

Osobitná správa

Je podpora EÚ na prevenciu a obnovu škôd v lesoch spôsobených požiarimi a prírodnými katastrofami dobre riadená?



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015

ISBN 978-92-872-1560-4
doi:10.2865/214035

© Európska únia, 2015
Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

**Je podpora EÚ na
prevenciu a obnovu škôd
v lesoch spôsobených
požiarmi a prírodnými
katastrofami dobre
riadená?**

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

Body

Skratky a glosár

I – IX Zhrnutie

1 – 16 Úvod

1 – 2 Ochranná funkcia lesov

3 – 7 Požiare a prírodné katastrofy

4 – 5 Požiare

6 – 7 Iné typy katastrof

8 – 10 Politika rozvoja vidieka: kľúčový nástroj ochrany lesov EÚ

11 – 16 Podpora RV na obnovu potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení (opatrenie 226)

17 – 20 Rozsah auditu a audítorský prístup

21 – 74 Pripomienky

21 – 42 Časť I – Preventívne opatrenia neboli dostatočne zacielené

22 – 29 Komisia nemala úplný prehľad o potrebách pri schvaľovaní PRV

30 – 35 Nedostatky výberového procesu na úrovni členských štátov

36 – 42 Financovanie nebolo zosúladené s identifikovanými rizikami a potrebami

43 – 54 Časť II – Zistili sa činnosti, ktoré neboli vhodné na dosiahnutie cieľov opatrenia

43 Svojou povahou kontrolované činnosti vo všeobecnosti prispeli k dosiahnutiu cieľov opatrenia 226, avšak...

44 – 47 ... podpora bola udelená na niektoré lesnícke činnosti, ktoré nesúviseli s prírodnými katastrofami

48 – 49 Pri niektorých typoch realizovaných operácií nebolo možné overiť kľúčové požiadavky oprávnenosti

50 – 52 Podpora bola udelená na lesné cesty, pri ktorých osobitný prínos k protipožiarnej prevencii nebol preukázaný...

53 – 54 ... a mohli mať negatívne vedľajšie účinky na životné prostredie bez primeraného zváženia miestnych podmienok

- 55 – 64 **Časť III – Nákladová účinnosť financovaných činností nebola primerane zabezpečená**
- 55 – 60 Primeranosť nákladov nebola vždy preukázaná
- 61 – 64 Konkrétne situácie, ktoré predstavujú riziko nadmernej verejnej podpory
- 65 – 74 **Časť IV – Monitorovacie nástroje neumožňujú Komisii a členským štátom primerane posúdiť efektívnosť a účinnosť opatrenia**
- 66 – 67 Dostupné monitorovacie nástroje
- 68 – 70 Nedostatočné ukazovatele na meranie dosahovania cieľov
- 71 – 72 Obmedzená užitočnosť hodnotení v polovici obdobia
- 73 – 74 Účinnosť preventívnych opatrení sa nemeria primerane

- 75 – 81 **Záver a odporúčania**

Príloha I — Pridelenie finančných zdrojov na opatrenie 226

Príloha II — Zoznam preskúmaných činností

Odpovede Komisie

EFFIS: Európsky informačný systém o lesných požiaroch. Databáza zriadená Komisiou, ktorá obsahuje relevantné informácie na monitorovanie výskytu a vplyvu lesných požiarov na úrovni EÚ. Údaje slúžia na vypracúvanie ročnej správy o lesných požiaroch v Európe a susedných krajinách.

EPFRV: Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka. EPFRV je hlavným finančným nástrojom politiky rozvoja vidieka. EPFRV je spolu s EPZF (Európsky poľnohospodársky záručný fond) jedným z dvoch finančných nástrojov SPP.

EÚ: Európska únia

Iné zalesnené plochy: Pôda, ktorá nie je klasifikovaná ako les, rozprestierajúca sa na ploche viac ako 0,5 hektára, s 5- až 10-percentným pokrytím plochy korunami stromov alebo pokryvom porastov, krovín a stromov nad 10 percent. Nezahŕňa pôdu, ktorá sa používa prevažne ako poľnohospodárska alebo mestská pôda.

Les: Pôda rozprestierajúca sa na ploche viac ako 0,5 hektára so stromami vyššími ako 5 metrov a viac ako 10-percentným pokrytím plochy korunami stromov, alebo so stromami schopnými dosiahnuť tieto prahové hodnoty in situ. Nezahŕňa pôdu, ktorá sa používa prevažne ako poľnohospodárska alebo mestská pôda ¹.

Opatrenie 226: Podpora z EPFRV na obnovu potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení ².

Opatrenie: Základná jednotka riadenia programov, ktorá pozostáva zo súboru podobných operácií financovaných z presne stanoveného rozpočtu.

Operácia: Projekt vybraný na základe kritérií a realizovaný prijímateľom, zahŕňajúci niekoľko činností súvisiacich s cieľmi podpory.

Os: Koherentná skupina opatrení s konkrétnymi cieľmi, ktoré prispievajú k jednému alebo viacerým cieľom podpory rozvoja vidieka. V období 2007 – 2013 bolo opatrenie 226 súčasťou osi 2, ktorej cieľom je zlepšiť životné prostredie a vidiek.

Potreba: Príležitosť alebo ťažkosť relevantná pre príslušné skupiny alebo regióny, pričom cieľom verejnej pomoci je ich vyriešiť.

Prírodná katastrofa: Prírodné sa vyskytujúca udalosť biotického alebo abiotického charakteru, ktorá vedie k významnému narušeniu lesných štruktúr, prípadne spôsobujúca významnú environmentálnu a hospodársku škodu.

PRV: Program rozvoja vidieka. Dokument vypracovaný členským štátom alebo regiónom a schválený Komisiou, v ktorom sa plánuje vykonávanie politiky RV.

- 1 Článok 30 nariadenia Rady (ES) č. 1974/2006 z 15. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 368, 23.12.2006, s. 15).
- 2 Článok 48 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom EPFRV (Ú. v. EÚ L 277, 23.12.2006, s. 1).

RV: Rozvoj vidieka

SPP: Spoločná poľnohospodárska politika

SRMH: Spoločný rámec pre monitorovanie a hodnotenie

I Európske lesy ohrozujú požiare, ktoré sú spravidla spôsobené úmyselnou ľudskou činnosťou alebo nedbanlivosťou a prírodnými katastrofami vrátane abiotických (napr. víchrice, suchá, povodne, lavíny atď.) alebo biotických (škodcovia, choroby) kalamít.

II Dvor audítorov preskúmal, či podpora z EPFRV na obnovu potenciálu lesného hospodárstva v lesoch poškodených prírodnými katastrofami a požiarimi a na zavedenie preventívnych opatrení („opatrenie 226“) bola dobre riadená a dosiahla plánované výsledky nákladovo účinným spôsobom. Toto opatrenie bolo k dispozícii v programovom období 2007 – 2013 v rámci osi 2, ktorá bola zameraná na udržateľné využívanie lesnej pôdy ako spôsobu na zlepšenie životného prostredia a vidieka v EÚ. Na konci roka 2012 dosiahla celková podpora z EPFRV na opatrenie 226 výšku 1,55 mld. EUR na obdobie rokov 2007 – 2013.

III Audit Dvora audítorov sa uskutočnil v Komisii a vo vybraných členských štátoch [Rakúsko, Francúzsko (Akvitánia), Taliansko (Basilicata), Španielsko (Andalúzia) a Slovensko]. K 31. decembru 2012 predstavovali tieto členské štáty spolu viac než 85 % celkových deklarovaných výdavkov. Väčšina podpory (80 %) bola na preventívne opatrenia, najmä protipožiarne.

IV Dvor audítorov dospel k záveru, že podpora nebola dostatočne dobre riadená a že Komisia a členské štáty nemohli preukázať dosiahnutie plánovaných výsledkov nákladovo účinným spôsobom.

V Preventívne opatrenia neboli dostatočne zacielené. Dvor audítorov zaznamenal, že zatiaľ čo sa opatrenie 226 zameriava na lesy so stredným až vysokým stupňom ohrozenia požiarom, neexistuje spoločná definícia EÚ alebo kritériá na ich identifikáciu. Výberové postupy v členských štátoch mali nedostatky v rôznych ohľadoch, chýbali explicitné výberové kritériá, účinné hodnotenie navrhovaných činností alebo sa zanedbávali niektoré oblasti rizika. Environmentálne ciele neboli dostatočne prioritizované vo fáze výberu a niekedy prehliadnuté v priebehu realizácie.

VI Počas auditu sa zistili činnosti, ktoré neboli vhodné na dosiahnutie cieľov opatrenia. Hoci svojou povahou (protipožiarne prieseky, preredovanie, čistenie atď.) mnoho preskúmaných spolufinancovaných činností prispelo k cieľom podpory, Dvor audítorov našiel prípady, ktoré nesúviseli s prírodnými katastrofami či požiarimi, ale boli motivované inými ekonomickými alebo environmentálnymi cieľmi. Pri niektorých typoch realizovaných operácií nebolo možné overiť kľúčové požiadavky oprávnenosti z dôvodu chýbajúcej dokumentácie. Dvor audítorov taktiež zistil prípady lesných ciest využívaných na hospodársku ťažbu v lesoch, pri ktorých osobitný prínos k protipožiarnej prevencii nebol preukázaný. Vysoká hustota vybudovaných ciest by taktiež mohla mať negatívne vplyvy na životné prostredie.

VII Nákladová účinnosť financovaných činností nebola primerane zabezpečená. Dvor audítorov zistil prípady, keď strop verejnej podpory bol často upravený bez odôvodnenia, keď štandardné náklady v regióne boli výrazne vyššie než v inom regióne pri podobných činnostiach a keď bola uprednostnená manuálna práca pred použitím strojov, čo viedlo k vyšším nákladom. Taktiež sa vyskytli situácie, ktoré predstavovali riziko nadmernej verejnej podpory, keď boli vybrané už dokončené projekty, keď príjemcovia dokázali financovať činnosti sami a keď sa podporili poľnohospodárske parcely.

VIII

Napokon, zavedené monitorovacie nástroje neumožnili Komisii a členským štátom primerane posúdiť efektívnosť a účinnosť opatrenia. Konkrétne, ukazovatele výkonnosti stanovené v rámci SRMH boli nedostatočné a užitočnosť dostupných hodnotení bola obmedzená. Nebolo možné vyvodiť závery o účinnosti preventívnych opatrení, pretože nebola meraná. Zistené nedostatky budú pravdepodobne pretrvávať aj v období rokov 2014 – 2020, pretože nové navrhované monitorovacie nástroje nezlepšili rámec monitorovania tejto konkrétnej podpory.

IX

So zreteľom na vyššie uvedené závery a na skutočnosť, že kontrolovaná podpora je zachovaná v programovom období 2014 – 2020, Dvor audítorov odporúča:

— členským štátom:

- a) vyberať preventívne opatrenia na základe explicitných kritérií zosúladených s potrebami a po podrobnom a zdokumentovanom procese hodnotenia;
- b) posilniť ochranný environmentálny vplyv podpory prioritizovaním činností v environmentálne najcennejších lesoch, napríklad v lesných oblastiach Natura 2000;
- c) zabezpečiť, aby sa podporovali len činnosti súvisiace s prírodnými katastrofami alebo požiarimi;
- d) zaviesť kontrolný systém, ktorý môže zabezpečiť účinné overenie súladu s podmienkami udelenia podpory, a zachovávanie náležitých dokumentov a informácií;
- e) venovať väčšiu pozornosť environmentálnym aspektom podporovaných činností, najmä stanovením opatrení na predídenie nežiaducim vplyvom na životné prostredie;

- f) zabezpečiť, aby boli štandardné náklady na podporované činnosti primerané;
- g) odôvodniť strop podpory – a každú jej zmenu – na základe bežných nákladov príjemcov;
- h) požadovať od príjemcov, aby jasne preukázali potrebu podpory v rámci opatrenia 226;
- i) predkladať správy o účinkoch vykonaných činnosti z hľadiska zníženia počtu požiarov/alebo prírodných katastrof a poškodenej plochy.

— Komisii:

- a) overiť v priebehu schvaľovania PRV členských štátov na obdobie rokov 2014 – 2020, či sú potreby preventívnych opatrení v lesných oblastiach, v ktorých sa plánuje verejná podpora, primerane opísané a odôvodnené;
- b) stanoviť spoločné základné kritériá na rozlíšenie lesných oblastí s klasifikáciou na lesy s nízkym, stredným a vysokým rizikom požiaru;
- c) overiť, či členské štáty zaviedli primeraný systém kontroly;
- d) objasniť požiadavky na činnosti, ktoré sa majú podporovať v rámci opatrenia 226 s cieľom zabezpečiť, aby výrazne prispievali k prevencii proti požiarom a prírodným katastrofám, obzvlášť keď sú súčasťou ziskovej hospodárskej činnosti a ako také by mohli byť financované aj v rámci osí 1;
- e) zlepšiť monitorovanie tohto opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby ho členské štáty realizovali v súlade s konkrétno stanovenými cieľmi.

Ochranná funkcia lesov

01

V EÚ predstavuje celková plocha lesov a iných zalesnených plôch približne 180 miliónov hektárov, čo zodpovedá asi 42,4 % celkovej rozlohy pôdy v EÚ, a je tak väčšia ako rozloha pôdy využívanej na poľnohospodárske účely (174 miliónov hektárov)³. Lesy plnia mnoho funkcií, slúžia na hospodárske, spoločenské a environmentálne účely. Spoločensko-ekonomický význam lesov je vysoký: produkcia a spracovanie dreva prispieva k rozvoju vidieka a zabezpečuje milióny pracovných miest, často v malých a stredných vidieckych podnikoch⁴.

02

Už niekoľko desaťročí environmentálne funkcie lesa priťahujú zvýšenú pozornosť najmä v súvislosti s ochranou biodiverzity a v poslednej dobe v kontexte klimatickej zmeny. Lesy plnia dôležitú ochrannú úlohu⁵:

a) *Lesy chránia ľudské sídla a infraštruktúry.* Mnoho horských oblastí Európy by bolo neobývatelných bez lesov, ktoré chránia cesty, železnice, poľnohospodárske plochy a celé ľudské sídla pred zosuvmi pôdy, bahna a skál, ako aj pred lavínami.

b) *Lesy chránia pôdu.* Lesné oblasti sú dôležité z hľadiska ochrany krajiny a úrodnosti pôdy. Zabraňujú erózii pôdy a dezertifikácii (najmä v horách a polosuchých oblastiach), najčastejšie obmedzovaním odtoku vody a znižovaním rýchlosti vetra.

c) *Lesy regulujú zásoby pitnej vody.* Lesy zohrávajú významnú úlohu pri zadržiavaní, čistení a odvádzaní vody do povrchových vodných telies a podpovrchových vodonosných vrstiev. Ich čistiaca funkcia zahŕňa aj rozkladanie alebo pohlcovanie väčšiny látok znečisťujúcich ovzdušie, ktoré pochádzajú zo zrážok.

d) *Lesy chránia biodiverzitu.* Lesy sú kľúčovým prvkom európskej prírody a sú domovom väčšiny stavovcov európskeho kontinentu. Tisíce druhov hmyzu a bezstavovcov, ako aj mnoho druhov rastlín, sa vyskytuje takmer výhradne v lesných biotopoch.

e) *Lesy ako úložiská CO₂.* Vzhľadom na svoju schopnosť viazať CO₂ z atmosféry, ukladať ho vo svojej biomase a v pôde a tým vytvárať úložiská uhlíka, sú lesy neodmysliteľnou súčasťou celosvetového cyklu uhlíka.

3 „Štatistické údaje o poľnohospodárstve, lesníctve a rybnom hospodárstve“, príručka úradu Eurostat, 2013. Pokiaľ nie je uvedené inak, pojem „les“ v tejto osobitnej správe zahŕňa aj iné zalesnené oblasti.

4 COM (2013) 659 final z 20. septembra 2013 „Nová stratégia lesného hospodárstva EÚ: pre lesy a sektor lesného hospodárstva“.

5 COM(2010) 66 final z 1. marca 2010 „Zelená kniha o ochrane lesov a informáciách o lesoch v EÚ Príprava lesov na zmenu klímy“.

Požiare a prírodné katastrofy

03

Európske lesy ohrozujú požiare, ktoré sú spravidla spôsobené úmyselnou ľudskou činnosťou alebo nedbanlivosťou a prírodnými katastrofami vrátane abiotických (vichrice, suchá, povodne, lavíny atď.) alebo biotických (škodcovia, choroby) kalamít.

Požiare

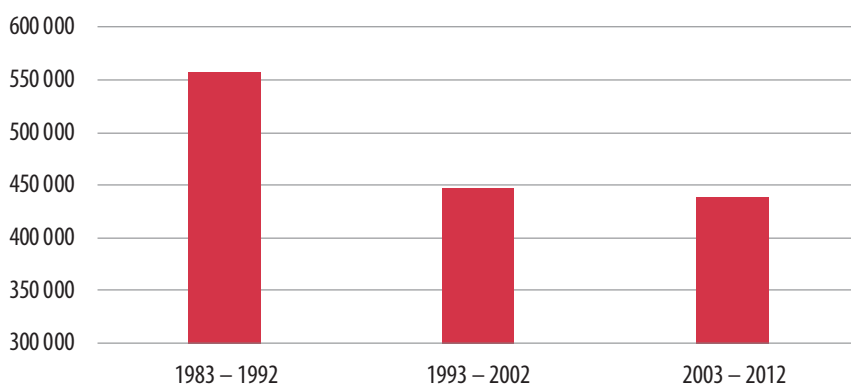
04

V období 1983 – 2012 požiare zničili každý rok v priemere 480 000 ha⁶ lesných oblastí v EÚ. Priemerná spálená plocha bola výrazne väčšia v období 1983 – 1992 než v nasledujúcich desaťročiach, v priebehu ktorých zlepšenie protipožiarnej techniky v členských štátoch zohralo dôležitú úlohu (pozri **graf 1**)⁷.

- 6 Štatistika EFFIS o spálených plochách v období 1980 – 2012. Priemerná hodnota je založená na informáciách z 20 členských štátov EÚ. Nijaké informácie neboli dostupné za: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.
- 7 Spoločná správa JRC a Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie, *Lesné požiare v Európe, Blízkom východe a severnej Afrike*, 2012. Vykázané štatistické údaje zahŕňajú 19 členských štátov. Údaje sa týkajú rokov 1980 – 2012 v prípade južných členských štátov (Grécko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko a Portugalsko). Pri ostatných (Bulharsko, Česká republika, Nemecko, Estónsko, Cyprus, Lotyšsko, Maďarsko, Rakúsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Fínsko a Švédsko) sú údaje vykázané za roky 1990 – 2012.

Graf 1

Priemerná spálená plocha (ha) za rok v období 1983 až 2012



Zdroj: Spoločná správa JRC a Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie, *Lesné požiare v Európe, Blízkom východe a severnej Afrike*, 2012.

05

Viac než 95 % týchto požiarov spôsobia ľudia, či už úmyselne alebo neobanlivosťou (napr. požiare súvisiace s poľnohospodárskymi postupmi, ako je vypalovanie kríkov a trávy, spaľovanie ťažbových zvyškov v lese alebo obnova pasienkov, cigarety). Približne 85 % celkovej plochy spálenej lesnými požiarimi sa nachádza v stredozemnej oblasti a Portugalsku. Nedávne lesné požiare spálili veľké oblasti v Portugalsku v roku 2003 a 2005, v Grécku v roku 2007 a v Španielsku v roku 2006. Závažne postihnuté lesy čelia veľkej výzve obnoviť sa do stavu pred požiarom, najmä pokiaľ ide o biodiverzitu. Environmentálny vplyv lesných požiarov sa neobmedzuje len na stratu biodiverzity a škody na ekosystémoch. Taktiež vedú k emisiám častíc a plynov (vrátane CO₂) do atmosféry, odtoku minerálnych živín, zničeniu organickej vrstvy pôdy a zmenám v pomeroch infiltrácie vody do pôdy, čo spôsobuje náchylnosť spálených oblastí na eróziu, stratu pôdy a zosuvy pôdy. Opakujúce sa lesné požiare spolu so suchami môžu taktiež viesť k dezertifikácii⁸.

Iné typy katastrof

06

V rokoch 1950 až 2009 víchrice spôsobili najväčšie škody v Európe. Straty po víchriciach prevýšili 50 % všetkých abiotických typov lesných škôd⁹. Najničivejšie víchrice sa v poslednom období vyskytli v rokoch 1999, 2005, 2007 a 2009. Víchrice z roku 1999 („Lothar“ a „Martin“) spôsobili najkatastrofickejšie škody vo Francúzsku a strednej Európe, keď bolo poškodených takmer 200 miliónov m³ dreva.

V januári 2005 sa víchrica „Gudrun“ prehnala cez južné Švédsko a poškodila 66 miliónov m³ dreva (ekvivalent približne ročnej produkcie dreva vo Švédsku). V januári 2007 víchrica „Kyrill“ spôsobila rozsiahle škody v strednej Európe, vrátane straty 45 miliónov m³ dreva (z toho 16 miliónov m³ v Nemecku) zo stojacich stromov. V januári 2009 víchrica „Klaus“ spustošila obrovské oblasti lesných porastov vo Francúzsku (37 miliónov m³, najmä borovice prímorskej), v Španielsku a Taliansku¹⁰. Okrem negatívnych environmentálnych vplyvov dochádza aj k spoločenským (smrť) a hospodárskym následkom (znížené ceny dreva), ktoré sú prepojené s uvoľnením takých veľkých množstiev poškodeného dreva na trh¹¹.

07

Častejšie a vážnejšie suchá ovplyvňujú veľké plochy Európy, spôsobujú nedostatok vody a zvýšený tlak na vodné zdroje. Na druhej strane, v posledných rokoch sa vyskytlo v Európe niekoľko veľkých povodní. Tieto katastrofy taktiež poškodzujú lesy, hoci v obmedzenejšom rozsahu ako požiare, víchrice a biotické činitele, ako hmyz (napr. lykožrút), choroby či divá zver a nekontrolované pasenie¹².

- 8 Správa EEA č. 3/2008 „Európske lesy – podmienky ekosystému a udržateľné využívanie“, s. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, s. 12; Technická správa EEA č. 13/2010 „Mapovanie vplyvov prírodných nebezpečenstiev a technických havárií v Európe“, s. 25.
- 10 Technická správa EEA č. 13/2010 „Mapovanie vplyvov prírodných nebezpečenstiev a technických havárií v Európe“, s. 33 – 40. Správa EFI z pracovného semináru o VÍCHRICIACH „Politiky zníženia škôd po víchriciach v lesoch a na ich obnovu“, 1. júl 2010, Brusel, s. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, s. 12.
- 12 Technická správa EEA č. 3/2008 „Európske lesy – podmienky ekosystému a udržateľné využívanie“, s. 53 – 54. V roku 2005 vo Švédsku putujúce losy (Alces alces) poškodili približne 2 900 000 hektárov, zväčša mladých borovíc (Pinus sylvestris) a v južnom Taliansku bolo poškodených takmer 500 000 hektárov z dôvodu rozsiahleho pasenia dobytky.
- 13 Nariadenie Rady (EHS) č. 3529/1986 zo 17. novembra 1986 o ochrane lesov Spoločenstva proti požiaru (Ú. v. EHS L 326, 21.11.1986, s. 5) a nariadenie Rady (EHS) č. 2158/92 z 23. júla 1992 o ochrane lesov Spoločenstva proti požiaru (Ú. v. ES L 217, 31.7.1992, s. 3).
- 14 Článok 30 nariadenia Rady (ES) č. 1257/99 zo 17. mája 1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia (Ú. v. ES L 160, 26.6.1999, s. 80).

Politika rozvoja vidieka: kľúčový nástroj ochrany lesov EÚ

08

EÚ má dlhú históriu v prispievaní k ochrane lesov, obzvlášť v súvislosti s protipožiarnou prevenciou. V období 1986 až 2002 mali lesy EÚ prospech zo špecifických nariadení venovaných protipožiarnej prevencii v lesoch¹³ a od roku 2000 je ochrana lesov súčasťou politiky rozvoja vidieka¹⁴.

09

Politika rozvoja vidieka v programovom období 2007 – 2013 bola zameraná na tri hlavné ciele¹⁵, ktoré sa mali dosiahnuť radom opatrení zoskupených za každý cieľ do „tematických osí“ finančne podporovaných z EPFRV¹⁶:

- zlepšenie konkurencieschopnosti odvetvia poľnohospodárstva a lesného hospodárstva (os 1);
- zlepšovanie životného prostredia a vidieka (os 2);
- zlepšovanie kvality života vo vidieckych oblastiach a podpora diverzifikácie vidieckeho hospodárstva (os 3).

10

V období 2007 – 2013 jedno špecifické lesnícke opatrenie (opatrenie 122: „Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov“) patrilo pod os 1¹⁷ a rôzne iné pod os 2¹⁸.

Podpora RV na obnovu potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení (opatrenie 226)

11

V období 2007 – 2013 podpora z EPFRV na obnovu potenciálu lesného hospodárstva v lesoch poškodených prírodnými katastrofami a požiarimi a na zavedenie preventívnych opatrení bola dostupná prostredníctvom opatrenia 226 „Obnova potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení“ v rámci osi 2. Toto opatrenie bolo zahrnuté v 58 programoch rozvoja vidieka (PRV) vypracovaných 16 členskými štátmi¹⁹.

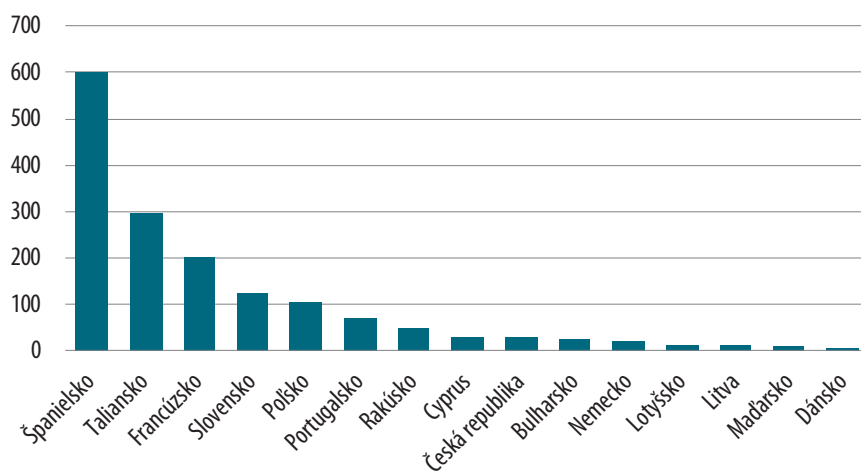
12

Na konci roka 2012 celková výška podpory z EPFRV plánovaná na činnosti v rámci opatrenia 226 bola približne 1,55 mld. EUR. Podpora z EPFRV kryje časť celkovej verejnej podpory vyplácanej príjmom príslušnými vnútroštátnymi orgánmi. Miera spolufinancovania z EPFRV je stanovená v každom PRV. Celková verejná podpora môže kryť až 100 % oprávnených nákladov, ktoré vznikli príjmom tohto opatrenia.

- Článok 4 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005.
- V období 2014 – 2020 bolo zoskupenie opatrení do osí zanechané. V tomto období každé opatrenie financované z EPFRV bude musieť byť programované tak, aby prispelo k dosiahnutiu jednej alebo viacerých z nasledujúcich šiestich „priorít Unie“ (článok 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 487):
 - podpora prenosu znalostí a inovácie;
 - posilnenie konkurencieschopnosti všetkých druhov poľnohospodárstva a životaschopnosti poľnohospodárskych podnikov;
 - podpora organizácie potravinového reťazca a manažmentu rizika;
 - obnova, zachovanie a posilnenie ekosystémov;
 - efektívne využívanie zdrojov a prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo odolné voči zmene klímy;
 - sociálne začlenenie, znižovanie chudoby a hospodársky rozvoj.
- Toto opatrenie je predmetom osobitnej správy Európskeho dvora audítorov č. 8/2013 „Podpora na zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka“.
- Lesnícke opatrenia v rámci osi 2: 221 – Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy; 222 – Prvé zriadenie agrolesníckych systémov na poľnohospodárskej pôde; 223 – Prvé zalesnenie nepoľnohospodárskej pôdy; 224 – Platby v rámci systému Natura 2000; 225 – Lesnícko-environmentálne platby; 226 – Obnova potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení; 227 – Neproduktívne investície.
- BG, CZ, DK, DE (5), EL, ES (17), FR (3), IT (20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT (3), SK.

Graf 2

Plánovaná podpora z EPFRV v rámci opatrenia 226 v období 2007 – 2013 (mil. EUR)



Zdroj: Komisia EÚ.

20 Článok 48 nariadenia (ES) č. 1698/2005 a článok 33 nariadenia (ES) č. 1974/2006.

13

K 31.12.2012 platby z EPFRV v rámci tohto opatrenia dosiahli výšku približne 860 mil. EUR. Väčšina podpory (80 %) bola na preventívne opatrenia, najmä protipožiarne činnosti (pozri **prílohu I** ohľadom podrobností o rozdelení finančných zdrojov na opatrenie 226).

14

Verejná finančná podpora je dostupná pre súkromné aj verejné lesy, pretože z opatrenia 226 nariadenia EÚ nevychádzajú nijaký typ vlastníctva. Podpora RV na preventívne protipožiarne opatrenia môže byť udelená len na

lesy klasifikované členskými štátmi ako lesy s vysokým alebo stredným rizikom požiaru podľa ich plánov ochrany lesov a môže zahŕňať vybudovanie ochranných infraštruktúr (napr.: lesné chodníky, cestičky, miesta zásobovania vodou, vyklčované a vyrúbané plochy a protipožiarne prieseky), preventívne lesnícke postupy (napr.: kontrola vegetácie, preriedovanie, diverzifikácia vegetačnej štruktúry) a vytvorenie alebo skvalitnenie pevných zariadení na monitorovanie lesných požiarov²⁰. V prípade lesných protipožiarnych priesekov oprávnené náklady môžu zahŕňať, okrem zriaďovacích nákladov, následné náklady na údržbu príslušnej plochy.

15

Pri ostatných preventívnych činnostiach, ako aj pri činnostiach zameraných na obnovu potenciálu lesného hospodárstva v lesoch poškodených prírodnými katastrofami alebo požiarimi sa v nariadeniach EÚ požaduje, aby súviseli s katastrofou, t. j. aby boli prepojené s výskytom alebo rizikom výskytu prírodnej katastrofy alebo požiaru, ale nedefinujú sa v nich konkrétne podmienky oprávnenosti, napr. minimálny stupeň rizika.

16

Podpora rozvoja vidieka na „obnovu potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení patrí do zdieľaného hospodárenia medzi Komisiou a členskými štátmi. Členské štáty vypracúvajú programy rozvoja vidieka (PRV) na štátnej alebo regionálnej úrovni. Po tom, čo tieto programy schválila Komisia, ich vykonávajú členské štáty. „Spoločný rámec pre monitorovanie a hodnotenie“ bol zavedený na základe spoločných ukazovateľov, výročných správ o vykonávaní členskými štátmi, ako aj na základe rôznych typov hodnotení.

17

Hlavným cieľom auditu bolo posúdiť, či bola podpora z EPFRV na obnovu potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení dobre riadená a či Komisia a členské štáty môžu preukázať dosiahnutie plánovaných výsledkov nákladovo účinným spôsobom.

18

Audit sa zameral na tieto otázky:

- a) Bola podpora primerane zacielená na potreby prevencie prírodných katastrof a rizika požiarov?
- b) Boli financované činnosti vhodné na dosiahnutie cieľov opatrenia?
- c) Boli financované činnosti nákladovo účinné?
- d) Sú monitorovacie nástroje primerané na posúdenie efektívnosti a účinnosti opatrenia?

19

Audit sa týkal Komisie a vybraných členských štátov. Na úrovni Komisie sa v rámci audítorských prác skúmala koncepcia opatrenia a riadiace činnosti Komisie vrátane schvaľovania PRV predkladaných členskými štátmi a monitorovania realizácie opatrenia. Na úrovni členských štátov audit zahŕňal kontroly v Rakúsku, vo Francúzsku (Akvitánia), v Taliansku (Basilicata), na Slovensku a v Španielsku (Andalúzia). K 31. decembru 2012 predstavovali tieto členské štáty spolu viac než 85 % celkových výdavkov deklarovanych v rámci opatrenia 226.

20

Audítorská práca zahŕňala preskúmanie PRV, vnútroštátnej a regionálnej legislatívy a administratívnych postupov, ako aj rozhovory s príslušnými riadiacimi orgánmi v kontrolovaných členských štátoch. Okrem toho bolo skontrolovaných 68 činností podporených v rámci opatrenia 226, z toho 45 na mieste s cieľom overiť účinky rôznych typov oprávnených činností vykonaných v príslušných lesných oblastiach (podrobnosti pozri v **prílohe II**).

Časť I – Preventívne opatrenia neboli dostatočne zacielené

21

Primerané zacielenie preventívnych opatrení²¹ si vyžaduje, aby:

- o Komisia mala prehľad o prírodných katastrofách a rizikách požiarov pri posudzovaní PRV predložených členskými štátmi;
- o výberový proces na úrovni členských štátov bol zosúladený s potrebami určenými v PRV;
- o výsledkom toho sa financovanie zhoduje s oblasťami rizík.

Komisia nemala úplný prehľad o potrebách pri schvaľovaní PRV

Spoločná definícia lesov podľa rizika požiarov neexistuje

22

Až do ukončenia platnosti nariadenia Rady (EHS) č. 2158/92 o ochrane lesov Spoločenstva proti požiaru v roku 2001 v ňom boli stanovené kritériá klasifikácie lesných oblastí na oblasti s nízkym, stredným alebo vysokým rizikom požiaru. V tomto nariadení sa požadovalo, aby členské štáty vypracovali zoznam oblastí klasifikovaných podľa rizika požiaru a zaslali ho Komisii na schválenie²². Rozhodnutie Komisie, v ktorom sa stanovuje zoznam lesných oblastí s vysokým a stredným rizikom požiaru v Grécku, Španielsku, vo Francúzsku, v Taliansku a Portugalsku²³, nebolo aktualizované od roku 2001 a následne členské štáty, ktoré vstúpili do Únie v roku 2004 a neskôr, nie sú na tomto zozname.

23

Po ukončení platnosti vyššie uvedené nariadenie sa v ustanoveniach článku 48 nariadenia (ES) č. 1698/2005 uvádza, že preventívne opatrenia proti požiarom by sa mali týkať oblastí, ktoré členské štáty vo svojich plánoch na ochranu lesov klasifikovali ako oblasti s vysokým alebo stredným rizikom požiaru²⁴.

24

Vzhľadom na to, že chýbajú spoločné kritériá posudzovania rizika požiarov, členské štáty vykonávajú analýzu rizika požiarov podľa vlastnej metodiky. V dôsledku toho kritériá používané na klasifikáciu lesných oblastí so stredným alebo vysokým rizikom požiaru sa v EÚ líšia.

25

Európsky informačný systém o lesných požiaroch (EFFIS) je databáza zriadená Komisiou, ktorá obsahuje relevantné informácie na monitorovanie výskytu a vplyvu lesných požiarov na úrovni EÚ²⁵. Údaje slúžia na vypracúvanie ročnej správy o lesných požiaroch v Európe a susedných krajinách²⁶. Nevyužíva sa však na posúdenie analýz rizika požiarov členských štátov pri schvaľovaní PRV. Komisia nevydáva konkrétne usmernenia²⁷ ku klasifikácii rizika požiarov s cieľom presadzovať osvedčené postupy a zabezpečiť porovnateľnosť a spoľahlivosť analýz rizika požiarov členských štátov.

21 Táto časť sa zameriava na preventívne opatrenia, pri ktorých je primerané zacielenie kľúčom k ich účinnosti. Predstavujú približne 80 % financovaných činností.

22 Ako je uvedené v článku 2 ods. 2 a článku 2 ods. 3 nariadenia (EHS) č. 2158/92 len oblasti, ktoré sa nachádzajú v Portugalsku, Španielsku, Grécku a v niektorých francúzskych a talianskych regiónoch, v ktorých trvalé alebo cyklické riziko lesných požiarov predstavuje významné nebezpečenstvo pre ekologickú rovnováhu a bezpečnosť osôb a tovarov, alebo predstavuje faktor, ktorý urýchľuje proces diverzifikácie vidieckych oblastí, možno klasifikovať ako oblasti s vysokým rizikom. Ostatné oblasti môžu byť uznané za oblasti s vysokým stupňom ohrozenia, ak členský štát predloží odôvodnenú žiadosť. Oblasti, v ktorých riziko lesných požiarov nie je trvalé alebo cyklické, ale predstavuje ohrozenie pre lesné ekosystémy, môžu byť klasifikované ako oblasti so stredným rizikom.

23 Rozhodnutie Komisie č. 1619/1993 z 24. júna 1993. V tom čase (EÚ-12) 60 miliónov hektárov lesov, ekvivalent 42 % vtedajšej celkovej rozlohy lesov, bolo klasifikovaných ako zóny ohrozené požiarom, zväčša v stredozemnej oblasti.

24 Táto požiadavka sa nezmenila na obdobie 2014 – 2020 (pozri článok 24 ods. 2, bod 3 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013).

25 Informácie o lesoch EÚ ohrozených požiarom sa vypracúvajú na základe súborov údajov v EFFIS, napr. meteorologické nebezpečenstvo požiarov, výskyt požiarov, obvod spálených oblastí a súbory údajov o požiaroch poskytnuté krajinami, ktoré sú doplnené o ďalšie dodatočné informácie o rozsahu lesných zdrojov, napr. mapy lesov Spoločného výskumného strediska alebo Európska databáza krajinnej pokrývky. Až 22 európskych krajín poskytujú údaje na dobrovoľnom základe každý rok, pretože v žiadnom nariadení EÚ sa nevyžaduje poskytovanie týchto údajov po roku 2006 (po ukončení platnosti nariadenia o monitorovaní lesov (ES) č. 2152/2003).

26 Spoločná správa JRC a Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie, *Lesné požiare v Európe, Blízkom východe a severnej Afrike*, 2012.

26

Slovensko je príkladom, ktorý znázorňuje potenciálne rozdiely, ktoré možno identifikovať pomocou údajov v EFFIS. Podľa vnútroštátneho systému na klasifikáciu lesných oblastí podľa stupňa ohrozenia požiarom 1,8 milióna z celkovej plochy 2 milióny ha lesnej pôdy je klasifikovaných ako oblasti so stredným alebo vysokým stupňom ohrozenia požiarom v krajine. Avšak ani historické údaje o lesných požiaroch, ani databáza EFFIS (pozri **graf 3**) nepodporujú takéto vysoké percento oblastí so stredným a vysokým stupňom ohrozenia požiarom v krajine. Slovenské orgány nepredložili audítorom Dvora audítorom svoju metodiku klasifikácie ani kritériá použité na klasifikáciu lesných oblastí do rôznych stupňov ohrozenia požiarom.

Komisia nemá ucelené informácie o iných prírodných katastrofách ovplyvňujúcich lesy

27

Počas auditu sa zistilo, že Komisia nemá ucelené informácie o historickom vývoji výskytu prírodných katastrof a katastrofických udalostí (s výnimkou požiarov). Komisia nemá k dispozícii nijakú analýzu o rozsahu škôd v lesných oblastiach spôsobených inými abiotickými (napr. suchá, víchrice alebo lavíny) či biotickými kalamiťami (škodcovia a choroby).

28

Komisia vo svojom oznámení „Nová stratégia lesného hospodárstva EÚ: pre lesy a sektor lesného hospodárstva“²⁸ považuje za strategické smerovanie: a) „vytvoriť Informačný systém o lesoch Európy prostredníctvom zhromaždenia harmonizovaných celoeurópskych informácií“ a „integrovania rôznych informačných systémov (napr. EFFIS) a dátových platforiem (...)“; b) potrebu „zosúladiť informácie o lesoch v EÚ“; c) potrebu „zlepšovať, porovnávať a vymieňať si informácie o lesoch a ich monitorovaní (...)“ a d) potrebu „rozvíjať niekoľko modulov, napr. o lesoch a prírodných rušivých faktoroch, ako sú požiare a škodcovia“.

29

Komisia nemá ucelené informácie o iných prírodných katastrofách ovplyvňujúcich lesy a v dôsledku toho nemá úplný prehľad o potrebách prevencie katastrof pri posudzovaní plánov pre opatrenia 226, ktoré v predložených PRV navrhujú členské štáty.

Nedostatky výberového procesu na úrovni členských štátov

30

Riadiace orgány by mali stanoviť priority na zásah v najcennejších lesných oblastiach (zohľadniac pri tom polyfunkčnú povahu lesov opísanú v bodoch 1 a 2), pri ktorých boli predtým identifikované potenciálne významné riziká. To by sa malo odraziť vo výberovom postupe.

27 Rada vo svojom závere o prevencii lesných požiarov v Európskej únii (3010. zasadnutie Rady pre všeobecné záležitosti z 26. apríla 2010) vyzvala Komisiu, aby „začlenila lesné požiare medzi priority, ktorým je potrebné sa venovať pri práci, ktorá sa uskutočňuje v oblasti výmeny osvedčených postupov a vypracovania usmernení o hodnotení rizika a mapovaní, ako aj usmernení o minimálnych normách prevencie katastrof zameraných na konkrétne nebezpečenstvo“. Komisia vo svojom pracovnom dokumente o usmerneniach pre posudzovanie a mapovanie rizík pre potreby riadenia katastrof (21. 12. 2010) sa nevenuje konkrétne požiarom a nepodporuje žiadne konkrétne rizikové kritériá, referenčné hodnoty alebo normy, zdôrazňuje existujúce medzery v metodikách a vysvetľuje, že „katalóg odporúčaných metodík a noriem hodnotenia rizík bude vypracovaný v rámci ďalšej verzie týchto usmernení“.

28 COM(2013) 659 final.

Chýbajúce účinné výberové postupy...

31

V Taliansku (Basilicata) finančné prostriedky dostupné na vykonávanie opatrenia boli najprv rozdelené medzi združenia obcí proporcionálne podľa počtu lesných pracovníkov, ktorých mali zamestnať obce tvoriace jednotlivé združenia. Po rozdelení finančných prostriedkov združenia predložili projekty a žiadosti o pomoc zodpovedajúce finančným prostriedkom, ktoré im už boli vyčlenené. Projekty a žiadosti potom prešli oficiálnym výberom a hodnotením, ale to nemalo žiadny praktický vplyv, pretože všetky žiadosti boli prijaté a bola potvrdená výška pomoci, ktorá im už bola vyčlenená.

32

Okrem toho, pokiaľ ide o výber podporených lesných oblastí, neexistovala dokumentácia, v ktorej by boli stanovené dôvody uskutočneného výberu alebo odkazy na konkrétne miery rizika či iné technické prioritné ciele (napr. práca plánovaná v konkrétnych termínoch v obecnom pláne lesného hospodárstva, potreba realizovať alebo dokončiť činnosti už vykonané v iných obecných lesoch).

33

V Španielsku (Andalúzia) bolo definovaných niekoľko kritérií pre opatrenie 226. Uplatnil sa výberový postup a dokumentoval sa v prípade súťažných výziev na predkladanie investičných návrhov. Naopak, pri činnostiach priamo realizovaných regionálnymi orgánmi, ktoré tvorili viac než $\frac{3}{4}$ výdavkov, kritériá neuprednostňovali činnosti na základe konkrétnej analýzy rizík a výberový postup nebol ani zdokumentovaný.

34

Rakúsko zaviedlo systém lesníckej pomoci. Oblasť, za ktorú zodpovedá obvodný lesný úrad, je rozdelená medzi odborných lesných poradcov, ktorí zodpovedajú za priamy kontakt s majiteľmi a správcami lesov. Poradcovia rozhodujú o tom, či možno podporiť lesnícke činnosti navrhnuté správcami lesa. Toto rozhodnutie nie je založené na explicitných výberových kritériách a na písomnom hodnotení navrhovanej lesníckej činnosti (posúdenie technických špecifikácií, dôležitosti, urgentnosti, vplyvu na životné prostredie atď.).

... alebo výberové kritériá nepriorizované podľa environmentálnych potrieb

35

Vykonávanie činností v environmentálne hodnotných lesných oblastiach EÚ, ako sú oblasti Natura 2000, nebolo vždy uprednostnené²⁹ (pozri **rámček 1**). Odhaduje sa, že sústava lesných oblastí Natura 2000 pokrýva približne 20 % celkovej plochy lesov v EÚ³⁰. Cieľom sústavy oblastí Natura 2000 je zabezpečiť dlhodobé prežitie najhodnotnejších a najohrozenejších druhov zvierat a ich prirodzených prostredí v Európe³¹.

- 29 Okrem Andalúzie v prípade podpory pridelennej na základe súťažných výziev na predloženie investičných návrhov.
- 30 Správa EEA č. 5/2012 „Chránené oblasti v Európe – prehľad“, s. 70 – 79. Územná zložka sústavy Natura 2000 (768 000 km²) – z toho 46 % sú lesné oblasti Natura 2000 – pokrýva približne 17,9 % územia EÚ-27. Celková plocha lesných oblastí v EÚ-27 je približne 1,8 milióna km².
- 31 Pozostáva z území osobitnej ochrany určených členskými štátmi v rámci smernice o prirodzených biotopoch a taktiež zahŕňa osobitné chránené územie, ktoré klasifikovali v smernici o vtákoch. Natura 2000 nie je systém prísnych prírodných rezervácií, kde je vylúčená ľudská činnosť. Hoci táto sústava bude určite zahŕňať prírodné rezervácie, väčšina plochy bude naďalej v súkromnom vlastníctve a dôraz sa bude klásť na zabezpečenie udržateľného hospodárenia v budúcnosti.

Priorizovanie environmentálnych potrieb na úrovni členských štátov

Hoci je významné percento slovenských lesov klasifikovaných ako chránené lesy (vrátane oblastí Natura 2000), ktoré majú vysokú environmentálnu hodnotu, vo výberovom procese neboli uprednostnené, čo obmedzuje potenciálny vplyv opatrenia 226 na životné prostredie.

Vo Francúzsku (Akvitánia) boli činnosti obnovy navrhnuté tak, aby sa podporila čo najväčšia plocha lesov po víchrici bez toho, aby sa uprednostnili lesy s vyššou environmentálnou hodnotou. Ani v regionálnych pravidlách sa nezohľadnili environmentálne aspekty odstránenia dreva, vyčistenia a obnovy poškodených oblastí³². Napríklad nepožadovali sa v nich ekologické štúdie v citlivých oblastiach na úrovni projektu a neza- kazovali niektoré operácie, ktoré ovplyvňujú ochranu pôdy, napr. vytvorenie veľkých pásov buldozénom.

32 V porovnaní s regiónom Akvitánia, Lotrinsko, v ktorom sa taktiež financovali investície do obnovy lesných porastov poškodených víchricou z roku 1999, v ktorom sa vypracovali pravidlá zohľadňujúce environmentálne aspekty.

Financovanie nebolo zosúla- ladené s identifikovanými rizikami a potrebami

36

Financovanie by malo byť zosúladené s identifikovanými rizikami a nasme- rované na oblasti, ktoré ho najviac potrebujú.

Na Slovensku a v Rakúsku financovanie nezodpovedalo identifikovaným rizikám...

37

Na Slovensku nebolo vyčlenenie finančnej podpory v rámci opatrenia 226 v súlade s hlavnými potenciálnymi príčinami škôd v lesoch. Napríklad, hoci kalamity spôsobené víchricami boli najvýznamnejším škodlivým čini- telom v lesoch v krajine (80 %), po nich nasledoval sneh (12 %) a sucho s úpa- lom (7 %) ³³, najväčší podiel verejnej

podpory v rámci opatrenia 226 sa využil na protipožiarne opatrenia v lesoch (61 %), najmä na financovanie výstavby a údržby lesných ciest, ktoré sa primárne využívali na ťažbu v lese bez odôvodnenia konkrétneho prepo- jenia s protipožiarnou ochranou.

38

V Rakúsku napriek existencii pod- robných plánov lesného hospodár- stva a plánov nebezpečných oblastí zohrávalo hodnotenie rizika ochrany lesov vykonávané rakúskymi orgánmi obmedzenú úlohu pri zacielení pomo- ci. Nebol jasný vzťah medzi základným rizikom v lese a rozpočtovými výdav- kami. Napríklad v spolkovej krajine Salzburg, ktorej 376 tisíc ha lesa je klasifikovaných ako lesy s veľmi nízkym až stredným rizikom, bolo vyčlenených o niečo viac finančných prostriedkov ako v Kärnten, ktorej 584 tisíc ha lesa je klasifikovaných ako lesy so stredným až veľmi vysokým rizikom.

33 Podľa výročnej správy o výskyte škodlivých činiteľov v lesoch a ich prognózy na ďalší rok vydávanej Národným lesníckym centrom Slovenska.

... zatiaľ čo v Taliansku (Basilicata) a Španielsku (Andalúzia) financovanie išlo najmä na lesy vo verejnom vlastníctve na podporu činností s vysokým podielom manuálnej práce

39

Auditom sa zistilo neproporčne vysoké vyčlenenie podpory pre niektoré verejné subjekty (regionálne alebo obecné orgány) na činnosti v lesoch vo verejnom vlastníctve a taktiež koncentrácia finančných prostriedkov v nákladných činnostiach s vysokým podielom manuálnej práce.

40

V Taliansku (Basilicata) sa opatrenie 226 uplatňovalo výhradne na lesy v obecnom vlastníctve, ktoré predstavujú len 30 % celkovej plochy lesov v tomto regióne. Skutočnosť, že lesná plocha je vlastnená obcou, ešte neznamená, že príslušná oblasť je viac ohrozená požiarom. V skutočnosti, v roku 2012 lesné plochy postihnuté požiarom v regióne Basilicata sa zvýšili o 93 % v porovnaní s rokom 2011 a o 231 % v porovnaní s obdobím 2009 – 2011. Tieto požiare sa vyskytli najmä v lesoch v súkromnom vlastníctve. Obmedzenie podpory na obecné lesy bolo dané zámerom zabezpečiť zamestnanie pre lesných pracovníkov prijímaných každý rok na sezónne práce v obecných lesoch (pozri bod 31).

41

Napriek tomu, že v Španielsku (Andalúzia) je 70 % lesov v súkromnom vlastníctve, výdavky v rámci opatrenia na verejné lesy boli približne trikrát vyššie ako na súkromné lesy. Ani v PRV, ani v následnom hodnotení neboli uvedené informácie, ktoré by odôvodňovali nerovnomerné rozdelenie finančných zdrojov, hoci vysvetlenie španielskych orgánov o chýbajúcej ziskovosti odvetvia verejného lesného hospodárstva naznačuje potrebu verejnej podpory.

42

Okrem toho, v tom istom regióne v prípade súťažných výziev na predloženie investičných návrhov v roku 2008 verejná podpora udelená v rámci opatrenia 226 na vyčistenie oblastí pokrytých kríkmi a krovím predstavovala šesťnásobne vyššie finančné zdroje než celková suma použitá v tomto regióne na ostatné špecifické činnosti financované v rámci protipožiarneho opatrenia, ako je vytvorenie a údržba protipožiarneho prieseku alebo vybudovanie a údržba vodných nádrží. Hoci čistenie oblastí pokrytých kríkmi a krovím má pozitívny účinok v boji proti šíreniu požiarov, ide o nákladné činnosti s vysokým podielom manuálnej práce. Španielske orgány uznali, že čistenie a preriedovanie sa využívali v mnohých oblastiach, v ktorých by bolo kontrolované vypaľovanie hospodárnejšie a ekologicky vhodnejšie. Svoju voľbu odôvodnili nedostatkom skúsených zamestnancov a existenciou zákonných (vyžadujú sa podrobné administratívne príkazy na vypaľovanie) a spoločenských prekážok, ale plánujú rozvinúť využívanie kontrolovaného vypaľovania v blízkej budúcnosti.

Časť II – Zistili sa činnosti, ktoré neboli vhodné na dosiahnutie cieľov opatrenia

Svojou povahou kontrolované činnosti vo všeobecnosti prispeli k dosiahnutiu cieľov opatrenia 226, avšak...

43

Podpora v rámci opatrenia 226 sa mala poskytovať len na obnovu potenciálu lesného hospodárstva v lesoch poškodených prírodnými katastrofami a požiarom a prijímanie preventívnych opatrení. Svojou povahou (protipožiarne prieseky, preriedovanie, čistenie atď.) mnoho spolufinancovaných činností preskúmaných počas auditu prispelo k cieľom podpory. Niektoré projekty boli obzvlášť relevantné pre ich vysoký ochranný charakter (pozri **rámček 2**).

... podpora bola udelená na niektoré lesnícke činnosti, ktoré nesúviseli s prírodnými katastrofami

Riadenie škodcov a chorôb

44

Činnosti obnovy a preventívne činnosti v rámci opatrenia 226 by mali súvisieť s katastrofou, t. j. mali by byť prepojené s výskytom alebo rizikom prírodnej katastrofy. Škody spôsobené hmyzom/škodcami alebo chorobami ako také sa nepovažujú za prírodnú katastrofu³⁴. Z tohto dôvodu činnosti súvisiace s bežným riadením škodcov by nemali byť oprávnené na financovanie, pokiaľ ich výskyt nie je dôsledkom prírodnej katastrofy. V Španielsku (Andalúzia) a na Slovensku boli preventívne činnosti týkajúce sa riadenia škodcov podporené v rámci opatrenia 226, hoci neboli prepojené so žiadnou prírodnou katastrofou. Považovali sa za oprávnené, pretože v danej oblasti už došlo k prepuknutiu výskytu škodcov. Avšak obmedzený rozsah výskytu neodôvodňoval riziko prírodnej katastrofy.

34 Správa GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka z marca 2009 o vykonávaní lesníckych opatrení v rámci nariadenia (ES) č. 1698/2005 „... Činnosti súvisiace s riadením škodcov však možno považovať v rámci tohto opatrenia za oprávnené, ak súvisia s prírodnou katastrofou, napr. víchrica, povodeň alebo lesné požiare“.

Príklad dobrého postupu (projekty s vysokou environmentálnou hodnotou)

V Rakúsku bolo niekoľko projektov financovaných s cieľom zabrániť lavínam v chránených lesoch vykonaním horizontálneho výrubu stromov, čo taktiež výrazne prispieva k ochrane vodných zdrojov, z ktorých sú napájané blízke obecné vodovodné systémy.

Činnosti prenesené z iných opatrení

45

V Rakúsku všetky činnosti pôvodne začaté v rámci opatrenia 224 „Platby v rámci sústavy Natura 2000“ a 225 „Lesnícko-environmentálne platby“ boli v skutočnosti financované v rámci opatrenia 226. Avšak opatrenia 224 a 225 sa týkajú činností zameraných na zachovanie a zlepšenie environmentálnych funkcií lesných oblastí a porastov neprepojených s prevenciou katastrof, zatiaľ čo v rámci opatrenia 226 sa podpora poskytuje len v súvislosti s katastrofou. Podobne niektoré projekty výsadby pôvodne predložené v rámci opatrenia 122, ktorého cieľom je „zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov“, boli neskôr schválené v rámci opatrenia 226 bez jasného uvedenia ich prepojenia s akoukoľvek prírodnou katastrofou.

Zvýšenie počtu druhov drevín

46

Podpora v rámci opatrenia 226 v Andalúzii zahŕňala činnosti zamerané na zachovanie a zlepšenie ekosystémov zalesnených oblastí zvýšením počtu druhov stromov v konkrétnych oblastiach, kde nedošlo k žiadnemu zhoršeniu ani strate pokrytia stromami v dôsledku prírodnej katastrofy alebo požiaru. Preto v Andalúzii primárny cieľ týchto činností nesúvisel s cieľom opatrenia 226.

Infraštruktúra vybudovaná dlho po výskyte prírodnej katastrofy

47

Uskladnenie vlhkého dreva je technika, ktorá pomáha udržať kvalitu dreva po výrube, a tak optimalizovať predajné ceny. Priestory na uskladnenie dreva boli v Rakúsku podporované s cieľom predísť premnoženiu podkôrneho hmyzu v borinách ovplyvnených výskytom prírodných katastrof (výchrice). Počas auditu sa zistilo, že tieto priestory, ktoré boli vybudované dlho po výskyte katastrofy, sa v skutočnosti využívali na uskladnenie buka, ktorý je postihnutý podkôrnym hmyzom len marginálne.

Pri niektorých typoch realizovaných operácií nebolo možné overiť kľúčové požiadavky oprávnenosti

48

V článku 4 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 65/2011 sa stanovuje ako všeobecná zásada kontroly, že členský štát zriadi kontrolný systém, ktorý zabezpečí, že všetky potrebné kontroly sa vykonávajú na účinné overenie súladu s podmienkami, podľa ktorých sa podpora poskytna. V článku 33 ods. 2 toho istého nariadenia sa stanovuje, že k dispozícii musia byť postačujúce podklady pre audit.

49

Dvor audítorov zistil systémové nedostatky, ktoré sú uvedené v **rámčeku 3**. Pre tieto nedostatky nebolo možné overiť súlad s podmienkami, podľa ktorých sa podpora poskytla, pre chýbajúcu dokumentáciu alebo informácie na podporu hlavných požiadaviek oprávnenosti.

Podpora bola udelená na lesné cesty, pri ktorých osobitný prínos k protipožiarnej prevencii nebol preukázaný...

50

Z opatrenia 226 sa podporovala výstavba a údržba lesných ciest a chodníkov vo Francúzsku (Akvitánia), v Rakúsku, na Slovensku a v Španielsku (Andalúzia), ktoré sa využívali na ťažbu dreva a iných lesných výrobkov (korková kôra) z produktívnych súkromných lesov (pozri **rámček 4**).

51

Vybudovanie a údržba lesných ciest využívaných najmä na ťažbu dreva a iných lesných výrobkov nie je účelom opatrenia 226. Na tieto činnosti EPFRV poskytuje primeranú podporu v rámci osi I (opatrenia 122 a 125), ktorej cieľom je zlepšiť konkurencieschopnosť odvetvia lesného hospodárstva. Hoci sú lesné cesty potrebné pre boj proti požiarom, malo by sa predísť tomu, aby sa z opatrenia 226 podporovali projekty, ktoré sú motivované hlavne ekonomickými cieľmi bez toho, aby mali osobitný prínos k protipožiarnej ochrane. Niekoľko kontrolovaných projektov (5 z 8 kontrolovaných zahŕňalo cesty v súkromných lesoch) neobsahovalo odôvodnenie prínosov v súvislosti s cieľmi protipožiarnej prevencie, aby sa zabezpečil účinný prínos podpory k environmentálnym cieľom.

Rámček 3

Príklady nedostatočných informácií alebo dokumentácie týkajúcej sa udelenia podpory v rámci opatrenia 226

V Akvitánii (Francúzsko) bolo dôležitým kritériom oprávnenosti overovaným pri všetkých žiadostiach o pomoc súlad s minimálnou hranicou škôd stanovenou regionálnymi úradmi (minimálne 40 %). Počas auditu sa zistilo, že neexistoval nijaký administratívny informačný systém na určenie lesných porastov postihnutých víchricami z roku 1999 a mieru škôd. V dôsledku toho nebolo možné overiť presnosť vyhlásení žiadateľov.

Na Slovensku bola dokumentácia v spisoch k verejnému obstarávaniu neúplná, pretože sa v spise príjemcu archivovala len víťazná ponuka, ale nie neúspešné ponuky. To vedie k strate dôkazov o účinnom hodnotení ponúk.

Príklady využívania lesných ciest podporených z opatrenia 226 na ekonomické účely (Akvitánia, Francúzsko)



52

V Rakúsku sa napríklad jeden projekt týkal výstavby lesnej cesty, ktorá sprístupnila 25 ha lesa. Hlavným účelom tohto projektu bolo otvoriť les pre ťažbu dreva jeho majiteľmi. Argumenty predložené v projektových spisoch zahŕňajú mobilizáciu nevyužitých lesných rezerv, zvýšenie ziskovosti mobilizáciou dreva a dodávky pre miestne pily.

... a mohli mať negatívne vedľajšie účinky na životné prostredie bez primeraného zváženia miestnych podmienok

53

Podmienky podpory výstavby a údržby lesných ciest v rámci opatrenia 226 by mali byť jasné, aby sa zabezpečil

účinný prínos podpory k environmentálnym cieľom. V nariadeniach EÚ sa nedefinovali minimálne požiadavky, napr. obmedzenie prístupu, hustota neohrozujúca bezpečnosť ekosystémov či povinné osvedčenie projektov miestnymi hasičmi s cieľom zabezpečiť primeranú ochranu životného prostredia. Podľa „Štúdie uskutočniteľnosti prostriedkov na boj proti úbytku lesov v Európskej únii“, technickej správy vypracovanej GR ENV (december 2007), „výstavba cesty môže prispieť k ochrane lesa, alebo môže viesť k opaku (...) Siete lesných ciest sprístupňujú cestu k lesným požiarom, a preto pomáhajú v boji proti lesným požiarom. Naopak, lesné cesty môžu viesť k zvýšenej fragmentácii lesov, destabilizácii funkcií ekosystémov, a preto vedú k zvýšenej zraniteľnosti lesov“.

54

Na Slovensku pri lesných cestách krytých z činností financovaných v rámci opatrenia 226 sa v PRV schválenom Komisiou stanovila optimálna hustota 20 – 25 m/ha. Počas auditu sa zistilo, že v skutočnosti sa podporovala neproporčne vysoká hustota lesných ciest, čo môže mať negatívny vplyv na ekologický stav príslušných lesov. Napríklad jeden súkromný príjemca v roku 2008 predložil 4 projekty týkajúce sa vybudovania nových lesných ciest v jeho lesnom podniku³⁵. Pred investíciami do infraštruktúry bola dĺžka lesných ciest v jeho lesnom podniku marginálna. Výsledkom investície bolo vybudovanie približne 40 km nových lesných ciest, čo viedlo k dosiahnutiu hustoty lesných ciest 36 m/ha, čo je viac ako optimálna hustota 20 – 25 m/ha predpokladaná v PRV. Ďalší príjemca vybuďoval 3 619 m lesných ciest vo svojom lesnom podniku s rozlohou 24,96 ha, čím sa dosiahla hustota lesných ciest 145 m/ha, čo je veľmi vysoké číslo či už v porovnaní so slovenským priemerom (približne 10,6 m/ha) alebo s optimálnou hustotou 20 – 25 m/ha uvádzanou v PRV.

Časť III – Nákladová účinnosť financovaných činností nebola primerane zabezpečená

Primeranosť nákladov nebola vždy preukázaná

55

V článku 24 ods. 2 písm. d) nariadenia Komisie (EÚ) č. 65/2011, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005, pokiaľ ide o realizáciu kontrolných postupov sa stanovuje, že administratívne kontroly žiadostí o podporu zahŕňajú primeranosť predložených nákladov, ktorá sa hodnotí na základe príslušných systémov hodnotenia, ako sú napr. referenčné náklady, porovnanie rozličných ponúk alebo hodnotiaci výbor.

56

Nedostatky v postupoch zavedených v Rakúsku, na Slovensku a v Taliansku (Basilicata) ovplyvnili primeranosť nákladov na podporované činnosti (pozri **rámček 5**).

35 Celý les je klasifikovaný ako oblasť s vysokým stupňom ohrozenia požiarom.

Príklady nedostatočného odôvodnenia štandardných nákladov

Príklad 1

V Rakúsku typ pomoci a jej strop (stanovené horné limity alebo paušálne sumy na hektár alebo strom) boli definované každý rok. Neexistovalo však odôvodnenie alebo zjavná logika pri stanovovaní niektorých stropov, ktoré boli značne upravované z roka na rok:

Zalesňovanie po prírodných katastrofách

V Kärnten bol strop pre zalesňovanie listnatých lesov (> 75 % listnatých stromov) pôvodne stanovený na 1 800 EUR/ha v roku 2008, zatiaľ čo od roku 2009 sa zvýšil na 2 500 EUR/ha. V 2010 bola podpora na zalesňovanie až do 6 000 EUR/ha.

Preriedovanie

Taktiež v Kärnten došlo k nárastu stropu pre preriedovanie z 300 EUR/ha v roku 2008 na 400 EUR/ha v roku 2009 a v prípade platieb paušálnych súm na ochranu lesa zo 420 EUR/ha na 560 EUR/ha.

V Dolnom Rakúsku bola verejná podpora na preriedovanie 350 EUR/ha v rokoch 2007 až 2009. V roku 2010 sa zvýšila na maximálnu výšku 750 EUR/ha (ak bolo podložené faktúrami) alebo 500 EUR/ha v prípade platby paušálnej sumy. Obe tieto sumy boli opätovne znížené na 350 EUR/ha od roku 2011.

Príklad 2

Štandardné náklady stanovené v regióne Basilicata boli výrazne vyššie než v ostatných susedných talianskych regiónoch na také isté alebo podobné preventívne činnosti, ako to vyplýva z nasledujúcich príkladov.

Manuálne čistiace práce

Štandardné náklady na manuálne čistiace práce s cieľom vytvorenia 1,2 metra širokých chodníkov v regióne Basilicata boli 7,81 EUR na meter; zatiaľ čo štandardné náklady na porovnateľnú činnosť – vytvorenie „1 meter širokého chodníka v akomkoľvek type terénu“ – v regióne Puglia boli len 3,58 EUR na meter.

Obnova služobných chodníkov

Pokiaľ ide o obnovu služobných chodníkov, štandardný pracovný čas bol 35 minút na meter a štandardné náklady boli 6,89 EUR na meter v regióne Basilicata. Pri podobnej činnosti v regióne Puglia bol štandardný pracovný čas 9 minút (vrátane troch minút s kosačkou) a štandardné náklady boli 2,15 EUR na meter. Podobná činnosť sa vykonávala v regióne Kampánia pri nákladoch 2,77 EUR na meter.

57

V regióne Basilicata by boli tieto činnosti vykonané hospodárnejšie a efektívnejšie, ak by sa viac využili prístroje (ako v ostatných regiónoch), namiesto využitia ľudskej sily. Vzhľadom na rozsiahlejšie využívanie manuálnej práce v rôznych prípadoch štandardné náklady stanovené v regióne Basilicata sú oveľa vyššie než v iných regiónoch na rovnaké alebo podobné činnosti (pozri **rámček 6**).

58

Na Slovensku sa na všetky projekty vzťahujú pravidlá verejného obstarávania, ktorými by sa mala zabezpečiť efektívnosť využívania verejných finančných prostriedkov. Audítori zaznamenali, že nebolo vykonané nijaké hodnotenie primeranosti investičných nákladov požadovaných príjemcami napriek tomu, že tieto projekty boli financované na 100 % z verejných zdrojov. Jedinou formálnou kontrolou bolo overiť, či výdavky požadované príjemcom neprekračovali strop stanovený v procese verejného obstarávania.

Rámček 6**Príklad nákladnej činnosti z dôvodu využitia manuálnej práce****Údržba lesných ciest**

Celkové náklady na údržbu 7 253,82 metrov lesných ciest v regióne Basilicata predstavovali 337 665,32 EUR ³⁶ pri štandardných nákladoch 46,55 EUR na meter.

Pri podobnej lesnej ceste rovnakej dĺžky v Toskánsku údržba vykonávaná manuálnym aj mechanickým spôsobom by stála len 37 828,67 EUR, pretože štandardné náklady v tomto regióne sú 5,21 EUR na meter.

³⁶ 46,55 EUR na meter.

59

V Andalúzii niektoré činnosti, ktoré predstavovali 13,5 % celkovej zmluvnej ceny na výkon lesníckych prác v rámci projektu vo verejných lesoch, neboli zrealizované. Na druhej strane, niektoré činnosti zrealizoval zmluvný dodávateľ za oveľa vyššiu cenu, ako sa plánovalo v technickej dokumentácii k projektu. Keďže celkové schválené náklady na projekt neboli prekročené, príjemca nemusel odôvodniť nevykonanie niektorých činností ani zvýšenie nákladov na iné činnosti.

60

Vo Francúzsku pri niektorých činnostiach obnovy a údržby sú príjemcovia povinní predložiť so svojou žiadosťou len jednu ponuku. Predloženie viacerých ponúk by prispelo k zabezpečeniu výberu ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.

Konkrétne situácie, ktoré predstavujú riziko nadmernej verejnej podpory

61

Udelenie podpory v prípadoch, keď nie je potreba u príjemcov jasne preukázaná (mŕtva váha), znižuje efektívnosť podpory.

62

V Rakúsku boli v rámci tohto opatrenia financované už dokončené projekty. Vnútroštátne vykonávacie nariadenie vstúpilo do platnosti na začiatku roka 2008 a tak prvé rozhodnutia o udelení podpory boli vydané až v apríli 2008. Potenciálnym príjemcom však bolo umožnené a boli podporovaní predložiť žiadosti o podporu od januára 2007 a zrealizovať projekty na svoje vlastné riziko. Spolu bolo predložených 3 671 žiadostí v roku 2007, z toho najmenej 444 projektov bolo dokončených pred dátumom rozhodnutia o udelení podpory. Pokiaľ ide o žiadosti predložené od roku 2008, aspoň 147 projektov bolo zrealizovaných pred schválením grantu, hoci sa vo vykonávacom nariadení, ktoré bolo v platnosti od roku 2008, uvádzalo, že náklady na projekty v rámci opatrenia 226 sú oprávnené až od dátumu rozhodnutia o udelení podpory. V týchto situáciách prvotné rozhodnutie príjemcu zrealizovať projekty bez pomoci nastolilo otázku potreby udelenia verejnej podpory.

63

Na Slovensku dvaja kontrolovaní príjemcovia, ktorí dostali podporu na výstavbu lesných ciest, potvrdili počas kontroly na mieste, že by činnosti zrealizovali aj bez verejného financovania.

64

V Španielsku prevažne poľnohospodárska pôda (pasienky so stromami, pasienky s kríkmi a trávnaté pasienky), ktoré boli vykázané ako „oprávnené hektáre“ na účely aktivácie platobných nárokov³⁷ a takto aj určené v španielskom systéme identifikácie poľnohospodárskych parciel, bola taktiež oprávnená na lesnícku podporu v rámci opatrenia 226. Niektorí príjemcovia dostali podporu na vyčistenie kríkov a krovia v rámci opatrenia 226 ako na preventívnu činnosť proti požiarom, hoci už boli povinní udržiavať svoje parcely ako poľnohospodársku pôdu v dobrom poľnohospodárskom a environmentálnom stave (t. j. bez kríkov a krovia).

37 V článku 34 nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30 31.1.2009, s. 16), sa stanovuje, že podpora sa poskytne po aktivovaní platobného nároku na hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu. „Hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu“ sa v tom istom článku vymedzuje ako „poľnohospodárska plocha podniku... alebo ak sa plochy využívajú aj na nepoľnohospodárske činnosti, ktorá sa využíva prevažne na poľnohospodársku činnosť.“

Časť IV – Monitorovacie nástroje neumožňujú Komisii a členským štátom primerane posúdiť efektívnosť a účinnosť opatrenia

65

Posúdenie toho, či opatrenie 226 bolo účinné, si vyžaduje využiť primerané monitorovacie a hodnotiace nástroje, ktoré umožnia identifikovať potrebné zlepšenia s cieľom maximalizovať dosah podpory EÚ.

Dostupné monitorovacie nástroje

66

Na obdobie rokov 2007 – 2013 bol vypracovaný „spoločný rámec pre monitorovanie a hodnotenie“ v spolupráci s Komisiou a členskými štátmi. Pokrok, efektívnosť a účinnosť realizácie PRV v súvislosti s ich cieľmi sa meria ukazovateľmi, ktoré súvisia s východiskovou situáciou, ako aj s finančnou realizáciou, výstupmi, výsledkami a vplyvom programov³⁸.

67

Komisia vydala usmernenia, v ktorých sú stanovené tieto spoločné ukazovatele výstupov týkajúce sa realizácie opatrenia 226: a) počet preventívnych činností / činností na obnovu; b) podporená plocha poškodených lesov; c) celkový objem investícií. Okrem týchto ukazovateľov výstupov boli v SRMH pre opatrenie 226 definované tieto ukazovatele výsledkov: oblasť úspešného hospodárenia na pôde prispievajúca k zlepšeniu biodiverzity, kvalite vody a kvalite pôdy a k zmierneniu zmeny klímy.“

Nedostatočné ukazovatele na meranie dosahovania cieľov

68

Hoci má väčšina financovaných činností preventívny charakter, ukazovateľ výstupov stanovený pre tieto činnosti (počet preventívnych opatrení) bol nedostatočný. Ukazovateľ výstupov definovaný ako „*podporená plocha poškodených lesov*“ odkazuje len na lesy skutočne poškodené katastrofami, takže tento ukazovateľ je relevantný len pre činnosti obnovy.

69

Pokiaľ ide o ukazovateľ výsledkov týkajúci sa zlepšenia biodiverzity, kvality vody a kvality pôdy a zmiernenia zmeny klímy, počas auditu sa zistilo, že ani jeden z kontrolovaných riadiacich orgánov nedokázal pripísať výsledok danej činnosti jednému alebo inému aspektu ukazovateľa, a v skutočnosti niektoré orgány vykázali tú istú celkovú plochu ako výsledok dosiahnutý pri každom aspekte ukazovateľa.

38 Články 80 a 81 nariadenia (ES) č. 1698/2005.

70

Ukazovateľ výsledkov stanovený v novom programovom období 2014 – 2020³⁹ (počet poľnohospodárskych podnikov zapojených do systémov riadenia rizík) nepredstavuje zlepšenie z hľadiska hodnotenia účinnosti podpory, takže je pravdepodobné, že zistené nedostatky budú pretrvávať.

Obmedzená užitočnosť hodnotení v polovici obdobia

71

Programy rozvoja vidieka sa hodnotia z hľadiska ich prípravy, realizácie a ukončenia (predbežné hodnotenie, hodnotenie v polovici obdobia a následné hodnotenie). Zatiaľ čo cieľom predbežného hodnotenia je optimalizovať vyčlenenie rozpočtových zdrojov a zlepšiť kvalitu plánovania, hodnotenie v polovici obdobia a následné hodnotenie preskúmajú stupeň využitia zdrojov, účinnosť a efektívnosť plánovania EPFRV, jeho spoločensko-ekonomický vplyv a jeho dosah na priority Únie. Pokiaľ ide o opatrenie 226, štyri hodnotiace otázky definované v SRMH na obdobie 2007 – 2013 sa týkajú miery, do akej podporené činnosti prispeli k: a) obnove potenciálu lesného hospodárstva (poškodené lesy); b) zachovaniu lesov (preventívne opatrenia); c) zvýšeniu udržateľného hospodárenia na lesnej pôde a; d) zlepšeniu životného prostredia.

72

Počas auditu sa zistilo, že v súvislosti s opatrením 226 informácie získané z hodnotení v polovici obdobia boli nesúrodé a neúplné. Napríklad v regióne Basilicata a Akvitánia hodnotitelia neposkytli odpovede ani na jednu otázku na rozdiel od Andalúzie. Hoci boli za Andalúziu zodpovedané všetky otázky, odpovede neboli vždy užitočné na posúdenie pokroku v realizácii, pretože tie isté číselné údaje (počet činností a počet ha) boli poskytnuté na obe otázky týkajúce sa údržby lesov a udržateľného hospodárenia na lesnej pôde.

Účinnosť preventívnych opatrení sa nemeria primerane

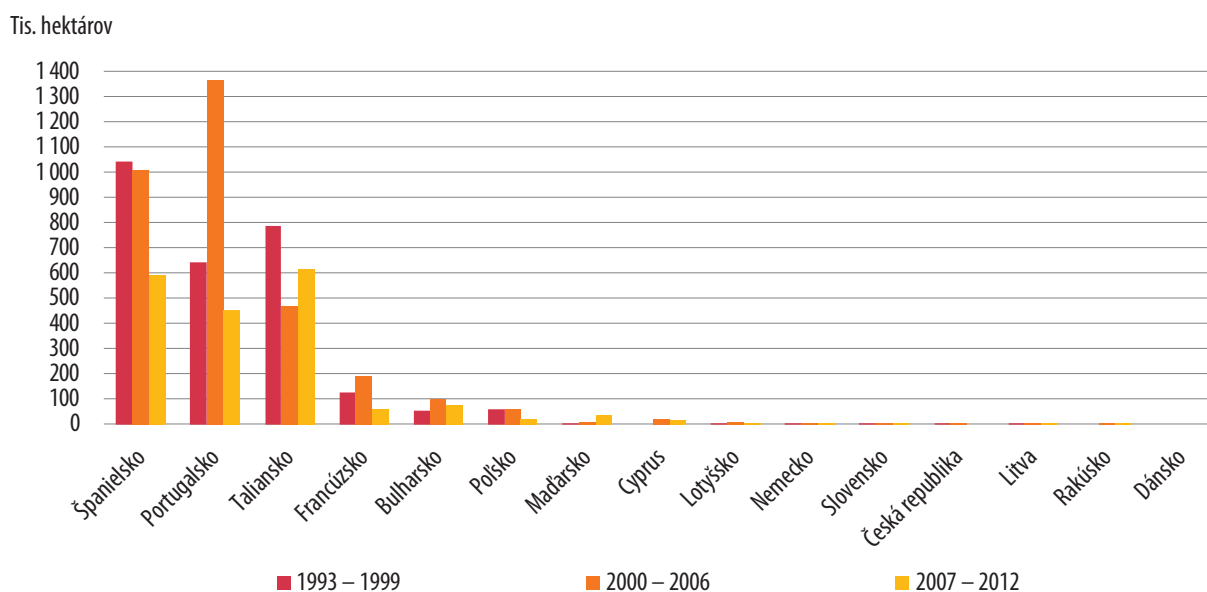
73

Škody spôsobené požiarmi sa sústreďujú v niekoľkých členských štátoch v stredozemskej oblasti. Zo štatistiky na úrovni EÚ vyplýva mierny pokles celkovej spálenej plochy v posledných rokoch (pozri graf 4). Trend na úrovni členských štátov však nie je rovnaký (pozri **graf 3**).

³⁹ Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 808/2014 zo 17. júla 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 227, 31.7.2014, s. 18).

Graf 3

Hektáre spálených lesov v krajinách s podporou z opatrenia 226



Zdroj: EFFIS.

74

Väčšina podpory z EPFRV v rámci opatrenia 226 bola zameraná na zavedenie preventívnych opatrení, najmä preventívnych opatrení proti lesným požiarom (pozri **prílohu I**). Hoci 80 % finančných prostriedkov EÚ sa používa na financovanie preventívnych činností, ich účinnosť sa nemeria. Podobne Komisia nemá žiadne štatistiky na potvrdenie účinnosti preventívnych protipožiarneho opatrení, ktoré členské štáty realizovali v rámci opatrenia 226, a nevyžiadala si nijaké geografické informácie o oblastiach, v ktorých sa realizovali podporené činnosti.

Závery a odporúčania

75

V programovom období 2007 – 2013 bola podpora EÚ v rámci opatrenia RV 226 zameraná na obnovu potenciálu lesného hospodárstva v lesoch poškodených prírodnými katastrofami a požiarmi a na zavádzanie preventívnych opatrení. Väčšina podpory (80 %) bola na preventívne opatrenia, najmä protipožiarne. Dvor audítorov preskúmal, či bola podpora dobre riadená a či Komisia a členské štáty môžu preukázať dosiahnutie plánovaných výsledkov nákladovo účinným spôsobom. Kontrolovaná bola vzorka 68 činností, z toho 45 na mieste u konečných príjemcov.

76

Dvor audítorov dospel k záveru, že podpora nebola dostatočne dobre riadená a že Komisia a členské štáty nemohli preukázať dosiahnutie plánovaných výsledkov nákladovo účinným spôsobom.

77

S osobitným zreteľom na skutočnosť, že táto podpora je dostupná v súčasnom programovom období 2014 – 2020⁴⁰, Dvor audítorov vyjadruje tieto odporúčania:

Preventívne opatrenia neboli dostatočne zacielené

78

Dvor audítorov zaznamenal, že zatiaľ čo sa opatrenie 226 zameriava na lesy so stredným až vysokým stupňom ohrozenia požiarom, neexistuje spoločná definícia EÚ alebo kritériá na ich identifikáciu. Výberové postupy v členských štátoch mali nedostatky v rôznych ohľadoch, chýbali explicitné výberové kritériá, účinné hodnotenie navrhovaných činností alebo sa zanedbávali niektoré oblasti rizika. Environmentálne ciele neboli dostatočne prioritizované vo fáze výberu a niekedy prehliadnuté v priebehu realizácie (pozri body 21 až 42).

Odporúčanie 1

Členské štáty by mali:

- vyberať preventívne opatrenia na základe explicitných kritérií zosúladených s potrebami a po podrobnom a zdokumentovanom procese hodnotenia,
- posilniť ochranný environmentálny vplyv podpory prioritizovaním činností v environmentálne najhodnotnejších lesoch, napríklad v lesných oblastiach Natura 2000.

Komisia by mala:

- overiť v priebehu schvaľovania PRV členských štátov na obdobie rokov 2014 – 2020, či sú potreby preventívnych opatrení v lesných oblastiach, v ktorých sa plánuje verejná podpora, primerane opísané a odôvodnené,
- stanoviť spoločné základné kritériá na rozlíšenie lesných oblastí s klasifikáciou na lesy s nízkym, stredným a vysokým stupňom ohrozenia požiarom.

40 Článok 24 nariadenia (ES) č. 1305/2013.

Zistili sa činnosti, ktoré neboli vhodné na dosiahnutie cieľov opatrenia

79

Hoci svojou povahou (protipožiarne prieseky, preriedovanie, čistenie atď.) mnoho preskúmaných spolufinancovaných činností prispelo k cieľom podpory, Dvor audítorov zistil prípady, ktoré nesúviseli s prírodnými katastrofami či požiarimi, ale boli motivované inými ekonomickými alebo environmentálnymi cieľmi. Pri niektorých typoch realizovaných operácií nebolo možné overiť kľúčové požiadavky oprávnenosti z dôvodu chýbajúcej dokumentácie. Dvor audítorov taktiež zistil prípady lesných ciest využívaných na hospodársku ťažbu v lesoch, pri ktorých osobitný prínos k protipožiarnej prevencii nebol preukázaný. Vysoká hustota vybudovaných ciest by taktiež mohla mať negatívne vplyvy na životné prostredie (pozri body 43 až 54).

Odporúčanie 2

Členské štáty by mali:

- zabezpečiť, aby sa podporovali len činnosti súvisiace s prírodnými katastrofami alebo požiarimi,
- zaviesť kontrolný systém, ktorý môže zabezpečiť účinné overenie súladu s podmienkami udelenia podpory, a zachovávanie náležitých dokumentov a informácií,

- venovať väčšiu pozornosť environmentálnym aspektom podporovaných činností, najmä stanovením opatrení na predídenie nežiaducim vplyvom na životné prostredie.

Komisia by mala:

- overiť, či členské štáty zaviedli takýto systém,
- objasniť požiadavky na činnosti, ktoré sa majú podporovať v rámci opatrenia 226 s cieľom zabezpečiť, aby výrazne prispievali k prevencii proti požiarom a prírodným katastrofám, obzvlášť keď sú súčasťou ziskovej hospodárskej činnosti a ako také by mohli byť financované aj v rámci osi 1.

Nákladová účinnosť financovaných činností nebola primerane zabezpečená

80

Pokiaľ ide o náklady na podporované činnosti, Dvor audítorov zistil prípady, keď strop verejnej podpory bol často upravený bez odôvodnenia, keď štandardné náklady v regióne boli výrazne vyššie než v inom regióne pri podobných činnostiach a keď bola uprednostnená manuálna práca pred použitím strojov, čo viedlo k vyšším nákladom. Taktiež sa vyskytli situácie, ktoré predstavovali riziko nadmernej verejnej podpory, keď boli vybrané už dokončené projekty, keď príjemcovia dokázali financovať činnosti sami a keď sa podporili poľnohospodárske parcely (pozri body 55 až 64).

Závery a odporúčania

Odporúčanie 3

Členské štáty by mali:

- zabezpečiť, aby boli štandardné náklady na podporované činnosti primerané,
- odôvodniť strop podpory – a každú jej zmenu – na základe bežných nákladov príjemcov,
- požadovať od príjemcov, aby jasne preukázali potrebu podpory v rámci opatrenia 226.

Monitorovacie nástroje neumožňujú Komisii a členským štátom primerane posúdiť efektívnosť a účinnosť opatrenia

81

Konkrétne, ukazovatele výkonnosti stanovené v rámci SRMH boli nedostatočné a užitočnosť dostupných hodnotení bola obmedzená. Nebolo možné vyvodiť závery o účinnosti preventívnych opatrení, pretože nebola meraná (pozri body 65 až 74). Zistené

nedostatky budú pravdepodobne pretrvávajúť aj v období 2014 – 2020, pretože nové navrhované monitorovacie nástroje nezlepšili rámec monitorovania tejto konkrétnej podpory.

Odporúčanie 4

Členské štáty by mali:

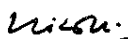
- predkladať správy o účinkoch vykonaných činností z hľadiska zníženia počtu požiarov/alebo prírodných katastrof a poškodenej plochy.

Komisia by mala:

- zlepšiť monitorovanie tohto opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby ho členské štáty realizovali v súlade s konkrétnymi stanovenými cieľmi.

Túto správu prijala komora I, ktorej predsedá Rasa BUDBERGYTĖ, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 17. decembra 2014.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Pridelenie finančných zdrojov na opatrenie 226

(tis. EUR)

Členské štáty	Verejné výdavky plánované v období rokov 2007 – 2013 (prvé PRV)		Finančné plnenie verejných výdavkov k 31.12.2012		Počet podporených činností		Finančné plnenie EPFRV (pri nových žiadostiach v programovom období 2007 – 2013)		
	Plánovaný príspevok EPFRV na 226	Celkové verejné výdavky na 226	Platby z EPFRV	Celkové verejné platby	Prevenčia	Obnova	Prevenčia – platby	Obnova – platby	Celkové platby z EPFRV
Bulharsko	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Česká republika	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dánsko	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Nemecko	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grécko	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Španielsko	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francúzsko	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Taliansko	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Cyprus	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lotyšsko	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litva	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Maďarsko	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Rakúsko	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Poľsko	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugalsko	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovensko	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
SPOLU	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Zoznam preskúmaných činností

Členský štát	Číslo činnosti	Charakter činnosti	Typ pomoci	Celkové verejné výdavky (EUR)	Celkový príspevok z EPFRV (EUR)	Kontrola na mieste
ES	1	Prevenca	Protipožiarne pásy, protipožiarne plány	4 464,30	3 348,23	Áno
ES	2	Prevenca	Preriedovanie, údržba cestičiek	641 768,30	482 437,85	Áno
ES	3	Obnova	Čistenie, obnova porastov	13 013,61	9 782,18	Áno
ES	4	Obnova	Čistenie, preriedovanie	499 443,40	374 582,55	Áno
ES	5	Obnova	Preriedovanie, údržba cestičiek	951 688,65	713 766,49	Áno
ES	6	Prevenca	Preventívne opatrenia	51 488,59	38 871,67	Nie
ES	7	Prevenca a obnova	Preriedovanie, čistenie, údržba lesných chodníkov, zahustenie	2 262 163,20	1 741 226,39	Nie
ES	8	Prevenca a obnova	Preriedovanie, čistenie, obnova porastov, výstavba a údržba cestičiek	1 038 834,14	784 763,11	Nie
ES	9	Prevenca	Preriedovanie, čistenie	1 750 955,95	1 313 216,96	Nie
ES	10	Obnova	Preriedovanie, čistenie	60 236,19	45 177,14	Nie
ES	11	Obnova	Čistenie	209 115,15	165 631,35	Nie
ES	12	Prevenca	Výstavba a údržba protipožiarnych pásov	278,78	225,00	Nie
ES	13	Prevenca	Protipožiarne pásy, protipožiarne plány	34 323,01	33 750,00	Nie
ES	14	Obnova	Údržba lesných ciest a cestičiek	297 550,92	276 095,98	Nie
ES	15	Prevenca a obnova	Preriedovanie, čistenie a obnova porastov	1 712 450,99	1 314 688,73	Nie
FR	1	Prevenca rizika	Výrub, obnova	5 368,00	9 760,00	Nie
FR	2	Prevenca rizika	Prístup	44 791,12	81 438,40	Nie
FR	3	Prevenca rizika	Infraštruktúra	140 768,62	255 942,96	Áno
FR	4	Obnova po škodách	Výrub, obnova	113 979,04	207 234,62	Áno
FR	5	Obnova po škodách	Výrub, obnova	178 750,88	325 001,60	Áno
FR	6	Obnova po škodách	Obnova	4 121,85	7 494,28	Áno
FR	7	Obnova po škodách	Výrub, obnova	11 035,20	20 064,00	Áno
FR	8	Obnova po škodách	Výrub, obnova	14 331,68	26 057,60	Áno
FR	9	Obnova po škodách	Čistenie	63 490,90	115 438,00	Nie
FR	10	Obnova po škodách	Výrub, obnova	34 342,00	62 440,00	Nie
FR	11	Obnova po škodách	Výrub, obnova	18 182,15	33 058,46	Nie

Členský štát	Číslo činnosti	Charakter činnosti	Typ pomoci	Celkové verejné výdavky (EUR)	Celkový príspevok z EPFRV (EUR)	Kontrola na mieste
IT	1	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	1 192 999,59	685 974,76	Áno
IT	2	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	1 034 691,15	594 947,41	Áno
IT	3	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	1 042 459,99	599 414,50	Áno
IT	4	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	816 808,12	469 664,67	Áno
IT	5	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	407 399,34	234 254,62	Áno
IT	6	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	394 524,99	226 851,87	Áno
IT	7	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	405 571,49	233 203,61	Áno
IT	8	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	1 244 483,70	715 578,13	Áno
IT	9	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	625 927,12	359 908,09	Áno
IT	10	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	616 179,62	354 303,28	Áno
IT	11	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	1 378 702,24	792 753,79	Áno
IT	12	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	706 745,31	406 378,55	Áno
IT	13	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	1 002 850,95	576 639,30	Áno
IT	14	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	900 440,30	517 753,17	Áno
IT	15	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	998 533,36	574 156,68	Áno
IT	16	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	499 266,68	287 078,34	Áno
IT	17	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky	608 695,65	350 000,00	Áno
IT	18	Prevenca	Protipožiarne pásy, chodníky, čistenie	583 960,24	335 777,14	Áno
AT	1	Obnova	Čistenie lesov po katastrofe	33 800,00	16 413,00	Áno
AT	2	Prevenca	Preriedovanie	5 840,00	3 041,00	Áno
AT	3	Obnova	Výsadba	9 001,00	4 371,00	Áno
AT	4	Natura 2000	Environmentálne hodnotné stromy	5 080,00	2 646,00	Áno
AT	5	Prevenca	Horizontálny výrub, ťažba lanovkou	29 029,00	15 118,00	Áno
AT	6	Obnova	Ťažba lanovkou	17 058,00	8 283,00	Áno
AT	7	Obnova	Ťažba lanovkou	18 500,00	9 008,00	Áno
AT	8	Obnova	Ťažba lanovkou	115 883,00	56 273,00	Áno
AT	9	Prevenca	Ťažba lanovkou, príprava, výsadba, preriedovanie	123 698,00	61 994,00	Áno
AT	10	Prevenca	Ťažba lanovkou, príprava, výsadba, preriedovanie	98 538,00	48 250,00	Áno
AT	11	Prevenca	Kontrola podkôrneho hmyzu	684 810,00	333 434,00	Nie
AT	12	Prevenca	Lesná cesta	142 415,00	69 342,00	Nie
AT	13	Prevenca	Oprava ochranného lesa, prevencia pred lavínami, ťažba lanovkou, výsadba atď.	128 062,00	62 250,00	Nie

Členský štát	Číslo činnosti	Charakter činnosti	Typ pomoci	Celkové verejné výdavky (EUR)	Celkový príspevok z EPFRV (EUR)	Kontrola na mieste
SK	1	Prevenia	Infraštruktúra, lesná cesta, vodná nádrž, monitorovanie	503 619,00	402 895,00	Áno
SK	2	Prevenia	Infraštruktúra, lesná cesta	404 885,00	222 687,00	Áno
SK	3	Prevenia	Infraštruktúra, lesná cesta, vodná nádrž	903 141,00	722 513,00	Áno
SK	4	Obnova	Letecká aplikácia vápenca a hnojiva	633 904,00	507 123,00	Áno
SK	5	Obnova	Obnova porastov	204 132,00	163 305,00	Áno
SK	6	Prevenia	Infraštruktúra, lesná cesta	778 136,00	622 509,00	Áno
SK	7	Prevenia	Infraštruktúra, lesná cesta	79 689,00	63 751,00	Nie
SK	8	Prevenia	Čistenie a údržba protipožiarnych pásov	371 433,00	297 146,00	Nie
SK	9	Prevenia	Infraštruktúra, lesná cesta; iné ozdravné opatrenia	504 977,00	403 982,00	Nie
SK	10	Obnova	Obnova porastov, lesná cesta	1 495 292,00	1 196 234,00	Nie
SK	11	Obnova	Obnova porastov	153 271,00	122 617,00	Nie

Zhrnutie

IV

Komisia zastáva názor, že opatrenia na prevenciu katastrof v lesoch vo všeobecnosti prispeli k plneniu cieľov programov rozvoja vidieka (PRV). Dosiahli sa konkrétne výsledky a vyskytlo sa menej požiarov. Okrem toho sa získali poznatky, ktoré sa uplatňujú v období 2014 – 2020, a to najmä pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti opatrenia a lepšie usmerňovanie.

V

Podľa nariadenia o rozvoji vidieka¹ by sa preventívne protipožiarne činnosti mali vzťahovať na oblasti, ktoré členské štáty vo svojich plánoch ochrany lesov klasifikovali ako oblasti s vysokým a stredným stupňom ohrozenia požiarom. Tieto plány ochrany lesov spolu s národnými alebo regionálnymi programami členských štátov týkajúcimi sa lesného hospodárstva či ďalšími rovnocennými nástrojmi poskytl primeraný základ na zacielenie výberu a stanovenie priorít.

Komisia analyzovala situáciu v odvetví lesného hospodárstva vrátane aspektov prevencie katastrof a monitorovania v pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2005, ktorý bol prílohou k oznámeniu o implementovaní stratégie lesného hospodárstva EÚ². V nariadení o rozvoji vidieka sa vyžadovalo, aby opatrenia v oblasti lesného hospodárstva prispievali k vykonávaniu stratégie lesného hospodárstva Spoločenstva. Uvedená stratégia lesného hospodárstva sa vzťahuje na hospodárske, environmentálne a sociálne aspekty udržateľného lesného hospodárstva.

1 Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005.

2 Pracovný dokument útvarov Komisie – Príloha k oznámeniu o implementovaní stratégie lesného hospodárstva EÚ [KOM(2005) 84 final]/* SEK(2005)0333 */ (http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf).

Pokiaľ ide o nové programové obdobie, Komisia analyzovala situáciu v odvetví lesného hospodárstva v pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2013, ktorý bol prílohou k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: „Nová stratégia lesného hospodárstva EÚ: pre lesy a odvetvie lesného hospodárstva³“.

VI

Ako súčasť udržateľných postupov lesného hospodárstva môžu byť lesné cesty (alebo iné investície) vybudované primárne na účely prevencie požiarov využívané aj na preventívne činnosti v súvislosti s inými rizikami, ako aj na práce súvisiace s obnovou a odstraňovaním škôd, rekreačné či hospodárske účely. Vytvorenie primeranej siete lesných ciest prispieva nielen k lepšej ochrane lesov proti požiaru, ale v mnohých regiónoch aj k udržateľnému hospodárskemu zhodnoteniu lesných zdrojov. Tieto činnosti sú často potrebné, aby sa zamedzilo úplnej strate sociálno-ekonomického záujmu o lesné oblasti, čo by mohlo viesť k ich opusteniu a v konečnom dôsledku k zvýšeniu rizika požiaru.

Na nové programové obdobie boli pripravené usmernenia s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty/regióny opatrenie využívali správne. Ďalej budú musieť členské štáty/regióny lepšie špecifikovať svoje potreby a dôvody v prípade, že chcú zvýšiť hustotu svojich cestných sietí.

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

VII

V rámci zdieľaného hospodárenia Komisia schvaľuje národné alebo regionálne PRV, zatiaľ čo za zabezpečenie nákladovej účinnosti a efektívnosti podpory zodpovedajú členské štáty a ich riadiace orgány.

Pokiaľ ide o využívanie manuálnej práce namiesto strojov, takéto rozhodnutia môžu byť niekedy spojené s vlastnosťami terénu (orografia, environmentálne aspekty atď.) a mali by sa vnímať v širšom kontexte rozvoja vidieka.

VIII

Treba dosiahnuť správnu rovnováhu medzi nákladmi na monitorovanie a hodnotenie a ich potenciálnym prínosom. Najmä pri posudzovaní preventívnych opatrení je stanovenie kauzálneho reťazca ťažké a teda aj nákladné. Účinnosť konkrétnych lesníckych opatrení navyše možno posúdiť až po niekoľkých rokoch či dokonca desaťročiach.

Pokiaľ ide o obdobie 2014 – 2020, boli zavedené zlepšenia. Napríklad v rámci spoločného systému monitorovania a hodnotenia (SSMH) sa budú zbierať údaje pre nový ukazovateľ „podporovanej plochy“. Okrem toho je na rok 2019 naplánovaná zdokonalená výročná správa o vykonávaní s cieľom získať užitočné výsledky hodnotenia. V rámci tejto správy sa vykoná hodnotenie PRV a budú poskytnuté prvé výsledky týkajúce sa efektívnosti týchto programov.

IX Prvý pododsek b)

Komisia sa domnieva, že lesné oblasti sústavy Natura 2000 predstavujú vysoko cenené environmentálne hodnoty a poskytujú dôležité a rozmanité ekosystémové služby. Okrem toho sa viacero právnych predpisov o sústave Natura 2000 vzťahuje na všetky lesy v EÚ, či už do tejto sústavy patria alebo nie, a v tejto súvislosti je veľmi dôležitá aj úloha lesov mimo sústavy Natura 2000.

IX Prvý pododsek c)

Komisia sa domnieva, že nové nariadenie o rozvoji vidieka obsahuje revidované opatrenie, ktoré sa týka ochrany a obnovy lesov. Na základe nového opatrenia možno poskytnúť podporu na činnosti súvisiace s prevenciou a odstraňovaním škôd spôsobených lesnými požiarmi, prírodnými katastrofami a katastrofickými udalosťami a možno aj podporu na preventívne opatrenia na boj proti škodcom a chorobám pod podmienkou, že riziko výskytu danej katastrofy uznali verejné vedecké organizácie a je podložené vedeckými dôkazmi.

IX Prvý pododsek e)

Na podporované opatrenia sa už vzťahuje niekoľko environmentálnych záruk. Napríklad ochranný režim v rámci sústavy Natura 2000 podľa článku 6 ods. 2 a článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch⁴ garantuje, že sa predídne akémukoľvek výraznému poškodeniu týchto lokalít. V prípade iných území k prevencii negatívnych dôsledkov pre životné prostredie prispeje aj posudzovanie vplyvov na životné prostredie. Na všetky činnosti spolufinancované z fondov EÚ by príslušné vnútroštátne orgány mohli vyžadovať osvedčenia o dobrom environmentálnom postupe alebo udržateľnom lesnom hospodárstve ako podmienku spolufinancovania EÚ.

V novom programovom období zastáva environmentálna výkonnosť prijímateľov popredné miesto pri vykonávaní rôznych opatrení.

IX Prvý pododsek f)

Komisia sa domnieva, že keď sa v programoch uplatňujú štandardné náklady, členské štáty/regióny by mali zabezpečiť, aby boli príslušné výpočty primerané a presné a aby sa vopred stanovili spravodlivým, nestranným a overiteľným spôsobom. Výpočtami všetkých štandardných nákladov alebo potvrdzovaním primeranosti výpočtov by mal byť poverený nezávislý orgán.

⁴ Smernica Rady 92/43/EHS.

IX Prvý pododsek g)

Pripravuje sa usmerňovací dokument o kontrolách a sankciách v oblasti rozvoja vidieka a rokuje sa o ňom s členskými štátmi. Príloha I k tomuto dokumentu obsahuje kontrolný zoznam pre členské štáty na posúdenie primeranosti nákladov.

IX Druhý pododsek a)

Komisia v súčasnosti toto odporúčanie implementuje.

Potreba primeraného opisu preventívnych činností je zahrnutá v časti Analýza potrieb v Stratégii programu regionálneho rozvoja na obdobie 2014 – 2020 a v niektorých prípadoch aj na úrovni dohôd o partnerstve.

Komisia skúma predložené PRV a kontroluje intervenčnú logiku a potrebu preventívnych činností počas obdobia schvaľovania programu a požaduje, aby boli preventívne činnosti založené na pláne ochrany príslušného územia.

IX Druhý pododsek b)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia spolu s vnútroštátnymi orgánmi preskúma možnosť zodpovedajúcej úrovne opatrení v oblasti spoločných základných kritérií na rozlišovanie lesných oblastí s cieľom kvalifikovať ich ako oblasti s nízkym, stredným a vysokým rizikom požiaru.

IX Druhý pododsek c)

Komisia v súčasnosti toto odporúčanie implementuje.

Komisia v členských štátoch vykonáva audity súladu, aby overila, či sú zaplatené výdavky v súlade s pravidlami. Ak sa počas auditu zistia nedostatky, uplatňujú sa finančné opravy.

To, ktoré opatrenia a platobné agentúry budú podrobené auditu, sa určuje na základe analýzy rizík. Pri vyčíslňovaní miery rizika zohráva zásadnú úlohu finančný význam. To znamená, že oblasť auditu s vysokými výdavkami bude s väčšou pravdepodobnosťou zaradená vyššie v zozname a kontrolovaná. Opatrenie č. 226 bolo predmetom auditu v roku 2014 a ďalší audit sa uskutoční v roku 2015.

IX Druhý pododsek d)

Komisia v súčasnosti implementuje toto odporúčanie prostredníctvom právneho rámca pre PRV a ďalších usmernení.

Nové opatrenie sa vzťahuje na širšiu škálu rizík a škôd. Príslušná karta opatrenia na obdobie 2014 – 2020 ako usmerňovací dokument obsahuje podrobné požiadavky a vysvetlenia a ako taká môže členským štátom slúžiť ako pomocný nástroj pri vypracovaní primeraného návrhu opatrenia.

Členské štáty/regióny boli upozornené, že v prípade nejasností spojených s účelom činností existujú ďalšie opatrenia, ktoré sú špeciálne určené na zvyšovanie hospodárskej hodnoty lesov.

IX Druhý pododsek e)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Niektoré úpravy už boli zavedené: napríklad v období 2014 – 2020 sa budú zbierať údaje pre ukazovateľ „podporovanej plochy“ pre preventívnu činnosť v rámci SSMH.

V roku 2019 bude zavedená zdokonalená výročná správa o vykonávaní s cieľom získať užitočné výsledky hodnotenia skôr. Táto zlepšená správa bude obsahovať posúdenie výsledkov programu a keď je to možné aj hodnotenie vplyvu.

Úvod

01

Komisia sa domnieva, že vzhľadom na multifunkčnosť lesov a skutočnosť, že lesy poskytujú nevyhnutné ekosystémové služby, a tak slúžia na hospodárske, sociálne a environmentálne účely, ich funkcie nemožno od seba úplne oddeliť. Lesnícke opatrenia primárne zamerané na hospodárske účely teda môžu slúžiť aj na sociálne alebo environmentálne ciele. Z primárne ochranných zásahov môžu vyplynúť aj sociálne, hospodárske a ďalšie environmentálne výhody. Špecifický charakter procesov lesného hospodárstva by sa mal brať do úvahy pri navrhovaní, riadení a kontrole opatrení lesného hospodárstva.

04

Zmenšenie spálenej plochy môže byť dôsledkom správnej implementácie systémov na prevenciu lesných požiarov, ktorú opatrenie uľahčilo.

Podľa štatistík je spálená plocha v súčasnosti na viac-menej stabilnej úrovni, čo však neznamená, že riziko lesného požiaru alebo iných kalamít nerastie.

05

Lesné požiare majú aj významný sociálno-ekonomický dosah, ovplyvňujú tých, ktorých živobytie závisí od lesov, spôsobujú deformácie trhu s drevom a vedú k obetiam na životoch.

Pripomienky

21 Prvá zarážka

Komisia sa domnieva, že prebiehajúce činnosti skupiny odborníkov Európskej komisie na lesné požiare a Stáleho lesníckeho výboru, ktorý funguje ako konzultačná a informačná platforma s členskými štátmi, poskytujú Komisii primerané informácie o lesných požiaroch a iných kalamitách vrátane škodcov a chorôb. Predložené PRV obsahujú kapitolu o opise lesov a environmentálnej situácii a tieto informácie pomáhajú pri posudzovaní návrhov programov.

Okrem toho vytvorenie modulu rušivých zásahov v lesoch v európskom informačnom systéme o lesoch (FISE) nasledujúce po nedávnom oznámení o stratégii EÚ v oblasti lesného hospodárstva zlepší prehľad o prírodných katastrofách v lesoch.

21 Druhá zarážka

PRV obsahujú analýzu SWOT, ktorá usmerňuje členské štáty a regióny pri prijímaní strategických rozhodnutí týkajúcich sa priorit, cieľov a opatrení, ktoré majú byť zahrnuté do programu, a navyše by mala tvoriť základ pre monitorovanie a hodnotenie programu.

Spoločná odpoveď na body 22 – 24

Medzi členskými štátmi od severských krajín až po Indický oceán (francúzsky ostrov Réunion) existujú výrazné biogeografické a klimatické rozdiely, a preto by klasifikácia lesov podľa rizika požiaru mala odrážať charakteristiky regiónu ohrozeného požiarom.

V nariadení č. 2158/92 sa vyžadovalo, aby túto klasifikáciu navrhli členské štáty a schválila Komisia.

V rámci súčasného EPFRV členské štáty nemusia Komisii navrhnúť vymedzenie oblastí s rôznym stupňom ohrozenia požiarom. Vymedzenie takýchto oblastí spadá do kompetencií členských štátov. Všetky nové členské štáty sú zastúpené v skupine odborníkov na lesné požiare a spolupracujú na činnostiach systému EFFIS. Informácie o lesných požiaroch sú teda k dispozícii. Tieto opatrenia naznačujú spoločný zámer Komisie a členských štátov na tom, aby opatrenia na prevenciu lesných požiarov ostali čo najcielenejšie a najkoherentnejšie, pričom sa berú do úvahy značné rozdiely v biogeografických podmienkach v členských štátoch.

Jedným z cieľov vytvorenia európskeho informačného systému o lesných požiaroch je získať harmonizované informácie o lesných požiaroch v Európe. Tieto informácie majú kľúčový význam pre činnosti vzájomnej spolupráce pri prevencii lesných požiarov a boji proti nim.

25

Útvary Komisie sú si pri posudzovaní PRV vedomé všeobecného rizika lesných požiarov v členskom štáte alebo regióne.

Komisia navrhla metódy posudzovania rizika lesného požiaru v kontexte činností systému EFFIS. Spolu s členskými štátmi je však potrebné ďalej pracovať na vytvorení harmonizovanej mapy rizika lesných požiarov v Európe.

26

Komisia vyzvala slovenské orgány, aby vykonali dôkladnú revíziu metodiky klasifikácie lesných oblastí podľa rizika požiaru v pripomienkovom liste, ktorý predložila počas rokovaní o PRV na obdobie rokov 2014 – 2020. Komisia spolu so slovenskými orgánmi dôkladne preskúma potreby stanovené na roky 2014 – 2020, pričom bude brať do úvahy dlhodobé údaje o výskyte požiarov a proporionalitu financovania vzhľadom na prevenciu.

27

Komisia sa domnieva, že má komplexné informácie o historickom a ďalšom predpokladanom vývoji výskytu prírodných katastrof a iných katastrofických udalostí, potenciálnom šírení škodcov a chorôb v kontexte FISE a zo štúdií (napr. o prispôbovaní sa lesov zmene klímy⁵ či iných štúdií o kalamitách⁶). Tieto informácie však zatiaľ nie sú harmonizované vo všetkých členských štátoch. Komisia sleduje aj žiadosti členských štátov o mobilizáciu fondov solidarity EÚ po veľkých katastrofách a ich žiadosti o úpravu PRV. Okrem toho členské štáty pravidelne informujú Stály lesnícky výbor o významnejších mimoriadnych udalostiach.

28

Komisia v súčasnosti pracuje na vytvorení európskeho informačného systému o lesoch (FISE). Prototyp systému bude dostupný a predložený Stálemu lesníckemu výboru v decembri 2014.

29

Komisia sa domnieva, že má primeranú úroveň vedomostí o druhoch prírodných katastrof postihujúcich lesy, ako aj o potrebe prevencie katastrof na účely analýzy PRV. Tieto informácie získava prostredníctvom priameho kontaktu s členskými štátmi a regiónmi, pravidelných stretnutí riaditeľov EÚ pre oblasť lesného hospodárstva a činností prebiehajúcich v rámci Stáleho lesníckeho výboru a FISE.

30

Vzhľadom na to, že neexistuje spoločná definícia „najcennejších lesných oblastí“ by Komisia podporila vytvorenie určitého „rámca pre prioritné činnosti“ pre spolufinancovanie EÚ, podobného ako vo všetkých členských štátoch už existuje pre financovanie sústavy Natura 2000 z rôznych fondov EÚ. Priority členských štátov formulované v tomto rámci by sa potom premietli do výberu.

⁵ Vplyv zmeny klímy na európske lesy a možnosti adaptácie (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm).

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

Spoločná odpoveď na body 31 – 33

Jedným z kritérií výberu operácií stanovených riadiacim orgánom je súlad s regionálnym programom lesného hospodárstva a ďalšími nástrojmi plánovania pre lesy. Týmto sa zabezpečuje určitá kvalita vybraných operácií a prednosť dostávajú zásahy na územiach s vyšším stupňom ohrozenia lesnými požiarmi.

Okrem toho, v súvislosti s programami na prevenciu lesných požiarov, ktoré boli podporované z fondov EÚ od roku 1992, majú členské štáty rozsiahle odborné znalosti v oblasti prioritizovania projektov.

Plány ochrany lesov na úrovni regiónov/členských štátov obsahujú informácie o tom, ako postupovať v prípade lesných požiarov a iných kalamít. Informácie o mieste výskytu, veľkosti a príčine lesných požiarov sú k dispozícii aj na administratívnej úrovni provincií (NUTS 3). V novom programovom období Komisia žiadala, aby sa v PRV prostredníctvom plánu ochrany lesov presadzovala potreba prevencie a ochrany.

34

Rakúsko vytvorilo systém výberu projektov, ktorý monitorovací výbor schválil 19. júna 2014. Systém pozostáva z trojfázového prístupu založeného na podmienkach oprávnenosti opísaných v opatreniach, ďalších vnútroštátnych právnych predpisoch a, ak je to relevantné, na podrobnejších kritériách. Tento nový systém by mal zabezpečiť vysokú úroveň kvality operácií vybraných na programové obdobie 2014 – 2020.

35

Členské štáty vytvárajú rámce pre prioritné činnosti (RPČ) na financovanie svojich sietí Natura 2000 od roku 2012. V novom období financovania budú tieto RPČ predstavovať najužitočnejší nástroj na prioritizovanie činností v oblastiach Natura 2000. Komisia zabezpečí, aby navrhované činnosti v oblastiach Natura 2000 boli v súlade s RPČ príslušného členského štátu a aby sa primeraným spôsobom uprednostňovali aj činnosti v iných environmentálne hodnotných oblastiach, napr. v národných parkoch.

Komisia je toho názoru, že lesy sú multifunkčné a že environmentálne hodnoty treba vnímať v správnom kontexte. Preto by výberové kritériá vyvinuté v rámci programov mali zahŕňať aj ďalšie aspekty udržateľného lesného hospodárstva.

Okrem toho sa niekoľko ustanovení týkajúcich sa sústavy Natura 2000 vzťahuje na všetky lesy v EÚ v sústave Natura 2000 aj mimo nej.

Rámček 1

Slovenské orgány navrhli, že v rámci PRV 2014 – 2020 zaradia environmentálne kritériá medzi výberové kritériá podopatrenia 8.3 a 8.4 (prevencia a odstraňovanie škôd v lesoch).

Pokiaľ ide o špecifické zásahy vo Francúzsku, mali by sa vyberať podľa miestnych podmienok. V prípade suchej piesočnatej pôdy s veľmi obmedzeným obsahom organických látok vo vrchnej vrstve by sa mohlo využitie buldozérovo považovať za vhodné a mohlo by byť rýchlym riešením na obnovu poškodeného územia. V určitých oblastiach je vzhľadom na ich špecifické biogeografické podmienky potrebné rýchlo reagovať, aby sa zabránilo šíreniu škodcov a chorôb (ktoré by mohlo mať negatívne dôsledky na nepoškodené alebo chránené lesy); zníženie rizika lesného požiaru a prevencia dezertifikácie by mali mať vysokú prioritu.

37

Lesné cesty, ktoré slúžia na ciele prevencie požiarov, sa môžu využívať aj na iné účely. Zohrávajú významnú úlohu pri obnove a prevencii negatívnych dôsledkov kalamít. Budovanie dvoch typov ciest, jedného na prevenciu lesných požiarov a ďalšieho na iné účely, by navyše viedlo k neefektívnym a nákladným investíciám.

Na Slovensku boli lesné cesty na prevenciu lesných požiarov vybudované v rámci PRV efektívne využité na rýchle činnosti obnovy po súčasných búrkach a víchriciach. Zlepšenie prístupu pomohlo minimalizovať riziko ďalších kalamít (požiarov, prienikov škodcov) a pomocou dobrého prístupu sa minimalizovalo aj narušenie pôdy, v ktorej sa tým pádom zachovali organické látky, čo bolo prospešné pre flóru aj pôdnu faunu.

Neexistujú účinné mechanizmy na ochranu lesov pred kalamitami spôsobenými vetrom alebo snehom. Preto sa činnosti sústreďujú najmä na prevenciu lesných požiarov. Preventívne činnosti sa nikdy nespájajú s abiotickými škodami, ktoré sa už vyskytli, ale s ich prevenciou. Preto sa podiel verejnej podpory preventívnych protipožiarnych činností nedá priamo spájať so škodami spôsobenými požiarom.

Pozri aj odpoveď na bod 50.

38

Posudzovanie rizík v lesoch sa financuje z fondov EÚ a vnútroštátnych prostriedkov. Rakúsko prideluje rozličným regiónom určité sumy (kvóty) z fondov EÚ. Zvyšok sa financuje z vnútroštátnych prostriedkov.

Spoločná odpoveď na body 39 a 41

Rozpočet na opatrenie 226 je prístupný pre všetky typy lesov, súkromné aj verejné. Aj keď verejné lesy dostali počas vykonávania programu vyššiu finančnú podporu, počet podporených hektárov tento fakt vyvažuje. Podľa výročnej správy o pokroku Andalúzie za rok 2013 bolo 78 % podporovaných lesných oblastí v súkromnom vlastníctve.

Podľa Komisie je na členských štátoch a radiaciach orgánoch, aby vybrali najlepšie projekty vzhľadom na sociálno-ekonomické a geografické podmienky a aby zdôvodnili primeranosť výpočtov uplatňovaných nákladov.

Podpora činností s vysokým podielom manuálnej práce môže byť spojená s vlastnosťami terénu (orografia, environmentálne aspekty atď.) a mala by sa vnímať v širšom kontexte rozvoja vidieka.

42

Komisia pokladá vypaľovanie za veľmi rizikovú metódu čistenia oblastí. Vztahujú sa na ňu veľmi reštriktívne administratívne podmienky a nie je spoločensky prijateľná.

44

Komisia sa domnieva, že kvôli vyššej frekvencii a intenzite horúčav a dlhotrvajúcich období sucha („primárna príčina“), ktoré môžu byť za určitých podmienok vyhlásené za prírodné katastrofy, sa v rámci niektorých programov zaviedli činnosti proti „sekundárnym škodám“ (škodcom a chorobám), čím sa predišlo väčšiemu rozšíreniu škod, ktoré by malo vážne environmentálne a sociálno-ekonomické dôsledky. Preto sa možno domnievať, že zásahy podporované z opatrení rozvoja vidieka úspešne prispeli k plneniu cieľov opatrenia a príslušných programov.

45

Komisia si uvedomila, že Rakúsko počas programového obdobia čelilo problémom s vykonávaním opatrení 224 a 225. Tieto opatrenia neboli úspešne vykonávané napriek trvalej podpore. Z tohto dôvodu Rakúsko schválilo projekty zamerané na zlepšenie potenciálu lesného hospodárstva aj v rámci opatrenia 226.

46

Komisia sa domnieva, že na základe dostupných vedomostí o vzájomnom pôsobení lesov a klímy môže diverzifikácia a vysádzanie rozličných druhov stromov zvýšiť odolnosť lesov proti mnohým katastrofám a požiarom a zlepšiť schopnosť prispôbiť sa zmene klímy. Táto diverzifikácia by sa mala podľa názoru odborníkov, ako aj podľa plánov na ochranu lesov a dlhodobých stratégií lesného hospodárstva a prispôbenia sa klimatickým zmenám uskutočniť pred tým, ako ku katastrofám dôjde.

47

Keďže IPCC vo svojej správe ⁷ predpovedá zvýšenie frekvencie a intenzity extrémnych meteorologických podmienok, podľa Komisie je toto opatrenie vhodné na zabezpečenie rýchlej reakcie v prípade budúcich kalamít.

Pokiaľ ide o bukové drevo, okrem hmyzu ho môžu poškodiť aj rozličné huby, čo vedie k výraznej strate hodnoty a riziku šírenia škodcov a chorôb v nepoškodených lesoch a teda k poškodeniu predtým zdravých ekosystémov.

Konkrétny prípad, ktorý zistil Dvor audítorov, Komisia preskúma.

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

Rámček 3

V situácii došlo k náprave. V Akvitánii sa v súčasnosti na identifikáciu postihnutých území používajú satelitné snímky. Každý postihnutý pozemok skontroluje odborník, ktorý overí rozsah škôd pred tým, ako sa požiadajú o kompenzáciu. Štátne služby následne žiadosti spracujú a na základe výberu vzorky vykonajú kontroly na mieste pred tým, ako kompenzáciu poskytnú.

Slovenské orgány priznali administratívnu chybu a informovali Komisiu, že príslušné vnútorné postupy už boli aktualizované.

50

Lesné cesty môžu slúžiť na rozličné účely: uľahčujú prístup v prípade lesných požiarov, umožňujú prístup pri činnostiach na prevenciu požiarov a slúžia aj na ťažbu dreva a ďalších produktov lesného hospodárstva.

Komisia zastáva názor, že lesné cesty vybudované na účely prevencie požiarov môžu slúžiť aj na iné účely, pokiaľ takéto alternatívne využitie nebráni ich pôvodnej funkcii.

Pozri aj odpoveď na bod 51.

51

Využívanie lesných ciest na hospodárske účely neohrozuje ich úlohu pri prevencii lesných požiarov. Preriedovanie a odstraňovanie biomasy je dôležitou súčasťou opatrení na prevenciu lesných požiarov. Cesty sa využívajú aj na prepravu dreva, čo je súčasťou nevyhnutných preventívnych činností. To, že sa tieto cesty využívajú na rozličné účely, zvyšuje nákladovú efektívnosť investície.

52

Využívanie lesných ciest na hospodárske účely nemôže ohroziť ich schopnosť slúžiť na účely prevencie katastrof v lesoch.

53

Podľa Komisie kvôli tomu, že miestne lesy, bio-geografické, geologické a ekologické podmienky sa v rámci EÚ výrazne líšia, určenie kritérií na úrovni EÚ v súvislosti s minimálnymi požiadavkami by mohlo byť problematické. Takéto minimálne požiadavky by sa mali byť stanoviť na najvhodnejšej úrovni.

Vytvorenie primeranej siete lesných ciest navyše neprispieje len k lepšej ochrane lesov proti požiarom, ale v mnohých regiónoch aj k udržateľnému hospodárskemu zhodnoteniu lesných zdrojov. To je často nevyhnutné, aby sa zamedzilo úplnej strate sociálno-ekonomického záujmu o lesné plochy, čo by mohlo viesť k ich opusteniu a v konečnom dôsledku aj k zvýšeniu rizika požiaru.

54

Komisia zastáva názor, že hustota lesných ciest môže byť vyššia alebo nižšia v závislosti od miestnych biogeografických a geologických podmienok. Lesné cesty môžu navyše spájať niekoľko oblastí a podnikov a môže sa stať, že niektoré úseky lesnej cesty sa nachádzajú v oblasti, kde je už úroveň hustoty ciest primeraná. Komisia vyzvala slovenské orgány, aby v rámci PRV na roky 2014 – 2020 medzi výberové kritériá zaradili hustotu ciest v oblasti.

Rámček 5

Kolíšajúce sadzby pomoci neboli v predchádzajúcom programovom období vylúčené. V novom programovom období však nie sú dovolené.

Príklad 2

Pozri odpoveď na bod 57.

57

Podpora činností s vysokým podielom manuálnej práce môže byť spojená s vlastnosťami terénu (orografia, environmentálne aspekty atď.) a mala by sa vnímať v širšom kontexte rozvoja vidieka. Z využívania manuálnej práce by mohli vyplývať ekologickejšie metódy a významné sociálno-ekonomické výhody, čo je aj jedným z cieľov politiky rozvoja vidieka.

Rámček 6

Náklady sa môžu líšiť kvôli rozdielom v ekologicko-geografických a geologických podmienkach, ako aj ďalším faktorom. Môžu existovať dôvody, ktoré znemožnili využitie strojov alebo zapríčinili využitie strojov spojených s vyššími nákladmi, napr. kvôli svahom, ťažkému prístupu, environmentálnym pravidlám atď.

58

Komisia vyzvala slovenské orgány, aby sa v rámci PRV na roky 2014 – 2020 overovala primeranosť nákladov.

60

V niektorých oblastiach je počet poskytovateľov služieb v prípade niektorých konkrétnych úloh obmedzený.

61

Komisia sa domnieva, že riadiace orgány sú zodpovedné za to, aby zabezpečili účinnosť podpory na úrovni projektov.

„Mŕtvej váhe“ ako takej by sa malo predísť tým, že sa zabezpečí, aby sa investícia uskutočnila len po žiadosti o podporu alebo po udelení podpory. V opačnom prípade sa môže posudzovanie „mŕtvej váhy“ stať pomerne subjektívnym a viesť k nerovnému zaobchádzaniu so žiadateľmi.

62

V období rokov 2014 – 2020 budú v súvislosti s investičnými projektmi oprávnené len náklady, ktoré vzniknú po tom, čo prijímateľ predloží žiadosť, a to v súlade s článkom 60 ods. 2 nariadenia č. 1305/2013. Členské štáty dokonca môžu určiť neskorší termín ako napríklad rozhodnutie o grante.

63

Komisia zastáva názor, že odpoveď prijímateľa by sa musela podrobnejšie preskúmať, aby sa objasnilo, za akých podmienok a ako efektívne by sa taká investícia uskutočnila a či by bez podpory v rámci tohto opatrenia bolo vôbec možné dosiahnuť pôvodný cieľ.

64

Na „oprávnenom hektári“ na aktivovanie platobných nárokov sa môžu s istými obmedzeniami vyskytovať stromy, kríky alebo krovie.

Obmedzenie nadmerného rozrastania týchto stromov, kríkov alebo krovia môže znížiť riziko lesných požiarov na pozemkoch v okolitých lesných oblastiach.

Spoločná odpoveď na body 65 – 67

Komisia sa domnieva, že prírodné procesy v lesoch sú zložité a merateľné účinky istých zásahov sa môžu prejavovať až po niekoľkých rokoch či desaťročiach, a preto by sa opatrenia na prevenciu katastrof v lesoch mali vnímať v širšom kontexte rozvoja vidieka a v dlhodobom časovom horizonte. Zdrojom informácií o zmenách môžu byť súpisy lesov v členských štátoch, ktoré sa môžu o 10 – 20 rokov zopakovať, spolu s ďalšími programami monitorovania lesov. Lesnícke opatrenia sa navrhujú a vykonávajú na základe informácií a skúseností získaných počas dlhodobého 100 – 150 rokov trvajúceho modelu lesného hospodárstva, ktorý riadia lesnícke inštitúty v členských štátoch a univerzity.

68

V záujme proporcionality spoločný monitorovací a hodnotiaci rámec na roky 2007 – 2013 obsahoval súbor spoločných ukazovateľov výstupu, ktoré zabezpečujú agregáciu a porovnanie v rámci PRV a sú navrhnuté tak, aby boli relevantné vo významnej väčšine prípadov. Keď je to vhodné, na ilustráciu špecifik môžu členské štáty použiť ďalšie ukazovatele.

V SSMH na roky 2014 – 2020 sa budú zbierať údaje pre ukazovateľ „podporovaného územia“ pre preventívnu činnosť. Takto sa odstránia nedostatky zistené v SRMH na roky 2007 – 2013.

69

Pripomienky dokazujú, že vzhľadom na zložitosť a prepojenosť rozličných činností v mnohých prípadoch nemá zmysel príliš podrobne rozdeľovať ukazovatele výsledkov. Z tohto dôvodu sa Komisia rozhodla v rámci pre monitorovanie a hodnotenie na roky 2014 – 2020 posudzovať výsledky na úrovni oblasti záujmu.

70

Tento ukazovateľ je jedným z prvkov hodnotiaceho systému. Nový hodnotiaci systém by sa mal posudzovať ako celok.

71

Komisia uznáva, že v kontexte programov rozvoja vidieka malo hodnotenie v polovici obdobia obmedzenú pridanú hodnotu. Preto bola požiadavka vykonávať hodnotenie v polovici obdobia v programovom období 2014 – 2020 zrušená.

72

Pozri odpovede na body 69 a 71.

73

Hoci priemerná spálená plocha sa v EÚ nezvyšuje, škody, ktoré požiare spôsobia za rok, sa často sústreďujú len v niekoľkých krajinách. Každý rok sú to iné krajiny (napr. Portugalsko a Španielsko v roku 2003, Portugalsko v roku 2005, Taliansko a Grécko v roku 2007, Španielsko v roku 2012 atď.). Riziko extrémnych požiarov spôsobené horúcim a suchým počasím sa každý rok môže vyskytnúť v určitých konkrétnych regiónoch. Niektoré krajiny môžu teda v daných rokoch čeliť extrémnemu výskytu požiarov zapríčinených dominantnými meteorologickými podmienkami spojenými s nebezpečenstvom požiaru v oblasti Stredomoria alebo inde v Európe.

Pozorované rozdiely v tendenciách na úrovni členských štátov sú často zapríčinené tým, že v určitých rokoch počas skúmaného časového obdobia sa vyskytlo extrémne nebezpečenstvo požiaru, ako je zjavné z každoročnej analýzy údajov na základe meteorologických ukazovateľov nebezpečenstva požiaru ⁸.

74

Komisia sa domnieva, že sa získali významné skúsenosti spojené s povahou preventívnych opatrení vrátane vedomostí o ich efektívnosti a účinnosti podľa oblasti programu. Za posledných 20 rokov bolo z fondov EÚ podporovaných mnoho lesníckych projektov a programov zameraných na prevenciu katastrof v lesoch a uskutočnilo sa niekoľko štúdií a výskumných projektov.

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

Záver a odporúčania**76**

Komisia zastáva názor, že opatrenia na prevenciu katastrof v lesoch vo všeobecnosti prispeli k plneniu cieľov PRV. Dosiahli sa konkrétne výsledky a vyskytlo sa menej požiarov. Okrem toho sa získali poznatky, ktoré sa uplatňujú v období 2014 – 2020, a to najmä pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti opatrenia a lepšie usmerňovanie.

78

Podľa nariadenia o rozvoji vidieka ⁹ by sa preventívne protipožiarne činnosti mali vzťahovať na oblasti, ktoré členské štáty vo svojich plánoch ochrany lesov klasifikovali ako oblasti s vysokým a stredným stupňom ohrozenia požiarom. Tieto plány ochrany lesov spolu s národnými alebo regionálnymi programami členských štátov týkajúcimi sa lesného hospodárstva či ďalšími rovnocennými nástrojmi poskytli primeraný základ na zacielenie výberu a stanovenie priorit.

Komisia analyzovala situáciu v odvetví lesného hospodárstva vrátane aspektov prevencie katastrof a monitorovania v pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2005, ktorý bol prílohou k oznámeniu o implementovaní stratégie lesného hospodárstva EÚ. V nariadení o rozvoji vidieka sa vyžadovalo, aby opatrenia v oblasti lesného hospodárstva prispievali k vykonávaniu stratégie lesného hospodárstva Spoločenstva. Uvedená stratégia lesného hospodárstva sa vzťahuje na hospodárske, environmentálne a sociálne aspekty udržateľného lesného hospodárstva.

⁹ Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005.

Pokiaľ ide o nové programové obdobie, Komisia analyzovala situáciu v odvetví lesného hospodárstva v pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2013, ktorý bol prílohou k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: „Nová stratégia lesného hospodárstva EÚ: pre lesy a odvetvie lesného hospodárstva¹⁰“.

Odporúčanie 1 – Členské štáty by mali – Druhá zarážka

Komisia sa domnieva, že lesné oblasti sústavy Natura 2000 predstavujú vysoko cenené environmentálne hodnoty a poskytujú dôležité a rozmanité ekosystémové služby. Okrem toho sa viacero právnych predpisov o sústave Natura 2000 vzťahuje na všetky lesy v EÚ, či už do tejto sústavy patria alebo nie, a v tejto súvislosti je veľmi dôležitá aj úloha lesov mimo sústavy Natura 2000.

Odporúčanie 1 – Komisia by mala – Prvá zarážka

Komisia v súčasnosti toto odporúčanie implementuje.

Potreba primeraného opisu preventívnych činností je zahrnutá v časti Analýza potrieb v Stratégii programu regionálneho rozvoja na obdobie 2014 – 2020 a v niektorých prípadoch aj na úrovni dohôd o partnerstve.

Komisia skúma predložené PRV a kontroluje intervenčnú logiku a potrebu preventívnych činností počas obdobia schvaľovania programu a požaduje, aby boli preventívne činnosti založené na pláne ochrany príslušného územia.

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

Odporúčanie 1 – Komisia by mala – Druhá zarážka

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia spolu s vnútroštátnymi orgánmi preskúma možnosť zodpovedajúcej úrovne opatrení v oblasti spoločných základných kritérií na rozlišovanie lesných oblastí s cieľom kvalifikovať ich ako oblasti s nízkym, stredným a vysokým rizikom požiaru.

79

Ako súčasť udržateľných postupov lesného hospodárstva môžu byť lesné cesty (alebo iné investície) vybudované primárne na účely prevencie požiarov využívané aj na preventívne činnosti v súvislosti s inými rizikami, ako aj na práce súvisiace s obnovou a odstraňovaním škôd, rekreačné či hospodárske účely. Vytvorenie primeranej siete lesných ciest prispieva nielen k lepšej ochrane lesov proti požiarom, ale v mnohých regiónoch aj k udržateľnému ekonomickému oceňovaniu lesných zdrojov. Tieto činnosti sú často potrebné, aby sa zamedzilo úplnej strate sociálno-ekonomického záujmu o lesné oblasti, čo by mohlo viesť k ich opusteniu a v konečnom dôsledku k zvýšeniu rizika požiaru.

Na nové programové obdobie boli pripravené usmernenia s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty/regióny opatrenie využívali správne. Ďalej budú musieť členské štáty/regióny lepšie špecifikovať svoje potreby a dôvody v prípade, že chcú zvýšiť hustotu svojich cestných sietí.

Odporúčanie 2 – Členské štáty by mali – Prvá zarážka

Komisia sa domnieva, že nové nariadenie o rozvoji vidieka obsahuje revidované opatrenie, ktoré sa týka ochrany a obnovy lesov. Na základe nového opatrenia možno poskytnúť podporu na činnosti súvisiace s prevenciou a odstraňovaním škôd spôsobených lesnými požiarimi, prírodnými katastrofami a katastrofickými udalosťami a možno aj podporu na preventívne opatrenia na boj proti škodcom a chorobám pod podmienkou, že riziko výskytu danej katastrofy uznali verejné vedecké organizácie a je podložené vedeckými dôkazmi.

Odporúčanie 2 – Členské štáty by mali – Tretia zarážka

Podľa mienky Komisie sa na podporované opatrenia už vzťahuje niekoľko environmentálnych záruk. Napríklad ochranný režim v rámci sústavy Natura 2000 podľa článku 6 ods. 2 a článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch garantuje, že sa predíde akémukoľvek výraznému poškodeniu týchto lokalít. V prípade iných území k prevencii negatívnych dôsledkov pre životné prostredie prispieje aj posudzovanie vplyvov na životné prostredie. Na všetky činnosti spolufinancované z fondov EÚ by príslušné vnútroštátne orgány mohli vyžadovať osvedčenia o dobrom environmentálnom postupe alebo udržateľnom lesnom hospodárstve ako podmienku spolufinancovania EÚ.

V novom programovom období zastáva environmentálna výkonnosť prijímateľov popredné miesto pri vykonávaní rôznych opatrení.

Odporúčanie 2 – Komisia by mala – Prvá zarážka

Komisia v súčasnosti toto odporúčanie implementuje.

Komisia v členských štátoch vykonáva audity súladu, aby overila, či sú zaplatené výdavky sú v súlade s pravidlami. Ak sa počas auditu zistia nedostatky, uplatňujú sa finančné opravy.

To, ktoré opatrenia a platobné agentúry budú podrobené auditu, sa určuje na základe analýzy rizík. Pri vyčíslňovaní miery rizika zohráva zásadnú úlohu finančný význam. To znamená, že oblasť auditu s vysokými výdavkami bude s väčšou pravdepodobnosťou zaradená vyššie v zozname a kontrolovaná. Opatrenie č. 226 bolo predmetom auditu v roku 2014 a ďalší audit sa uskutoční v roku 2015.

Odporúčanie 2 – Komisia by mala – Druhá zarážka

Komisia v súčasnosti implementuje toto odporúčanie prostredníctvom právneho rámca pre PRV a ďalších usmernení.

Nové opatrenie sa vzťahuje na širšiu škálu rizík a škôd. Príslušná karta opatrenia na obdobie 2014 – 2020 ako usmerňovací dokument obsahuje podrobné požiadavky a vysvetlenia a ako taká môže členským štátom slúžiť ako pomocný nástroj pri vypracovaní primeraného návrhu opatrenia.

Členské štáty/regióny boli upozornené, že v prípade nejasností spojených s účelom činností existujú ďalšie opatrenia, ktoré sú špeciálne určené na zvyšovanie hospodárskej hodnoty lesov.

80

V rámci zdieľaného hospodárenia Komisia schvaľuje národné alebo regionálne PRV, zatiaľ čo za zabezpečenie nákladovej účinnosti a efektívnosti podpory zodpovedajú členské štáty a ich riadiace orgány.

Pokiaľ ide o využívanie manuálnej práce namiesto strojov, takéto rozhodnutia môžu byť niekedy spojené s vlastnosťami terénu (orografia, environmentálne aspekty atď.) a mali by sa vnímať v širšom kontexte rozvoja vidieka.

Odporúčanie 3 – Členské štáty by mali – Prvá zarážka

Komisia sa domnieva, že keď sa v programoch uplatňujú štandardné náklady, členské štáty/regióny by mali zabezpečiť, aby boli príslušné výpočty primerané a presné a aby sa vopred stanovili spravodlivým, nestranným a overiteľným spôsobom. Výpočtami všetkých štandardných nákladov alebo potvrdzovaním primeranosti výpočtov by mal byť poverený nezávislý orgán.

Odporúčanie 3 – Členské štáty by mali – Druhá zarážka

Pripravuje sa usmerňovací dokument o kontrolách a sankciách v oblasti rozvoja vidieka a rokuje sa o ňom s členskými štátmi. Príloha I k tomuto dokumentu obsahuje kontrolný zoznam pre členské štáty na posúdenie primeranosti nákladov.

81

Treba dosiahnuť správnu rovnováhu medzi nákladmi na monitorovanie a hodnotenie a ich potenciálnym prínosom. Najmä pri posudzovaní preventívnych opatrení je ťažké stanoviť kauzálny reťazec. Účinnosť konkrétnych lesníckych opatrení navyše možno posúdiť až po niekoľkých rokoch či dokonca desaťročiach.

Pokiaľ ide o obdobie 2014 – 2020, boli zavedené zlepšenia. Napríklad v rámci spoločného systému monitorovania a hodnotenia (SSMH) sa budú zbierať údaje pre nový ukazovateľ „podporovanej plochy“. Okrem toho je na rok 2019 naplánovaná zdokonalená výročná správa o vykonávaní s cieľom získať užitočné výsledky hodnotenia. V rámci tejto správy sa vykoná hodnotenie PRV a budú poskytnuté prvé výsledky týkajúce sa efektívnosti týchto programov.

Odporúčanie 4 – Komisia by mala

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Niektoré úpravy už boli zavedené: napríklad v období 2014 – 2020 sa budú zbierať údaje pre ukazovateľ „podporovanej plochy“ pre preventívnu činnosť v rámci SSMH. Takto sa odstránia nedostatky zistené v SRMH na roky 2007 – 2013.

V roku 2019 bude zavedená zdokonalená výročná správa o vykonávaní s cieľom získať užitočné výsledky hodnotenia skôr. Táto zlepšená správa bude obsahovať posúdenie výsledkov programu a keď je to možné, aj hodnotenie vplyvu.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách, ktoré sídli v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm); kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm); na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*). Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Predplatné:

- prostredníctvom obchodných distribútorov Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sk.htm).

V programovom období 2007 – 2013 sa z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) poskytovala podpora na obnovu potenciálu lesného hospodárstva v lesoch poškodených prírodnými katastrofami a požiarmi a na preventívne opatrenia. Dvor audítorov na základe auditu dospel k záveru, že podpora nebola dostatočne dobre riadená a Komisia a členské štáty nemôžu preukázať dosiahnutie plánovaných výsledkov nákladovo účinným spôsobom. Preventívne opatrenia neboli dostatočne zacielené. Počas auditu sa našli činnosti, ktoré neboli vhodné na dosiahnutie cieľov opatrenia. Nákladová účinnosť financovaných činností nebola primerane zabezpečená. Napokon, zavedené monitorovacie nástroje neumožnili Komisii a členským štátom primerane posúdiť efektívnosť a účinnosť opatrenia.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie