hadden de controlewerkzaamheden betrekking op het ontwerp van de maatregel en de beheersactiviteiten van de Commissie, waaronder de goedkeuring van de door de lidstaten ingediende POP's en het toezicht op de uitvoering van de maatregel. Op het niveau van de lidstaten omvatte de controle bezoeken aan Oostenrijk, Frankrijk (Aquitanië), Italië (Basilicata), Slowakije en Spanje (Andalusië). Deze lidstaten waren samen goed voor meer dan 85 % van het totaal aan opgegeven uitgaven voor maatregel 226 per 31 december 2012.

## 20

De controlewerkzaamheden omvatten een doorlichting van de POP's, nationale of regionale wetgeving en administratieve procedures, alsmede vraaggesprekken met de verantwoordelijke beheersautoriteiten in de bezochte lidstaten. Daarnaast werden 68 in het kader van maatregel 226 gesteunde concrete acties gecontroleerd, waarvan 45 ter plaatse, om na te gaan wat de effecten zijn van de verschillende soorten subsidiabele activiteiten die zijn uitgevoerd in de betrokken bosgebieden (zie voor details **bijlage II**).



## Deel I — De preventieve maatregelen waren onvolledige doelgericht

### 21

Een behoorlijke doelgerichtheid van preventieve maatregelen<sup>21</sup> vereist dat:

- o de Commissie bij haar beoordeling van de door de lidstaten ingediende POP's een overzicht heeft van de risico's op natuurrampen en brand;
- o het selectieproces op het niveau van de lidstaten is afgestemd op de in de POP's geïdentificeerde behoeften;
- o als resultaat daarvan de financiering en de risicogebieden samenvallen.

## De Commissie had bij de goedkeuring van POP's geen volledig overzicht van de behoeften

## Geen gemeenschappelijke definitie van brandgevaarlijke bossen

### 22

Tot zij in 2001 kwam te vervallen, waren er in Verordening (EEG) nr. 2158/92 van de Raad betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand, criteria vastgelegd om bosgebieden te kunnen indelen als weinig, gemiddeld of zeer brandgevaarlijk. Overeenkomstig deze verordening dienden de lidstaten lijsten van de naar klasse van brandgevaarlijkheid ingedeelde gebieden op te stellen en ter goedkeuring bij de Commissie in te dienen<sup>22</sup>. Het besluit van de Commissie waarbij de lijst met weinig, gemiddeld of zeer brandgevaarlijke bosgebieden in Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal<sup>23</sup> wordt vastgesteld, is sinds 2001 niet meer geactualiseerd en

daarom komen lidstaten die in 2004 of daarna zijn toegetreden tot de Unie hierin niet voor.

### 23

Nadat de bovengenoemde verordening was komen te vervallen, werd in artikel 48 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 bepaald dat preventieve maatregelen tegen brand betrekking moeten hebben op bossen die de lidstaten in het kader van hun plannen voor de bescherming van de bossen als zeer of gemiddeld brandgevaarlijk hebben ingedeeld<sup>24</sup>.

### 24

Omdat gemeenschappelijke criteria voor het beoordelen van het brandgevaar ontbreken, voeren de lidstaten de brandrisicoanalyse uit op basis van een eigen methodologie. Daardoor worden er in de EU verschillende criteria toegepast voor de indeling van bosgebieden als gemiddeld of zeer brandgevaarlijk.

### 25

Het Europees bosbrandinformatiesysteem (Effis) is een door de Commissie opgezette databank met informatie die relevant is voor de monitoring van de frequentie en impact van bosbranden op EU-niveau<sup>25</sup>. De gegevens worden gebruikt om een jaarlijks verslag op te stellen over bosbranden in Europa en haar buurlanden<sup>26</sup>, maar worden bij de goedkeuring van de POP's niet betrokken bij de beoordeling van de brandrisicoanalyses van de lidstaten. De Commissie brengt geen specifieke richtsnoeren uit<sup>27</sup> voor de indeling in brandgevaarlijkheid waarmee de toepassing van beste praktijken kan worden gestimuleerd en de onderlinge vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de brandrisicoanalyses van de lidstaten kunnen worden gewaarborgd.

- 21 Dit deel spitst zich toe op preventieve maatregelen waarvan de doelgerichtheid van essentieel belang is voor de doeltreffendheid ervan. Deze vertegenwoordigen ongeveer 80 % van de gefinancierde maatregelen.
- 22 Zoals vermeld in artikel 2, leden 2 en 3, van Verordening (EEG) nr. 2158/92 mogen alleen gebieden in Portugal, Spanje, Griekenland, en in bepaalde regio's van Frankrijk en Italië waar het permanente of cyclische gevaar voor bosbrand een ernstige bedreiging voor het ecologisch evenwicht of voor de veiligheid van personen en goederen vormt of bijdraagt tot een snellere woestijnvorming in plattelandsgebieden, worden ingedeeld bij de zeer brandgevaarlijke gebieden. Andere dan de hiervoor genoemde gebieden kunnen als zeer brandgevaarlijke gebieden worden erkend indien de lidstaat daartoe een met redenen omkleed verzoek heeft ingediend. Bij de gemiddeld brandgevaarlijke gebieden kunnen die gebieden worden ingedeeld waar het gevaar voor bosbrand weliswaar geen permanent of cyclisch karakter draagt, maar toch een niet te onderschatten bedreiging voor de bosecosystemen vormt.
- 23 Besluit nr. 1619/1993 van de Commissie van 24 juni 1993: op dat moment (EU12) was 60 miljoen ha bos, wat gelijkstaat aan 42 % van het toenmalige totale bosgebied, bij de brandgevaarlijke gebieden ingedeeld, hoofdzakelijk in het Middellandse Zeegebied.
- 24 Deze voorwaarde is niet gewijzigd voor de periode 2014-2020 (zie artikel 24, lid 2, paragraaf 3 van Verordening (EU) nr. 1305/2013).
- 25 Informatie over het brandgevaar in bossen in de EU wordt opgesteld op basis van gegevensverzamelingen in Effis zoals meteorologisch brandgevaar, brandfrequentie, omvang van verbrande oppervlakten en door de landen aangeleverde gegevensverzamelingen over brandincidenten, die worden aangevuld met andere aanvullende informatie over de omvang van bosbestanden, zoals de boskaarten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek of de Europese Corine Land Cover Database. Tot 22 Europese landen leveren jaarlijks gegevens op vrijwillige basis, aangezien er sinds 2006 geen EU-verordening is die tot deze gegevensverstrekking verplicht (nadat Verordening nr. 2152/2003 inzake de bewaking van bossen en milieu-interacties (Forest Focus) kwam te vervallen).
- 26 Gezamenlijk verslag van het JRC en directoraat-generaal Milieu, *Forest*

### 26

Het voorbeeld van Slowakije illustreert de mogelijke discrepanties die kunnen worden vastgesteld bij het gebruik van de in Effis beschikbare gegevens. Volgens het nationale systeem voor de indeling van bosgebieden naar brandgevaar is in dat land 1,8 van de in totaal 2 miljoen ha bosgebied ingedeeld als gemiddeld of zeer brandgevaarlijk gebied. Noch de historische bosbrandcijfers, noch de Effis-database (zie **figuur 3**) onderbouwen echter een dermate hoog percentage aan gemiddeld of zeer brandgevaarlijke gebieden in dat land. De Slowaakse autoriteiten hebben de controleurs van de Rekenkamer niet doorgegeven welke indelingsmethode zij hanteren of welke criteria voor de indeling van bosgebieden in de verschillende risiconiveaus zij toepassen.

### **De Commissie heeft geen volledige gegevens over andere natuurrampen die bossen beschadigen**

### 27

Uit de controle bleek dat de Commissie niet over volledige gegevens betreffende de historische ontwikkeling van de frequentie van natuurrampen en catastrofes beschikt (behalve over branden). De Commissie beschikt niet over een analyse betreffende de omvang van beschadigingen aan bosgebieden veroorzaakt door andere abiotische (bv. droogtes, stormen of lawines) of biotische calamiteiten (plagen en ziekten).

### 28

In haar mededeling „Een nieuwe EU-bosstrategie voor de bossen en de houtsector”<sup>28</sup> noemt de Commissie onder andere de volgende strategische oriëntaties: a) het opzetten van een Europees bosinformatiesysteem „door Europa-breed geharmoniseerde informatie” te verzamelen en „diverse informatiesystemen (bv. Effis) en dataplatforms (bv. Efdac) te integreren” (...), b) „de noodzaak de EU-bosinformatie [...] te structureren”, c) de noodzaak „de bosinformatie en de bosmonitoring [te] verbeteren, [te] harmoniseren en ter beschikking [te] stellen” (...), en d) de noodzaak „modules [te] ontwikkelen, bv. over bossen en natuurlijke verstoringen zoals bosbranden en plagen”.

### 29

De Commissie heeft geen volledige gegevens over andere soorten natuurrampen die bossen beschadigen en als gevolg daarvan heeft zij geen volledig overzicht van de behoeften voor rampenpreventie bij haar beoordeling van de plannen voor maatregel 226 in de door de lidstaten ingediende POP's.

### **Tekortkomingen in het selectieproces op het niveau van de lidstaten**

### 30

De beheersautoriteiten zouden prioriteit moeten verlenen aan maatregelen in de meest waardevolle bosgebieden (rekening houdend met het multifunctionele karakter van bossen, zoals beschreven in de paragrafen 1 en 2) waarvoor eerder potentieel ernstige risico's zijn geïdentificeerd. Dit zou tot uiting moeten komen in de selectieprocedure.

*Fires in Europe, Middle East and North Africa (Bosbranden in Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika), 2012.*

- 27 In zijn conclusie over bosbrandpreventie in de Europese Unie (3 010e Raad Algemene Zaken van 26 april 2010) verzoekt de Raad de Commissie „bosbranden op te nemen in de prioriteiten die moeten worden aangepakt in het kader van de lopende werkzaamheden inzake uitwisseling van goede praktijken en ontwikkeling van richtsnoeren voor het beoordelen en in kaart brengen van risico's en van richtsnoeren inzake minimumnormen voor gevensspecifieke rampenpreventie”. Het werkdokument „Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management” (Richtsnoeren voor het beoordelen en in kaart brengen van risico's met het oog op rampenbeheer) (21 december 2010) van de Commissie is niet specifiek gericht op brand; de Commissie bepleit geen specifieke risicocriteria, benchmarks of normen, benadrukt de bestaande lacunes in de methodologieën en verklaart dat een catalogus van aanbevolen methoden en normen voor risicobeoordeling voor een toekomstige versie van deze richtsnoeren zal worden ontwikkeld.

- 28 COM(2013) 659 final.

## Effectieve selectieprocedures ontbreken...

### 31

In Italië (Basilicata) werden de voor de doorvoering van de maatregel beschikbare middelen eerst verdeeld tussen verenigingen van gemeenten naar rato van het aantal bosbouw-werknemers dat zou gaan werken in de gemeenten waaruit de verenigingen bestonden. Na de verdeling van de middelen stelden de verenigingen projecten voor en dienden ze steun-aanvragen in ter waarde van de reeds aan elk van hen toegewezen middelen. De projecten en steunaanvragen werden daarna in een formele selectie- en rangschikkingsprocedure behandeld, maar dit had in de praktijk geen gevolgen, omdat alle aanvragen werden geaccepteerd met een bevestiging van de reeds toegewezen steunbedragen.

### 32

Met betrekking tot de selectie van de gesteunde bosgebieden was er bovendien geen documentatie beschikbaar waarin de redenen voor de gemaakte keuzes werden gegeven, of waarin werd verwezen naar specifieke risiconiveaus of andere technische prioritaire doelstellingen (bijvoorbeeld: geplande werkzaamheden met een specifieke eindtermijn in een gemeentelijk bosbeheersplan, of de noodzaak concrete acties te realiseren of af te maken die reeds in andere gemeentelijke bossen waren uitgevoerd).

### 33

In Spanje (Andalusië) waren er verschillende selectiecriteria vastgesteld voor maatregel 226. Er werd een selectieprocedure toegepast en gedocumenteerd in het geval van vergelijkende oproepen voor investeringsvoorstellen. Daar staat tegenover dat voor rechtstreeks door de regionale autoriteiten ondernomen acties, die meer

dan drie vierde van de bestedingen vertegenwoordigen, de criteria geen prioriteit toekenden aan maatregelen op basis van een specifieke risicoanalyse en de selectieprocedure niet gedocumenteerd was.

### 34

Oostenrijk heeft een systeem voor bosbouwsteun ingesteld. Het gebied dat onder de verantwoordelijkheid van een lokale bosbouwdienst op districtsniveau valt, is verdeeld over professionele bosbouwadviseurs die verantwoordelijk zijn voor het rechtstreekse contact met boseigenaren en bosbeheerders. De adviseurs bepalen of de door de bosbeheerders voorgestelde bosbouwmaatregelen kunnen worden gesteund. Deze beslissing is niet gebaseerd op expliciete selectiecriteria of een schriftelijke evaluatie van de voorgestelde bosbouwmaatregel (beoordeling van de technische specificaties, belang, urgentie, impact op het milieu enz.).

## ...of selectiecriteria verzuimen prioriteit te verlenen aan milieubehoeften

### 35

Maatregelen in EU-bosgebieden die vanuit milieuoogpunt het meest waardevol zijn, zoals de Natura 2000-gebieden, kregen niet altijd prioriteit<sup>29</sup> (zie **tekstvak 1**). Volgens schattingen beslaat het Natura 2000-netwerk van bosgebieden ongeveer 20 % van het totale bosoppervlak in de EU<sup>30</sup>. Het doel van het Natura 2000-netwerk van gebieden is het waarborgen van het voortbestaan van Europa's meest waardevolle en bedreigde diersoorten en habitattypen<sup>31</sup>.

29 Behalve in Andalusië in het geval van de op basis van vergelijkende oproepen voor investeringsvoorstellen toegewezen steun.

30 EEA-verslag nr. 5/2012 „Protected areas in Europe — an overview” (Beschermd gebieden in Europa een overzicht), blz. 70-79. De landcomponent van het Natura 2000-netwerk (768 000 km<sup>2</sup>) - waarvan 46 % Natura 2000-bosgebied is - beslaat ongeveer 17,9 % van het EU27-grondgebied. Het totale bosgebied in de EU27 beslaat ongeveer 1,8 miljoen km<sup>2</sup>.

31 Het netwerk bestaat uit speciale beschermingszones (SBZ), die de lidstaten ingevolge de Habitatrichtlijn hebben aangewezen, en omvat ook de speciale beschermingszones (SBZ), die zij in het kader van de Vogelrichtlijn aanwijzen. Natura 2000 is geen stelsel van strikte natuurreservaten waar alle menselijke activiteiten verboden zijn. Hoewel het netwerk zeker ook natuurreservaten zal omvatten, is het aannemelijk dat de gebieden merendeels in particulier eigendom zullen blijven en dat de nadruk zal liggen op de waarborging van duurzaam beheer in de toekomst.

### Prioriteit verlenen aan milieubehoeften in de lidstaten

Hoewel een aanzienlijk percentage van de Slowaakse bossen is aangemerkt als beschermd bos (waaronder Natura 2000) met een hoge ecologische waarde, kregen deze bossen tijdens de selectieprocedure geen prioriteit, wat de potentiële ecologische impact van maatregel 226 beperkt.

In Frankrijk (Aquitanië) werden herstelmaatregelen zo opgezet dat de oppervlakte bos waaraan na een storm steun werd verleend, zo groot mogelijk was, zonder dat prioriteit werd verleend aan bossen met een hogere ecologische waarde. Daarbij hielden de regionale regels geen rekening met de ecologische aspecten van het verwijderen van hout, het kappen in en het herstellen van beschadigde gebieden<sup>32</sup>. Deze regels omvatten bijvoorbeeld geen eisen voor ecologisch onderzoek op projectniveau in kwetsbare gebieden, en ook geen verbod op bepaalde concrete acties die de bodembescherming aantasten, zoals het weghalen van grote stroken bos met een bulldozer.

32 Anders dan de regio Aquitanië, heeft de regio Lorraine, waar ook investeringen voor het herstel van door de storm van 1999 beschadigde opstanden zijn gefinancierd, wel regels opgesteld om rekening te houden met ecologische aspecten.

### Financiering was niet afgestemd op de geïdentificeerde risico's en behoeften

#### 36

Financiering moet zijn afgestemd op de geïdentificeerde risico's en gericht op de gebieden waar er het meeste behoefte aan is.

### In Slowakije en Oostenrijk was de financiering niet afgestemd op de geïdentificeerde risico's...

#### 37

In Slowakije was de toewijzing van financiële middelen in het kader van maatregel 226 niet afgestemd op de belangrijkste potentieel bosbeschadigende factoren. Hoewel bijvoorbeeld de meeste beschadigingen aan bos in dat land verband hielden met storm (80 %), gevolgd door sneeuw (12 %) en droogte met grote hitte (7 %)<sup>33</sup>, werd het grootste deel van de in het kader van maatregel 226 toegewezen

overheidssteun gebruikt voor preventieve maatregelen tegen bosbrand (61 %), en wel hoofdzakelijk voor de financiering van de aanleg en het onderhoud van boswegen die hoofdzakelijk voor de economische exploitatie van de bossen werden gebruikt, zonder dat een specifiek verband met brandpreventie werd aangetoond.

#### 38

In Oostenrijk heeft de lopende beoordeling van bosbeschermingsrisico's door de Oostenrijkse autoriteiten, ondanks gedetailleerde bosbeheerplannen en plannen met gevarenczones, slechts een beperkte rol gespeeld bij de gerichte inzet van de steun. Er was geen helder verband tussen de basale risico's in bossen en de bestedingen uit het budget. De deelstaat Salzburg bijvoorbeeld, waar de 376 000 ha bos was ingedeeld als bosgebied met een zeer laag tot gemiddeld risico, kreeg iets meer middelen toegewezen dan Kärnten, waar de 584 000 ha bos was ingedeeld als bosgebied met een gemiddeld tot zeer hoog risico.

33 Volgens het jaarverslag 2012 betreffende schadelijke factoren in bossen van het Slowaakse Nationaal Centrum voor Bos en de door het centrum afgegeven prognose voor het volgende jaar.

### **... terwijl de financiering in Italië (Basilicata) en Spanje (Andalusië) hoofdzakelijk naar bossen in overheidsbezit ging ter ondersteuning van arbeidsintensieve activiteiten**

#### **39**

Uit de controle bleek dat er onevenredig veel steun was toegewezen aan bepaalde overheidsorganen (regionale of gemeentelijke autoriteiten) voor concrete acties in bossen in overheidsbezit, en dat een groot deel van de middelen was geconcentreerd in arbeidsintensieve activiteiten.

#### **40**

In Italië (Basilicata) werd maatregel 226 uitsluitend ingezet in gemeentelijke bossen, die slechts 30 % van het totale bosgebied in de regio uitmaken. Het feit dat een bos eigendom is van een gemeente betekent niet dat het brandgevaar in dat gebied groter is. Het bosgebied dat in Basilicata door brand was beschadigd was in 2012 ten opzichte van 2011 met 93 % toegenomen en ten opzichte van de periode 2009-2011 met 231 %. Het merendeel van deze branden vond juist plaats in particuliere bossen. Dat de steun werd beperkt tot gemeentelijke bossen, kwam voort uit het voornemen de werkgelegenheid te garanderen voor de bosbouwwerknemers die ieder jaar voor seizoensarbeid in gemeentelijke bossen worden aangenomen (zie paragraaf 31).

#### **41**

Hoewel in Spanje (Andalusië) meer dan 70 % van de bossen in particulier eigendom is, werd er in het kader van de maatregel bijna drie keer zoveel besteed aan openbare bosgebieden als aan bosgebieden in privébezit. Noch het POP, noch de evaluatie vooraf bevatte informatie waarmee de ongelijke verdeling van financiële middelen zou kunnen worden gerechtvaardigd, terwijl uit de toelichting van de Spaanse autoriteiten over het gebrek aan winstgevendheid van de particuliere bosbouwsector wel een behoefte aan overheidssteun blijkt.

#### **42**

Bovendien werd er in dezelfde regio, in het geval van vergelijkende oproepen voor investeringsvoorstellen in 2008, zes keer zoveel overheidssteun toegevoerd in het kader van maatregel 226 voor kaalkap van met struiken en onkruid begroeide gebieden, als er in die regio in totaal aan financiële middelen werd ingezet voor de financiering van specifiek op brandpreventie gerichte maatregelen, zoals de aanleg en het onderhoud van brandstroken of bluswatervoorzieningen. Hoewel kaalkap van met struiken en onkruid begroeide gebieden een goede manier is om de uitbreiding van een brand tegen te gaan, is dat een kostbare en arbeidsintensieve maatregel. De Spaanse autoriteiten erkennen dat kap en dunning waren toegepast in veel gebieden waar gecontroleerde branden vanuit economisch en ecologisch oogpunt passender zouden zijn geweest. Zij voerden ter rechtvaardiging een gebrek aan kundig personeel aan en het bestaan van juridische (een dergelijke brand vereist een gedetailleerd ambtelijk bevel) en sociale obstakels; ze zijn echter van plan over te gaan tot de toepassing van gecontroleerde branden in de nabije toekomst.

## Deel II — Er werden maatregelen aangetroffen die niet geschikt waren om de doelstellingen van de maatregel te behalen

Gezien hun aard droegen de gecontroleerde maatregelen over het algemeen bij tot de doelstellingen van maatregel 226, maar...

### 43

Steun in het kader van maatregel 226 had slechts mogen worden toegewezen voor het herstel van bosbouw-potentieel in bossen die beschadigd zijn door natuurrampen en brand, en voor het treffen van preventieve maatregelen. Vanwege hun karakter (brandstroken, uitdunning, kap enz.) droegen vele van de tijdens de controle geëvalueerde gefinancierde maatregelen over het algemeen bij tot de doelstellingen van de steun. Sommige projecten waren bijzonder belangrijk vanwege hun zeer beschermende karakter (zie **tekstvak 2**).

...er werd steun verleend aan enkele bosbouwmaatregelen die geen verband houden met natuurrampen

### Bestrijding van plagen en ziekten

### 44

In het kader van maatregel 226 genomen herstellende en preventieve maatregelen moeten rampgerelateerd zijn, wat betekent dat ze verband moeten houden met een natuurramp die zich heeft voorgedaan of met het risico op een natuurramp. Door insecten/plagen of ziekten veroorzaakte schade wordt niet als natuurramp beschouwd<sup>34</sup>. Normale maatregelen voor de bestrijding van plagen dienen daarom niet subsidiabel te zijn, behalve wanneer de uitbraak het gevolg is van een natuurramp. In Spanje (Andalusië) en Slowakije werden preventieve maatregelen ter bestrijding van plagen gesteund in het kader van maatregel 226, hoewel deze plagen geen verband hielden met een natuurramp. Zij werden als subsidiabel beschouwd omdat er al een uitbraak was in het gebied. Door de beperkte omvang van de uitbraak was de stelling dat er een risico op een natuurramp bestond, echter niet gerechtvaardigd.

34 In het verslag van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling van maart 2009 inzake de doorvoering van bosbouwmaatregelen in het kader van Verordening (EG) nr. 1698/2005 staat dat maatregelen in verband met de bestrijding van plagen desalniettemin kunnen worden geëvalueerd als subsidiabel in het kader van deze maatregel, mits zij verband houden met een natuurramp, bijv. storm, overstromingen of bosbranden.

### Een voorbeeld van goede praktijken (projecten met een grote ecologische waarde)

In Oostenrijk werden er verschillende projecten gefinancierd voor de preventie van lawines in bossen met een beschermde status door middel van horizontale kap („Querfällung”), wat ook sterk bijdraagt tot de bescherming van waterbronnen die nabijgelegen gemeentelijke watervoorzieningen voeden.

### **Uit andere maatregelen overgedragen maatregelen**

#### **45**

Alle maatregelen die in Oostenrijk aanvankelijk waren gestart in het kader van de maatregelen 224 „Natura 2000-betalingen” en 225 „Bosmilieu-betalingen” werden in werkelijkheid gefinancierd op grond van maatregel 226. De maatregelen 224 en 225 hebben echter betrekking op maatregelen gericht op onderhoud en verbetering van de ecologische functies van bosgebieden en houtopstanden die niet zijn gerelateerd aan rampenpreventie, terwijl maatregel 226 uitsluitend bedoeld is voor steun in verband met rampen. Evenzo werden enkele beplantingsprojecten die aanvankelijk waren ingediend in het kader van maatregel 122 „verbetering van de economische waarde van bossen” later goedgekeurd voor maatregel 226, zonder dat er duidelijk werd aangegeven wat het verband met natuurrampen was.

### **Toename van het aantal boomsoorten**

#### **46**

In Andalusië omvatte de steun in het kader van maatregel 226 maatregelen gericht op het onderhoud en de verbetering van ecosystemen in beboste gebieden door middel van een verhoging van het aantal bomensoorten in een specifieke zone waar geen sprake was van een door een natuurramp of brand veroorzaakte vermindering of verlies van de boombegroeiing. In Andalusië hield de hoofddoelstelling van deze maatregelen dan ook geen verband met de doelstelling van maatregel 226.

### **Infrastructuur die is gebouwd lang nadat de natuurramp zich voordeed**

#### **47**

Natte opslag van hout is een techniek waarmee de kwaliteit van het hout nadat de boom is geveld, kan worden behouden, waardoor de verkoopprijs geoptimaliseerd wordt. In Oostenrijk werd steun verleend aan faciliteiten voor houtopslag om uitbraken van de schorskever in door natuurrampen (storm) beschadigde gebieden met dennenbomen te voorkomen. Uit de controle is gebleken dat dergelijke faciliteiten, die waren gebouwd lang nadat de ramp plaats had gevonden, in werkelijkheid werden gebruikt voor de opslag van beukenhout, dat slechts in beperkte mate wordt aangetast door schorskevers.

### **Belangrijke subsidiabiliteitsvoorwaarden konden niet geverifieerd worden voor bepaalde soorten uitgevoerde concrete acties**

#### **48**

Artikel 4, lid 1, van Verordening (EU) nr. 65/2011 bepaalt als algemeen controlebeginsel dat de lidstaten een controlesysteem opzetten dat ervoor zorgt dat alle controles worden uitgevoerd die nodig zijn om de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening doeltreffend te verifiëren. Artikel 33, lid 2, van dezelfde verordening bepaalt dat er een toereikend controlespoor in stand wordt gehouden.

### 49

Bij de controle van de Rekenkamer werden de in **tekstvak 3** uiteenzette systeemgebreken vastgesteld. Vanwege deze gebreken was het niet mogelijk de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening te verifiëren als gevolg van een gebrek aan documentatie of informatie ter onderbouwing van belangrijke subsidiabiliteitsvoorwaarden.

**Er werd steun verleend voor boswegen waarvan het specifieke nut voor brandpreventie niet werd aangetoond...**

### 50

Maatregel 226 steunde de aanleg en het onderhoud van verharde en onverharde boswegen in Frankrijk (Aquitanië), Oostenrijk, Slowakije, en Spanje (Andalusië) die werden gebruikt voor de winning van hout en andere bosproducten (kurkschors) uit particuliere productiebossen (zie **tekstvak 4**).

### 51

Maatregel 226 is niet bedoeld voor de aanleg en het onderhoud van boswegen die hoofdzakelijk worden gebruikt voor de winning van hout en andere bosproducten. Voor deze verrichtingen biedt het Elfpo adequate steun onder as 1 (maatregelen 122 en 125) die op de versterking van het concurrentievermogen van de bosbouwsector is gericht. Hoewel boswegen noodzakelijk zijn voor brandbestrijding, moet worden vermeden dat er in het kader van maatregel 226 steun wordt verleend aan projecten die vooral economisch gemotiveerd zijn en vanuit het oogpunt van brandpreventie geen specifiek nut hebben. Bij verschillende gecontroleerde projecten (in vijf van de acht gecontroleerde projecten waar het ging om wegen in bossen in privébezit) werd niet onderbouwd wat het nut voor de brandpreventiedoelstellingen was, met het oog op een doeltreffende bijdrage van de steun tot de ecologische doelstellingen.

#### Tekstvak 3

### Voorbeelden van ontoereikende informatie of documentatie met betrekking tot de toekenning van steun in het kader van maatregel 226

In Aquitanië (Frankrijk) was de door de regionale autoriteiten vastgestelde minimale schadedrempel (minimaal 40 %) een belangrijk subsidiabiliteitscriterium; voor alle steunaanvragen moet worden geverifieerd of daaraan is voldaan. Uit de controle is gebleken dat er geen administratief informatiesysteem beschikbaar was waarmee de door de storm van 1999 beschadigde houtopstanden konden worden geïdentificeerd of de mate van beschadiging kon worden vastgesteld. Als gevolg daarvan kon de juistheid van de declaraties van de aanvragers niet worden gecontroleerd.

In Slowakije was de documentatie in dossiers over de openbare aanbestedingsprocedure niet compleet, aangezien enkel de winnende inschrijving was bewaard in het dossier van de begunstigde maar niet de inschrijvingen die niet succesvol waren. Het resultaat hiervan is dat er geen bewijsstukken zijn van een doeltreffende evaluatie van de inschrijvingen.



### Voorbeeld van het economisch gebruik van boswegen die door maatregel 226 worden gesteund (Aquitanië, Frankrijk)



#### 52

In Oostenrijk bijvoorbeeld betrof een project de aanleg van een bosweg die toegang geeft tot 25 ha bos. Het hoofddoel van dat project was de ontsluiting van het bos ten behoeve van houtwinning door de eigenaren. De argumenten die in de projectdossiers worden opgevoerd, omvatten de benutting van ongebruikte bosbouwreserves, waardoor de winstgevendheid van de houtwinning wordt vergroot en lokale houtzagerijen worden bevoorrad.

**... wat negatieve neveneffecten op het milieu zou kunnen hebben als er niet adequaat rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden**

#### 53

Er zou duidelijk gemaakt moeten worden wat de voorwaarden zijn voor steun uit maatregel 226 voor de aanleg en het onderhoud van boswegen,

zodat de steun een doeltreffende bijdrage kan leveren tot de ecologische doelstellingen. De EU-verordeningen bevatten geen minimumvoorschriften, zoals toegangsbeperkingen, een maximale dichtheid die de bescherming van ecosystemen niet in gevaar brengt, of een verplichte certificering van projecten door de lokale brandweer, om een adequate bescherming van het milieu te kunnen waarborgen. Volgens de „Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union” (haalbaarheidsstudie naar de middelen ter bestrijding van de bossterfte in de Europese Unie), een technisch verslag opgesteld voor DG ENV (december 2007), kan de aanleg van wegen bijdragen tot bosbescherming of juist een averechts effect hebben. Netwerken van boswegen bieden toegang tot bosbranden en dragen zo bij tot de bestrijding van bosbrand. Boswegen kunnen anderzijds leiden tot een toegenomen versnippering van het bosareaal, waardoor functies van het ecosysteem gedestabiliseerd worden, wat bossen kwetsbaarder maakt, aldus het verslag.

### 54

In Slowakije bepaalde het door de Commissie goedgekeurde POP een optimale dichtheid van 20-25 meter per hectare voor boswegen die onder de in het kader van maatregel 226 gefinancierde concrete acties vielen. Uit de controle is gebleken dat er in werkelijkheid een onevenredig hoge dichtheid aan boswegen werd gesteund, wat een negatieve invloed kan hebben op de ecologische toestand van de bossen in kwestie. Zo vroeg één particuliere begunstigde in 2008 steun aan voor vier projecten die verband hielden met de aanleg van nieuwe boswegen in zijn bosbedrijf<sup>35</sup>. Vóór de infrastructurele investering was de lengte van de boswegen op zijn bedrijf zeer gering. Met behulp van de investering werd ongeveer 40 km aan nieuwe boswegen aangelegd, hetgeen resulteerde in een boswegendichtheid van 36 meter per hectare, wat meer is dan de in het POP aangegeven optimale dichtheid van 20-25 meter per hectare. Een andere begunstigde legde 3 619 meter aan boswegen aan op zijn bosbedrijf van 24,96 hectare, waardoor een boswegendichtheid van 145 meter per hectare werd bereikt, wat zeer hoog is in vergelijking met zowel het Slowaakse gemiddelde (ongeveer 10,6 meter per hectare) als de in het POP aangegeven optimale dichtheid van 20-25 meter per hectare.

### Deel III — De kosteneffectiviteit van de gefinancierde maatregelen werd niet adequaat gewaarborgd

#### De redelijkheid van kosten werd niet altijd aangetoond

### 55

Artikel 24, lid 2, onder d), van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 met betrekking tot controleprocedures bepaalt dat bij de administratieve controles van steunaanvragen de redelijkheid moet worden geverifieerd van de in de aanvraag vermelde kosten, die moeten worden geëvalueerd met behulp van een geschikt evaluatiesysteem zoals referentiekosten, een vergelijking van verschillende offertes of een evaluatiecomité.

### 56

Tekortkomingen in de ingevoerde procedures in Oostenrijk, Slowakije en Italië (Basilicata) beïnvloedden de redelijkheid van de kosten van de gesteunde maatregelen (zie **tekstvak 5**).

<sup>35</sup> Het gehele bos is geclassificeerd als zeer brandgevaarlijk gebied.

## Voorbeelden van ontoereikende onderbouwing van de standaardkosten

### Voorbeeld 1

In Oostenrijk werden de typen interventies en de daaraan verbonden maxima (vastgesteld maximum of forfaitair bedrag per hectare of boom) ieder jaar vastgesteld. Een onderbouwing of kennelijke logica ontbrak echter met betrekking tot de vaststelling van bepaalde maxima die van jaar tot jaar aanzienlijk werden aangepast.

#### Bebossing na natuurrampen

In Kärnten werd het maximum voor de bebossing van loofbos (>75 % loofbomen) in eerste instantie vastgesteld op 1 800 euro per hectare in 2008, terwijl dit vanaf 2009 werd verhoogd tot 2 500 euro per hectare. In 2010 bedroeg de steun voor bebossing 6 000 euro per hectare.

#### Dunning

In Kärnten was ook sprake van een verhoging van het maximum voor dunning van 300 euro per hectare in 2008 tot 400 euro per hectare in 2009 en van 420 euro per hectare tot 560 euro per hectare bij betaling van een forfaitair bedrag in verband met de bescherming van bossen.

In Niederösterreich bedroeg de overheidssteun voor dunning van 2007 tot 2009 350 euro per hectare. In 2010 werd dit verhoogd tot een maximumbedrag van 750 euro per hectare (indien gestaafd door facturen) of 500 euro per hectare bij de betaling van een forfaitair bedrag. Beide bedragen werden per 2011 weer verlaagd naar 350 euro per hectare.

### Voorbeeld 2

De in de regio Basilicata vastgestelde standaardkosten waren aanmerkelijk hoger dan in naburige Italiaanse regio's voor dezelfde of vergelijkbare preventieve maatregelen, zoals hieronder wordt geïllustreerd.

#### Handmatige kapwerkzaamheden

De standaardkosten voor handmatige kapwerkzaamheden voor de aanleg van 1,2 meter brede paden in Basilicata bedroegen 7,81 euro per meter, terwijl de standaardkosten voor een vergelijkbare maatregel - de aanleg van „een 1 meter breed pad op elk terreintype” — in de regio Puglia slechts 3,58 euro per meter bedroegen.

#### Herstel van dienstwegen

Voor het herstel van dienstwegen in Basilicata bedroeg de standaardarbeidsduur 35 minuten per meter en waren de standaardkosten 6,89 euro per meter. Voor een vergelijkbare maatregel in de regio Puglia bedroeg de standaardarbeidsduur 9 minuten (inclusief 3 minuten met een strimmer) en waren de standaardkosten 2,15 euro per meter. Een vergelijkbare maatregel werd in de regio Campania uitgevoerd voor 2,77 euro per meter.

**57**

In de regio Basilicata hadden de maatregelen zuiniger en doelmatiger kunnen worden uitgevoerd door in plaats van mankracht meer machines in te zetten (zoals in andere regio's). Ten gevolge van de uitgebreidere inzet van handarbeid zijn de in de regio Basilicata vastgestelde standaardkosten in meerdere gevallen veel hoger dan die voor dezelfde of vergelijkbare maatregelen in andere regio's (zie **tekstvak 6**).

**58**

In Slowakije gelden voor alle projecten regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten die de doelmatigheid van de inzet van overheidsmiddelen zouden moeten waarborgen. De controleurs merkten op dat een beoordeling van de redelijkheid van de door de begunstigden gedeclareerde investeringskosten ontbrak, hoewel de projecten voor 100 % met overheidsmiddelen waren gefinancierd. Als enige formele controle werd geverifieerd dat de door de aanvrager gedeclareerde uitgaven niet hoger waren dan de in de openbare aanbestedingsprocedure vastgelegde drempel.

**Tekstvak 6****Voorbeeld van een dure activiteit als gevolg van de inzet van handarbeid****Onderhoud van boswegen**

De totale kosten voor het onderhoud van 7 253,82 meter aan boswegen in Basilicata beliepen 337 665,32 euro<sup>36</sup> tegen een standaardbedrag van 46,55 euro per meter.

Het onderhoud van een vergelijkbare bosweg met dezelfde lengte in Toscane waarbij zowel handarbeid als machines werden ingezet, zou slechts 37 828,67 euro kosten, aangezien de standaardkosten in die regio 5,21 euro per meter bedragen.

<sup>36</sup> 46,55 euro per meter.

**59**

In Andalusië waren enkele maatregelen niet verricht die ongeveer 13,5 % van de totale prijs vertegenwoordigden die contractueel was overeengekomen voor de uitvoering van bosbouwwerkzaamheden in het kader van een project met betrekking tot openbare bossen. Anderzijds waren enkele maatregelen door de contractant uitgevoerd tegen een veel hogere prijs dan geraamd in het technische project. Aangezien de voor het project goedgekeurde totale kosten niet waren overschreden, was de begunstigde niet verplicht

te verantwoorden waarom bepaalde maatregelen niet waren uitgevoerd of waarom de kosten van andere maatregelen hoger uitvielen.

**60**

Voor bepaalde herstel- en onderhoudsmaatregelen in Frankrijk hoefden de begunstigden bij hun aanvraag slechts één offerte in te dienen. De verplichting meerdere offertes in te dienen, zou helpen te waarborgen dat de economisch voordeligste offerte wordt gekozen.

### Specifieke situaties waarin een risico op excessieve overheidssteun bestaat

#### 61

Wanneer steun wordt verleend in situaties waarin niet duidelijk is aangetoond dat de begunstigde daaraan behoefte heeft (buitenkanseffect), ondermijnt dit de doelmatigheid van de steun.

#### 62

In Oostenrijk werden reeds afgeronde projecten in het kader van de maatregel gefinancierd. De nationale uitvoeringsregeling trad begin 2008 in werking en als gevolg daarvan werden de eerste gunningsbesluiten pas genomen in april 2008. Potentiële begunstigden was het echter al vanaf januari 2007 toegestaan om steunaanvragen in te dienen en projecten voor eigen risico uit te voeren, en dit werd ook aangemoedigd. In totaal werden in 2007 3 671 steunaanvragen ingediend, waarvan ten minste 444 projecten waren afgerond vóór de datum waarop het gunningsbesluit werd genomen. Wat betreft de vanaf 2008 ingediende aanvragen waren er ten minste 147 projecten uitgevoerd voordat de subsidie werd goedgekeurd, hoewel de uitvoeringsregeling die sinds 2008 van kracht is, bepaalde dat de projectkosten van projecten in het kader van maatregel 226 slechts subsidiabel zijn vanaf de datum waarop het besluit tot steunverlening wordt genomen. Het feit dat de begunstigden in deze gevallen in eerste instantie besloten het project zonder subsidie uit te voeren, doet twijfel rijzen over de behoefte aan overheidssteun in deze gevallen.

#### 63

In Slowakije bevestigden twee gecontroleerde begunstigden die steun ontvingen voor de aanleg van boswegen tijdens het controlebezoek ter plaatse dat zij de maatregelen ook zouden hebben uitgevoerd zonder overheidsfinanciering.

#### 64

In Spanje kwam overwegend voor landbouwactiviteiten gebruikte grond (grasland met bomen of struiken en weilanden) — aangemerkt als „subsidiabele hectaren” met het oog op de activering van toeslagrechten<sup>37</sup> en als zodanig geïdentificeerd in het Spaanse landbouwpercelenidentificatiesysteem — ook in aanmerking voor steun aan de bosbouw in het kader van maatregel 226. Enkele begunstigden ontvingen steun in het kader van maatregel 226 voor het verwijderen van struiken en struikgewas — als preventieve maatregel tegen brand — hoewel zij al verplicht waren hun grond als landbouwgrond in een goede landbouw- en milieueconditie te houden (d.w.z. vrij van struiken en struikgewas).

37 Artikel 34 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16) bepaalt dat steun wordt toegekend na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. In hetzelfde artikel wordt „subsidiabele hectare” gedefinieerd als „om het even welke landbouwgrond van het bedrijf [...] of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt”.

### Deel IV — De toezichtsinstrumenten stellen de Commissie en de lidstaten niet in staat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel adequaat te beoordelen

#### 65

Om de doeltreffendheid van maatregel 226 te kunnen beoordelen, moeten de juiste toezichts- en evaluatie-instrumenten worden gebruikt waarmee noodzakelijke verbeteringen kunnen worden geïdentificeerd om de impact van de EU-steun te maximaliseren.

#### De beschikbare toezichtsinstrumenten

#### 66

Voor de periode 2007-2013 was in samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten een „gemeenschappelijk toezichts- en evaluatiekader” opgesteld. De voortgang, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van POP's in het licht van de doelstellingen ervan worden gemeten met behulp van indicatoren betreffende de uitgangssituatie en de financiële uitvoering, de output, de resultaten en de impact van de programma's<sup>38</sup>.

#### 67

De Commissie publiceerde richtsnoeren waarin de volgende gemeenschappelijke outputindicatoren voor de tenuitvoerlegging van maatregel 226 werden vastgesteld: a) aantal preventieve/op herstel gerichte acties; b) ondersteunde oppervlakten beschadigd bos, en c) totaal investeringsvolume. Naast deze outputindicatoren werd de volgende resultaatindicator vastgesteld voor maatregel 226 in het GTEK: „oppervlakte waarop een succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot een verbetering van de biodiversiteit en de water- en bodemkwaliteit en tot beperking van klimaatverandering”.

#### Onvoldoende indicatoren om het behalen van doelstellingen te meten

#### 68

Hoewel de meeste gefinancierde maatregelen een preventief karakter hebben, was de voor dergelijke maatregelen vastgestelde outputindicator (aantal preventieve maatregelen) ontoereikend. De outputindicator „ondersteunde oppervlakten beschadigd bos” heeft alleen betrekking op bos dat daadwerkelijk door natuurrampen is beschadigd en is daarom alleen relevant voor op herstel gerichte acties.

#### 69

Met betrekking tot de resultaatindicator betreffende de verbetering van de biodiversiteit en de water- en bodemkwaliteit en de beperking van klimaatverandering is uit de controle gebleken dat geen van de bezochte beheersautoriteiten in staat was om de resultaten van iedere maatregel te koppelen aan één bepaald aspect van de indicator; enkele noemden hetzelfde totale gebied als resultaat dat was behaald voor ieder aspect van de indicator.

38 Artikelen 80 en 81 van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

## 70

Aangezien de voor de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020<sup>39</sup> vastgestelde resultaatindicator (aantal landbouwbedrijven dat deelneemt aan regelingen inzake risicobeheer) geen verbetering betekent voor de evaluatie van de doeltreffendheid van de steun, zullen de geïdentificeerde tekortkomingen waarschijnlijk blijven bestaan.

### **Beperkt nut van de tussentijdse evaluaties**

## 71

De plattelandsontwikkelingsprogramma's worden beoordeeld wat betreft de voorbereiding, uitvoering en afronding ervan (evaluaties vooraf, tussendoor en achteraf). Terwijl de evaluatie vooraf erop is gericht de toewijzing van begrotingsmiddelen te optimaliseren en de programmeringskwaliteit te verbeteren, worden bij de evaluatie tussendoor en achteraf de mate van benutting van de middelen, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voor het Elfpo gehanteerde programmering, de sociaaleconomische impact van die programmering en de impact ervan op de prioriteiten van de Unie onderzocht. In verband met maatregel 226 hebben de vier in het GTEK vastgelegde evaluatievragen voor de periode 2007-2013 betrekking op de mate waarin de gesteunde maatregelen hebben bijgedragen tot: a) herstel van bosbouwpotentieel (beschadigde bossen); b) onderhoud van bossen (preventieve maatregelen); c) bevordering van duurzaam beheer van bosbouwgrond, en d) verbetering van het milieu.

## 72

Uit de controle is gebleken dat de tussentijdse evaluatieverslagen verkregen informatie met betrekking tot maatregel 226 ongelijk en incompleet was. De beoordelaars in Basilicata en Aquitanië boden bijvoorbeeld op geen van de vragen een antwoord, in tegenstelling tot Andalusië. Echter, hoewel in het geval van Andalusië alle vragen werden beantwoord, waren de antwoorden niet altijd nuttig voor de beoordeling van de voortgang van de tenuitvoerlegging, omdat voor de antwoorden op zowel de vragen over het onderhoud van bossen als die over het duurzaam beheer van bosbouwgrond dezelfde cijfers (aantal concrete acties en aantal hectaren) werden aangeleverd.

### **De doeltreffendheid van de preventieve maatregelen is niet adequaat gemeten**

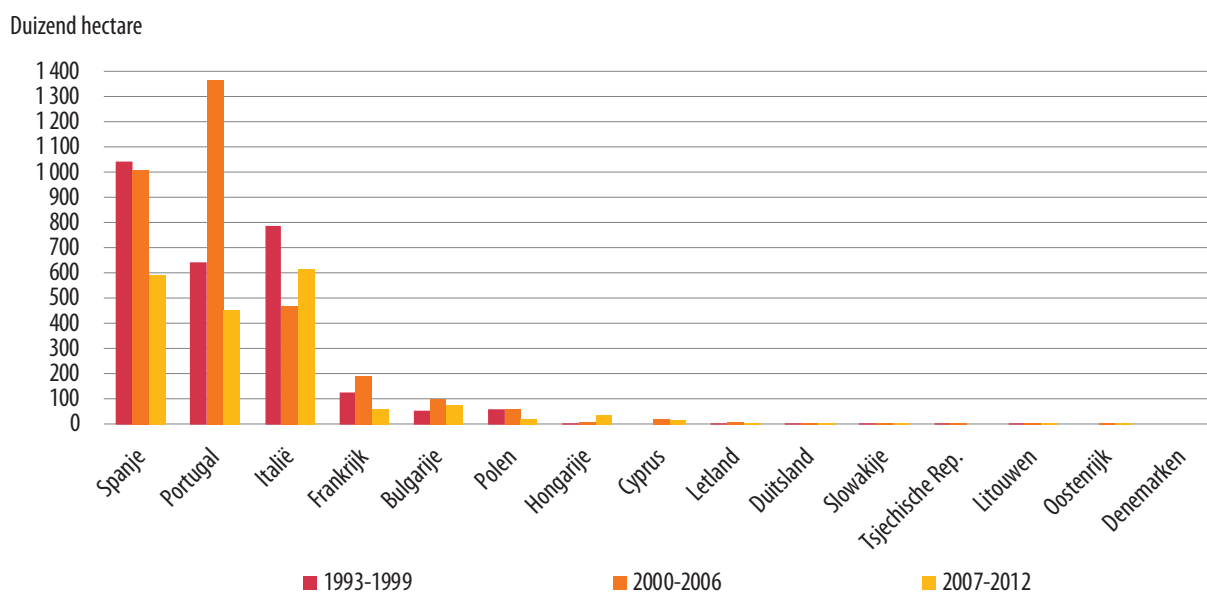
## 73

Schade door brand concentreert zich in een paar lidstaten in het Middellandse Zeegebied. Statistieken op EU-niveau laten zien dat het totale verbrande gebied gedurende de afgelopen jaren licht is afgenomen (zie paragraaf 4). De trend op het niveau van de lidstaten is echter niet dezelfde (zie **figuur 3**).

<sup>39</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 18).

Figuur 3

## Hectaren verbrand bos in landen met maatregel 226-steun



Bron: Effis.

## 74

Het grootste deel van de Elfpo-steun in het kader van maatregel 226 was gericht op het instellen van preventieve maatregelen, vooral ter preventie van bosbrand (zie **bijlage I**). Hoewel 80 % van de EU-middelen wordt gebruikt voor de financiering van preventieve maatregelen, wordt de doeltreffendheid van dergelijke concrete acties niet gemeten. De Commissie beschikt derhalve niet over statistieken ter bevestiging van de doeltreffendheid van door de lidstaten in het kader van maatregel 226 uitgevoerde brandpreventiemaatregelen, en zij heeft geen geografische gegevens opgevraagd over de gebieden waar de gesteunde maatregelen ten uitvoer zijn gelegd.



# Conclusies en aanbevelingen

## 75

In de periode 2007-2013 was de EU-steun in het kader PO-maatregel 226 gericht op het herstel van bosbouwpotentieel in bossen die beschadigd zijn door natuurrampen en brand, en op het treffen van gepaste preventieve maatregelen. Het grootste deel van de steun (80 %) was voor preventieve maatregelen, vooral tegen brand. De Rekenkamer heeft beoordeeld of de steunmaatregelen goed werden beheerd en of de Commissie en de lidstaten kunnen aantonen dat met de steun de beoogde resultaten op een kosteneffectieve wijze zijn behaald. Een steekproef van 68 maatregelen werd gecontroleerd, waarvan 45 ter plaatse bij de eindbegünstigde.

## 76

De Rekenkamer concludeert dat de steun niet voldoende goed beheerd werd en dat de Commissie en de lidstaten niet kunnen aantonen dat de beoogde resultaten op een kosteneffectieve wijze werden behaald.

## 77

In het bijzonder vanwege het feit dat deze steun in de huidige programmeringsperiode 2014-2020<sup>40</sup> beschikbaar is, doet de Rekenkamer de hiernavolgende aanbevelingen.

### De preventieve maatregelen waren onvoldoende doelgericht

## 78

De Rekenkamer constateerde dat, hoewel maatregel 226 gericht is op gemiddeld tot zeer brandgevaarlijke bossen, een gemeenschappelijke EU-definitie of criteria om deze bossen te identificeren, ontbreken. Verschillende aspecten van de selectieprocedures in de lidstaten waren ontoereikend. Zo

ontbeerden ze expliciete selectiecriteria, ontbrak een effectieve evaluatie van voorgestelde maatregelen en werden bepaalde risicogebieden veronachtzaamd. Aan de milieudoelstellingen werd in de selectiefase onvoldoende prioriteit toegekend en ze werden tijdens de uitvoering soms over het hoofd gezien (zie de paragrafen 21-42).

### Aanbeveling 1

De lidstaten moeten:

- de preventieve maatregelen na een grondig en gedocumenteerd evaluatieproces selecteren op basis van expliciete criteria die zijn afgestemd op de behoeften;
- de milieubescherpende impact van de steun verbeteren door prioriteit te verlenen aan maatregelen in bossen die vanuit milieuoogpunt het meest waardevol zijn, zoals Natura 2000-bosgebieden.

De Commissie moet:

- bij de goedkeuring van de POP's van de lidstaten voor de periode 2014-2020 nagaan of de behoeften aan preventieve maatregelen in bosgebieden waar overheidssteun is gepland, toereikend zijn beschreven en gerechtvaardigd;
- gemeenschappelijke basiscriteria bepalen om een onderscheid te kunnen maken tussen weinig, gemiddeld of zeer brandgevaarlijke bosgebieden.

40 Artikel 24 van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

### Er werden maatregelen aangetroffen die niet geschikt waren om de doelstellingen van de maatregel te behalen

#### 79

Ondanks het feit dat vele van de onderzochte gefinancierde maatregelen gezien hun aard (brandstroken, uitdunning, kap enz.) over het algemeen bijdroegen tot de doelstellingen van de steun, trof de Rekenkamer gevallen aan die geen verband hielden met natuurrampen of brand, maar voortkwamen uit andere economische of milieu-doelstellingen. Voor bepaalde soorten uitgevoerde concrete acties konden belangrijke subsidiabiliteitsvoorwaarden niet worden geverifieerd, omdat de bewijsstukken daarvoor ontbraken. De Rekenkamer trof ook gevallen aan waarin het specifieke nut voor brandpreventie van boswegen die werden gebruikt voor economische exploitatie van de bossen, niet werd aangetoond. De hoge dichtheid van de aangelegde wegen zou ook negatieve milieueffecten kunnen hebben (zie de paragrafen 43-54).

### Aanbeveling 2

De lidstaten moeten:

- waarborgen dat alleen maatregelen die gerelateerd zijn aan natuurrampen of brand steun ontvangen
- een controlesysteem opzetten dat ervoor zorgt dat de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening doeltreffend kan worden geverifieerd en waarin alle nodige documenten en informatie worden bijgehouden;
- meer aandacht besteden aan milieuoverwegingen met betrekking tot de ondersteunde maatregelen, in het bijzonder door de nodige waarborgen vast te stellen

ter voorkoming van averechtse milieueffecten.

De Commissie moet:

- nagaan of de lidstaten een dergelijk systeem hebben opgezet;
- de vereisten verduidelijken voor de maatregelen die in het kader van maatregel 226 ondersteund mogen worden, om te waarborgen dat deze een aanzienlijke bijdrage leveren tot de preventie van brand en natuurrampen, vooral wanneer ze deel uitmaken van een winstgevende economische activiteit en als zodanig ook zouden kunnen worden gefinancierd op grond van as 1.

### De kosteneffectiviteit van de gefinancierde maatregelen werd niet adequaat gewaarborgd

#### 80

Wat betreft de kosten van de ondersteunde maatregelen heeft de Rekenkamer gevallen geconstateerd waarin het plafond voor overheidssteun regelmatig was aangepast zonder rechtvaardiging, waarin de standaardkosten voor vergelijkbare maatregelen in de ene regio aanzienlijk hoger waren dan in de andere en waarin de voorkeur werd gegeven aan handarbeid boven het werken met machines, wat resulteerde in hogere kosten. Ook waren er situaties waarin het risico op excessieve overheidssteun bestaat, namelijk situaties waarin reeds afgeronde projecten werden geselecteerd, begunstigden in staat waren zelf de concrete acties te financieren en steun naar landbouwgrond ging (zie de paragrafen 55-64).

## Conclusies en aanbevelingen

### Aanbeveling 3

De lidstaten moeten:

- waarborgen dat de voor de maatregelen vastgestelde standaardkosten redelijk zijn;
- het steunplafond — en iedere wijziging daarvan — rechtvaardigen aan de hand van de kosten die normaal gesproken door de begunstigden worden gemaakt;
- van de begunstigden verlangen dat zij hun behoefte aan steun in het kader van maatregel 226 duidelijk aantonen.

**De toezichtsinstrumenten stellen de Commissie en de lidstaten niet in staat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel adequaat te beoordelen**

### 81

Met name waren de in het GTEK vastgestelde prestatie-indicatoren ontoereikend en was het nut van

de evaluaties beperkt. Het was niet mogelijk conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de preventieve maatregelen, omdat deze niet was gemeten (zie de paragrafen 65-74). Het is waarschijnlijk dat de geïdentificeerde tekortkomingen in de periode 2014-2020 zullen blijven bestaan, aangezien de voorgestelde nieuwe toezichtsinstrumenten het toezichtkader voor deze specifieke steun niet hebben verbeterd.

### Aanbeveling 4

De lidstaten moeten:

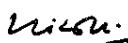
- de effecten van de uitgevoerde maatregelen rapporteren wat betreft de vermindering van het aantal branden of natuurrampen en de afname van het beschadigde gebied.

De Commissie moet:

- haar toezicht op de maatregel verbeteren om ervoor te zorgen dat de lidstaten deze uitvoeren in overeenstemming met de gestelde specifieke doelstellingen.

Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van mevrouw Rasa BUDBERGYTĖ, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 17 december 2014.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
President

## Toewijzingen van financiële middelen voor maatregel 226

(duizend euro)

Lidstaten	Overheidsuitgaven gepland voor de periode 2007-2013 (eerste POP's)		Financiële uitvoering van overheidsuitgaven per 31.12.2012		Aantal gesteunde maatregelen		Financiële uitvoering Elfpo (voor NIEUWE aanvragen in de programmeringsperiode 2007-2013)		
	Elfpo-bijdrage M226	Totale overheidsuitgaven M226	Elfpo-betalingen	Totale overheidsbetalingen	Preventie	Herstel	Preventie - betalingen	Herstel - betalingen	Totale Elfpo-betalingen
<b>Bulgarije</b>	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
<b>Tsjechische Republiek</b>	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
<b>Denemarken</b>	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
<b>Duitsland</b>	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
<b>Griekenland</b>	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
<b>Spanje</b>	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
<b>Frankrijk</b>	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
<b>Italië</b>	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
<b>Cyprus</b>	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
<b>Letland</b>	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
<b>Litouwen</b>	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
<b>Hongarije</b>	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
<b>Oostenrijk</b>	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
<b>Polen</b>	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
<b>Portugal</b>	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
<b>Slowakije</b>	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
<b>TOTAAL</b>	<b>1 552 977</b>	<b>2 473 463</b>	<b>860 958</b>	<b>1 388 480</b>	<b>34 938</b>	<b>16 558</b>	<b>555 129</b>	<b>140 113</b>	<b>695 242</b>

## Lijst van onderzochte concrete acties

Lidstaat	Nummer van de concrete actie	Soort concrete actie	Soort maatregel	Totale overheidsuitgaven (in euro)	Totale Elfpo-bijdrage (in euro)	Controle ter plaatse
ES	1	Preventie	Brandstroken, brandplan	4 464,30	3 348,23	Ja
ES	2	Preventie	Dunning, onderhoud van paden	641 768,30	482 437,85	Ja
ES	3	Herstel	Kap, herbebossing	13 013,61	9 782,18	Ja
ES	4	Herstel	Kap, dunning	499 443,40	374 582,55	Ja
ES	5	Herstel	Dunning, onderhoud van paden	951 688,65	713 766,49	Ja
ES	6	Preventie	Preventieve maatregelen	51 488,59	38 871,67	Neen
ES	7	Preventie en herstel	Dunning, kap, onderhoud van bospaden, verdichting	2 262 163,20	1 741 226,39	Neen
ES	8	Preventie en herstel	Dunning, kap, herbebossing, aanleg en onderhoud van paden	1 038 834,14	784 763,11	Neen
ES	9	Preventie	Dunning, kap	1 750 955,95	1 313 216,96	Neen
ES	10	Herstel	Dunning, kap	60 236,19	45 177,14	Neen
ES	11	Herstel	Kap	209 115,15	165 631,35	Neen
ES	12	Preventie	Aanleg en onderhoud van brandstroken	278,78	225,00	Neen
ES	13	Preventie	Brandstroken, brandplan	34 323,01	33 750,00	Neen
ES	14	Herstel	Onderhoud van boswegen en paden	297 550,92	276 095,98	Neen
ES	15	Preventie en herstel	Dunning, kap en herbebossing	1 712 450,99	1 314 688,73	Neen
FR	1	Risicopreventie	Opruimen, herstel	5 368,00	9 760,00	Neen
FR	2	Risicopreventie	Toegang	44 791,12	81 438,40	Neen
FR	3	Risicopreventie	Infrastructuur	140 768,62	255 942,96	Ja
FR	4	Schadeherstel	Opruimen, herstel	113 979,04	207 234,62	Ja
FR	5	Schadeherstel	Opruimen, herstel	178 750,88	325 001,60	Ja
FR	6	Schadeherstel	Herstel	4 121,85	7 494,28	Ja
FR	7	Schadeherstel	Opruimen, herstel	11 035,20	20 064,00	Ja
FR	8	Schadeherstel	Opruimen, herstel	14 331,68	26 057,60	Ja
FR	9	Schadeherstel	Opruimen	63 490,90	115 438,00	Neen
FR	10	Schadeherstel	Opruimen, herstel	34 342,00	62 440,00	Neen
FR	11	Schadeherstel	Opruimen, herstel	18 182,15	33 058,46	Neen

Lidstaat	Nummer van de concrete actie	Soort concrete actie	Soort maatregel	Totale overheidsuitgaven (in euro)	Totale Elfpo-bijdrage (in euro)	Controle ter plaatse
IT	1	Preventie	Brandstroken, paden, kap	1 192 999,59	685 974,76	Ja
IT	2	Preventie	Brandstroken, paden	1 034 691,15	594 947,41	Ja
IT	3	Preventie	Brandstroken, paden	1 042 459,99	599 414,50	Ja
IT	4	Preventie	Brandstroken, paden, kap	816 808,12	469 664,67	Ja
IT	5	Preventie	Brandstroken, paden	407 399,34	234 254,62	Ja
IT	6	Preventie	Brandstroken, paden	394 524,99	226 851,87	Ja
IT	7	Preventie	Brandstroken, paden	405 571,49	233 203,61	Ja
IT	8	Preventie	Brandstroken, paden, kap	1 244 483,70	715 578,13	Ja
IT	9	Preventie	Brandstroken, paden	625 927,12	359 908,09	Ja
IT	10	Preventie	Brandstroken, paden, kap	616 179,62	354 303,28	Ja
IT	11	Preventie	Brandstroken, paden, kap	1 378 702,24	792 753,79	Ja
IT	12	Preventie	Brandstroken, paden	706 745,31	406 378,55	Ja
IT	13	Preventie	Brandstroken, paden	1 002 850,95	576 639,30	Ja
IT	14	Preventie	Brandstroken, paden	900 440,30	517 753,17	Ja
IT	15	Preventie	Brandstroken, paden, kap	998 533,36	574 156,68	Ja
IT	16	Preventie	Brandstroken, paden, kap	499 266,68	287 078,34	Ja
IT	17	Preventie	Brandstroken, paden	608 695,65	350 000,00	Ja
IT	18	Preventie	Brandstroken, paden, kap	583 960,24	335 777,14	Ja
AT	1	Herstel	Kaalkap in het bos na een ramp	33 800,00	16 413,00	Ja
AT	2	Preventie	Dunningen	5 840,00	3 041,00	Ja
AT	3	Herstel	Aanplanten	9 001,00	4 371,00	Ja
AT	4	Natura 2000	Ecologisch waardevolle bomen	5 080,00	2 646,00	Ja
AT	5	Preventie	Horizontale kap, uitsleep met behulp van kabels	29 029,00	15 118,00	Ja
AT	6	Herstel	Uitsleep met behulp van kabels	17 058,00	8 283,00	Ja
AT	7	Herstel	Uitsleep met behulp van kabels	18 500,00	9 008,00	Ja
AT	8	Herstel	Uitsleep met behulp van kabels	115 883,00	56 273,00	Ja
AT	9	Preventie	Uitsleep met behulp van kabels, voorbereiding, aanplant, dunning	123 698,00	61 994,00	Ja
AT	10	Preventie	Uitsleep met behulp van kabels, voorbereiding, aanplant, dunning	98 538,00	48 250,00	Ja
AT	11	Preventie	Controle op schorskever	684 810,00	333 434,00	Neen
AT	12	Preventie	Bosweg	142 415,00	69 342,00	Neen
AT	13	Preventie	Herstel van beschermd bos, preventie van lawines, uitsleep met behulp van kabels, aanplant enz.	128 062,00	62 250,00	Ja

## Bijlage II

Lidstaat	Nummer van de concrete actie	Soort concrete actie	Soort maatregel	Totale overheidsuitgaven (in euro)	Totale Elfpo-bijdrage (in euro)	Controle ter plaatse
SK	1	Preventie	Infrastructuur, bosweg, waterreservoir, toezicht	503 619,00	402 895,00	Ja
SK	2	Preventie	Infrastructuur, bosweg	404 885,00	222 687,00	Ja
SK	3	Preventie	Infrastructuur, bosweg, waterreservoir	903 141,00	722 513,00	Ja
SK	4	Herstel	Toevoegen van kalk en bemesting vanuit de lucht	633 904,00	507 123,00	Ja
SK	5	Herstel	Herbebossing	204 132,00	163 305,00	Ja
SK	6	Preventie	Infrastructuur, bosweg	778 136,00	622 509,00	Neen
SK	7	Preventie	Infrastructuur, bosweg	79 689,00	63 751,00	Neen
SK	8	Preventie	Opruimen en onderhoud van de brandweerstrook	371 433,00	297 146,00	Neen
SK	9	Preventie	Infrastructuur, boswegen; andere curatieve maatregelen	504 977,00	403 982,00	Neen
SK	10	Herstel	Herbebossing, bosweg	1 495 292,00	1 196 234,00	Neen
SK	11	Herstel	Herbebossing	153 271,00	122 617,00	Neen

## Samenvatting

### IV

De Commissie is van mening dat maatregelen ter preventie van bosrampen hebben bijgedragen tot de doelstellingen van de plattelandsontwikkelingsprogramma's. Er zijn concrete resultaten geboekt en er hebben zich minder bosbranden voorgedaan. Bovendien zijn er uit de ervaring in de periode 2014-2020 lessen getrokken en toegepast, met name wat de reikwijdte van de maatregel en een betere begeleiding betreft.

### V

Krachtens de verordening inzake plattelandsontwikkeling<sup>1</sup> dienen preventieve maatregelen tegen brand betrekking te hebben op bossen die de lidstaten volgens hun plannen voor de bescherming van bossen als zeer of middelmatig brandgevaarlijk hebben aangemerkt. Deze plannen ter bescherming van bossen en de nationale en subnationale programma's voor bosbescherming of gelijkwaardige instrumenten van de lidstaten hebben een goede basis gelegd voor de selectie en prioritering van de brandgevaarlijke bossen.

De Commissie heeft de situatie van de bosbouwsector, inclusief de preventie- en monitoringsaspecten met betrekking tot bosrampen, geanalyseerd in het werkdocument van de Commissiediensten van 2005, dat als bijlage werd gevoegd bij de Mededeling betreffende de toepassing van de bosbouwstrategie van de EU<sup>2</sup>. Krachtens de verordening inzake plattelandsontwikkeling moeten bosbouwmaatregelen bijdragen tot de uitvoering van de bosbouwstrategie van de Gemeenschap. Bedoelde bosbouwstrategie heeft betrekking op de economische, milieutechnische en sociale aspecten van duurzaam bosbeheer.

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

<sup>2</sup> Werkdocument van de Commissiediensten — Bijlage bij de mededeling van de Commissie: „Verslag over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de EU” {COM(2005) 84 final} /\* SEC/2005/0333 \*/ [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf)

Wat de nieuwe programmeringsperiode betreft, heeft de Commissie de situatie van de bosbouwsector geanalyseerd in haar werkdocument van de Commissiediensten van 2013, dat als bijlage is gevoegd bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector.”<sup>3</sup>

### VI

Als onderdeel van de praktijk van duurzaam bosbeheer kunnen boswegen (of andere investeringen) die in de eerste plaats zijn bedoeld voor bosbrandpreventiedoeleinden ook worden gebruikt voor preventieve acties tegen andere risico's en tevens voor herstel- en remediëringswerkzaamheden, recreatie of andere economische doeleinden. De totstandbrenging van een goed netwerk van boswegen draagt niet alleen bij tot een betere bescherming van bossen tegen brand, maar ook tot een duurzame economische waardering van de bosrijdommen in talrijke regio's. Vaak zijn dergelijke acties noodzakelijk om te voorkomen dat bosrijke gebieden elk sociaaleconomisch belang verliezen, wat kan leiden tot volledige verwaarlozing ervan en uiteindelijk tot een verhoogd brandrisico.

Wat de nieuwe programmeringsperiode betreft, heeft de Commissie fiches met richtsnoeren opgesteld om ervoor te zorgen dat de lidstaten/regio's de maatregel op correcte wijze gebruiken. Voorts moeten de lidstaten/regio's die hun boswegennet willen uitbreiden, hun behoeften en redenen beter toelichten.

<sup>3</sup> COM(2013) 659 final: [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm)



## VII

In het kader van het gedeeld beheer neemt de Commissie de nationale of regionale plattelandsontwikkelingsplannen (POP's) over, terwijl het aan de lidstaten en hun beheersautoriteiten is deze plannen uit te voeren en de kosteneffectiviteit en doeltreffendheid van de verstrekte steun te waarborgen.

Wat het gebruik van handarbeid in plaats van machines betreft, heeft de desbetreffende keuze vaak met de specifieke kenmerken van het terrein te maken (orografie, milieuaspecten enz.) en moet die keuze worden bekeken in een bredere plattelandsontwikkelingscontext.

## VIII

Er moet een juist evenwicht worden nagestreefd tussen de monitoring- en evaluatiekosten en de potentiële baten. Met name bij preventieve maatregelen is het moeilijk en dus duur om de causaliteitsketen vast te stellen. Bovendien kan de doeltreffendheid van, in het bijzonder, acties op bosbouwgebied slechts worden afgemeten na verscheidene jaren of zelfs decennia.

Wat het tijdvak 2014-2020 betreft, zijn er verbeteringen geïntroduceerd. In het GMES (gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem) zal er bijvoorbeeld worden gekeken naar een nieuwe 'ondersteunde oppervlakte'-indicator voor preventieve acties. Teneinde waardevolle evaluatieresultaten te verkrijgen is een uitgebreid jaarlijks uitvoeringsverslag gepland voor 2019. In het kader van dit verslag zal een evaluatie van het plattelandsontwikkelingsplan worden uitgevoerd en zullen de eerste resultaten in verband met de doeltreffendheid van dit POP bekend worden gemaakt.

## IX Eerste streepje b)

De Commissie beschouwt de Natura 2000-bosgebieden als gebieden van groot ecologisch belang die verschillende belangrijke ecosysteemdiensten leveren. Bovendien zijn verscheidene Natura 2000-bepalingen ook van toepassing op alle bossen in de EU, zowel binnen als buiten Natura 2000-locaties, en in dat opzicht zijn ook de bossen buiten Natura 2000 van groot ecologisch belang.

## IX Eerste streepje c)

De Commissie merkt op dat de nieuwe verordening inzake plattelandsontwikkeling een herziene maatregel bevat inzake de bescherming en het herstel van bossen. De nieuwe maatregel maakt steun mogelijk voor acties met betrekking tot de preventie en het herstel van schade aan bossen ten gevolge van bosbranden en natuurrampen en maakt ook steun mogelijk voor preventieve acties tegen plagen en ziekten op voorwaarde dat het risico van een dergelijke catastrofale gebeurtenis wetenschappelijk wordt onderbouwd en wordt erkend door publieke wetenschappelijke organisaties.

## IX Eerste streepje e)

Er is al een aantal milieubeveiligingsmaatregelen beschikbaar met betrekking tot de ondersteunde acties. In het kader van Natura 2000 bijvoorbeeld waarborgt het beschermingsstelsel overeenkomstig artikel 6, lid 2 en lid 3, van de habitatrichtlijn<sup>4</sup> dat elke significante aantasting van dergelijke gebieden wordt voorkomen. In andere gebieden zullen milieueffectbeoordelingen eveneens bijdragen tot het voorkomen van negatieve effecten voor het milieu. Ten slotte kan als een voorafgaande voorwaarde voor medefinanciering door de EU een certificaat van goede milieupraktijken of duurzaam bosbeheer worden geëist van de bevoegde nationale autoriteiten.

In de nieuwe programmeringsperiode zullen de milieuprestaties van de begunstigden een prioriteit zijn bij de tenuitvoerlegging van de verschillende maatregelen.

## IX Eerste streepje f)

De Commissie is van mening dat, wanneer in de programma's standaardkosten worden gehanteerd, de lidstaten/regio's erop moeten toezien dat de desbetreffende berekeningen adequaat en nauwkeurig zijn en van tevoren zijn uitgevoerd op een billijke, evenwichtige en verifieerbare wijze. Er moet een onafhankelijke instantie worden aangewezen om de berekening voor alle standaardkosten uit te voeren of de adequaatheid van gemaakte berekeningen te verifiëren.

4 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad.

## IX Eerste streepje g)

Er wordt gewerkt aan een leidraad betreffende toezichtsmaatregelen en sancties in het kader van plattelandsontwikkeling, die momenteel wordt besproken met de lidstaten. Bijlage I van het desbetreffende document bevat een checklist voor de lidstaten voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten.

## IX Tweede streepje a)

De Commissie werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling.

De vereiste van een passende omschrijving van de preventieve acties is opgenomen in de afdeling 'behoefteanalyse' in de strategie voor de POP's voor de periode 2014-2020 en in sommige gevallen ook op het niveau van de partnerschapsovereenkomsten.

De Commissie analyseert de ingediende POP's, controleert tijdens de programmagoedkeuringsperiode de interventielogica en de behoefte aan preventieve acties en eist dat die preventieve acties gebaseerd zijn op het beschermingsplan voor het desbetreffende gebied.

## IX Tweede streepje b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Samen met de nationale autoriteiten onderzoekt de Commissie de mogelijkheid een passend niveau van actie vast te stellen in het kader van gemeenschappelijke basiscriteria om bossen als weinig, gemiddeld of zeer brandgevaarlijk te kunnen indelen.

## IX Tweede streepje c)

De Commissie werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling.

De Commissie voert momenteel in de lidstaten conformiteitsaudits uit om te verifiëren of de gedane uitgaven in overeenstemming zijn met de regels. Als bij die audits tekorten aan het licht komen, zullen financiële correcties worden toegepast.

De te controleren maatregelen en betalingsagentenschappen worden geselecteerd op basis van een risicoanalyse. Bij de kwantificatie van de blootstelling aan risico's speelt het financieel belang een zeer grote rol. Dit houdt in dat een controlegebied waarvoor grote uitgaven gelden hoger op de lijst komt te staan en met grotere waarschijnlijkheid wordt gecontroleerd. Maatregel 226 heeft een audit ondergaan in 2014 en zal in 2015 opnieuw worden gecontroleerd.

## IX Tweede streepje d)

De Commissie werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling via het wettelijk raamwerk voor POP's en via aanvullende richtsnoeren.

De nieuwe maatregel dekt een groter aantal risico's en schadegevallen. Voor de periode 2014-2020 omvat de relevante steekkaart, die dienstdoet als richtsnoer, gedetailleerde eisen en verduidelijkingen en kan zij als zodanig een hulpmiddel zijn voor de lidstaten om de maatregel goed te ontwerpen.

De aandacht van de lidstaten/regio's werd erop gevestigd dat, in het geval van onzekerheid betreffende het doel van de acties, er andere maatregelen bestaan die speciaal zijn toegericht op het verhogen van de economische waarde van bossen.

## IX Tweede streepje e)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Er zijn reeds bepaalde aanpassingen ingevoerd. De „ondersteunde oppervlakte“-indicator voor preventieve actie zal bijvoorbeeld worden verzameld in het GMES voor 2014-2020.

Teneinde reeds vroegtijdig waardevolle evaluatieresultaten te verkrijgen, zal in 2019 een uitgebreid jaarlijks uitvoeringsverslag worden ingevoerd. Dit uitgebreid jaarlijks uitvoeringsverslag zal een beoordeling van de programmaresultaten bevatten, alsook, indien mogelijk, een beoordeling van de effecten.

## Inleiding

### 01

De Commissie is van mening dat aangezien bossen multifunctioneel zijn en een economische, maatschappelijke en ecologische rol vervullen door de levering van cruciale ecosysteemdiensten, hun functies niet volledig kunnen worden gescheiden. Bosbouwmaatregelen die voornamelijk economische doeleinden hebben, kunnen daarom ook maatschappelijke en milieudoeleinden dienen. Maatregelen die in de eerste plaats als beschermingsmaatregelen zijn bedoeld, kunnen ook maatschappelijke, economische en andere milieubaten opleveren. Deze specifieke aard van bosbouwprocessen moet voor ogen worden gehouden bij het ontwerp van bosbouwmaatregelen, bij het beheer daarvan en bij het toezicht daarop.

### 04

De vermindering van de verbrande oppervlakte kan een gevolg zijn van de goede uitvoering van de door de maatregel ondersteunde bosbrandpreventiesystemen.

Uit de cijfers blijkt wellicht dat de verbrande oppervlakte zich momenteel op een vrij stabiel niveau bevindt, wat niet inhoudt dat er geen toegenomen risico van bosbranden en andere rampen bestaat.

### 05

Bosbranden hebben ook een belangrijke sociaal-economische impact doordat zij de bestaansmiddelen van mensen die leven van de bosbouw in het gedrang brengen, de markt van houtproducten verstoren en eventueel slachtoffers veroorzaken.

## Opmerkingen

### 21 Eerste bolletje

De Commissie is van mening dat de aan de gang zijnde werkzaamheden van de deskundigengroep bosbranden van de Europese Commissie en het permanent comité voor de bosbouw, dat optreedt als raadplegings- en informatieplatform met de lidstaten, voor de Commissie voldoende informatie opleveren over bosbranden en andere natuurrampen, inclusief plagen en ziekten. De ingediende plattelandsontwikkelingsplannen (POP's) omvatten een hoofdstuk met een beschrijving van de toestand van bossen en milieu, en deze informatie ondersteunt de beoordeling van de programmavoorstellen.

Daarnaast zal de uitbouw van de module 'Bossen en natuurlijke verstoringen' van het Europees informatiesysteem voor bossen (FISE), zoals aangekondigd in de recente Mededeling betreffende de bosbouwstrategie van de EU, het zicht op bosgerelateerde natuurrampen versterken.

### 21 Tweede bolletje

De POP's omvatten de SWOT-analyse die de lidstaten en de regio's helpt strategische keuzes te maken op het gebied van prioriteiten, doelstellingen en maatregelen die in het programma moeten worden opgenomen en die ook de baseline moeten vormen voor de monitoring en evaluatie van het programma.

### Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 22-24

Er zijn aanzienlijke biogeografische en klimaatgerelateerde verschillen in de lidstaten, van de Poolcirkel tot de Indische Oceaan (het Franse eiland Réunion). De indeling van de brandgevaarlijkheid van bossen moet derhalve de specifieke kenmerken van de desbetreffende regio weerspiegelen.

Krachtens Verordening (EEG) nr. 2158/92 moet deze indeling door de lidstaten worden voorgesteld en door de Commissie worden goedgekeurd.

In het kader van het huidig Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) moeten de lidstaten bij de Commissie geen voorstel indienen voor de aanwijzing van gebieden overeenkomstig hun verschillende brandgevaarlijkheid. Het is aan de lidstaten om die indeling te maken. Alle nieuwe lidstaten zijn vertegenwoordigd in de deskundigengroep bosbranden en werken samen bij de uitvoering van de activiteiten van het Europees Bosbrandinformatiesysteem (EFFIS). Er is dus informatie over bosbranden beschikbaar. Deze bepalingen vormen de uitdrukking van het gemeenschappelijk voornemen van de Commissie en de lidstaten om de bosbrandpreventiemaatregelen zo doelgericht en samenhangend mogelijk te houden, rekening houdend met de aanzienlijke verschillen qua biogeografische omstandigheden in de lidstaten.

Eén van de doelstellingen van de oprichting van het Europees Bosbrandinformatiesysteem is geharmoniseerde informatie te verkrijgen over bosbranden in geheel Europa. Deze informatie is essentieel bij activiteiten van wederzijdse samenwerking op het gebied van bosbrandpreventie en -bestrijding.

### 25

Bij de analyse van de POP's zijn de Commissiediensten zich bewust van het algemene bosbrandrisico van een lidstaat of regio.

In de context van de activiteiten van het EFFIS heeft de Commissie een methodologie voorgesteld voor de beoordeling van het bosbrandrisico. Er is echter aanvullend werk nodig, in samenwerking met de lidstaten, om een geharmoniseerde kaart betreffende het bosbrandrisico in Europa te kunnen opstellen.

### 26

In haar brief met opmerkingen, verstuurd tijdens de onderhandelingen over het plattelandsontwikkelingsplan 2014-2020, heeft de Commissie de Slowaakse autoriteiten verzocht de methodologie voor de indeling van bosgebieden naar brandgevaar aanzienlijk aan te passen. Samen met de Slowaakse autoriteiten zal de Commissie de vaststelling van de behoeften voor de periode 2014-2020 aan een nauwkeurig onderzoek onderwerpen, rekening houdend met de langetermijngegevens betreffende het voorkomen van branden en de evenredigheid van de financiering met de preventie.

### 27

De Commissie is van mening dat zij over ruime informatie beschikt over de historische ontwikkeling en de verwachte ontwikkeling van natuurrampen en andere catastrofes, de potentiële ontwikkeling van plagen en ziekten in de context van het Europees Informatiesysteem voor bossen (FISE) en door studies (bv. over de aanpassing van bossen aan de klimaatverandering<sup>5</sup> of andere studies over natuurrampen<sup>6</sup>). Die informatie is evenwel nog niet geharmoniseerd over de lidstaten. De Commissie gaat ook in op de verzoeken van lidstaten voor activering van het Europees Solidariteitsfonds na grote natuurrampen en op hun verzoeken voor wijziging van de plattelandsontwikkelingsplannen. Bovendien informeren de lidstaten het permanent comité voor de bosbouw op gezette tijden over belangrijke extreme gebeurtenissen.

### 28

De Commissie werkt momenteel aan de uitbouw van het Europees Informatiesysteem voor bossen (FISE). Een prototype komt beschikbaar en wordt in december 2014 gepresenteerd aan het permanent comité voor de bosbouw.

### 29

De Commissie is van mening dat zij over voldoende informatie beschikt over de verschillende types natuurrampen die bossen beschadigen en tevens over de behoeften aan rampenpreventie voor haar analyse van de POP's, meer bepaald door haar directe contacten met de lidstaten en regio's, de regelmatige vergaderingen van de voor bossen bevoegde EU-directeuren en de lopende werkzaamheden van het permanent comité voor de bosbouw en het FISE.

### 30

Gezien het feit dat er geen gemeenschappelijke definitie is van „de meest waardevolle bosgebieden” kan de Commissie de totstandbrenging ondersteunen van een soort 'prioritair actiekader' voor medefinanciering door de EU, vergelijkbaar met wat reeds bestaat in alle lidstaten voor de financiering van het Natura 2000-netwerk uit middelen van de diverse EU-fondsen. De prioriteiten van de lidstaten, als geformuleerd in dat kader, zouden dan hun weerslag vinden in de selectie.

## Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 31-33

Eén van de door de beheersautoriteit vastgelegde criteria voor de selectie van projecten is de samenhang met het regionaal plan voor bosbouw en met andere planningsinstrumenten voor bossen. Dit waarborgt een zekere kwaliteit van de geselecteerde projecten en zorgt ervoor dat voorrang wordt verleend aan acties in gebieden met een hoger bosbrandrisico.

Bovendien hebben de lidstaten, wat met EU-middelen sinds 1992 ondersteunde bosbrandpreventieprogramma's betreft, veel deskundigheid opgedaan inzake de prioritering van projecten.

Op regionaal en lidstaatniveau bevatten de bosbeschermingsplannen informatie over hoe bosbranden en andere natuurrampen moeten worden behandeld. Bij de administraties van provincies (NUTS-3-niveau) is er ook informatie beschikbaar over de locatie, de omvang en de oorzaak van bosbranden. Voor de nieuwe programmeringsperiode heeft de Commissie geëist dat in de plattelandsontwikkelingsprogramma's aan de preventie- en beschermingsbehoeften wordt voldaan in het kader van het bosbeschermingsplan.

## 34

Oostenrijk heeft een systeem voor de selectie van projecten ingesteld dat op 19 juni 2014 is goedgekeurd door het monitoringcomité. Het systeem bestaat uit een aanpak in drie stappen, voortbouwend op de voorwaarden om in aanmerking te komen als omschreven in de maatregelen, aanvullende nationale wettelijke bepalingen en, in voorkomend geval, meer gedetailleerde criteria. Dit nieuwe systeem moet voor de programmeringsperiode 2014-2020 een hoog niveau van kwaliteit van de geselecteerde projecten waarborgen.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro\\_forests/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm)

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

## 35

Vanaf 2012 hebben de lidstaten prioritaire actie-kaders (PAK's) opgesteld voor de financiering van hun Natura 2000-netwerken. In de nieuwe financieringsperiode vormen deze PAK's een uiterst nuttig instrument voor de prioritering van acties in de Natura 2000-gebieden. De Commissie zal erop toezien dat de acties die voor de Natura 2000-gebieden zijn voorgesteld overeenkomstig de PAK's van de respectieve lidstaten, maar ook de acties voor andere gebieden van ecologisch belang, zoals bijvoorbeeld nationale parken, een passende prioriteit zullen krijgen.

De Commissie gaat ervan uit dat bossen multifunctioneel zijn en dat de milieuwaarden in hun ware context moeten worden gezien. De in het kader van de programma's ontwikkelde selectiecriteria moeten derhalve ook betrekking hebben op de andere aspecten van duurzaam bosbeheer.

Voorts zijn verschillende Natura 2000-bepalingen van toepassing op alle bossen in de gehele EU, zowel binnen als buiten de Natura 2000-locaties.

## Tekstvak 1

De Slowaakse autoriteiten hebben voorgesteld milieucriteria op te nemen bij de selectiecriteria van sub-maatregelen 8.3 en 8.4 (preventie en herstel van schade in bossen) van POP 2014-2020.

De specifieke maatregelen in Frankrijk moeten worden gekozen naar gelang van de lokale omstandigheden. In het geval van droge zandgrond met een zeer beperkt gehalte aan organisch materiaal in de toplaag kan het gebruik van bulldozers verantwoord zijn en een snelle oplossing bieden voor het herstel van een beschadigd gebied. In bepaalde gebieden is, gezien de daarin geldende specifieke biogeografische omstandigheden, een passende snelle reactie noodzakelijk om het uitbreken van plagen en ziekten (met eventuele negatieve effecten op niet beschadigde of beschermde bossen) te voorkomen. Het verkleinen van het risico van bosbranden en het voorkomen van woestijnvorming moet dan een hoge prioriteit krijgen.

### 37

Voor brandpreventie bedoelde boswegen kunnen ook voor andere doeleinden worden gebruikt. Zij spelen een belangrijke rol bij de preventie en het herstel van de negatieve gevolgen van natuurrampen. Bovendien zou de aanleg van twee typen boswegen, een eerste met het oog op brandpreventie, een tweede voor andere doeleinden, inefficiënte en kostelijke investeringen vergen.

In Slowakije werden boswegen die in het kader van de plattelandsontwikkelingsprogramma's en met het oog op bosbrandpreventie waren aangelegd, op doeltreffende wijze gebruikt voor snelle herstelmaatregelen na de recente stormen en windhozen. De verbeterde toegankelijkheden hielpen om het risico van verdere rampen (het uitbreken van branden of plagen) te minimaliseren en dankzij de verbeterde toegang werd de bodem minder verstoord en werd het organisch materiaal in de bodem gespaard, wat een positief effect had op de flora en bodemfauna van de desbetreffende gebieden.

Er zijn geen doeltreffende mechanismen om bossen te beschermen tegen rampen veroorzaakt door stormen of sneeuwval. De maatregelen zijn daarom vooral gericht op de preventie van bosbranden. Er bestaat geen rechtstreeks verband tussen de preventiemaatregelen en de opgelopen abiotische schade, maar de maatregelen zijn bedoeld om die schade te voorkomen. Het aandeel van de overheidssteun in acties ter preventie van bosbranden kan derhalve nooit rechtstreeks worden gekoppeld aan de door brand veroorzaakte schade.

Zie ook het antwoord op paragraaf 50.

### 38

De beoordelingen van de risico's voor bossen worden gefinancierd door de EU en door nationale fondsen. Oostenrijk wijst bepaalde bedragen (quota) uit EU-middelen toe aan de verschillende regio's. De rest wordt gefinancierd met nationale middelen.

### Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 39-41

De begroting van maatregel 226 is beschikbaar voor alle typen bossen, particulier en openbaar. Hoewel bij de uitvoering van het programma openbare bossen een grotere financiële steun ontvingen, werd dit geneutraliseerd als werd gekeken naar de oppervlakte waarnaar steun ging. Overeenkomstig het jaarlijks voortgangsrapport 2013 voor Andalusië was 78 % van het ondersteunde bosgebied in particulier bezit.

Naar het oordeel van de Commissie is het aan de lidstaten en de beheersautoriteiten om de beste projecten te kiezen, rekening houdend met de sociaaleconomische en geografische omstandigheden, en om de juistheid van de berekening van de in aanmerking genomen kosten te rechtvaardigen.

Steun voor arbeidsintensieve activiteiten kan verband houden met de kenmerken van het terrein (orografie, milieuaspecten enz.) en moet worden gezien tegen de achtergrond van een bredere plattelandsontwikkelingscontext.

### 42

De Commissie is van oordeel dat afbranden, als methode voor het vrijmaken van gronden, een zeer risicovolle operatie is. Hieraan zijn zeer stringente administratieve voorwaarden verbonden en de methode wordt maatschappelijk niet aanvaard.

### 44

De Commissie is van mening dat ten gevolge van de frequentie en intensiteit van de hittegolven en langdurige droogteperioden („primaire reden”), die onder bepaalde omstandigheden ook als natuurrampen kunnen worden aangemerkt, in bepaalde programma's ook acties werden opgenomen tegen „secundaire schade” (plagen en ziekten) met het oog op het voorkomen van een grootschaliger proliferatie van de schade met grote ecologische en sociaaleconomische gevolgen. Er kan derhalve worden besloten dat acties, ondersteund door plattelandsontwikkelingsmaatregelen, met succes hebben bijgedragen tot de doelstelling van de maatregel en van de respectieve programma's.

### 45

De Commissie heeft zich gerealiseerd dat Oostenrijk in de loop van de programmeringsperiode moeilijkheden heeft ondervonden bij de uitvoering van de maatregelen 224 en 225. Ondanks permanente aanmoediging is het land er niet in geslaagd deze maatregelen met succes ten uitvoer te leggen. Om deze reden heeft Oostenrijk projecten ter bescherming van het bosbouwpotentieel goedgekeurd in het kader van maatregel 226.

### 46

De Commissie is van mening dat op basis van de huidige kennis inzake bos-klimaatinteractie de diversificatie van bossen en de introductie van diverse boomsoorten de weerstand van bossen tegen talrijke natuurrampen en branden kan verbeteren en ook de soepelheid van aanpassing aan de klimaatverandering kan vergroten. Deze diversificatie moet gebeuren voordat de natuurrampen zich voordoen en moet gebaseerd zijn op de adviezen van deskundigen, bosbeschermingsplannen en bosbouw- of klimaataanpassingsstrategieën voor de lange termijn.

### 47

Aangezien in het IPCC-rapport<sup>7</sup> een toename van de frequentie en kracht van extreme meteorologische gebeurtenissen wordt voorspeld, is de Commissie van mening dat deze maatregel passend is om een snel antwoord op toekomstige natuurrampen mogelijk te maken.

Wat beukenhout betreft, kunnen niet alleen insecten maar ook talrijke schimmels het hout beschadigen en dus aanzienlijk waardeverlies veroorzaken, alsook de verspreiding van het risico van plagen en ziekten in onbeschadigde bossen, wat schadelijk is voor voordien gezonde ecosystemen.

De door de Rekenkamer aangemerkte specifieke gevallen zullen nader door de Commissie worden onderzocht.

<sup>7</sup> [https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX\\_FD\\_SPM\\_final.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf)

### Tekstvak 3

De situatie werd geremedieerd. In Aquitaine zijn nu satellietbeelden gebruikt om de beschadigde gebieden op te meten. Elk beschadigd perceel wordt gecontroleerd door een deskundige die het niveau van de schade verifieert alvorens de vergoeding wordt aangevraagd. De overheidsdiensten verwerken vervolgens die aanvragen en voeren spotchecks *ad random* uit alvorens de compensatie toe te kennen.

De Slowaakse autoriteiten hebben een administratieve vergissing erkend en hebben de Commissie gemeld dat de administratieve procedures reeds zijn aangepast.

### 50

Boswegen kunnen verschillende doeleinden dienen: vergemakkelijking van de toegang bij bosbranden, toegang voor preventieve acties tegen bosbranden, winning van hout en andere bosproducten.

De Commissie is van mening dat boswegen die voor brandpreventiedoeleinden zijn aangelegd, ook voor andere doeleinden mogen worden gebruikt, op voorwaarde dat hun oorspronkelijke functie niet door dit alternatieve gebruik wordt gehinderd.

Zie ook het antwoord op paragraaf 51.

### 51

Het gebruik van boswegen voor economische doeleinden brengt hun rol bij bosbrandpreventie niet in het gedrang. Uitdunning en verwijdering van biomassa is een belangrijk onderdeel van de maatregelen ter preventie van bosbranden. De wegen worden ook gebruikt voor het transport van hout, als onderdeel van de vereiste preventieve maatregelen. Alles samen verhoogt het meervoudige gebruik van deze wegen de kosteneffectiviteit van de desbetreffende investering.

**52**

Het gebruik van boswegen voor economische doeleinden mag hun capaciteit om bij te dragen tot de preventie van bosrampen niet in het gedrang brengen.

**53**

De Commissie is van mening dat ten gevolge van het feit dat lokale bossen en hun biografische, geologische en ecologische condities aanzienlijk variëren binnen de EU, het lastig kan zijn om op EU-niveau criteria betreffende minimumvoorschriften vast te stellen. Dergelijke minimumvoorschriften moeten op het meest geschikte niveau worden vastgesteld.

Voorts zal de totstandbrenging van een aangepast netwerk van boswegen niet alleen bijdragen tot een betere bescherming van bossen tegen brand, maar ook tot een duurzame economische waardering van bosrijdommen in talrijke regio's. Dit is vaak noodzakelijk om een volledig verlies van sociaaleconomisch belang van bosgebieden te voorkomen, wat tot hun verwaarlozing en uiteindelijk ook tot een hoger brandrisico zou kunnen leiden.

**54**

De Commissie is van mening dat de dichtheid van het boswegennet groter of kleiner kan zijn naargelang van de biogeografische en geologische omstandigheden. Bovendien kunnen boswegen verschillende gebieden en eigendommen bedienen en kan het gebeuren dat bepaalde segmenten van een bosweg door gebieden lopen waar er reeds een voldoende dicht boswegennet is. In het kader van de POP's voor 2014-2020 heeft de Commissie de Slowaakse autoriteiten verzocht om als één van de selectiecriteria ook de dichtheid van het wegennet in het gebied op te nemen.

### **Tekstvak 5**

In de afgelopen programmeringsperiode waren variabele steunniveaus toegestaan. In de nieuwe programmeringsperiodes is dit echter niet langer het geval.

### **Tekstvak 5, Voorbeeld 2**

Zie het antwoord op paragraaf 57.

**57**

De steun voor arbeidsintensieve activiteiten kan worden gekoppeld aan de specifieke kenmerken van het terrein (orografie, milieuaspecten enz.) en moet worden gezien in een bredere plattelandsontwikkelingscontext. Het gebruik van mankracht kan het gebruik van milieuvriendelijker methoden en belangrijke sociaaleconomische baten inhouden, wat ook een van de doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid is.

### **Tekstvak 6**

De kostenniveaus kunnen variëren ten gevolge van verschillende eco-geografische en geologische omstandigheden en van andere factoren. Er kunnen ook redenen zijn die het helemaal onmogelijk maken om machines te gebruiken of die de inzet van duurdere machines vergen, bijvoorbeeld het bestaan van steile hellingen, moeilijke toegang, milieuregels, enz.

**58**

De Commissie heeft de Slowaakse autoriteiten verzocht om binnen de POP's voor 2014-2020 een verificatie van de redelijkheid van de kosten op te nemen.

**60**

In bepaalde gebieden is er slechts een beperkt aantal dienstenleveranciers voor bepaalde specifieke taken beschikbaar.

**61**

De Commissie is van mening dat de beheersautoriteiten de bevoegde instanties zijn om de doelmatigheid van de steun op projectniveau te waarborgen.

Buitenkanseffecten als zodanig moeten worden voorkomen door ervoor te zorgen dat de investering pas plaatsvindt na de aanvraag van de steun of de toekenning daarvan. Anders kan de evaluatie van het buitenkanseffect zeer subjectief worden en resulteren in een ongelijke behandeling van de aanvragers.



**62**

Overeenkomstig artikel 60, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 komen in de periode 2014-2020, wat investeringsprojecten betreft, uitsluitend uitgaven in aanmerking die zijn gebeurd nadat een subsidieaanvraag door de begunstigde is ingediend. Lidstaten kunnen zelfs een latere datum opleggen, bijvoorbeeld de datum van het subsidiebesluit.

**63**

De Commissie is van mening dat het antwoord van de begunstigde verder moet worden onderzocht om te verduidelijken onder welke voorwaarden en hoe doeltreffend een dergelijke investering zou zijn gedaan en of, al dan niet, de oorspronkelijke doelstelling had kunnen worden bereikt zonder de steun in het kader van de maatregel.

**64**

Binnen bepaalde grenzen kan een „subsidiabele hectare” voor het activeren van toeslagrechten een aantal bomen, struiken of bosjes bevatten.

De beperking van een overmatige ontwikkeling van dergelijke bomen, struiken of bosjes kan het risico van bosbranden in het perceel en in de omliggende bosgebieden verminderen.

### **Gemeenschappelijk antwoord op de §§ 65-67**

De Commissie is van mening dat aangezien de natuurlijke processen in bossen ingewikkeld zijn en de meetbare effecten van bepaalde interventies zich slechts na verscheidene jaren of zelfs decennia manifesteren, maatregelen ter preventie van bosrampen moeten worden gezien tegen een bredere achtergrond van plattelandsontwikkeling en in het licht van een langeretermijnperspectief. De bosinventarissen van de lidstaten, die binnen 10 tot 20 jaar opnieuw kunnen worden opgemaakt, en ander bosmonitoringprogramma's kunnen informatie over de wijziging van de toestand bevatten. Bosbouwmaatregelen worden ontworpen en uitgevoerd op basis van de informatie en ervaring die in een langdurig tijdsbestek, tijdens 100 tot 150 jaar ervaring met door de bosbouworganisaties en universiteiten van de lidstaten beheerde bosbeheermodellen, is opgedaan.

**68**

Met het oog op de evenredigheid omvatte het GTEK (Gemeenschappelijk toezichts- en evaluatiekader) voor het tijdvak 2007-2013 een reeks gemeenschappelijke outputindicatoren die aggregatie van en vergelijking tussen POP's mogelijk maken en die zijn ontworpen om in het overgrote deel van de gevallen te kunnen worden gebruikt. Om bepaalde specifieke aspecten te illustreren kunnen de lidstaten in voorkomend geval extra indicatoren gebruiken.

De indicator 'ondersteunde oppervlakte' voor preventieve actie zal worden opgenomen in het GMES voor 2014-2020. Dit zal de in het GTEK voor 2007-2013 geconstateerde leemte opvullen.

**69**

Uit de waarnemingen is gebleken dat, ten gevolge van de complexiteit van en de bestaande kruisverbanden tussen verschillende acties, het in vele gevallen geen zin heeft de resultaatindicatoren al te gedetailleerd uit te splitsen. De Commissie heeft derhalve besloten om in het monitorings- en evaluatiekader voor de programmeringsperiode 2014-2020 de resultaten te evalueren op het niveau van het focusgebied.

**70**

Deze indicator is één van de elementen van het evaluatiesysteem. Het nieuwe evaluatiesysteem moet in zijn totaliteit worden bekeken.

**71**

De Commissie heeft erkend dat, in de context van de POP's, de tussentijdse evaluatie slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft. Om die reden is de eis van uitvoering van een tussentijdse evaluatie geschrapt voor de programmeringsperiode 2014-2020.

**72**

Zie de antwoorden op paragrafen 69 en 71.

## 73

Hoewel het gemiddelde verbrande gebied in de EU niet toeneemt, concentreert de jaarlijkse schade door brand zich doorgaans in een zeer beperkt aantal landen. Deze landen variëren van jaar tot jaar (bv. Portugal en Spanje in 2003, Portugal in 2005, Italië en Griekenland in 2007, Spanje in 2012 enz.). Elk jaar kan zich in specifieke regio's extreem brandgevaar ten gevolge van plaatselijke hete en droge weersomstandigheden, gekoppeld aan krachtige wind, voordoen. In bepaalde jaren kunnen specifieke landen dus het slachtoffer zijn van een extreme brandactiviteit, aangedreven door overheersende brandgevaarlijke meteorologische condities in bepaalde gebieden van het Middellandse-Zeebekken of elders in Europa.

Op lidstaatsniveau zijn de waargenomen verschillen qua trends vaak het gevolg van extreem brandgevaarlijke omstandigheden die in bepaalde jaren optreden binnen de onderzochte tijdreeksen, zoals duidelijk blijkt wanneer de gegevens op jaarbasis worden afgezet tegen de meteorologische indicatoren voor brandgevaar.<sup>8</sup>

## 74

De Commissie meent dat er veel ervaring is opgedaan met betrekking tot de aard van de preventieve maatregelen, inclusief kennis over de efficiëntie en doeltreffendheid ervan per programmagebied. Gedurende de afgelopen 20 jaar is een aantal bosramppreventieprojecten en -programma's ondersteund met EU-middelen en zijn verscheidene studies en onderzoeksprojecten uitgevoerd.

<sup>8</sup> 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, blz. 11-22.

## Conclusies en aanbevelingen

### 76

De Commissie is van mening dat maatregelen ter preventie van bosrampen hebben bijgedragen tot de doelstellingen van de plattelandsontwikkelingsprogramma's. Er zijn concrete resultaten geboekt en er hebben zich minder bosbranden voorgedaan. Bovendien zijn er lessen getrokken en toegepast uit de periode 2014-2020, met name wat de reikwijdte van de maatregel en een betere begeleiding betreft.

### 78

Krachtens de verordening inzake plattelandsontwikkeling<sup>9</sup> dienen preventieve maatregelen tegen brand betrekking te hebben op bossen die de lidstaten volgens hun plannen voor de bescherming van bossen als zeer of middelmatig brandgevaarlijk hebben aangemerkt. Deze plannen ter bescherming van bossen en de nationale en sub-nationale programma's voor bosbescherming of gelijkwaardige instrumenten van de lidstaten hebben een goede basis gelegd voor de selectie en prioritering van de brandgevaarlijke bossen.

De Commissie heeft de situatie van de bosbouwsector, inclusief de preventie- en monitoringsaspecten met betrekking tot bosrampen, geanalyseerd in het werkdocument van de Commissiediensten van 2005, dat als bijlage werd gevoegd bij de Mededeling betreffende de toepassing van de bosbouwstrategie van de EU. Krachtens de verordening inzake plattelandsontwikkeling moeten bosbouwmaatregelen bijdragen tot de uitvoering van de bosbouwstrategie van de Gemeenschap. Bedoelde bosbouwstrategie heeft betrekking op de economische, milieutechnische en sociale aspecten van duurzaam bosbeheer.

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

Wat de nieuwe programmeringsperiode betreft, heeft de Commissie de situatie van de bosbouwsector geanalyseerd in haar werkdocument van de Commissiediensten van 2013, dat als bijlage is gevoegd bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector.”<sup>10</sup>

### **Aanbeveling 1, De lidstaten moeten, Tweede streepje**

De Commissie beschouwt de Natura 2000-bosgebieden als gebieden van groot ecologisch belang die verschillende belangrijke ecosysteemdiensten leveren. Bovendien zijn verscheidene Natura 2000-bepalingen ook van toepassing op alle bossen in de EU, zowel binnen als buiten Natura 2000-locaties, en in dat opzicht zijn ook de bossen buiten Natura 2000 van groot ecologisch belang.

### **Aanbeveling 1, De Commissie moet, Eerste streepje**

De Commissie werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van de maatregel.

De noodzaak van een passende omschrijving van de preventieve acties is opgenomen in de afdeling 'behoefteanalyse' in de strategie voor de POP's voor de periode 2014-2020 en in sommige gevallen ook op het niveau van de partnerschapsovereenkomsten.

De Commissie analyseert de ingediende POP's, controleert tijdens de programmagoedkeuringsperiode de interventielogica en de behoefte aan preventieve acties en eist dat die preventieve acties gebaseerd zijn op het beschermingsplan voor het desbetreffende gebied.

<sup>10</sup> COM(2013) 659 final: [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm)

### **Aanbeveling 1, De Commissie moet, Tweede streepje**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Samen met de nationale autoriteiten zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is een passend niveau van actie vast te stellen in het kader van gemeenschappelijke basiscriteria om bossen als weinig, gemiddeld of zeer brandgevaarlijk te kunnen indelen.

### **79**

Als onderdeel van de praktijk van duurzaam bosbeheer kunnen boswegen (of andere investeringen) die in de eerste plaats zijn bedoeld voor bosbrandpreventiedoeleinden ook worden gebruikt voor preventieve acties tegen andere risico's en tevens voor herstel- en remediëringwerkzaamheden, recreatie of andere economische doeleinden. De totstandbrenging van een goed netwerk van boswegen draagt niet alleen bij tot een betere bescherming van bossen tegen brand, maar ook tot een duurzame economische waardering van de bosrijdommen in talrijke regio's. Vaak zijn dergelijke acties noodzakelijk om te voorkomen dat bosrijke gebieden elk sociaaleconomisch belang verliezen, wat kan leiden tot volledige verwaarlozing ervan en uiteindelijk tot een verhoogd brandrisico.

Wat de nieuwe programmeringsperiode betreft, heeft de Commissie fiches met richtsnoeren opgesteld om ervoor te zorgen dat de lidstaten/regio's de maatregel op correcte wijze gebruiken. Voorts moeten de lidstaten/regio's die hun boswegennet willen uitbreiden, hun behoeften en redenen beter toelichten.

### **Aanbeveling 2 — De lidstaten moeten — Eerste streepje**

De Commissie is van mening dat de nieuwe verordening inzake plattelandsontwikkeling een herziene maatregel bevat betreffende de bescherming en het herstel van bossen. De nieuwe maatregel maakt steun mogelijk voor acties met betrekking tot de preventie en het herstel van schade aan bossen ten gevolge van bosbranden en natuurrampen en catastrofale gebeurtenissen en maakt ook steun mogelijk voor preventieve acties tegen plagen en ziekten op voorwaarde dat het risico van een dergelijke catastrofale gebeurtenis wetenschappelijk wordt onderbouwd en wordt erkend door publieke wetenschappelijke organisaties.

### **Aanbeveling 2 — De lidstaten moeten — Derde streepje**

De Commissie heeft als standpunt dat een aantal maatregelen ter bescherming van het milieu nu reeds beschikbaar is in het raamwerk van de ondersteunde acties. In het kader van Natura 2000 bijvoorbeeld waarborgt het beschermingsstelsel overeenkomstig artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn dat elke significante aantasting van dergelijke gebieden wordt voorkomen. In andere gebieden zullen milieueffectbeoordelingen eveneens bijdragen tot het voorkomen van negatieve effecten voor het milieu. Ten slotte kan als een voorafgaande voorwaarde voor medefinanciering door de EU een certificaat van goede milieupraktijken of duurzaam bosbeheer worden geëist van de bevoegde nationale autoriteiten.

In de nieuwe programmeringsperiode zullen de milieuprestaties van de begunstigden een prioriteit zijn bij de tenuitvoerlegging van de verschillende maatregelen.

### **Aanbeveling 2 — De Commissie moet — Eerste streepje**

De Commissie werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van de maatregel.

De Commissie voert in de lidstaten conformiteitsaudits uit om te verifiëren of de gedane uitgaven in overeenstemming zijn met de regels. Als bij die audits tekorten aan het licht komen, zullen financiële correcties worden toegepast.

De te controleren maatregelen en betalingsagentenschappen worden geselecteerd op basis van een risicoanalyse. Bij de kwantificatie van de blootstelling aan risico's speelt het financieel belang een zeer grote rol. Dit houdt in dat een controlegebied waarvoor grote uitgaven gelden hoger op de lijst komt te staan en met grotere waarschijnlijkheid wordt gecontroleerd. Maatregel 226 heeft een audit ondergaan in 2014 en zal in 2015 opnieuw worden gecontroleerd.

### **Aanbeveling 2 — De Commissie moet — Tweede streepje**

De Commissie werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling via het wettelijk raamwerk voor POP's en via aanvullende richtsnoeren.

De nieuwe maatregel dekt een groter aantal risico's en schadegevallen. Voor de periode 2014-2020 omvat de relevante steekkaart, die dienstdoet als richtsnoer, gedetailleerde eisen en verduidelijkingen en kan zij als zodanig een hulpmiddel zijn voor de lidstaten om de maatregel goed te ontwerpen.

De aandacht van de lidstaten/regio's werd erop gevestigd dat, in het geval van onzekerheid betreffende het doel van de acties, er andere maatregelen bestaan die speciaal zijn toegericht op het verhogen van de economische waarde van bossen.

### **80**

In het kader van het gedeeld beheer neemt de Commissie de nationale of regionale plattelandsontwikkelingsplannen (POP's) over, terwijl het aan de lidstaten en hun beheersautoriteiten is om deze plannen uit te voeren en de kosteneffectiviteit en doeltreffendheid van de verstrekte steun te waarborgen.

Wat het gebruik van handarbeid in plaats van machines betreft, hangt de desbetreffende keuze soms af van de specifieke kenmerken van het terrein (orografie, milieuaspecten enz.) en moet die worden gezien in een bredere plattelandsontwikkelingscontext.

### **Aanbeveling 3 — De lidstaten moeten — Eerste streepje**

De Commissie is van mening dat, wanneer in de programma's standaardkosten worden gehanteerd, de lidstaten/regio's erop moeten toezien dat de desbetreffende berekeningen adequaat en nauwkeurig zijn en van te voren zijn uitgevoerd op een billijke, evenwichtige en verifieerbare wijze. Er moet een onafhankelijke instantie worden aangewezen om de berekening voor alle standaardkosten uit te voeren of de adequaatheid van gemaakte berekeningen te verifiëren.

### **Aanbeveling 3 — De lidstaten moeten — Tweede streepje**

Er wordt gewerkt aan een leidraad betreffende toezichtsmaatregelen en sancties in het kader van plattelandsontwikkeling, die momenteel wordt besproken met de lidstaten. Bijlage I van het desbetreffende document bevat een checklist voor de lidstaten voor de beoordeling van de redelijkheid van de kosten.

## 81

Er moet een juist evenwicht worden nagestreefd tussen de monitoring- en evaluatiekosten en de potentiële baten. Met name bij preventieve maatregelen is het moeilijk en dus duur om de causaliteitsketen vast te stellen. Bovendien kan de doeltreffendheid van, in het bijzonder, acties op bosbouwgebied slechts worden afgemeten na verscheidene jaren of zelfs decennia.

Wat het tijdvak 2014-2020 betreft, zijn er verbeteringen geïntroduceerd. In het GMES (gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem) zal er bijvoorbeeld worden gekeken naar een nieuwe 'ondersteunde oppervlakte'-indicator voor preventieve acties. Teneinde waardevolle evaluatieresultaten te verkrijgen is een uitgebreid jaarlijks uitvoeringsverslag gepland voor 2019. In het kader van dit verslag zal een evaluatie van het POP worden uitgevoerd en zullen de eerste resultaten in verband met de doeltreffendheid van dit POP worden bekendgemaakt.

### **Aanbeveling 4 — De Commissie moet**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Er zijn reeds bepaalde aanpassingen ingevoerd. De „ondersteunde oppervlakte“-indicator voor preventieve actie zal bijvoorbeeld worden verzameld in het GMES voor 2014-2020. Dit zal de in het GTEK voor 2007-2013 geconstateerde leemte opvullen.

Om snel waardevolle evaluatieresultaten te verkrijgen, zal in 2019 een uitgebreid jaarlijks uitvoeringsverslag worden ingevoerd. Dit uitgebreid jaarlijks uitvoeringsverslag zal een beoordeling van de programmaresultaten bevatten, alsook, indien mogelijk, een beoordeling van de effecten.



## Waar zijn EU-publicaties verkrijgbaar?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\* ) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

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

### Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_nl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm)).

In de programmeringsperiode 2007-2013 werd vanuit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) steun verleend voor het herstel van bosbouwpotentieel in bossen die beschadigd zijn door natuurrampen en brand, en voor het treffen van preventieve maatregelen. Uit de controle van de Rekenkamer wordt geconcludeerd dat de steun niet voldoende goed werd beheerd en dat de Commissie en de lidstaten niet kunnen aantonen dat de beoogde resultaten op een kosteneffectieve wijze werden behaald.

De preventieve maatregelen waren onvoldoende doelgericht. Bij de controle werden maatregelen aangetroffen die niet geschikt waren om de doelstellingen van de maatregel te behalen. De kosteneffectiviteit van de gefinancierde maatregelen werd niet adequaat gewaarborgd. Tot slot stelden de ingezette toezichts-instrumenten de Commissie en de lidstaten niet in staat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel adequaat te beoordelen.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau