

Posebno poročilo

**Ali je bilo upravljanje
podpore EU za
preprečevanje in
obnavljanje škode
v gozdovih, ki so jo
povzročili požari in
naravne nesreče, dobro?**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

ISBN 978-92-872-1562-8
doi:10.2865/55461

© Evropska unija, 2015
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Ali je bilo upravljanje podpore EU za preprečevanje in obnavljanje škode v gozdovih, ki so jo povzročili požari in naravne nesreče, dobro?

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Odstavek

Kratice in glosar

I – IX Povzetek

1 – 16 Uvod

1 – 2 Varovalna funkcija gozdov

3 – 7 Požari in naravne nesreče

4 – 5 Požari

6 – 7 Druge vrste nesreč

8 – 10 Politika razvoja podeželja: ključni instrument za varovanje gozdov EU

11 – 16 Podpora v okviru razvoja podeželja za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih dejavnosti (ukrep 226)

17 – 20 Obseg revizije in revizijski pristop

21 – 74 Opažanja

21 – 42 Del I – Preprečevalne dejavnosti niso bile dovolj ciljno usmerjene

22 – 29 Komisija pri odobritvi programov za razvoj podeželja ni imela popolnega pregleda nad potrebami

30 – 35 Pomanjkljivosti izbirnega postopka na ravni držav članic

36 – 42 Financiranje ni bilo usklajeno z ugotovljenimi tveganji in potrebami

43 – 54 Del II – Nekatere dejavnosti niso bile ustrezne za doseganje ciljev ukrepa

43 Revidirane dejavnosti so po svoji naravi so na splošno prispevale k uresničevanju ciljev ukrepa 226, vendar...

44 – 47 ... je bila podpora dodeljena nekaterim gozdarskim dejavnostim, ki niso povezane z naravnimi nesrečami

48 – 49 Ključnih zahtev za upravičenost pri nekaterih vrstah izvedenih operacij ni bilo mogoče preveriti

50 – 52 Podpora je bila dodeljena za gozdne ceste tam, kjer ni bila dokazana posebna korist za preprečevanje požarov...

53 – 54 ... možni pa so tudi negativni stranski vplivi na okolje brez ustreznega upoštevanja lokalnih razmer

- 55 – 64 **Del III – Stroškovna učinkovitost financiranih dejavnosti ni bila ustrezno zagotovljena**
- 55 – 60 Razumnost stroškov ni bila vedno dokazana
- 61 – 64 Specifični primeri, ki pomenijo tveganje čezmerne javne podpore
- 65 – 74 **Del IV – Orodja za spremljanje Komisiji in državam članicam ne omogočajo, da bi ustrezno ocenile učinkovitost in uspešnost ukrepa**
- 66 – 67 Razpoložljiva orodja za spremljanje
- 68 – 70 Nezadostni kazalniki za merjenje doseganja ciljev
- 71 – 72 Omejena uporabnost vmesnih vrednotenj
- 73 – 74 Uspešnost preprečevalnih dejavnosti ni bila ustrezno izmerjena
- 75 – 81 **Zaključki in priporočila**

Priloga I – Dodeljena finančna sredstva za ukrep 226

Priloga II – Seznam pregledanih operacij

Odgovori Komisije

CMEF: skupni okvir spremljanja in vrednotenja.

Drugo gozdnato zemljišče: zemljišče, ki zajema več kot 0,5 hektara in ni opredeljeno kot gozd, s krošnjami, ki prekrivajo 5 do 10 % površine, ali kombinacijo dreves, grmičevja in grmovja, ki prekriva vsaj 10 % površine. Sem ne spadajo zemljišča, ki so pretežno v kmetijski ali urbani rabi.

EFFIS: evropski informacijski sistem za gozdne požare. Podatkovna zbirka, ki jo je vzpostavila Komisija in vsebuje informacije, potrebne za spremljanje pojava in posledic gozdnih požarov na ravni EU. Podatki so namenjeni pripravi letnega poročila o gozdnih požarih v Evropi in sosednjih državah.

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja. EKSRP je glavni finančni instrument politike razvoja podeželja. EKSRP je skupaj z EKJS (Evropski kmetijski jamstveni sklad) eden izmed dveh finančnih instrumentov skupne kmetijske politike.

EU: Evropska unija.

Gozd: zemljišče, ki zajema več kot 0,5 hektara, z drevesi, višjimi od 5 metrov, pri čemer krošnje pokrivajo več kot 10 % zemljišča, ali drevesi, ki lahko te pragove dosežejo *in situ*. Ne vključuje pa zemljišč, ki so pretežno v kmetijski ali urbani rabi¹.

Naravna nesreča: naravni dogodek biotske ali abiotske narave, ki povzroči pomembne motnje gozdnih struktur, zaradi česar dolgoročno nastane pomembna okoljska in gospodarska škoda.

Operacija: projekt, ki je bil izbran v skladu z merili in ki ga izvaja upravičenec, vključno z več dejavnostmi, povezanimi s cilji podpore.

Os: usklajena skupina ukrepov s specifičnimi cilji, ki prispevajo k doseganju enega ali več ciljev podpore za razvoj podeželja. V obdobju 2007–2013 je bil ukrep 226 del osi 2, katere namen je izboljšati okolje in podeželje.

Potreba: priložnost ali težava, ki zadeva določene skupine ali regije in ki jo želimo obravnavati z javnim posredovanjem.

1 Člen 30 Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 368, 23.12.2006, str. 15).

PRP: program za razvoj podeželja. Dokument, ki ga pripravi država članica ali regija, odobri pa Komisija, in je namenjen izvajanju politike razvoja podeželja.

RP: razvoj podeželja.

SKP: skupna kmetijska politika.

Ukrep: osnovna enota upravljanja programa, sestavljena iz niza podobnih operacij, ki se financirajo iz natančno opredeljenega proračuna.

Ukrep 226: podpora EKSRP za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih dejavnosti².

2 Člen 48 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21.10.2005, str. 1).

I Evropske gozdove ogrožajo požari, ki jih običajno – namerno ali iz malomarnosti – povzročijo ljudje in naravne nesreče abiotskega (npr. viharji, suše, poplave, snežni plazovi itd.) ali biotskega (škodljivci, bolezni) značaja.

II Sodišče je preučilo, ali je bilo upravljanje podpore iz EKSRP za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov, poškodovanih v naravnih nesrečah in požarih, ter za uvajanje preprečevalnih dejavnosti („ukrep 226“) dobro in ali je doseglo zastavljene rezultate na stroškovno učinkovit način. Ta ukrep je bil na voljo v programskem obdobju 2007–2013 v okviru osi 2, ki je bila ciljno usmerjena v trajnostno uporabo gozdnih zemljišč z namenom izboljšati okolje in podeželje v EU. Konec leta 2012 je skupna podpora iz EKSRP za ukrep 226, predvidena za obdobje 2007–2013, znašala 1,55 milijarde EUR.

III Revizija Sodišča je zajela Komisijo in izbrane države članice (Avstrijo, Francijo (Akvitanija), Italijo (Bazilikata), Španijo (Andaluzija) in Slovaško). Odhodki v teh državah članicah skupaj pomenijo več kot 85 % skupnih prijavljenih odhodkov na dan 31. decembra 2012. Večina podpore (80 %) je bila dodeljena preprečevalnim dejavnostim, zlasti preprečevanju požarov.

IV Sodišče zaključuje, da upravljanje podpore ni bilo dovolj dobro ter da Komisija in države članice ne morejo dokazati, da so bili zastavljeni rezultati doseženi na stroškovno učinkovit način.

V Preprečevalne dejavnosti niso bile dovolj ciljno usmerjene. Sodišče je ugotovilo, da je ukrep 226 ciljno usmerjen v gozdove s srednjo ali veliko požarno ogroženostjo, vendar na ravni EU ni skupne opredelitve ali meril, s katerimi bi lahko ta območja določili. Izbirni postopki v državah članicah so bili pomanjkljivi z različnih vidikov, saj ni bilo izrecno navedenih izbirnih meril in uspešnega vrednotenja predlaganih dejavnosti ali pa so bila nekatera območja tveganja zanemarjena. Okoljski cilji se v fazi izbire niso v zadostni meri prednostno razvrščali, med izvajanjem pa so bili včasih spregledani.

VI Sodišče je ugotovilo, da nekatere dejavnosti niso bile ustrezne za doseganje ciljev ukrepa. Čeprav so številne od pregledanih sofinanciranih dejavnosti zaradi svoje narave (požarne preseke, redčenje, čiščenje itd.) v splošnem prispevale k uresničevanju ciljev podpore, je Sodišče ugotovilo primere, ki niso bili povezani z naravnimi nesrečami ali požari, temveč so imeli druge gospodarske ali okoljske cilje. Pri nekaterih vrstah izvedenih operacij ključnih zahtev za upravičenost ni bilo mogoče preveriti zaradi pomanjkanja dokumentacije. Sodišče je prav tako ugotovilo, da so se v nekaterih primerih gozdne ceste uporabljale za gospodarsko izkoriščanje gozdov, pri čemer ni bila dokazana nobena posebna korist za preprečevanje požarov. Visoka gostota zgrajenih cest bi prav tako lahko imela negativen vpliv na okolje.

VII Stroškovna učinkovitost financiranih dejavnosti ni bila ustrezno zagotovljena. Sodišče je ugotovilo primere, ko se je zgornja meja javne podpore pogosto neutemeljeno spreminjala, ko so bile standardne cene podobnih dejavnosti v določeni deželi bistveno višje kot v drugi in ko je fizično delo imelo prednost pred uporabo strojev, zaradi česar so nastali višji stroški. Tveganje čezmerne javne podpore je bilo prisotno tudi v primerih, ko so bili izbrani že zaključeni projekti, ko so bili upravičenci zmožni sami financirati operacije in ko je bila podpora izplačana za kmetijska zemljišča.

VIII

Uvedena orodja za spremljanje Komisiji in državam članicam niso omogočala, da bi ustrezno ocenile učinkovitost in uspešnost ukrepa. Kazalniki uspešnosti, določeni v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja, so bili pomanjkljivi, razpoložljiva vrednotenja pa so bila uporabna le do določene mere. Zaključkov glede uspešnosti preprečevalnih dejavnosti ni bilo mogoče oblikovati, saj ta ni bila izmerjena. Ugotovljene slabosti bodo verjetno prisotne tudi v obdobju 2014–2020, saj se z novimi predlaganimi orodji za spremljanje okvir za spremljanje te podpore ni izboljšal.

IX

Glede na navedene zaključke in ob upoštevanju, da se revidirana podpora ohranja tudi v programskem obdobju 2014–2020, Sodišče priporoča:

- naj države članice:
 - (a) izberejo preprečevalne dejavnosti na podlagi izrecno navedenih meril, usklajenih s potrebami, ter po temeljitem in dokumentiranem postopku vrednotenja;
 - (b) povečajo vpliv podpore na varstvo okolja, in sicer s prednostno obravnavo dejavnosti v okoljsko najpomembnejših gozdovih, kot so gozdna območja Natura 2000;
 - (c) zagotovijo, da se podpirajo le dejavnosti, povezane z naravnimi nesrečami ali požari;
 - (d) vzpostavijo kontrolni sistem, ki bi zagotavljal uspešno preverjanje skladnosti s pogoji, pod katerimi se dodeli podpora, ter hrambo ustreznih dokumentov ali informacij;
 - (e) večjo pozornost namenijo okoljskim pomislekom v zvezi s podprtimi dejavnostmi, zlasti z določitvijo ustreznih varoval, ki bi preprečevala negativne stranske učinke za okolje;
- (f) zagotovijo, da so standardni stroški, določeni za podprte dejavnosti, razumni;
- (g) utemeljijo zgornjo mejo podpore – in kakršno koli spremembo v zvezi s tem – na podlagi stroškov, ki jih običajno imajo upravičenci;
- (h) od upravičencev zahtevajo, da jasno dokažejo svojo potrebo po podpori v okviru ukrepa 226;
- (i) poročajo o učinkih izvedenih dejavnosti, kar zadeva zmanjšanje števila požarov / naravnih nesreč ter poškodovanih površin;
 - naj Komisija:
 - (a) pri odobritvi programov držav članic za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 preveri, ali so potrebe po preprečevalnih dejavnostih na gozdnih območjih, na katerih je predvidena javna podpora, ustrezno opisane in utemeljene;
 - (b) določi skupna osnovna merila za razvrščanje gozdnih površin med območja z nizko, srednjo in visoko požarno ogroženostjo;
 - (c) preveri, ali so države vzpostavile ustrezen kontrolni sistem;
 - (d) pojasni zahteve za dejavnosti, ki bodo prejele podporo v okviru ukrepa 226 za zagotovitev, da te znatno prispevajo k preprečevanju požarov in naravnih nesreč, zlasti če so del pridobitne gospodarske dejavnosti in bi kot take lahko prejele tudi sredstva iz osi 1;
 - (e) izboljša svoje spremljanje ukrepa za zagotovitev, da ga države članice izvajajo v skladu s specifičnimi zastavljenimi cilji.

Varovalna funkcija gozdov

01

V EU gozdovi in druga gozdnata zemljišča skupaj pokrivajo približno 180 milijonov hektarov, kar je približno 42,4 % skupne površine zemljišč v EU in več od površine zemljišč, ki se uporabljajo za kmetijske namene (približno 174 milijonov hektarov).³ Gozdovi imajo več funkcij, saj izpolnjujejo gospodarske, socialne in okoljske namene. Družbeno-gospodarski pomen gozdov je velik: proizvodnja in predelava lesa prispevata k razvoju podeželja ter zagotavljata na milijone delovnih mest, pogosto v srednjih in majhnih podjetjih na podeželju.⁴

02

Zadnja desetletja se okoljskim funkcijam gozdov namenja vedno več pozornosti, zlasti v zvezi z varstvom biotske raznovrstnosti, v zadnjem času pa tudi v okviru podnebnih sprememb. Gozdovi imajo pomembno varovalno funkcijo⁵:

(a) *Gozdovi ščitijo naselbine in infrastrukturo.* Mnoga gorska območja Evrope ne bi bila primerna za bivanje brez gozdov, ki ceste, železnice, obdelovalne površine in celo celotne naselbine varujejo pred zemeljskimi in snežnimi plazovi, tokovi blata ter skalnimi podori.

(b) *Gozdovi ščitijo tla.* Gozdne površine so pomembne za ohranjanje krajin in rodovitnosti tal. Gozdovi predvsem z omejevanjem površinskega odtekanja vode in hitrosti vetra zlasti v gorskih in polsušnih območjih preprečujejo erozijo tal in širjenje puščav.

(c) *Gozdovi regulirajo oskrbo s sladko vodo.* Gozdovi so zelo pomembni za hranjenje, čiščenje in izpust vode v vodna telesa površinskih voda in podtalne vodonosnike. Njihova funkcija čiščenja vključuje razgradnjo ali absorpcijo večine onesnaževal zraka iz dežja.

(d) *Gozdovi ohranjajo biotsko raznovrstnost.* Gozdovi so pomemben del evropske naravne dediščine. V njih živi največ vretenčarjev na stari celini. Na gozdne habitate je vezanih tudi na tisoče vrst žuželk in nevretenčarjev ter številne rastline.

(e) *Gozdovi kot ponor ogljika.* Gozdovi so bistven člen v globalnem ciklu ogljika, saj so zmožni vsrkati ogljikov dioksid iz ozračja in ga shraniti v svoji biomasi in tleh.

- 3 *Agriculture, forestry and fishery statistics* (statistični podatki o kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu), Eurostat Pocketbooks, 2013. Če ni navedeno drugače, pomeni izraz „gozd“ v tem posebnem poročilu tudi druge gozdne površine.
- 4 COM(2013) 659 final z dne 20. septembra 2013 – Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor.
- 5 COM(2010) 66 final z dne 1. marca 2010 – Zelena knjiga o varstvu gozdov in informacijah o stanju gozdov v EU: Kako pripraviti gozdove na podnebne spremembe.

Požari in naravne nesreče

03

Evropske gozdove ogrožajo požari, ki jih običajno – namerno ali iz malomarnosti – povzročijo ljudje in naravne nesreče abiotskega (viharji, suše, poplave, snežni plazovi itd.) ali biotskega (škodljivci, bolezni) značaja.

Požari

04

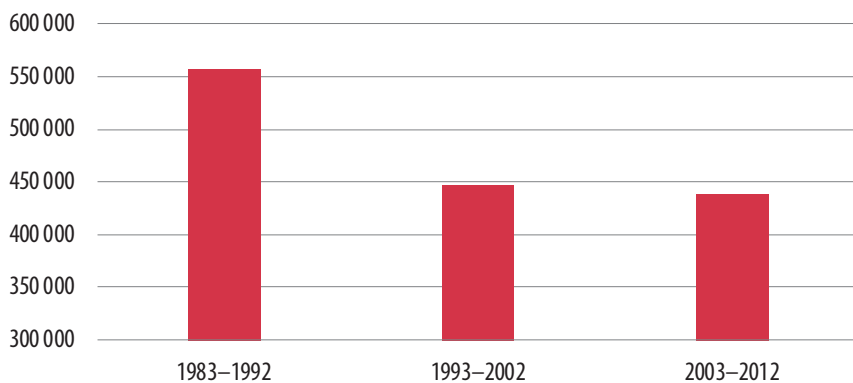
V obdobju 1983–2012 je v EU v povprečju letno zgorelo 480 000 ha⁶ gozdnih površin. Povprečna površina pogorišč je bila v obdobju 1983–1992 veliko večja kot v naslednjih desetletjih, ko so države članice več pozornosti namenile izboljšanju sredstev za boj proti gozdnim požarom (glej **diagram 1**)⁷.

6 Statistika EFFIS o površinah pogorišč za obdobje 1980–2012. Povprečna vrednost temelji na informacijah iz 20 držav članic EU. Informacije za naslednje države niso bile na voljo: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.

7 Skupno poročilo Skupnega raziskovalnega središča in Generalnega direktorata za okolje *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012* (gozdni požari v Evropi, na Bližnjem vzhodu in v severni Afriki). Sporočeni statistični podatki zajemajo 19 držav članic. Podatki se nanašajo na obdobje 1980–2012 za južne države članice (Grčijo, Španijo, Francijo, Italijo in Portugalsko). Pri vseh ostalih (Bolgariji, Češki, Nemčiji, Estoniji, Cipru, Latviji, Madžarski, Avstriji, Poljski, Romuniji, Slovaški, Finski in Švedski) se sporočeni podatki nanašajo na obdobje 1990–2012.

Diagram 1

Povprečna površina pogorišč (ha) na leto od 1983 do 2012



Vir: Skupno poročilo Skupnega raziskovalnega središča in Generalnega direktorata za okolje *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (Gozdni požari v Evropi, na Bližnjem vzhodu in v severni Afriki), 2012.

05

Več kot 95 % teh požarov povzročijo ljudje, bodisi namerno ali iz malomarnosti (na primer s kmetijskimi praksami, kot so sežiganje slame ali grmičevja, sežiganje gozdnih odpadkov in obnova pašnikov, ali z odvrženimi cigaretami). Približno 85 % skupne površine, pogorele v gozdnih požarih, je v sredozemski regiji in na Portugalskem. V nedavnih gozdnih požarih so v letih 2003 in 2005 pogorele velike površine na Portugalskem, leta 2007 v Grčiji in leta 2006 v Španiji. V zelo prizadetih gozdovih bo težko obnoviti stanje, kakršno je bilo pred požari, zlasti kar zadeva biotsko raznovrstnost. Okoljski vpliv gozdnih požarov ni omejen na izgubo biotske raznovrstnosti in škodo za ekosisteme, ampak zajema tudi emisije delcev in plinov (vključno s CO₂) v ozračje, odtekanje mineralnih hranilnih snovi, uničenje organske plasti tal in spremembe stopenj infiltracije vode v tla, zaradi česar so pogorele površine dovzetne za erozijo, izgubo prsti in zemeljske plazove. Ponavljajoči se gozdni požari v povezavi s sušo lahko povzročijo tudi širjenje puščav.⁸

Druge vrste nesreč

06

V obdobju med letoma 1950 in 2009 so v Evropi največ škode povzročili viharji. Povzročili so več kot 50 % škode abiotske narave v gozdovih.⁹ Najbolj uničujoči v zadnjem času so pustošili v letih 1999, 2005, 2007 in 2009. Viharja leta 1999 (Lothar in Martin) sta v Franciji in srednji Evropi povzročila katastrofo največjih razsežnosti, saj je bilo poškodovanih skoraj 200 milijonov m³ lesa.

Januarja 2005 je vihar Gudrun zajel jug Švedske in poškodoval 66 milijonov m³ lesa (kar približno ustreza letni sečnji lesa na Švedskem). Januarja 2007 je vihar Kyrill povzročil obsežno škodo v srednji Evropi, vključno z izgubo gozda v obsegu 45 milijonov m³ lesa na panju (od tega 16 milijonov m³ v Nemčiji). Januarja 2009 je vihar Klaus zravnal ogromna območja gozdnih nasadov v Franciji (37 milijonov m³, zlasti obmorskega bora), Španiji in Italiji¹⁰. Poleg negativnih vplivov na okolje je treba pri tem omeniti tudi socialne (smrti) in gospodarske (nižje cene lesa) posledice, povezane s sprostitvijo ogromnih količin poškodovanega lesa na trg¹¹.

07

Velika območja v Evropi prizadenejo tudi vedno pogostejše in hujše suše, ki povzročajo pomanjkanje vode in povečujejo pritisk na vodne vire. Po drugi strani je bilo v zadnjih letih v Evropi več velikih poplav. Takšne nesreče prav tako poškodujejo gozdove, čeprav v manjši meri kot požari, viharji in biotski dejavniki, kot so žuželke (npr. zalubniki), bolezni ali divjad in nenadzorovana paša¹².

- 8 Poročilo Evropske agencije za okolje št. 3/2008 – *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (evropski gozdovi – ekosistemski pogoji in trajnostna raba), str. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, str. 12 – Tehnično poročilo Evropske agencije za okolje št. 13/2010 – *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (opredelitev posledic naravnih in tehnoloških nesreč v Evropi), str. 25.
- 10 Tehnično poročilo Evropske agencije za okolje št. 13/2010 – *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (opredelitev posledic naravnih in tehnoloških nesreč v Evropi), str. 33–40. Poročilo Evropskega inštituta za gozdove z delavnice STORMS z naslovom *Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration* (politike za ublažitev škode in obnovo gozdov po viharjih), 1. julij 2010, Bruselj, str. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, str. 12.
- 12 Tehnično poročilo Evropske agencije za okolje št. 3/2008 – *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (evropski gozdovi – ekosistemski pogoji in trajnostna raba), str. 53–54: leta 2005 je los (*Alces alces*), ki se prehranjuje z listjem in lubjem dreves, na Švedskem povzročil škodo na 2 900 000 hektarih gozdov, zlasti na mladem rdečem boru (*Pinus sylvestris*), v Italiji pa bilo zaradi obširne paše živine poškodovanih skoraj 500 000 hektarov v južnem delu države.
- 13 Uredba Sveta (EGS) št. 3529/86 z dne 17. novembra 1986 o varstvu gozdov Skupnosti pred požari (UL L 326, 21.11.1986, str. 5) in Uredba Sveta (EGS) št. 2158/92 z dne 23. julija 1992 o varstvu gozdov Skupnosti pred požari (UL L 217, 31.7.1992, str. 3).
- 14 Člen 30 Uredbe Sveta (ES) št. 1257/99 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb (UL L 160, 26.6.1999, str. 80).

Politika razvoja podeželja: ključni instrument za varovanje gozdov EU

08

V EU se varovanju gozdov že dolgo daje velik pomen, zlasti kar zadeva preprečevanje požarov. V obdobju med letoma 1986 in 2002 sta bili na tem področju sprejeti dve uredbi, namenjeni preprečevanju gozdnih požarov¹³, od leta 2000 pa je varovanje gozdov vključeno v politiko razvoja podeželja¹⁴.

09

Politika razvoja podeželja za programsko obdobje 2007–2013 se je osredotočala na tri osrednje cilje¹⁵, ki naj bi jih dosegli z vrsto ukrepov, za posamezne cilje združenih v „tematske osi“, ki prejemajo finančno podporo iz EKSRP¹⁶:

- izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja (os 1);
- izboljšanje okolja in podeželja (os 2);
- izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva (os 3).

10

V obdobju 2007–2013 je bil en poseben gozdarski ukrep (ukrep 122: povečanje gospodarske vrednosti gozdov) zajet v osi 1¹⁷, številni drugi pa v osi 2¹⁸.

Podpora v okviru razvoja podeželja za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih dejavnosti (ukrep 226)

11

V obdobju 2007–2013 je bila podpora iz EKSRP za obnavljanje gozdov, ki so bili poškodovani v naravnih nesrečah in požarih, ter za uvajanje preprečevalnih dejavnosti na voljo v okviru ukrepa 226 „obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih ukrepov“ iz osi 2. Ta ukrep je bil vključen v 58 programov za razvoj podeželja (PRP), ki jih je oblikovalo 16 držav članic¹⁹.

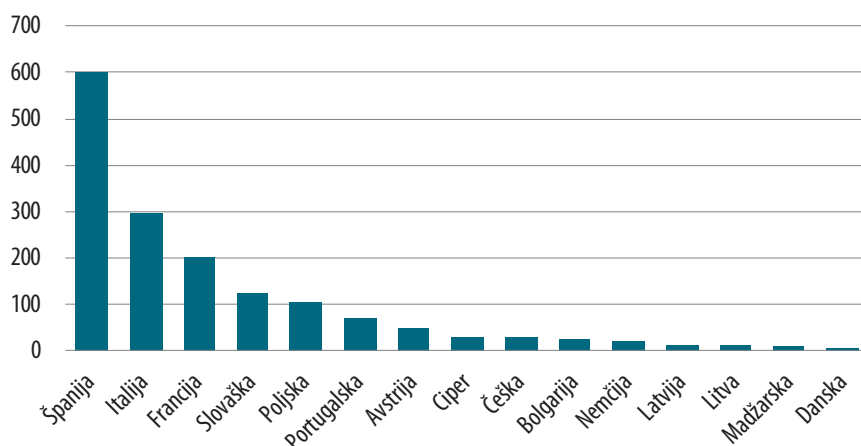
12

Skupna podpora iz EKSRP, načrtovana za dejavnosti iz ukrepa 226, je konec leta 2012 znašala približno 1,55 milijarde EUR. Podpora EKSRP zajema del skupne javne podpore, ki jo upravičencem izplačajo pristojne nacionalne uprave. V vsakem programu za razvoj podeželja je določena stopnja sofinanciranja EKSRP. Skupna javna podpora lahko krije do 100 % upravičenih stroškov, ki jih ima upravičenec ukrepa.

- Člen 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005.
- Za obdobje 2014–20 je bilo združevanje ukrepov v osi ukinjeno. V tem obdobju bo moral biti vsak ukrep, financiran iz EKSRP, programiran tako, da bo prispeval k doseganju ene ali več od naslednjih šestih „prednostnih nalog Unije“ (člen 5 Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL L 347, 20.12.2013, str. 487)):
 - pospeševanje prenosa znanja in inovacij,
 - konkurenčnost vseh vrst kmetijstva in sposobnost preživetja kmetij,
 - organiziranje živilske verige in obvladovanje tveganj,
 - obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov,
 - učinkovita raba virov in prehod na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe,
 - socialna vključenost, zmanjševanje revščine in gospodarski razvoj.
- Ta ukrep obravnava Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 8/2013 – Podpora Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja za povečanje gospodarske vrednosti gozdov (<http://eca.europa.eu>).
- Gozdarski ukrepi v okviru osi 2: 221 – prvo pogozdovanje kmetijskih površin; 222 – prva vzpostavitev kmetijsko-gozdarskih sistemov na kmetijskih zemljiščih; 223 – prvo pogozdovanje nekmetijskih površin; 224 – plačila v okviru Nature 2000; 225 – gozdno okoljska plačila; 226 – obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih ukrepov; 227 – neproduktivne naložbe.
- Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (5), Grčija, Španija (17), Francija (3), Italija (20), Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska (3) in Slovaška.

Diagram 2

Načrtovana podpora EKS RP v okviru ukrepa 226 za obdobje 2007–2013 (v milijonih EUR)



Vir: Evropska komisija.

20 Člen 48 Uredbe (ES) št. 1698/2005 in člen 33 Uredbe (ES) št. 1974/2006.

13

Plačila iz EKS RP v okviru tega ukrepa so na dan 31. decembra 2012 znašala približno 860 milijonov EUR. Večina podpore (80 %) je bila izplačana za preprečevalne dejavnosti, zlasti dejavnosti za preprečevanje požarov (za podrobnosti o dodeljenih finančnih sredstvih za ukrep 226 glej **Prilogo I**).

14

Javna finančna podpora je na voljo tako za zasebne kot za javne gozdove, saj za ukrep 226 uredbe EU ne izključuje nobene vrste lastništva. Podpora v okviru razvoja podeželja za dejavnosti za preprečevanje požarov se lahko

dodeli le za gozdove, ki jih države članice v skladu s svojim načrtom za varovanje gozdov uvrščajo med območja z veliko ali srednjo požarno ogroženostjo, in lahko krije vzpostavitev zaščitne infrastrukture (npr. gozdnih poti, stez, mest za preskrbo z vodo, izkrčenih površin in posek ter požarnih presek), preventivne gozdarske prakse (npr. nadzor vegetacije, redčenje, uvajanje raznovrstnosti v strukturo vegetacije) ter vzpostavitev ali izboljšavo stalnih zmogljivosti za nadzor gozdnih požarov.²⁰ V primeru gozdnih požarnih presek lahko upravičeni stroški poleg stroškov vzpostavitve zajemajo tudi nadaljnje stroške vzdrževanja zadevnega območja.

15

Za druge preprečevalne dejavnosti ter za dejavnosti, namenjene obnavljanju proizvodnega potenciala gozdov, ki so bili poškodovani v naravni nesreči ali požaru, uredbe EU določajo, da morajo biti povezane z nesrečo, se pravi s pojavom ali tveganjem naravne nesreče ali požara, vendar ne opredeljujejo posebnih pogojev za upravičenost, kot je najnižja stopnja tveganja.

16

Podpora v okviru razvoja podeželja za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih dejavnosti je del deljenega upravljanja med Komisijo in državami članicami. Slednje na nacionalni ali regionalni ravni pripravijo programe za razvoj podeželja. Ko jih Komisija odobri, jih začnejo države članice izvajati. Vzpostavljen je bil skupni okvir spremljanja in vrednotenja, ki temelji na skupnih kazalnikih, letnih poročilih držav članic o izvajanju in različnih vrstah vrednotenja.

Obseg revizije in revizijski pristop

17

Glavni cilj revizije je bil oceniti, ali je bilo upravljanje ukrepa podpore iz EKSRP za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preprečevalnih dejavnosti dobro ter ali lahko Komisija in države članice dokažejo, da je podpora dosegla zastavljene cilje na stroškovno učinkovit način.

18

Revizija se je osredotočila na naslednja vprašanja:

- (a) Ali je bila podpora ustrezno ciljno usmerjena v potrebe po preprečevanju tveganj naravnih nesreč in požarov?
- (b) Ali so bile financirane operacije ustrezne za doseganje ciljev ukrepa?
- (c) Ali so bile financirane operacije stroškovno učinkovite?
- (d) Ali so orodja za spremljanje ustrezna za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti ukrepa?

19

V revizijo so bile zajete Komisija in izbrane države članice. Na ravni Komisije so bile revidirane zasnova ukrepa in upravljalne dejavnosti Komisije, vključno z odobritvijo programov za razvoj podeželja, ki so jih predložile države članice, in spremljanjem izvajanja ukrepa. Na ravni držav članic je Sodišče v okviru revizije obiskalo Avstrijo, Francijo (Akvitanija), Italijo (Bazilikata), Slovaško in Španijo (Andaluzija). Odhodki v teh državah članicah so skupaj znašali več kot 85 % skupnih prijavljenih odhodkov za ukrep 226 na dan 31. decembra 2012.

20

Revizijsko delo je zajemalo pregled programov za razvoj podeželja, nacionalne in regionalne zakonodaje ter upravnih postopkov kot tudi razgovore z odgovornimi organi upravljanja v obiskanih državah članicah. Poleg tega je bilo revidiranih 68 operacij, ki so prejele podporo v okviru ukrepa 226, od tega 45 na kraju samem, da bi preverili učinke različnih vrst upravljenih dejavnosti, izvedenih na zadevnih gozdnih območjih (za podrobnosti glej **Prilogo II**).

Del I Preprečevalne dejavnosti niso bile dovolj ciljno usmerjene

21

Ustrezna ciljna usmerjenost preprečevalnih dejavnosti²¹ zahteva, da:

- o ima Komisija pregled nad tveganji naravnih nesreč in požarov, ko ocenjuje programe za razvoj podeželja, ki so jih predložile države članice;
- o je izbirni postopek na ravni držav članic usklajen s potrebami, opredeljenimi v programih za razvoj podeželja;
- o se zato financiranje ujema z območji tveganja.

Komisija pri odobritvi programov za razvoj podeželja ni imela popolnega pregleda nad potrebami

Ni splošne opredelitve gozdov, ki jih ogrožajo požari

22

Uredba Sveta (EGS) št. 2158/92 o varstvu gozdov Skupnosti pred požari je do izteka veljavnosti leta 2001 je določala merila za razvrščanje gozdov kot območij z nizko, srednjo ali visoko požarno ogroženostjo. V skladu s to uredbo so morale države članice oblikovati sezname območij, razvrščenih po stopnji požarne ogroženosti, in jih posredovati Komisiji v odobritev.²² Sklep Komisije, ki določa seznam gozdnih območij z visoko in srednjo požarno ogroženostjo v Grčiji, Španiji, Italiji in na Portugalskem²³, od leta 2001 ni bil posodobljen, zaradi česar

za države članice, ki so k Uniji pristopile leta 2004 in kasneje, ta praksa ni veljala.

23

Po izteku veljavnosti navedene uredbe je člen 48 Uredbe (ES) št. 1698/2005 določal, da morajo biti dejavnosti za preprečevanje požarov namenjene gozdovom, ki so jih države članice v skladu s svojim načrtom za varovanje gozdov uvrstile med območja z veliko ali srednjo požarno ogroženostjo.²⁴

24

Ker ni skupnih meril za ocenjevanje požarne ogroženosti, države članice izvedejo lastno analizo požarne ogroženosti na podlagi lastne metodologije. Zaradi tega se merila, ki se uporabljajo za uvrščanje gozdov med območja s srednjo ali visoko ogroženostjo, med državami članicami razlikujejo.

25

Evropski informacijski sistem za gozdne požare (EFFIS) je podatkovna zbirka, ki jo je vzpostavila Komisija in vsebuje informacije, potrebne za spremljanje pojavov in posledic gozdnih požarov na ravni EU.²⁵ Ti podatki so namenjeni pripravi letnega poročila o gozdnih požarih v Evropi in sosednjih državah.²⁶ Ne uporabljajo se za ocenjevanje analiz požarne ogroženosti držav članic v okviru odobritve programov za razvoj podeželja. Komisija ne izdaja posebnih smernic²⁷ za določanje požarne ogroženosti, s katerimi bi spodbujala najboljše prakse ter zagotovila primerljivost in zanesljivost analiz požarne ogroženosti, ki jih pripravijo države članice.

21 Ta del se osredotoča na preprečevalne dejavnosti, pri katerih je ustrezna ciljna usmerjenost ključna za njihovo uspešnost. Te pomenijo približno 80 % financiranih dejavnosti.

22 Kot navaja člen 2(2) in 2(3) Uredbe (EGS) št. 2158/92, se med območja z visokim tveganjem lahko uvrstijo le območja na Portugalskem, v Španiji, Grčiji in določenih francoskih in italijanskih regijah, kjer stalno ali ciklično tveganje gozdnih požarov resno ogroža ekološko ravnovesje ter varnost oseb in blaga ali pomeni dejavnik, ki pospešuje proces dezertifikacije podeželskih območij. Druga območja so se lahko priznala kot območja z velikim tveganjem, če je država članica predložila utemeljeno zahtevo. Območja, kjer tveganje gozdnih požarov ni stalno ali ciklično, vendar pomeni znatno grožnjo za gozdne ekosisteme, se lahko uvrstijo med območja s srednjim tveganjem.

23 Sklep Komisije št. 1619/1993 z dne 24. junija 1993: v tem času (EU-12) je bilo 60 milijonov hektarov gozda, kar je znašalo 42 % takratnih skupnih gozdnih površin, uvrščenih med območja s požarnim tveganjem, predvsem v Sredozemlju.

24 Ta zahteva ostaja v veljavi tudi za obdobje 2014–2020 (glej odstavek 3 člena 24(2) Uredbe (EU) št. 1305/2013).

25 Informacije o gozdovih v EU, ki jih ogrožajo požari, so pripravljene na podlagi podatkovnih nizov v EFFIS, kot so meteorološka nevarnost požarov, pojavnost požarov, površine pogorišč, ter podatkovnih nizov o požarih, ki jih posredujejo države, ti pa se nato dopolnijo z dodatnimi informacijami o obsegu gozdnih virov, kot so gozdni načrti Skupnega raziskovalnega središča ali evropska podatkovna zbirka Corine Land Cover. Do 22 evropskih držav vsako leto prostovoljno zagotovi podatke, saj tega po letu 2006 ne zahteva nobena uredba EU (po izteku veljavnosti Uredbe (ES) št. 2152/2003 (uredbe *Forest Focus*)).

26 Skupno poročilo JRC in Generalnega direktorata za okolje *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (gozdni požari v Evropi, na Bližnjem vzhodu in v severni Afriki), 2012.

26

Primer Slovaške prikazuje potencialna razhajanja, ki jih je mogoče ugotoviti ob uporabi podatkov, ki so na voljo v EFFIS. Glede na nacionalni sistem za razvrščanje gozdnih območij po požarni ogroženosti je kar 1,8 milijona hektarov od skupaj 2 milijonov hektarov gozdnih površin uvrščenih med območja s srednjo ali visoko požarno ogroženostjo v državi. Vendar pa niti zgodovinski podatki o gozdnih požarih niti podatkovna zbirka EFFIS (glej **diagram 3**) ne podpirajo tako visokega odstotka območij s srednjo in visoko požarno ogroženostjo v državi. Slovaški organi revizorjem Sodišča niso posredovali svoje metode za razvrščanje ali meril, ki so jih uporabili za določanje različnih stopenj požarne ogroženosti gozdnih območij.

Komisija nima celovitih informacij o drugih naravnih nesrečah, ki prizadenejo gozdove

27

V reviziji je bilo ugotovljeno, da Komisija nima celovitih informacij o pojavnosti naravnih in drugih hudih nesreč v preteklosti (z izjemo požarov). Na voljo nima nikakršne analize o obsegu škode, ki jo na gozdnih območjih povzročajo drugi dogodki abiotске (npr. suše, viharji ali snežni plazovi) ali biotske narave (škodljivci in bolezni).

28

Komisija v svojem sporočilu „Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor“²⁸ kot strateške usmeritve priznava (a) vzpostavitev evropskega informacijskega sistema za gozdove z zbiranjem usklajenih informacij iz vse Evrope ter združevanjem različnih informacijskih sistemov (npr. EFFIS) in podatkovnih platform, (b) potrebo po uskladitvi informacij o gozdovih EU, (c) potrebo po izboljšanju informacij o gozdovih ter spremljanja ter po zagotavljanju njihove primerljivosti in deljenju ter (d) potrebo po razvoju več modelov, npr. za gozdove in naravne motnje, kot so požari in škodljivci.

29

Komisija nima celovitih informacij o drugih vrstah naravnih nesreč, ki prizadenejo gozdove, zato nima popolnega pregleda nad potrebami v zvezi s preprečevanjem nesreč, ko ocenjuje načrte za ukrep 226, predlagane v programih za razvoj podeželja, ki so jih predložile države članice.

Pomanjkljivosti izbirnega postopka na ravni držav članic

30

Organi upravljanja bi morali določiti prednostne naloge za ukrepanje na najpomembnejših gozdnih območjih (ob upoštevanju večfunkcijske narave gozdov, kakor je opisana v odstavkih 1 in 2), za katera so bila predhodno ugotovljena velika potencialna tveganja. To bi se moralo odražati v izbirnem postopku.

27 Svet je v svojem sklepu o preprečevanju gozdnih požarov v Evropski uniji (3010. zasedanje Sveta za splošne zadeve z dne 26. aprila 2010) pozval Komisijo, naj „uvrsti gozdne požare med prednostne naloge, ki bodo obravnavane v okviru prihodnjega dela v zvezi z izmenjavo dobrih praks in oblikovanjem smernic o oceni tveganj in določanju ogroženih območij ter smernic o najnižjih standardih za preprečevanje nesreč glede na posamezne nevarnosti“. Komisija v svojem delovnem dokumentu o smernicah za ocenjevanje in prikaz tveganj na področju obvladovanja nesreč (z dne 21. decembra 2010) požarov ne obravnava posebej in ne zagovarja nobenih posebnih meril, referenčnih vrednosti ali standardov za določanje tveganja, poudarja pa obstoječe vrzeli v metodologijah in pojasni, da bo katalog priporočenih metod in standardov za ocenjevanje tveganja na voljo v prihodnji različici teh smernic.

28 COM(2013) 659 final.

Uspešnih izbirnih postopkov ni bilo ...

31

V Italiji (Bazilikata) so si sredstva, na voljo za izvajanje ukrepa, najprej razdelile zveze občin, in sicer sorazmerno s številom gozdarskih delavcev, ki naj bi jih zaposlili v občinah, vključenih v posamezno zvezo. Po porazdelitvi sredstev so zveze predložile vloge za projekte in pomoč, ki so ustrezale sredstvom, ki so jim bila že dodeljena. Vloge za projekte in pomoč so bile nato obravnavane v uradnem postopku izbiranja in razvrščanja, kar pa ni imelo praktičnega vpliva, saj so bile vse vloge sprejete s potrditvijo zneskov pomoči, ki jim je bila že dodeljena.

32

Poleg tega v zvezi z izbiranjem gozdnih območij, ki so prejela podporo, ni bila na voljo nikakršna dokumentacija, ki bi navajala razloge za sprejete odločitve ali se sklicevala na določene stopnje ogroženosti ali druge tehnične prednostne cilje (npr. načrtovano delo z določenimi roki v občinskem načrtu za upravljanje gozdov, potreba po uresničitvi ali dokončanju operacij, ki se že izvajajo v drugih občinskih gozdovih).

33

V Španiji (Andaluzija) je bilo za ukrep 226 opredeljenih več izbirnih meril. Izbirni postopek je bil uporabljen in dokumentiran v primeru konkurenčnih razpisov za zbiranje predlogov naložb. Nasprotno pa v primeru dejavnosti, ki so jih neposredno spodbujali regionalni organi in so pomenili več kot tri četrtine porabe, merila niso prednostno razvrščala dejavnosti na podlagi posebne analize tveganja, izbirni postopek pa ni bil dokumentiran.

34

Avstrija je vzpostavila sistem pomoči gozdarstvu. Območje v pristojnosti lokalnega urada za gozdarstvo je razdeljeno med strokovne gozdarske svetovalce, ki so odgovorni za neposreden stik z lastniki in upravljavci gozdov. Svetovalci odločijo, ali je mogoče podpreti dejavnosti, ki so jih predlagali upravljavci gozdov. Ta odločitev ne temelji na izrecno navedenih izbirnih merilih in na pisnem vrednotenju predlagane gozdarske dejavnosti (ocena tehničnih specifikacij, pomen, nujnost, vpliv na okolje itd.).

... ali pa izbirna merila niso dajala prednosti okoljskim potrebam

35

Ukrepanje v okoljsko najpomembnejših gozdnih območjih EU, kot so območja Natura 2000, ni vedno imelo prednosti²⁹ (glej **okvir 1**). Ocenjeno je, da gozdna območja v omrežju Natura 2000 zajemajo približno 20 % vseh gozdnih površin v EU.³⁰ Namen omrežja Natura 2000 je zagotoviti dolgoročno preživetje najpomembnejših in najbolj ogroženih vrst in habitatov v Evropi.³¹

- 29 Razen v Andaluziji, in sicer v primeru, ko je bila podpora dodeljena na podlagi konkurenčnega razpisa za zbiranje predlogov naložb.
- 30 Poročilo Evropske agencije za okolje št. 5/2012 – *Protected areas in Europe – an overview* (pregled zaščitenih območij v Evropi), str. 70–79. Kopenska komponenta omrežja Natura 2000 (768 000 km²) – od katere 46 % zajemajo gozdna območja – pokriva približno 17,9 % kopenskega dela EU-27. Skupne gozdne površine v EU-27 obsegajo približno 1,8 milijona km².
- 31 Sestavljeno je iz posebnih ohranitvenih območij, ki so jih določile države članice v skladu z direktivo o habitatih, vključuje pa tudi posebna območja varstva, določena v okviru direktive o pticah. Natura 2000 ni sistem strogih naravnih rezervatov, kjer bi bile izključene vse človeške dejavnosti. Omrežje bo sicer vključevalo tudi naravne rezervate, vendar bo večina območij verjetno še naprej v zasebni lasti in poudarek bo na zagotavljanju trajnostnega upravljanja v prihodnosti.

Prednostno obravnavanje okoljskih potreb na ravni držav članic

Čeprav je znaten delež slovaških gozdov uvrščen med zaščitene gozdove (vključno z omrežjem Natura 2000), ki imajo veliko okoljsko vrednost, pa ti v izbirnem postopku niso bili prednostno obravnavani, zato je bil potencialni okoljski vpliv ukrepa 226 omejen.

V Franciji (Akvitanija) so bile dejavnosti obnavljanja zasnovane tako, da je podpora zajela kar največjo površino gozdov, ki jih je razdejal vihar, ne da bi bili pri tem prednostno obravnavani gozdovi z višjo okoljsko vrednostjo. Regionalna pravila prav tako niso vključevala okoljskih vidikov odstranjevanja lesa ter čiščenja in obnavljanja poškodovanih območij.³² Niso na primer zahtevala ekoloških študij za občutljiva območja na projektni ravni in niso prepovedovala določenih operacij, ki vplivajo na varstvo tal, kot je čiščenje velikih površin z buldožerjem.

32 V primerjavi z regijo Akvitanija je regija Lorena, ki je prav tako financirala naložbe za obnovo gozdne flore, poškodovane v viharju leta 1999, določila pravila, ki so upoštevala okoljske vidike.

Financiranje ni bilo usklajeno z ugotovljenimi tveganji in potrebami

36

Financiranje bi moralo biti usklajeno z ugotovljenimi tveganji in usmerjeno v območja, ki ta sredstva najbolj potrebujejo.

Na Slovaškem in v Avstriji financiranje ni bilo usklajeno z ugotovljenimi tveganji...

37

Na Slovaškem dodeljevanje finančne podpore v okviru ukrepa 226 ni bilo usklajeno z glavnimi potencialnimi dejavniki za uničenje gozdov. Kljub temu, da so bili viharji najpomembnejši dejavnik pri povzročanju škode v gozdovih v državi (80 %), sledila pa sta mu sneg (12 %) in suša z vročinskim valom (7 %)³³, je bil največji delež javne

podpore v okviru ukrepa 226 porabljen za dejavnosti za preprečevanje gozdnih požarov (61 %), v glavnem za financiranje izgradnje in vzdrževanja gozdnih cest, ki so se uporabljale predvsem za izkoriščanje gozdov, ne da bi bilo utemeljeno, kakšna je njihova povezava s preprečevanjem požarov.

38

V Avstriji je – kljub obstoju podrobnih načrtov za upravljanje gozdov in načrtov območij nevarnosti – tekoča ocena ogroženosti gozdov, ki so jo izvajali avstrijski organi, imela le omejeno vlogo pri usmerjevanju pomoči. Ni bilo jasne povezave med osnovno ogroženostjo gozda in porabo proračuna. Zvezni državi Salzburg, ki ima 376 000 ha gozdov, uvrščenih v območja z zelo nizko do srednjo stopnjo ogroženosti, je bilo na primer dodeljenih nekaj več sredstev kot Koroški, ki ima 584 000 ha gozdov, uvrščenih v območja s srednjo do zelo visoko stopnjo ogroženosti.

33 Po navedbah iz letnega poročila za leto 2012 o pojavu dejavnikov škode v gozdovih in napovedi za naslednje leto, ki ga je izdal slovaški državni center za gozdove.

... v Italiji (Bazilikata) in Španiji (Andaluzija) pa so bila sredstva v glavnem namenjena podpiranju delovno intenzivnih dejavnosti v javnih gozdovih

39

Z revizijo sta bili ugotovljeni dodelitev nesorazmerno visoke podpore nekaterim javnim organom (regionalnim in občinskim) za operacije v javnih gozdovih in tudi koncentracija sredstev za drage, delovno intenzivne dejavnosti.

40

V Italiji (Bazilikata) je bil ukrep 226 uporabljen izključno za občinske gozdove, ki pa pomenijo le 30 % vseh gozdnih površin v regiji. Dejstvo, da je neko gozdno območje v občinski lasti, ne pomeni, da je tudi bolj požarno ogroženo. Leta 2012 so se gozdna območja v Bazilikati, ki jih je prizadel požar, povečala za 93 % v primerjavi z letom 2011 in za 231 % v primerjavi z obdobjem 2009–2011. Ti požari so v glavnem zajeli gozdove v zasebni lasti. Podpora je bila omejena na občinske gozdove, da bi zagotovili zaposlitev gozdarskih delavcev, ki so vsako leto opravljali sezonsko delo v občinskih gozdovih (glej odstavek 31).

41

V Španiji (Andaluzija), kjer je v zasebni lasti več kot 70 % gozdov, so bili odhodki v okviru danega ukrepa za javne gozdove trikrat večji od tistih za zasebne. Niti program za razvoj podeželja niti predhodno vrednotenje nista zagotovila informacij, ki bi utemeljile neenako razdelitev finančnih sredstev, obrazložitev španskih organov o nezadostni donosnosti zasebnega gozdarskega sektorja pa opozarja na potrebo po podpori javnih gozdov.

42

Poleg tega je bila v isti regiji v primeru konkurenčnih razpisov za zbiranje predlogov naložb leta 2008 javna podpora za čiščenje območij, poraščenih z grmovjem in grmičevjem, dodeljena v okviru ukrepa 226, šestkrat večja od skupnega zneska, ki so ga v regiji porabili za druge posebne dejavnosti, namenjene preprečevanju požarov, kot so vzpostavitev in vzdrževanje požarnih presek ali vzpostavitev in vzdrževanje mest za preskrbo z vodo. Čiščenje območij, poraščenih z grmovjem in grmičevjem, ima sicer pozitiven vpliv na preprečevanje širjenja požarov, vendar je to draga delovno-intenzivna dejavnost. Španski organi so potrdili, da sta bila čiščenje in redčenje uporabljena na mnogih območjih, kjer bi bilo z gospodarskega in ekološkega vidika priporočljivo nadzorovano požiganje. Svojo izbiro so utemeljili s pomanjkanjem usposobljenega osebja ter obstojem pravnih (potrebne so podrobne upravne odredbe za požig) in družbenih ovir, vendar načrtujejo, da bodo nadzorovane požige začeli uporabljati v bližnji prihodnosti.

Del II Nekatere dejavnosti niso bile ustrezne za doseganje ciljev ukrepa

Revidirane dejavnosti so po svoji naravi na splošno prispevale k uresničevanju ciljev ukrepa 226, vendar ...

43

Podpora v okviru ukrepa 226 se je lahko dodelila le za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov, poškodovanih v naravnih nesrečah in požarih, ter za uvajanje preprečevalnih dejavnosti. Zaradi svoje narave (požarne preseke, redčenje, čiščenje itd.) je veliko sofinanciranih dejavnosti, pregledanih v okviru revizije, v splošnem prispevalo k uresničevanju ciljev podpore. Nekateri projekti so bili še posebej pomembni zaradi svoje visoko varovalne narave (glej **okvir 2**).

... je bila podpora dodeljena nekaterim gozdarskim dejavnostim, ki niso povezane z naravnimi nesrečami

Obvladovanje škodljivcev in bolezni

44

Dejavnosti obnavljanja in preprečevanja v okviru ukrepa 226 morajo biti povezane z nesrečami, torej s pojavom ali tveganjem naravne nesreče. Škoda, ki jo povzročijo žuželke/škodljivci ali bolezni, se kot taka ne uvršča med naravne nesreče.³⁴ Iz tega razloga dejavnosti, povezane z običajnim obvladovanjem škodljivcev, ne bi smele biti upravičene do financiranja, razen če je njihov izbruh posledica naravne nesreče. V Španiji (Andaluzija) in na Slovaškem so preprečevalne dejavnosti, povezane z obvladovanjem škodljivcev, prejele podporo v okviru ukrepa 226, čeprav niso bile povezane z nobeno naravno nesrečo. Za upravičene so bile ocenjene, ker so se na tem območju že spopadali z izbruhom škodljivcev. Vseeno pa omejen obseg izbruha ni utemeljil obstoja tveganja naravne nesreče.

34 Poročilo GD za kmetijstvo in razvoj podeželja iz marca 2009 o izvajanju gozdarskih ukrepov v skladu z Uredbo (ES) št. 1698/2005 navaja, da so lahko dejavnosti za obvladovanje škodljivcev upravičene do podpore iz tega ukrepa, če so povezane z naravno nesrečo, npr. viharjem, poplavami ali gozdnimi požari.

Primer dobre prakse (projekti z visoko okoljsko vrednostjo)

V Avstriji je bilo financiranih več projektov za preprečevanje snežnih plazov v zaščitnih gozdovih, v okviru katerih so bili opravljeni horizontalni poseki dreves, kar znatno prispeva tudi k zaščiti vodnih izvirov, ki napajajo bližnje občinske vodovodne sisteme.

Dejavnosti, prenesene iz drugih ukrepov

45

V Avstriji so bile vse dejavnosti, ki so se začele izvajati v okviru ukrepa 224 (plačila v okviru Nature 2000) in 225 (gozdno okoljska plačila), pravzaprav financirane v okviru ukrepa 226. Ukrepa 224 in 225 sicer zadevata dejavnosti, namenjene ohranjanju in izboljšanju okoljskih funkcij gozdnih območij in sestavov, ki niso povezani s preprečevanjem nesreč, ukrep 226 pa dopušča le podporo, povezano z nesrečami. Podobno so bili nekateri projekti sajenja sprva predloženi v okviru ukrepa 122, namenjenega povečanju gospodarske vrednosti gozda, kasneje odobreni v okviru ukrepa 226, ne da bi jasno opredelili njihovo povezavo s katero koli naravno nesrečo.

Povečanje števila drevesnih vrst

46

Podpora v okviru ukrepa 226 v Andaluziji je vključevala dejavnosti, namenjene ohranjanju in izboljšanju ekosistemov gozdnih območij, in sicer s povečanjem števila drevesnih vrst na določenem območju, kjer ni prišlo do zmanjšanja ali izgube zastrtosti z drevjem zaradi naravne nesreče ali požara. Zaradi tega v Andaluziji glavni cilj teh dejavnosti ni bil povezan s ciljem ukrepa 226.

Infrastruktura je bila zgrajena veliko po naravni nesreči

47

Mokro skladiščenje lesa je tehnika, ki pomaga pri vzdrževanju kakovosti lesa po sečnji in tako zvišuje njegovo prodajno ceno. V Avstriji so podporo prejela skladišča za les, da bi preprečili izbruhe zalubnikov na območjih bora, ki so jih prizadele naravne nesreče (viharji). V reviziji je bilo ugotovljeno, da so se ta skladišča, ki so bila zgrajena veliko po nesreči, pravzaprav uporabljala za spravilo bukve, ki jo zalubniki prizadenejo le v zanemarljivi meri.

Ključnih zahtev za upravičenost pri nekaterih vrstah izvedenih operacij ni bilo mogoče preveriti

48

Člen 4(1) Uredbe (EU) št. 65/2011 v okviru splošnih načel kontrole določa, da države članice vzpostavijo kontrolni sistem, ki zagotavlja izvajanje vseh potrebnih pregledov za učinkovito preverjanje skladnosti s pogoji za dodelitev podpore. Člen 33(2) iste uredbe določa, da je treba ohranjati zadostno revizijsko sled.

49

V reviziji Sodišča so bile ugotovljene sistemske slabosti, prikazane v **okviru 3**. Zaradi teh slabosti ni bilo mogoče preveriti skladnosti s pogoji, pod katerimi je bila dodeljena podpora, saj ustrežna dokumentacija ali informacije, ki bi podpirale ključne zahteve za upravičenost, niso bile na voljo.

Podpora je bila dodeljena za gozdne ceste tam, kjer ni bila dokazana posebna korist za preprečevanje požarov ...

50

V okviru ukrepa 226 sta bila podprta obnova in vzdrževanje gozdnih cest in poti v Franciji (Akvitanija), Avstriji, na Slovaškem in v Španiji (Andaluzija), ki so se uporabljale za pridobivanje lesa in drugih gozdnih proizvodov (plute) iz produktivnih zasebnih gozdov (glej **okvir 4**).

51

Gradnja in vzdrževanje gozdnih cest, ki se uporabljajo v glavnem za pridobivanje lesa in drugih gozdnih proizvodov, nista namen ukrepa 226. Za te operacije zagotavlja EKSRP ustrezno podporo iz osi 1 (ukrepa 122 in 125), ki je namenjena povečanju konkurenčnosti gozdarstva. Gozdne ceste so sicer nujne za gašenje požarov, vendar se v okviru ukrepa 226 ne bi smeli podpirati projekti, ki imajo v glavnem gospodarske cilje, ne prinašajo pa posebne koristi za preprečevanje požarov. Pri več revidiranih projektih (od tega jih je 5 od 8 vključevalo ceste v zasebnih gozdovih) je manjkala utemeljitev koristi v zvezi s cilji preprečevanja požarov, ki bi zagotavljala, da podpora uspešno prispeva k okoljskim ciljem.

Okvir 3

Primeri nezadostnih informacij ali dokumentacije, povezanih z dodelitvijo podpore v okviru ukrepa 226

V Akvitaniji (Francija) je bilo pomembno merilo za upravičenost, ki so ga morale izpolnjevati vse vloge za pomoč, doseganje minimalnega praga škode, ki so ga določili regionalni organi (najmanj 40 %). V reviziji je bilo ugotovljeno, da ni bil vzpostavljen nikakršen upravni informacijski sistem, s pomočjo katerega bi ugotovili, katere gozdne sestave so prizadeli viharji leta 1999 in kakšna je bila raven škode. Posledično ni bilo možno preveriti točnosti izjav prosilcev.

Na Slovaškem je bila dokumentacija v spisih postopka javnega naročila nepopolna, saj je bila v spisu o upravičenosti ohranjena le izbrana ponudba, ostale ponudbe pa ne. Zaradi tega ni dokazov o dejanskem vrednotenju ponudb.

Primer gospodarske uporabe gozdnih cest, ki je prejela podporo v okviru ukrepa 226 (Akvitanija, Francija)



52

V Avstriji na primer je določen projekt zadeval izgradnjo gozdne ceste, ki bi zagotovila dostop do 25 ha gozda. Glavni namen projekta je bil odpreti gozd in njegovim lastnikom omogočiti odvoz lesa. Utemeljitev, navedena v projektnih spisih, vključuje mobilizacijo neizkoriščenih gozdnih rezerv, povečanje donosnosti mobilizacije lesa in dobavo lesa lokalnim žagam.

... možni pa so tudi negativni stranski učinki za okolje brez ustreznega upoštevanja lokalnih razmer

53

Pogoji za podpiranje gradnje in vzdrževanja gozdnih cest v okviru ukrepa 226 bi morali biti jasni, da bi zagotovili uspešen prispevek podpore k okoljskim ciljem. V uredbah EU

niso opredeljene najmanjše zahteve, kot so omejenost dostopa, gostota, ki ne ogroža varstva ekosistemov, ali obvezno potrjevanje projektov s strani lokalnih gasilskih enot, da bi zagotovili ustrezno zaščito okolja. Decembra 2007 je bilo za GD za okolje pripravljeno tehnično poročilo z naslovom *Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union* (študija izvedljivosti na področju sredstev za preprečevanje propadanja gozdov v Evropski uniji), ki navaja, da izgradnja cest lahko prispeva k varstvu gozdov, lahko pa ima tudi nasproten učinek. Omrežja gozdnih cest zagotavljajo dostop do gozdnih požarov in tako pomagajo pri njihovem gašenju. Gozdne ceste pa lahko povečajo razdrobljenost gozdov in ogrozijo stabilnost ekosistemskih funkcij ter tako povečajo ranljivost gozdov.

54

Na Slovaškem je bila za gozdne ceste, zajete v operacijah, ki so se financirale v okviru ukrepa 226, v programu za razvoj podeželja, ki ga je odobrila Komisija, določena optimalna gostota 20–25 m/ha. V reviziji je bilo ugotovljeno, da se je pravzaprav podpirala nesorazmerno visoka gostota gozdnih cest, kar lahko neugodno vpliva na ekološki status zadevnih gozdov. En zasebni upravičenec je na primer leta 2008 zaprosil za podporo za 4 projekte, povezane z gradnjo novih gozdnih cest na svojem gozdnem posestvu³⁵. Pred infrastrukturno naložbo je bila dolžina gozdnih cest na njegovem posestvu zanemarljiva. V okviru naložbe je bilo zgrajenih približno 40 km novih gozdnih cest, zaradi česar se je njihova gostota povečala na 36 m/ha, kar je več od optimalne gostote 20–25 m/ha, določene v programu za razvoj podeželja. Drug upravičenec je zgradil 3 619 m gozdnih cest na svojem gozdnem posestvu obsega 24,96 ha in tako dosegel gostoto gozdnih cest v višini 145 m/ha, kar je zelo veliko v primerjavi tako s slovaškim povprečjem (približno 10,6 m/ha) kot tudi z optimalno gostoto 20–25 m/ha, navedeno v programu za razvoj podeželja.

Del III

Stroškovna učinkovitost financiranih dejavnosti ni bila ustrezno zagotovljena

Razumnost stroškov ni bila vedno dokazana

55

Člen 24(2)(d) Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 o izvajanju Uredbe (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov določa, da administrativni pregledi vlog za podporo vključujejo preverjanje razumnosti predloženih stroškov, ki se oceni na podlagi ustreznega ocenjevalnega sistema, kot so referenčni stroški, primerjava različnih ponudb ali ocenjevalni odbor.

56

Pomanjkljivosti postopkov, vzpostavljenih v Avstriji, na Slovaškem in v Italiji (Bazilikata), so vplivale na razumnost stroškov dejavnosti, ki so prejele podporo (glej **okvir 5**).

35 Ves gozd je uvrščen med območja z visoko požarno ogroženostjo.

Primeri nezadostne utemeljitve standardnih stroškov

Primer 1

V Avstriji so bile vrste posredovanja in njihove zgornje meje (fiksne zgornje meje ali pavšalni zneski na hektar ali drevo) opredeljeni vsako leto. Vendar določevanje nekaterih zgornjih meja, ki so se iz leta v leto znatno spreminjale, ni bilo utemeljeno ali se ni opiralo na jasno razvidne predpostavke:

Pogozdovanje po naravnih nesrečah

Na Koroškem je zgornja meja za pogozdovanje listnatega gozda (>75 % listavcev) na začetku, tj. leta 2008, znašala 1 800 EUR/ha, leta 2009 pa se je povečala na 2 500 EUR/ha. Leta 2010 je podpora za pogozdovanje znašala do 6 000 EUR/ha.

Redčenje

Prav tako na Koroškem se je zgornja meja za redčenje zvišala s 300 EUR/ha leta 2008 na 400 EUR/ha leta 2009, za pavšalna izplačila za zaščitne gozdove pa s 420 EUR/ha na 560 EUR/ha.

V Spodnji Avstriji je javna podpora za redčenje od leta 2007 do 2009 znašala 350 EUR/ha. Leta 2010 se je povečala na največ 750 EUR/ha (ob predložitvi računov) ali 500 EUR/ha za pavšalna izplačila. Oba zneska so leta 2011 ponovno znižali na 350 EUR/ha.

Primer 2

Standardni stroški, določeni v deželi Bazilikata, so bili za enake ali podobne preprečevalne dejavnosti znatno višji kot v sosednjih italijanskih regijah, kot je prikazano v nadaljevanju.

Ročno čiščenje

V Bazilikati je standardna cena ročnega čiščenja, v okviru katerega so bile oblikovane 1,2 metra široke poti, znašala 7,81 EUR na meter, v Apuliji pa je standardna cena za primerljivo dejavnost – oblikovanje 1 meter široke poti na kakršnem koli terenu – znašala le 3,58 EUR na meter.

Obnova servisnih poti

Kar zadeva obnovo servisnih poti, je v Bazilikati standardni delovni čas znašal 35 minut na meter, standardna cena pa 6,89 EUR na meter. Pri podobni dejavnosti v Apuliji je standardni delovni čas znašal 9 minut (vključno s tremi minutami z obrezovalnikom), standardna cena pa 2,15 EUR na meter. Podobna dejavnost je v Kampaniji znašala 2,77 EUR na meter.

57

V Bazilikati bi lahko dejavnosti izvedli bolj gospodarno in uspešno, če bi namesto delovne sile v večji meri izkoristili naprave, kot so to storili v drugih deželah. Zaradi obširnejše uporabe fizičnega dela so standardne cene v Bazilikati v več primerih znatno presegale tiste v drugih deželah za enake ali podobne dejavnosti (glej **okvir 6**).

58

Na Slovaškem so za vse projekte veljala pravila o javnem naročanju, ki bi morala zagotoviti učinkovito porabo javnih sredstev. Revizorji so ugotovili, da ni bila ovrednotena razumnost nobenih naložbenih stroškov, ki so jih prijaviteli upravičenci, čeprav so bili projekti v celoti financirani z javnimi sredstvi. Edini uraden pregled je bil izveden, da bi potrdili, da odhodki, ki jih je prijavil prosilec, ne presegajo zgornje meje, določene v postopku javnega naročanja.

Okvir 6**Primer drage dejavnosti zaradi uporabe fizičnega dela****Vzdrževanje gozdnih cest**

Skupni stroški za vzdrževanje 7 253,82 metra gozdne ceste v Bazilikati so znašali 337 665,32 EUR³⁶ pri standardni ceni 46,55 na meter.

Za podobno gozdno cesto enake dolžine v Toskani bi vzdrževanje, opravljeno tako s fizičnim delom kot z mehanskimi sredstvi, stalo le 37 828,67 EUR, saj standardna cena v tej deželi znaša 5,21 EUR na meter.

36 46,55 EUR na meter.

59

V Andaluziji nekatere dejavnosti, ki pomenijo približno 13,5 % skupne pogodbene cene za izvedbo gozdarskih del v okviru projekta v zvezi z javnimi gozdovi, niso bile izvedene. Po drugi strani je nekatere druge dejavnosti izvajalec izvedel po veliko višji ceni, kot je bila načrtovana v tehničnem projektu. Ker skupna odobrena cena projekta ni bila presežena, upravičenec ni bil obvezan obrazložiti, zakaj nekatere dejavnosti niso bile izvedene ali zakaj so druge dejavnosti stale več, kot je bilo predvideno.

60

V Franciji so morali upravičenci za nekatera obnovitvena in vzdrževalna dela svoji vlogi priložiti le eno ponudbo. Zahteva po predložitvi več ponudb bi prispevala k zagotovitvi, da je bila izbrana ekonomsko najugodnejša ponudba.

Specifični primeri, ki pomenijo tveganje čezmerne javne podpore

61

Dodeljevanje podpore v primerih, v katerih upravičenec ni jasno dokazal svoje potrebe (mrtve izgube), zmanjšuje učinkovitost podpore.

62

V Avstriji so se v okviru danega ukrepa financirali projekti, ki so bili že izvedeni. Nacionalna izvedbena uredba je začela veljati v začetku leta 2008, zato so bili prvi sklepi o dodelitvi podpore izdani šele aprila 2008. Kljub temu pa so potencialne upravičence od januarja 2007 spodbujali, naj oddajo vloge za dodelitev podpore in projekte izvedejo na lastno pest. Leta 2007 je bilo predloženih skupaj 3 671 vlog za podporo, pri čemer je bilo vsaj 444 projektov dokončanih pred datumom sklepa o dodelitvi podpore. Kar zadeva vloge, predložene od leta 2008 naprej, je bilo vsaj 147 projektov izvedenih pred odobritvijo sredstev, čeprav je v izvedbeni uredbi, veljavni od leta 2008, navedeno, da so stroški projektov, izvedenih v okviru ukrepa 226, upravičeni šele od datuma sklepa o podpori. V teh primerih je vprašljivo, ali so upravičenci dejansko potrebovali javno podporo, glede na to, da so se za izvajanje projektov odločili že pred dodelitvijo sredstev.

63

Na Slovaškem sta dva revidirana upravičenca, ki sta prejela podporo za izgradnjo gozdnih cest, med revizijskim obiskom na kraju samem potrdila, da bi dejavnosti izvedla tudi brez javne podpore.

64

V Španiji so bile do dodelitve podpore za gozdarstvo v okviru ukrepa 226 upravičene tudi pretežno kmetijske površine (pašniki z drevesi, pašniki z grmičevjem in običajni pašniki), ki so bile označene za „upravičene hektare“ zaradi aktiviranja pravice do plačila³⁷, in kot take opredeljene v španskem identifikacijskem sistemu zemljiških parcel. Nekateri upravičenci so iz ukrepa 226 v okviru dejavnosti za preprečevanje požarov prejeli podporo za čiščenje grmičevja in grmovja, čeprav so bili že tako zavezani k vzdrževanju svoje parcele kot kmetijskega zemljišča v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji (kamor sodi odstranjevanje grmičevja in grmovja).

37 Člen 34 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, 31.1.2009, str. 16) določa, da se podpora dodeli po aktiviranju pravice do plačila na upravičeni hektar. „Upravičeni hektar“ je v istem členu opredeljen kot „kmetijske površine kmetijskega gospodarstva [...] ki se, če se površine prav tako uporabljajo za kmetijske dejavnosti, pretežno uporabljajo za kmetijske dejavnosti“.

Del IV
Orodja za spremljanje
Komisiji in državam
članicam ne omogočajo,
da bi ustrezno ocenile
učinkovitost in uspešnost
ukrepa

65

Ocenjevanje, ali je bil ukrep 226 uspešen, zahteva uporabo ustreznih orodij za spremljanje in vrednotenje, ki omogočajo opredelitev potrebnih izboljšav, da bi kar najbolj povečali učinek podpore EU.

Razpoložljiva orodja
za spremljanje

66

Za obdobje 2007–2013 je bil v sodelovanju med Komisijo in državami članicami oblikovan skupni okvir spremljanja in vrednotenja. Napredek, učinkovitost in uspešnost izvajanja programov za razvoj podeželja glede na njihove cilje se meri s pomočjo kazalnikov, ki se nanašajo na izhodiščno stanje ter na finančno izvajanje, izloške, rezultate in učinek programov³⁸.

67

Komisija je izdala smernice, ki opredeljujejo naslednje skupne kazalnike izlozkov, povezane z izvajanjem ukrepa 226: (a) število dejavnosti preprečevanja/obnavljanja, (b) območja poškodovanega gozda, ki so prejela podporo, in (c) skupni obseg naložb. Poleg teh kazalnikov izlozkov je bil v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja za ukrep 226 opredeljen naslednji kazalnik rezultatov: površina, s katero se uspešno upravlja, kar prispeva k izboljšanju biotske raznovrstnosti in kakovosti vode in tal ter k blaženju podnebnih sprememb.

Nezadostni kazalniki za
merjenje doseganja ciljev

68

Čeprav je bila večina financiranih dejavnosti preprečevalne narave, pa kazalnik izlozkov (število preprečevalnih dejavnosti), ki je bil določen za te dejavnosti, ni bil zadosten. Kazalnik izlozkov, opredeljen kot „območja poškodovanega gozda, ki so prejela podporo“, se nanaša le na gozd, ki je bil dejansko poškodovan v nesrečah, tako da je ta kazalnik mogoče uporabiti le pri dejavnostih obnavljanja.

69

Kar zadeva kazalnik rezultatov na področju izboljšanja biotske raznovrstnosti in kakovosti vode in tal ter blažitve podnebnih sprememb, je bilo v reviziji ugotovljeno, da noben od obiskanih organov upravljanja ni bil zmožen pripisati rezultat posamezne dejavnosti enem od vidikov kazalnika, nekateri pa so kot rezultat, dosežen pri vsakem vidiku kazalnika, navedli enako skupno površino.

38 Člena 80 in 81 Uredbe (ES) št. 1698/2005.

70

Kazalnik rezultatov, določen za novo programsko obdobje 2014–2020³⁹ (število kmetijskih gospodarstev, ki sodelujejo v shemah za obvladovanje tveganja), ne pomeni izboljšave pri ocenjevanju uspešnosti podpore, tako da bodo slabosti verjetno prisotne tudi v prihodnje.

Omejena uporabnost vmesnih vrednotenj

71

Pri programih za razvoj podeželja se vrednotijo njihova priprava, izvajanje in dokončanje (predhodno, vmesno in naknadno vrednotenje). Namen predhodnega vrednotenja je optimizacija dodelitve proračunskih virov in izboljšanje kakovosti programskega načrtovanja, vmesno in naknadno vrednotenje preučujeta stopnjo uporabe sredstev, uspešnost in učinkovitost programskega načrtovanja EKSRP, njegov družbeno-gospodarski učinek ter njegov učinek na prednostne naloge Unije. Kar zadeva ukrep 226, se štiri vprašanja v zvezi z vrednotenjem, opredeljena v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013, nanašajo na obseg, v katerem so podprte dejavnosti prispevale k: (a) obnavljanju proizvodnega potenciala gozdov (v poškodovanih gozdovih); (b) vzdrževanju gozdov (preprečevalne dejavnosti); (c) povečanju trajnostnega upravljanja gozdnih zemljišč in (d) izboljšanju okolja.

72

V reviziji je bilo ugotovljeno, da so bile informacije v zvezi z ukrepom 226, pridobljene z vmesnim vrednotenjem, nepovezane in nepopolne. Za Baziliko in Akvitanijo izvajalci vrednotenja na primer niso zagotovili odgovorov na nobeno vprašanje, za razliko od Andaluzije. Čeprav so bili za Andaluzijo podani odgovori na vsa vprašanja, pa ti niso bili vedno koristni za ocenjevanje napredka pri izvajanju, saj so bili pri vprašanjih o vzdrževanju gozdov in pri vprašanjih o trajnostnem upravljanju gozdnih območij navedeni isti podatki (tj. isto število operacij in isto število hektarov).

Uspešnost preprečevalnih dejavnosti ni bila ustrezno izmerjena

73

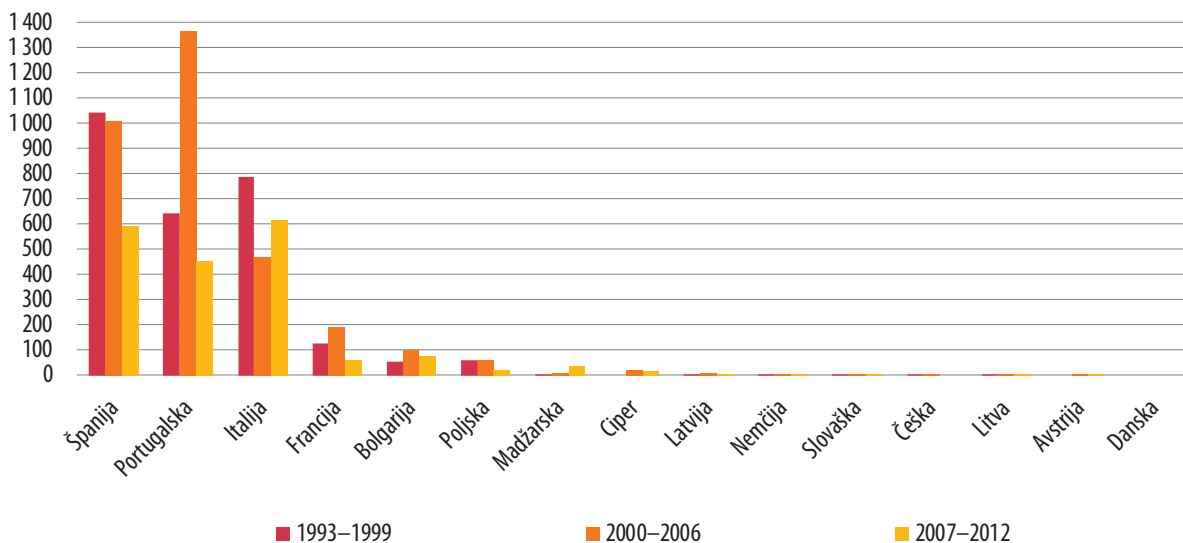
Največjo škodo zaradi požarov je utrpelo nekaj držav članic v Sredozemlju. Statistični podatki na ravni EU kažejo, da se je velikost skupnih površin pogorišč v zadnjih letih nekoliko zmanjšala (glej odstavek 4), vendar je na ravni držav članic opaziti drugačen trend (glej **diagram 3**).

³⁹ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 808/2014 z dne 17. julija 2014 o določitvi pravil za uporabo Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 227, 31.7.2014, str. 18).

Diagram 3

Hektari pogorelega gozda v državah s podporo v okviru ukrepa 226

v tisočih hektarov



Vir: EFFIS.

74

Večina podpore iz EKSRP v okviru ukrepa 226 je bila namenjena uvajanju preprečevalnih dejavnosti, zlasti za preprečevanje gozdnih požarov (glej **Prilogo I**). Čeprav se 80 % sredstev EU porabi za financiranje preprečevalnih operacij, pa se uspešnost takih operacij ne meri. Komisija tako nima na voljo statističnih podatkov, ki bi potrjevali uspešnost dejavnosti za preprečevanje požarov, ki so jih izvedle države članice v okviru ukrepa 226, in ne zahteva nikakršnih geografskih informacij o območjih, na katerih so bile podprte dejavnosti izvedene.

75

V obdobju 2007–2013 je bila podpora EU iz programa za razvoj podeželja v okviru ukrepa 226 namenjena obnavljanju proizvodnega potenciala gozdov, poškodovanih v naravnih nesrečah in požarih, ter uvajanju ustreznih preprečevalnih dejavnosti. Večina podpore (80 %) je bila dodeljena preprečevalnim dejavnostim, zlasti preprečevanju požarov. Sodišče je preučilo, ali je bilo upravljanje podpore dobro ter ali lahko Komisija in države članice dokažejo, da je podpora dosegla zastavljene cilje na stroškovno učinkovit način. Revizija je bila opravljena na vzorcu 68 dejavnosti, od tega je bilo 45 pregledov opravljenih na kraju samem s končnim upravičencem.

76

Sodišče zaključuje, da upravljanje podpore ni bilo dovolj dobro ter da Komisija in države članice ne morejo dokazati, da so bili zastavljeni rezultati doseženi na stroškovno učinkovit način.

77

Ob posebnem upoštevanju dejstva, da je taka podpora na voljo v sedanjem programskem obdobju 2014–2020⁴⁰, izreka Sodišče naslednja priporočila:

Preprečevalne dejavnosti niso bile dovolj ciljno usmerjene

78

Sodišče je ugotovilo, da je ukrep 226 ciljno usmerjen v gozdove s srednjo ali veliko požarno ogroženostjo, vendar na ravni EU ni skupne opredelitve ali meril, s katerimi bi lahko ta območja določili. Izbirni postopki v državah članicah so bili pomanjkljivi z različnih vidikov, saj ni bilo izrecno navedenih izbirnih meril in uspešnega vrednotenja predlaganih dejavnosti ali pa so bila nekatera območja tveganja zanemarjena. Okoljski cilji se v fazi izbire niso v zadostni meri prednostno razvrščali, med izvajanjem pa so bili včasih spregledani (glej odstavke od 21 do 42).

Priporočilo 1

Države članice naj:

- izberejo preprečevalne dejavnosti na podlagi izrecno navedenih meril, usklajenih s potrebami, ter po temeljitom in dokumentiranem postopku vrednotenja;
- povečajo vpliv podpore na varstvo okolja, in sicer s prednostno obravnavo dejavnosti v okoljsko najpomembnejših gozdovih, kot so gozdna območja Natura 2000.

Komisija naj:

- pri odobritvi programov držav članic za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 preveri, ali so potrebe po preprečevalnih dejavnostih na gozdnih območjih, na katerih je predvidena javna podpora, ustrezno opisane in utemeljene;
- določi skupna osnovna merila za razvrščanje gozdnih površin med območja z nizko, srednjo in visoko požarno ogroženostjo.

40 Člen 24 Uredbe (ES) št. 1305/2013.

Nekatere dejavnosti niso bile ustrezne za doseganje ciljev ukrepa

79

Čeprav so številne od pregledanih sofinanciranih dejavnosti zaradi svoje narave (požarne preseke, redčenje, čiščenje itd.) v splošnem prispevale k uresničevanju ciljev podpore, je Sodišče ugotovilo primere, ki niso bili povezani z naravnimi nesrečami ali požari, temveč so imeli druge gospodarske ali okoljske cilje. Pri nekaterih vrstah izvedenih operacij ključnih zahtev za upravičenost ni bilo mogoče preveriti zaradi pomanjkanja dokumentacije. Sodišče je prav tako ugotovilo, da so se v nekaterih primerih gozdne ceste uporabljale za gospodarsko izkoriščanje gozdov, pri čemer ni bila dokazana nobena posebna korist za preprečevanje požarov. Visoka gostota zgrajenih cest bi prav tako lahko imela negativen vpliv na okolje (glej odstavke od 43 do 54).

Priporočilo 2

Države članice naj:

- zagotovijo, da se podpirajo le dejavnosti, povezane z naravnimi nesrečami ali požari;
- vzpostavijo kontrolni sistem, ki bi zagotavljal uspešno preverjanje skladnosti s pogoji, pod katerimi se dodeli podpora, ter hrambo ustreznih dokumentov ali informacij;

- večjo pozornost namenijo okoljskim pomislekom v zvezi s podprtimi dejavnostmi, zlasti z določitvijo ustreznih varoval, ki bi preprečevala negativne stranske učinke za okolje.

Komisija naj:

- preveri, ali so države vzpostavile tak sistem;
- pojasni zahteve za dejavnosti, ki bodo prejele podporo v okviru ukrepa 226 za zagotovitev, da te znatno prispevajo k preprečevanju požarov in naravnih nesreč, zlasti če so del pridobitne gospodarske dejavnosti in bi kot take lahko prejele tudi sredstva iz osi 1.

Stroškovna učinkovitost financiranih dejavnosti ni bila ustrezno zagotovljena

80

Kar zadeva stroške podprtih dejavnosti, je Sodišče ugotovilo primere, ko se je zgornja meja javne podpore pogosto neutemeljeno spreminjala, ko so bile standardne cene podobnih dejavnosti v določeni deželi bistveno višje kot v drugi in ko je fizično delo imelo prednost pred uporabo strojev, zaradi česar so nastali višji stroški. Tveganje čezmerne javne podpore je bilo prisotno tudi v primerih, ko so bili izbrani že zaključeni projekti, ko so bili upravičenci zmožni sami financirati operacije in ko je bila podpora izplačana za kmetijska zemljišča (glej odstavke od 55 do 64).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 3

Države članice naj:

- zagotovijo, da so standardni stroški, določeni za podprte dejavnosti, razumni;
- utemeljijo zgornjo mejo podpore – in kakršno koli spremembo v zvezi s tem – na podlagi stroškov, ki jih običajno imajo upravičenci;
- od upravičencev zahtevajo, da jasno dokažejo svojo potrebo po podpori v okviru ukrepa 226.

Orodja za spremljanje Komisiji in državam članicam ne omogočajo, da bi ustrezno ocenile učinkovitost in uspešnost ukrepa

81

Kazalniki uspešnosti, določeni v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja, so bili pomanjkljivi, razpoložljiva vrednotenja pa so bila uporabna le do določene mere. Zaključkov glede uspešnosti preprečevalnih dejavnosti

ni bilo mogoče oblikovati, saj ta ni bila izmerjena (glej odstavke od 65 do 74). Ugotovljene slabosti bodo verjetno prisotne tudi v obdobju 2014–2020, saj se z novimi predlaganimi orodji za spremljanje okvir za spremljanje te podpore ni izboljšal.

Priporočilo 4

Države članice naj:

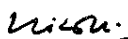
- poročajo o učinkih izvedenih dejavnosti, kar zadeva zmanjšanje števila požarov / naravnih nesreč ter poškodovanih površin.

Komisija naj:

- izboljša svoje spremljanje ukrepa za zagotovitev, da ga države članice izvajajo v skladu s specifičnimi zastavljenimi cilji.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi ga. Rasa BUDBERGYTĚ, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 17. decembra 2014.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Dodeljena finančna sredstva za ukrep 226

(v EUR)

Država članica	Javni odhodki, načrtovani v obdobju 2007–2013 (prvi PRP)		Finančna izvršitev javnih odhodkov na dan 31. 12. 2012		Število podprtih dejavnosti		Finančna izvršitev EKSRP (za NOVE vloge v programskem obdobju 2007–2013)		
	Prispevek k U226 iz EKSRP	Skupni javni odhodki za U226	Plačila iz EKSRP	Skupna javna plačila	Preprečevanje	Obnavljanje	Preprečevanje – plačila	Obnavljanje – plačila	Skupna plačila iz EKSRP
Bolgarija	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Češka	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Danska	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Nemčija	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grčija	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Španija	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francija	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italija	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Ciper	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Latvija	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litva	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Madžarska	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Avstrija	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Poljska	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugalska	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovaška	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
SKUPAJ	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Seznam pregledanih operacij

Država članica	Št. operacije	Narava operacije	Vrsta operacije	Javni odhodki skupaj (v EUR)	Prispevek iz EKSRP skupaj (v EUR)	Obisk na kraju samem
ES	1	preprečevanje	požarne preseke, požarni načrt	4 464,30	3 348,23	da
ES	2	preprečevanje	redčenje, vzdrževanje stez	641 768,30	482 437,85	da
ES	3	obnavljanje	čiščenje, pogozdovanje	13 013,61	9 782,18	da
ES	4	obnavljanje	čiščenje, redčenje	499 443,40	374 582,55	da
ES	5	obnavljanje	redčenje, vzdrževanje stez	951 688,65	713 766,49	da
ES	6	preprečevanje	preprečevalne dejavnosti	51 488,59	38 871,67	ne
ES	7	preprečevanje in obnavljanje	redčenje, čiščenje, vzdrževanje gozdnih poti, gostitev	2 262 163,20	1 741 226,39	ne
ES	8	preprečevanje in obnavljanje	redčenje, čiščenje, pogozdovanje, vzpostavitev in vzdrževanje stez	1 038 834,14	784 763,11	ne
ES	9	preprečevanje	redčenje, čiščenje	1 750 955,95	1 313 216,96	ne
ES	10	obnavljanje	redčenje, čiščenje	60 236,19	45 177,14	ne
ES	11	obnavljanje	čiščenje	209 115,15	165 631,35	ne
ES	12	preprečevanje	gradnja in vzdrževanje požarnih presek	278,78	225,00	ne
ES	13	preprečevanje	požarne preseke, požarni načrt	34 323,01	33 750,00	ne
ES	14	obnavljanje	vzdrževanje gozdnih cest in stez	297 550,92	276 095,98	ne
ES	15	preprečevanje in obnavljanje	redčenje, čiščenje in pogozdovanje	1 712 450,99	1 314 688,73	ne
FR	1	preprečevanje tveganj	čiščenje, obnavljanje	5 368,00	9 760,00	ne
FR	2	preprečevanje tveganj	dostop	44 791,12	81 438,40	ne
FR	3	preprečevanje tveganj	infrastruktura	140 768,62	255 942,96	da
FR	4	odpravljanje škode	čiščenje, obnavljanje	113 979,04	207 234,62	da
FR	5	odpravljanje škode	čiščenje, obnavljanje	178 750,88	325 001,60	da
FR	6	odpravljanje škode	obnavljanje	4 121,85	7 494,28	da
FR	7	odpravljanje škode	čiščenje, obnavljanje	11 035,20	20 064,00	da
FR	8	odpravljanje škode	čiščenje, obnavljanje	14 331,68	26 057,60	da
FR	9	odpravljanje škode	čiščenje	63 490,90	115 438,00	ne
FR	10	odpravljanje škode	čiščenje, obnavljanje	34 342,00	62 440,00	ne
FR	11	odpravljanje škode	čiščenje, obnavljanje	18 182,15	33 058,46	ne

Država članica	Št. operacije	Narava operacije	Vrsta operacije	Javni odhodki skupaj (v EUR)	Prispevek iz EKSRP skupaj (v EUR)	Obisk na kraju samem
IT	1	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	1 192 999,59	685 974,76	da
IT	2	preprečevanje	požarne preseke, steze	1 034 691,15	594 947,41	da
IT	3	preprečevanje	požarne preseke, steze	1 042 459,99	599 414,50	da
IT	4	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	816 808,12	469 664,67	da
IT	5	preprečevanje	požarne preseke, steze	407 399,34	234 254,62	da
IT	6	preprečevanje	požarne preseke, steze	394 524,99	226 851,87	da
IT	7	preprečevanje	požarne preseke, steze	405 571,49	233 203,61	da
IT	8	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	1 244 483,70	715 578,13	da
IT	9	preprečevanje	požarne preseke, steze	625 927,12	359 908,09	da
IT	10	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	616 179,62	354 303,28	da
IT	11	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	1 378 702,24	792 753,79	da
IT	12	preprečevanje	požarne preseke, steze	706 745,31	406 378,55	da
IT	13	preprečevanje	požarne preseke, steze	1 002 850,95	576 639,30	da
IT	14	preprečevanje	požarne preseke, steze	900 440,30	517 753,17	da
IT	15	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	998 533,36	574 156,68	da
IT	16	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	499 266,68	287 078,34	da
IT	17	preprečevanje	požarne preseke, steze	608 695,65	350 000,00	da
IT	18	preprečevanje	požarne preseke, steze, čiščenje	583 960,24	335 777,14	da
AT	1	obnavljanje	čiščenje gozda po nesreči	33 800,00	16 413,00	da
AT	2	preprečevanje	redčenje	5 840,00	3 041,00	da
AT	3	obnavljanje	zasajevanje	9 001,00	4 371,00	da
AT	4	Natura 2000	okoljsko pomembna drevesa	5 080,00	2 646,00	da
AT	5	preprečevanje	horizontalni poseki, vleka lesa iz gozda	29 029,00	15 118,00	da
AT	6	obnavljanje	vleka lesa iz gozda	17 058,00	8 283,00	da
AT	7	obnavljanje	vleka lesa iz gozda	18 500,00	9 008,00	da
AT	8	obnavljanje	vleka lesa iz gozda	115 883,00	56 273,00	da
AT	9	preprečevanje	vleka lesa iz gozda, priprave, zasajevanje, redčenje	123 698,00	61 994,00	da
AT	10	preprečevanje	vleka lesa iz gozda, priprave, zasajevanje, redčenje	98 538,00	48 250,00	da
AT	11	preprečevanje	obvladovanje zalubnikov	684 810,00	333 434,00	ne
AT	12	preprečevanje	gozdna cesta	142 415,00	69 342,00	ne
AT	13	preprečevanje	obnova zaščitnega gozda, preprečevanje snežnih plazov, vleka lesa iz gozda, zasajevanje itd.	128 062,00	62 250,00	ne

Priloga II

Država članica	Št. operacije	Narava operacije	Vrsta operacije	Javni odhodki skupaj (v EUR)	Prispevek iz EKSRP skupaj (v EUR)	Obisk na kraju samem
SK	1	preprečevanje	infrastruktura, gozdna cesta, zbiralnik vode, spremljanje	503 619,00	402 895,00	da
SK	2	preprečevanje	infrastruktura, gozdna cesta	404 885,00	222 687,00	da
SK	3	preprečevanje	infrastruktura, gozdna cesta, zbiralnik vode	903 141,00	722 513,00	da
SK	4	obnavljanje	zračno apnenje in gnojenje	633 904,00	507 123,00	da
SK	5	obnavljanje	pogozdovanje	204 132,00	163 305,00	da
SK	6	preprečevanje	infrastruktura, gozdna cesta	778 136,00	622 509,00	da
SK	7	preprečevanje	infrastruktura, gozdna cesta	79 689,00	63 751,00	ne
SK	8	preprečevanje	čiščenje in vzdrževanje protipožarnega pasu	371 433,00	297 146,00	ne
SK	9	preprečevanje	infrastruktura, gozdna cesta; drugi kurativni ukrepi	504 977,00	403 982,00	ne
SK	10	obnavljanje	pogozdovanje, gozdna cesta	1 495 292,00	1 196 234,00	ne
SK	11	obnavljanje	pogozdovanje	153 271,00	122 617,00	ne

Povzetek

IV

Komisija meni, da so ukrepi za preprečevanje nesreč v gozdovih na splošno prispevali k izpolnjevanju ciljev programov za razvoj podeželja. Doseženi so bili konkretni rezultati, poleg tega je bilo tudi manj požarov. Prav tako je bilo pridobljeno novo znanje, ki se bo uporabilo v obdobju 2014–2020, zlasti v zvezi z obsegom ukrepa in boljšimi navodili.

V

Uredba o razvoju podeželja¹ določa, da morajo preventivni ukrepi varstva pred požarom zajeti območja, ki jih države članice v svojih načrtih za varstvo gozdov uvrščajo med območja z veliko ali srednjo požarno ogroženostjo. Ti načrti za varstvo gozdov in nacionalni ali podnacionalni programi držav članic za gozdove ali enakovredni instrumenti so bili ustrezna podlaga za ciljno usmerjenost in določanje prednostnih nalog med izborom.

Komisija je proučila razmere v gozdarskem sektorju, vključno z vidiki preprečevanja in spremljanja nesreč v gozdovih, v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2005, priloženem Sporočilu o izvajanju gozdarske strategije EU². V uredbi o razvoju podeželja se zahteva, da morajo gozdarski ukrepi prispevati k izvedbi gozdarske strategije Skupnosti. Ta gozdarska strategija zajema gospodarske, okoljske in družbene vidike trajnostnega gospodarjenja z gozdovi.

1 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005.

2 Delovni dokument služb Komisije – Priloga k Sporočilu o izvajanju gozdarske strategije EU (COM(2005) 84 final) /* SEC/2005/0333*/ (http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf).

Kar zadeva novo programsko obdobje, je Komisija proučila razmere v gozdarskem sektorju v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2013, priloženem Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: „Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor“³.

VI

V okviru praks za trajnostno gospodarjenje z gozdovi se lahko gozdne ceste (ali druge naložbe), zgrajene predvsem za preprečevanje požarov, uporabljajo tudi za preventivne ukrepe v zvezi z drugimi tveganji ter za obnovo, odpravo škode, rekreacijske in gospodarske namene. Ustvarjanje ustrezne mreže gozdnih cest ne prispeva samo k boljšemu varstvu gozdov pred požari, ampak tudi k trajnostnemu gospodarskemu vrednotenju gozdnih virov v mnogih regijah. Te ukrepe je pogosto treba izvesti, da se prepreči popolna izguba družbeno-gospodarske vrednosti gozdnih območij, ki lahko vodi do opustitve teh območij in navsezadnje do večjega tveganja požara.

Kar zadeva novo programsko obdobje, so bili pripravljene podatkovni listi z navodili, da bi se zagotovila pravilna uporaba ukrepa v državah članicah/regijah. Poleg tega bodo morale države članice/regije bolje opredeliti svoje potrebe in razloge, če bodo želele povečati gostoto svojih cestnih sistemov.

3 COM(2013) 659 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0659>.

VII

Komisija v okviru deljenega upravljanja sprejme nacionalne ali regionalne programe za razvoj podeželja, države članice in njihovi organi upravljanja pa so odgovorni za izvajanje ter zagotavljanje stroškovne učinkovitosti in učinkovite podpore.

Kar zadeva uporabo ročnega dela namesto strojev, so take izbire včasih lahko povezane z značilnostmi zemljišča (orografija, okoljski vidiki itd.) in bi jih bilo treba obravnavati v širšem okviru razvoja podeželja.

VIII

Doseči je treba pravo ravnotežje med stroški spremljanja in vrednotenja ter njunimi morebitnimi koristmi. Zlasti pri vrednotenju preventivnih ukrepov je težko in zato tudi drago vzpostaviti vzročno verigo. Poleg tega je učinkovitost določenih posredovanj na področju gozdarstva mogoče oceniti samo po več letih ali celo desetletjih.

Za obdobje 2014–2020 so že bile uvedene izboljšave. V skupni sistem spremljanja in vrednotenja bo na primer vključen nov kazalnik „območje podprto“ za preventivne ukrepe. Poleg tega je za leto 2019 predvideno izboljšano letno poročilo o izvajanju za pridobivanje dragocenih rezultatov vrednotenja. V okviru tega poročila se bo izvedlo vrednotenje programa za razvoj podeželja in zagotovili se bodo prvi rezultati glede njegove učinkovitosti.

IX Prva alineja (b)

Komisija meni, da imajo gozdovi Natura 2000 visoko okoljsko vrednost ter zagotavljajo pomembne in raznolike ekosistemske storitve. Poleg tega se nekatere določbe omrežja Natura 2000 uporabljajo za vse gozdove v EU, tako za tiste na območju Natura 2000 kot za tiste zunaj njega, zato je v zvezi s tem vloga slednjih tudi zelo pomembna.

IX Prva alineja (c)

Komisija meni, da je v novo uredbo o razvoju podeželja zajet spremenjen ukrep o varstvu in obnovi gozdov. Novi ukrep lahko zagotovi podporo za ukrepe, povezane s preprečevanjem in odpravo škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov, naravnih nesreč in katastrofičnih dogodkov, ter za preventivne ukrepe v zvezi s škodljivci in boleznimi, če je tveganje zadevnega pojava podprto z znanstvenimi dokazi in so ga potrdile javne znanstvene organizacije.

IX Prva alineja (e)

V zvezi s podprtimi ukrepi so že na voljo številni okoljski zaščitni ukrepi. V omrežju Natura 2000 uređitev varstva v skladu s členom 6(2) in (3) direktive o habitatih⁴ na primer določa, da je treba preprečiti kakršno koli večje slabšanje stanja teh območij. Presoje vplivov na okolje na drugih območjih bodo tudi prispevale k preprečevanju nasprotnih učinkov na okolje. Za vse ukrepe, ki naj bi se sofinancirali s sredstvi EU, pa bi se od pristojnih nacionalnih organov lahko zahtevalo potrdilo o dobri okoljski praksi ali trajnostnem gospodarjenju z gozdovi, ki bi bil predpogoj za sofinanciranje EU.

V novem programskem obdobju bo okoljska učinkovitost upravičencev v ospredju izvajanja različnih ukrepov.

IX Prva alineja (f)

Komisija meni, da v zvezi s standardnimi stroški v programih države članice/regije zagotovijo, da so zadevni izračuni ustrezni in natančni ter pripravljeni vnaprej na podlagi poštenega, pravičnega in preverljivega izračuna. Določiti bi bilo treba neodvisen organ za izračun vseh standardnih stroškov ali potrditev ustreznosti izračunov.

4 Direktiva Sveta 92/43/EGS.

IX Prva alineja (g)

Trenutno se pripravljajo smernice o nadzoru in kaznih na področju razvoja podeželja, o katerih se razpravlja z državami članicami. V Prilogi I tega dokumenta je kontrolni seznam, ki ga države članice lahko uporabijo za oceno razumnosti stroškov.

IX Druga alineja (a)

Komisija trenutno izvaja to priporočilo.

Potreba po ustreznem opisu preventivnih ukrepov je zajeta v razdelek o analizi potreb v strategiji iz programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, v nekaterih primerih pa tudi na ravni partnerskih sporazumov.

Komisija prouči predložene programe za razvoj podeželja, preveri intervencijsko logiko in potrebe po preventivnih ukrepih v obdobju odobritve programa ter zahteva, da preventivni ukrepi temeljijo na načrtu za varstvo zadevnega območja.

IX Druga alineja (b)

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo z nacionalnimi organi proučila možnost ustrezne ravni ukrepov na področju skupnih osnovnih meril za uvrščanje gozdnih območij med območja z majhno, srednjo ali veliko požarno ogroženostjo.

IX Druga alineja (c)

Komisija trenutno izvaja to priporočilo.

Komisija v državah članicah izvaja revizije skladnosti, da bi preverila, ali so plačani odhodki v skladu s pravili. Če se med revizijo ugotovijo nepravilnosti, se sprejmejo finančni popravki.

Ukrepi in plačilne agencije, ki se revidirajo, se določijo na podlagi analize tveganja. Pri količinskem opredeljevanju izpostavljenosti tveganju ima veliko vlogo finančni vidik. To pomeni, da za območje revizije z visokimi odhodki obstaja večja verjetnost visoke uvrstitve in izvedbe revizije. Leta 2014 se je izvedla revizija za ukrep 226 in je zanj predvidena tudi v letu 2015.

IX Druga alineja (d)

Komisija trenutno izvaja to priporočilo na podlagi pravnega okvira programov za razvoj podeželja in dodatnih smernic.

Novi ukrep zajema širši obseg tveganj in škode. Zadevni podatkovni list z navodili za obdobje 2014–2020 zajema podrobne zahteve in pojasnila, države članice pa ga lahko uporabijo kot orodje za ustrezno zasnovano ukrepa.

Države članice/regije so bile opozorjene, da so v primeru negotovosti glede namena ukrepov na voljo tudi drugi ukrepi, ki so ciljno usmerjeni predvsem v povečanje gospodarske vrednosti gozdov.

IX Druga alineja (e)

Komisija sprejema to priporočilo.

Nekatere prilagoditve so že bile uvedene, in sicer bo v skupni sistem spremljanja in vrednotenja za obdobje 2014–2020 na primer vključen kazalnik „območje podprto“ za preventivne ukrepe.

Leta 2019 se bo uvedlo izboljšano letno poročilo o izvajanju, da bi se hitreje pridobili dragoceni rezultati vrednotenja. To izboljšano letno poročilo o izvajanju zagotavlja oceno rezultatov programa in, kadar je to mogoče, presojo vpliva.

Uvod

01

Komisija meni, da funkcij gozdov ni mogoče povsem ločiti, saj so večnamenski in imajo na podlagi zagotavljanja ključnih ekosistemskih storitev gospodarsko, družbeno in okoljsko funkcijo. Gozdarski ukrepi, ki so ciljno usmerjeni predvsem v gospodarske namene, lahko torej prispevajo tudi k družbenim ali okoljskim ciljem. Posredovanja, ki so namenjena predvsem varstvu gozdov, imajo lahko tudi družbene, gospodarske in druge okoljske koristi. Posebno naravo gozdarskih procesov bi bilo treba upoštevati pri zasnovi, upravljanju in nadzoru gozdarskih ukrepov.

04

Dobro izvajanje sistemov za preprečevanje gozdnih požarov, ki jih je spodbudil ukrep, je morda prispevalo k manjši površini pogorišč.

Statistike morda kažejo, da je velikost površine pogorišč zdaj bolj ali manj stabilna, kar pa ne pomeni, da ne obstaja vedno večja nevarnost gozdnega požara ali drugih nesreč.

05

Gozdni požari imajo lahko tudi pomemben družbeno-gospodarski učinek, saj vplivajo na gospodarstva, odvisna od gozdov, izkrivljajo trge z lesom in povzročajo smrtne žrtve.

Opažanja

21 Prva alineja

Komisija meni, da trenutno delo strokovne skupine Evropske komisije za gozdne požare in Stalnega odbora za gozdarstvo, ki deluje kot platforma za posvetovanje in izmenjavo informacij z državami članicami, zanjo zagotavlja ustrezne informacije o gozdnih požarih in drugih nesrečah, vključno s škodljivci in boleznimi. Predloženi programi za razvoj podeželja vključujejo poglavje z opisom gozdov in okoljskih razmer, te informacije pa se upoštevajo pri oceni predlogov programa.

Poleg tega bo vzpostavitev modula o motnjah v gozdovih v okviru evropskega informacijskega sistema za gozdove (FISE) na podlagi nedavnega sporočila o gozdarski strategiji EU okrepila pregled naravnih nesreč, povezanih z gozdovi.

21 Druga alineja

Programi za razvoj podeželja vključujejo analizo SWOT, ki je vodilo držav članic in regij pri strateškem odločanju glede prednostnih nalog, ciljev in ukrepov, ki naj bi se vključili v program, morala pa bi tudi postaviti izhodišče za spremljanje in vrednotenje programa.

Skupni odgovor na točke 22–24

Za države članice od nordijskih držav do Indijskega oceana (otok Reunion, francosko čezmorsko ozemlje) so značilne velike bio-geografske in podnebne razlike, zato bi klasifikacija gozdnih požarov morala upoštevati značilnosti regije, ki je izpostavljena tveganju požara.

Uredba št. 2158/92 je zahtevala, da bi to klasifikacijo morale predlagati države članice, odobriti pa Komisija.

V okviru trenutnega Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) se od držav članic ne zahteva, da Komisiji predlagajo uvrstitev območij v različne ravni požarne ogroženosti. Za tako uvrstitev območij so pristojne države članice. Vse nove države članice so del strokovne skupine za gozdne požare in sodelujejo v dejavnostih evropskega informacijskega sistema za gozdne požare (EFFIS). Informacije o gozdnih požarih so torej na voljo. Te določbe izražajo skupne namene Komisije in držav članic, da bi bili ukrepi za preprečevanje gozdnih požarov še nadalje čim bolj ciljno usmerjeni in usklajeni ter pri tem upoštevali precejšnje razlike v bio-geografskih pogojih med državami članicami.

Eden od ciljev vzpostavitve evropskega informacijskega sistema za gozdne požare je pridobiti usklajene informacije o gozdnih požarih po Evropi. Te informacije so ključnega pomena za dejavnosti vzajemnega sodelovanja pri preprečevanju gozdnih požarov in odzivanju nanje.

25

Službe Komisije se zavedajo splošnega tveganja gozdnega požara v državah članicah ali regijah na podlagi analize programa za razvoj podeželja.

Komisija je predlagala metodologijo za oceno tveganja gozdnega požara v okviru dejavnosti evropskega informacijskega sistema za gozdne požare. Vendar je za pripravo usklajenega zemljevida tveganj gozdnega požara v Evropi potrebno dodatno delo v sodelovanju z državami članicami.

26

Komisija je med pogajanjimi o programu za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 v pismu z opaznanji pozvala slovaške organe, naj temeljito proučijo metodologijo klasifikacije gozdnih območij, izpostavljenih tveganju požara. Komisija bo s slovaškimi organi skrbno proučila opredelitev potreb za obdobje 2014–2020, pri čemer bo upoštevala dolgoročne podatke o pojavu požarov in sorazmernost financiranja in preprečevanja.

27

Komisija meni, da ima na voljo obsežne informacije o zgodovinskem razvoju in napovedih razvoja naravnih nesreč in drugih katastrofičnih dogodkov, morebitnem razvoju škodljivcev in bolezni v okviru evropskega informacijskega sistema za gozdove in na podlagi študij (npr. študije o prilagajanju gozdov na podnebne spremembe⁵ ali druge študije o nesrečah⁶). Te informacije še niso usklajene v okviru držav članic. Komisija upošteva tudi zahteve držav članic za sprostitev sredstev iz Solidarnostnega sklada Evropske unije po večjih nesrečah in njihove zahteve po spremembah programov za razvoj podeželja. Poleg tega države članice redno obveščajo Stalni odbor za gozdarstvo o večjih izrednih dogodkih.

28

Komisija trenutno vzpostavlja evropski informacijski sistem za gozdove (FISE). Model sistema bo na voljo decembra 2014 in bo takrat tudi predstavljen Stalnemu odboru za gozdarstvo.

29

Komisija meni, da ima ustrezno raven znanja o vrstah naravnih nesreč, ki vplivajo na gozdove, in tudi o potrebah po preprečevanju nesreč za analizo programov za razvoj podeželja na podlagi neposrednega sodelovanja z državami članicami in regijami, rednih srečanj direktorjev EU s področja gozdov ter trenutnega dela Stalnega odbora za gozdarstvo in evropskega informacijskega sistema za gozdove (FISE).

30

Glede na to, da ni skupne opredelitve za „najdragocenejša gozdna območja“, želi Komisija podpreti vzpostavitev neke vrste „okvira prednostnih ukrepov“ za sofinanciranje EU, ki bi bil podoben tistemu, ki v vseh državah članicah že obstaja za financiranje Nature 2000 z različnimi sredstvi EU. Prednostne naloge držav članic iz tega okvira bi bile potem upoštewane v izboru.

5 *Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation* (vpliv podnebnih sprememb na evropske gozdove in možnosti prilagajanja): http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm.

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

Skupni odgovor na točke 31–33

Eno od meril, ki ga je za izbiro operacij določil organ upravljanja, je usklajenost z regionalnim gozdarskim načrtom in drugimi instrumenti načrtovanja za gozdove. To zagotavlja določeno kakovost izbranih operacij, prednost pa imajo posredovanja na območjih z višjim tveganjem gozdnega požara.

Kar zadeva programe preprečevanja gozdnih požarov, ki so od leta 1992 podprti s sredstvi EU, pa so države članice pridobile precejšnje strokovno znanje v zvezi z določanjem prednostnih projektov.

Na ravni regij/držav članic načrti za varstvo gozdov vsebujejo informacije o obravnavanju gozdnih požarov in drugih nesreč. Informacije o lokaciji, velikosti in vzroku gozdnega požara so na voljo tudi na upravni ravni pokrajin (raven NUTS 3). Za novo programsko obdobje je Komisija zahtevala, da je treba preprečevanje in varstvo v programih za razvoj podeželja izvajati z načrtom za varstvo gozdov.

34

Avstrija je vzpostavila sistem za izbiro projektov, ki ga je 19. junija 2014 odobril odbor za spremljanje. Sistem temelji na tristopenjskem pristopu, in sicer na pogojih za upravičenost, opisanih v ukrepih, dodatnih nacionalnih pravnih določbah in, če je to potrebno, podrobnejših merilih. Ta novi sistem naj bi zagotovil visoko kakovost operacij, izbranih za programsko obdobje 2014–2020.

35

Države članice od leta 2012 vzpostavljajo okvire prednostnih ukrepov za financiranje svojih omrežij Natura 2000. Ti okviri bodo v novem finančnem obdobju najuporabnejše orodje za določanje prednostnih ukrepov na območjih Natura 2000. Komisija bo zagotovila, da so ukrepi, predlagani za območja Natura 2000, v skladu z okviri prednostnih ukrepov zadevnih držav članic, prednostno pa bodo obravnavani tudi ukrepi na drugih območjih, ki so dragocena za okolje, na primer v nacionalnih parkih.

Komisija meni, da so gozdovi večnamenski in da bi bilo treba njihovo okoljsko vrednost obravnavati v pravem okviru. Merila za izbor, oblikovana v programih, bi torej morala zajemati tudi druge vidike trajnostnega gospodarjenja z gozdovi.

Poleg tega se nekatere določbe omrežja Natura 2000 uporabljajo za vse gozdove v EU, bodisi znotraj območja Natura 2000 ali zunaj njega.

Okvir 1

Slovaški organi so predlagali vključitev okoljskih meril v merila za izbor podukrepov 8.3 in 8.4 (preprečevanje in odprava škode v gozdovih) v okviru programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020.

Kar zadeva določena posredovanja v Franciji, bi jih bilo treba izbrati v skladu z lokalnimi pogoji. V primeru suhe peščene prsti z zelo nizko vsebnostjo organskih snovi v zgornjem sloju je uporaba buldožerjev morda primerna in hitra rešitev za odpravo škode na območju. Na nekaterih območjih je glede na posebne bio-geografske pogoje potreben hiter odziv, da se prepreči širjenje škodljivcev in bolezni (kar bi lahko negativno vplivalo na nepoškodovane ali zaščitene gozdove), pomembna prednostna naloga pa bi morala biti zmanjševanje tveganja gozdnega požara in preprečevanje širjenja puščav.

37

Gozdne ceste, namenjene preprečevanju požarov, se lahko uporabijo tudi za druge namene. Imajo pomembno vlogo pri obnovi in preprečevanju negativnih vplivov nesreč. Poleg tega bi bila gradnja dve vrsti cest, ene za preprečevanje gozdnih požarov in druge za preostale namene, neučinkovita naložba z visokimi stroški.

Gozdne ceste na Slovaškem, ki so bile zgrajene za preprečevanje gozdnih požarov v okviru programov za razvoj podeželja, so bile učinkovito uporabljene za hitre ukrepe obnove po nedavnih nevihtah in viharjih. Boljši in ustrezen dostop je prispeval k zmanjšanju tveganja za nadaljnje nesreče (požare in izbruhe škodljivcev) ter čim manjšemu mešanju prsti, kar je ohranilo organske snovi v prsti in blago dejno vplivalo na rastline in talne živali.

Učinkoviti mehanizmi za varstvo gozdov pred nesrečami, ki jih povzročata veter ali sneg, ne obstajajo. Zato so ukrepi usmerjeni predvsem v preprečevanje gozdnih požarov. Preventivni ukrepi niso nikoli povezani z nastalo abiotično škodo, ampak s preprečevanjem te škode. Zato deleža javne podpore ukrepom za preprečevanje požarov ni mogoče neposredno povezati s škodo zaradi požara.

Glej tudi odgovor na točko 50.

38

Ocene tveganj za gozdove se financirajo s sredstvi EU in nacionalnih skladov. Avstrija prispeva določeno količino (kvota) sredstev EU za različne regije. Preostalo se financira iz nacionalnih skladov.

Skupni odgovor na točke 39–41

Proračun ukrepa 226 je na voljo za vse vrste javnih in zasebnih gozdov. Čeprav so med izvajanjem programa javni gozdovi prejeli višjo finančno podporo, je bilo to nevtralizirano v smislu podprtih hektarov. Iz letnega poročila o napredku za leto 2013 za Andaluzijo je razvidno, da je bilo 78 % podprtih gozdnih območij zasebnih.

Komisija meni, da so države članice in organi upravljanja pristojni za to, da izberejo najboljše projekte, pri čemer upoštevajo družbeno-gospodarske in geografske pogoje, ter da utemeljijo ustreznost izračuna uporabljenih stroškov.

Podpore za delovno intenzivne dejavnosti je mogoče povezati z značilnostmi zemljišča (orografija, okoljski vidiki itd.) in treba jo je obravnavati v širšem okviru razvoja podeželja.

42

Komisija meni, da je požig, ki se uporablja kot metoda čiščenja območij, zelo tvegana operacija. Zanj veljajo zelo strogi upravni pogoji in ni družbeno sprejemljiva.

44

Komisija meni, da so se zaradi pogostejših in močnejših vročinskih valov in dolgotrajnih suš („glavni vzrok“), ki jih je pod določenimi pogoji mogoče razglasiti tudi za naravne nesreče, v nekaterih programih uvedli ukrepi v zvezi s „sekundarno škodo“, (škodljivci in boleznimi), za preprečevanje obsežnejšega širjenja škode s hudimi okoljskimi in družbeno-gospodarskimi posledicami. Zato je mogoče predvidevati, da so posredovanja, podprta z ukrepi za razvoj podeželja, uspešno prispevala k izpolnjevanju ciljev ukrepa in zadevnih programov.

45

Komisija je ugotovila, da je imela Avstrija v programskem obdobju težave z izvajanjem ukrepov 224 in 225. Kljub stalnim spodbudam ta dva ukrepa nista bila uspešno izvedena. Zato je Avstrija odobrila projekte, katerih cilj je izboljšanje proizvodnega potenciala gozdov tudi v okviru ukrepa 226.

46

Komisija na podlagi znanja, ki je na voljo o vzajemnem delovanju gozdov in podnebja, meni, da bi lahko diverzifikacija gozdov in uvedba raznolikih drevesnih vrst izboljšala odpornost gozdov na številne nesreče in požare, morda pa tudi prilagodljivost na podnebne spremembe. Te diverzifikacije bi bilo treba izvesti pred nesrečami na podlagi strokovnih mnenj, načrtov za varstvo gozdov in dolgoročnih strategij za gozdove ali prilagajanje podnebnih spremembam.

47

V poročilu Medvladnega foruma za podnebne spremembe (IPCC)⁷ je predvidena večja pogostost ali moč izrednih meteoroloških dogodkov, zato Komisija meni, da je to ustrezen ukrep za zagotavljanje hitrega odziva na prihodnje nesreče.

Kar zadeva bukov les, ga lahko poškodujejo žuželke in tudi razne glive ter s tem povzročijo precejšnje izgube vrednosti in širjenje tveganja škodljivcev in bolezni v nepoškodovane gozdove, kar škodi doslej zdravim ekosistemom.

Primer, ki ga je navedlo Sodišče, bo Komisija proučila.

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

Okvir 3

To stanje je odpravljeno. V Akvitaniji se zdaj za opazovanje poškodovanih območij uporabljajo satelitski posnetki. Vsako poškodovano zemljišče preveri strokovnjak, ki ugotovi obseg škode, preden se zahteva nadomestilo. Nato državne službe obravnava vlogo in pred izplačilom nadomestila izvedejo preglede na kraju samem na podlagi vzorčenja.

Slovaški organi so priznali upravno napako in obvestili Komisijo, da so zadevni notranji postopki že posodobljeni.

50

Gozdne ceste so lahko večnamenske, in sicer lahko olajšajo dostop v primeru gozdnih požarov, zagotovijo dostop v primeru operacij za preprečevanje požarov ter omogočajo pridobivanje lesa in drugih gozdnih proizvodov.

Komisija meni, da se lahko gozdne ceste, zgrajene za preprečevanje požarov, uporabljajo tudi za druge namene, če taka uporaba ne ovira njihove prvotne funkcije.

Glej tudi odgovor na točko 51.

51

Uporaba gozdnih cest za gospodarske namene ne ovira njihove vloge pri preprečevanju gozdnih požarov. Redčenje in odstranjevanje biomase je pomemben del ukrepov za preprečevanje gozdnih požarov. Ceste se uporabljajo tudi za prevoz lesa v okviru potrebnih preventivnih dejavnosti. Na splošno večnamenska uporaba teh cest krepi stroškovno učinkovitost naložbe.

52

Uporaba gozdnih cest za gospodarske namene ne ovira njihove zmogljivosti za preprečevanje nesreč v gozdovih.

53

Komisija meni, da bi bila vzpostavitev meril v zvezi z minimalnimi zahtevami na ravni EU lahko težavna, saj se lokalni gozdovi ter bio-geografski, geološki in ekološki pogoji v EU med seboj zelo razlikujejo. Take minimalne zahteve bi bilo treba vzpostaviti na najustreznejši ravni.

Poleg tega ustvarjanje ustrezne mreže gozdnih cest ne prispeva samo k boljšemu varstvu gozdov pred požari, ampak tudi k trajnostnemu gospodarskemu vrednotenju gozdnih virov v mnogih regijah. To je pogosto potrebno, da se prepreči popolna izguba družbeno-gospodarske vrednosti gozdnih območij, kar lahko vodi do opustitve teh območij in navsezadnje do večjega tveganja požara.

54

Komisija meni, da je gostota gozdnih cest lahko višja ali nižja glede na lokalne bio-geografske in geološke pogoje. Poleg tega se lahko gozdne ceste uporabljajo za več območij in posestev ter lahko se zgodi, da so nekateri odseki gozdne ceste na območjih, kjer je raven gostote cest že ustrezna. Komisija je pozvala slovaške organe, naj v programe za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 kot eno od meril za izbor vključijo gostoto cest na določenem območju.

Okvir 5

Spremenljive stopnje pomoči niso bile izključene iz preteklega programskega obdobja. V novem programskega obdobju pa niso dovoljene.

Okvir 5, Primer 2

Glej odgovor na točko 57.

57

Podporo za delovno intenzivne dejavnosti je mogoče povezati z značilnostmi zemljišča (orografija, okoljski vidiki itd.) in treba jo je obravnavati v širšem okviru razvoja podeželja. Uporaba delovne sile bi lahko pomenila bolj okolju prijazne metode in pomembne družbeno-gospodarske koristi, kar je tudi eden od ciljev politike za razvoj podeželja.

Okvir 6

Ravni stroškov se lahko razlikujejo glede na različne ekološko-geografske in geološke pogoje ter druge dejavnike. Zaradi določenih razlogov morda tudi sploh ni mogoče uporabiti strojev ali pa se lahko uporabijo samo dražji stroji, na primer zaradi pobočij, težkega dostopa, okoljskih pravil itd.

58

Komisija je pozvala slovaške organe, naj v programe za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 vključijo preverjanje razumnosti stroškov.

60

Na nekaterih območjih je število ponudnikov storitev za nekatere posebne naloge omejeno.

61

Komisija meni, da so organi upravljanja odgovorni za zagotavljanje učinkovite podpore na ravni projektov.

Mrtve izgube bi bilo treba preprečiti z zagotavljanjem, da se naložbe izvedejo samo po vložitvi vloge za podporo ali dodelitvi podpore. V nasprotnem primeru lahko ocena mrtve izgube postane zelo pristranska in vodi do neenake obravnave vložnikov.

62

V obdobju 2014–2020 se v skladu s členom 60(2) Uredbe št. 1305/2013 v zvezi z naložbenimi projekti za upravičene štejejo samo izdatki, ki so nastali po predložitvi vloge upravičenca. Države članice lahko celo določijo poznejši datum za upravičenost, na primer datum sklepa o nepovratnih sredstvih.

63

Komisija meni, da bi bilo treba nadalje proučiti odgovor upravičenca, da se pojasni, pod kakšnimi pogoji in kako učinkovito bi bilo mogoče izvesti tako naložbo in ali bi bilo brez podpore v okviru tega ukrepa sploh mogoče doseči prvotni cilj.

64

V določenih mejah je lahko na „upravičenem hektarju“ za aktiviranje pravice do plačila nekaj dreves in grmovja.

Omejitev pretiranega razraščanja takih dreves, grmičevja ali grmovja lahko zmanjša tveganje gozdnih požarov na posestvu na okoliških gozdnih območjih.

Skupni odgovor na točke 65–67

Komisija meni, da bi bilo treba ukrepe za preprečevanje nesreč v gozdovih obravnavati v širšem in dolgoročnem okviru razvoja podeželja, saj so naravni procesi v gozdovih zapleteni, vplive določenih posredovanj pa je mogoče ovrednotiti samo po več letih ali desetletjih. Popisi gozdov v državah članicah, ki bi se lahko znova izvedli čez 10 do 20 let, in drugi programi za spremljanje gozdov bi lahko zagotovili informacije o spremembah. Gozdarski ukrepi so zasnovani in se izvajajo na podlagi informacij in spoznanj, pridobljenih z modeli za gospodarjenje z gozdovi, ki so vzpostavljeni že 100–150 let in jih upravljajo gozdarski inštituti in univerze v državah članicah.

68

Zaradi sorazmernosti je skupni okvir spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013 vključeval sklop skupnih kazalnikov učinka, ki zagotavljajo združevanje in primerjanje v programu za razvoj podeželja ter so zasnovani tako, da jih je mogoče uporabiti v veliki večini primerov. Države članice lahko za opis posebnosti po potrebi uporabijo dodatne kazalnike.

V skupni sistem spremljanja in vrednotenja za obdobje 2014–2020 bo na primer vključen kazalnik „območje podprto“ za preventivne ukrepe. To bo odpravilo pomanjkljivost, opredeljeno v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013.

69

Iz opažanj je razvidno, da kazalnikov rezultatov zaradi zapletenosti in obstoječe medsebojne povezanosti različnih ukrepov v mnogih primerih ni smiselno preveč podrobno razčleniti. Komisija se je zato odločila, da bo v okviru za spremljanje in vrednotenje za programsko obdobje 2014–2020 rezultate ocenila na ravni prednostnih področij.

70

Ta kazalnik je eden od elementov sistema vrednotenja. Novi sistem vrednotenja bi bilo treba obravnavati na svetovni ravni.

71

Komisija je priznala, da ima v okviru programov za razvoj podeželja vmesno vrednotenje omejeno dodano vrednost. Zato se v programskem obdobju 2014–2020 izvedba vmesnega vrednotenja ne zahteva.

72

Glej odgovore na točki 69 in 71.

73

Čeprav se povprečna velikost pogorišč v EU ne povečuje, so letne škode zaradi požara pogosto zgoščene samo v nekaterih državah. To so vsako leto druge države (npr. Portugalska in Španija leta 2003, Portugalska leta 2005, Italija in Grčija leta 2007, Španija leta 2012 itd.). Vsako leto se lahko v določenih regijah pojavi izredna nevarnost požara zaradi lokalnega vročega in suhega vremena ter močnih vetrov. Določene države se torej v zadevnem letu morda soočajo z izredno požarno dejavnostjo, ki nastane zaradi prevladujočih meteoroloških pogojev za nevarnost požarov na območjih v Sredozemlju ali drugod po Evropi.

Vzrok opaženih razlik v gibanjih na ravni držav članic je pogosto izredna nevarnost požara, ki se je pojavila v letih v okviru proučenega časovnega obdobja, kot je razvidno iz analize podatkov na letni osnovi v primerjavi z meteorološkimi kazalniki nevarnosti požara⁸.

74

Komisija meni, da obstajajo precejšnje izkušnje v zvezi z naravo preventivnih ukrepov, vključno z znanjem o njihovi učinkovitosti in uspešnosti v posameznih programskih področjih. V zadnjih 20 letih so bili s sredstvi EU podprti številni projekti in programi za preprečevanje nesreč v gozdovih ter izvedene so bile številne študije in raziskovalni projekti.

8 San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J. M., Camia, A. (2013): „Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives“ (analiza velikih požarov v evropskih sredozemskih pokrajinah: pridobljena spoznanja in pogledi), *Forest Ecology and Management*, 294, str. 11–22.

Zaključki in priporočila**76**

Komisija meni, da so ukrepi za preprečevanje nesreč v gozdovih na splošno uspešno prispevali k izpolnjevanju ciljev programov za razvoj podeželja. Doseženi so bili konkretni rezultati, poleg tega je bilo tudi manj požarov. Prav tako so bila pridobljena znanja, ki se bodo uporabila v obdobju 2014–2020, zlasti v zvezi z obsegom ukrepa in boljšimi navodili.

78

Uredba o razvoju podeželja⁹ določa, da morajo preventivni ukrepi varstva pred požarom zajeti območja, ki jih države članice v svojih načrtih za varstvo gozdov uvrščajo med območja z veliko ali srednjo požarno ogroženostjo. Ti načrti za varstvo gozdov in nacionalni ali podnacionalni programi držav članic za gozdove ali enakovredni instrumenti so bili ustrezna podlaga za ciljno usmerjenost in določanje prednostnih nalog med izborom.

Komisija je proučila razmere v gozdarskem sektorju, vključno z vidiki preprečevanja in spremljanja nesreč v gozdovih, v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2005, priloženem Sporočilu o izvedbi gozdarske strategije EU. Uredba o razvoju podeželja zahteva, da morajo gozdarski ukrepi prispevati k izvedbi gozdarske strategije Skupnosti. Ta gozdarska strategija zajema gospodarske, okoljske in družbene vidike trajnostnega gospodarjenja z gozdovi.

9 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005.

Kar zadeva novo programsko obdobje, je Komisija proučila razmere v gozdarskem sektorju v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2013, priloženem Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: „Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor“¹⁰.

Priporočilo 1, Države članice bi morale, Druga alineja

Komisija meni, da imajo gozdovi Natura 2000 visoko okoljsko vrednost ter zagotavljajo pomembne in raznolike ekosistemske storitve. Poleg tega se nekatere določbe omrežja Nature 2000 uporabljajo za vse gozdove v EU, tako za tiste na območju Natura 2000 kot za tiste zunaj njega, zato je v tem okviru vloga slednjih tudi zelo pomembna.

Priporočilo 1, Komisija bi morala, Prva alineja

Komisija trenutno izvaja to priporočilo.

Potreba po ustreznem opisu preventivnih ukrepov je zajeta v razdelek o analizi potreb v strategiji iz programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, v nekaterih primerih pa tudi na ravni partnerskih sporazumov.

Komisija prouči predložene programe za razvoj podeželja, preveri intervencijsko logiko in potrebe po preventivnih ukrepih v obdobju odobritve programa ter zahteva, da preventivni ukrepi temeljijo na načrtu za varstvo zadevnega območja.

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

Priporočilo 1, Komisija bi morala, Druga alineja

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo s pristojnimi nacionalnimi organi proučila možnost ustrezne ravni ukrepov na področju skupnih osnovnih meril za uvrščanje gozdnih območij med območja z majhno, srednjo ali veliko požarno ogroženostjo.

79

V okviru praks za trajnostno gospodarjenje z gozdovi se lahko gozdne ceste (ali druge naložbe), zgrajene predvsem za preprečevanje požarov, uporabljajo tudi za preventivne ukrepe v zvezi z drugimi tveganji ter za obnovo, odpravo škode, rekreacijske in gospodarske namene. Ustvarjanje ustrezne mreže gozdnih cest ne prispeva samo k boljšemu varstvu gozdov pred požari, ampak tudi k trajnostnemu gospodarskemu vrednotenju gozdnih virov v mnogih regijah. Te ukrepe je pogosto treba izvesti, da se prepreči popolna izguba družbeno-gospodarske vrednosti gozdnih območij, ki lahko vodi do opustitve teh območij in navsezadnje do večjega tveganja požara.

Kar zadeva novo programsko obdobje, so bili pripravljene podatkovni listi z navodili, da bi se zagotovila pravilna uporaba ukrepa v državah članicah/regijah. Poleg tega bodo morale države članice/regije bolje opredeliti svoje potrebe in razloge, če bodo želele povečati gostoto svojih cestnih sistemov.

Priporočilo 2, Države članice bi morale, Prva alineja

Komisija meni, da je v novo uredbo o razvoju podeželja zajet spremenjen ukrep o varstvu in obnovi gozdov. Novi ukrep lahko zagotovi podporo za ukrepe, povezane s preprečevanjem in odpravo škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov, naravnih nesreč in katastrofičnih dogodkov, ter za preventivne ukrepe v zvezi s škodljivci in boleznimi, če je tveganje zadevne pojave podprto z znanstvenimi dokazi in so ga potrdile javne znanstvene organizacije.

Priporočilo 2, Države članice bi morale, Tretja alineja

Komisija meni, da so v zvezi s podprtimi ukrepi na voljo že številni okoljski zaščitni ukrepi. V omrežju Natura 2000 ureditev varstva v skladu s členom 6(2) in (3) direktive o habitatih na primer določa, da je treba preprečiti kakršno koli večje slabšanje stanja teh območij. Presoje vplivov na okolje na drugih območjih bodo tudi prispevale k preprečevanju nasprotnih učinkov na okolje. Za vse ukrepe, ki naj bi se sofinancirali s sredstvi EU, pa bi se od pristojnih nacionalnih organov lahko zahtevalo potrdilo o dobri okoljski praksi ali trajnostnem gospodarjenju z gozdovi, ki bi bilo predpogoj za sofinanciranje EU.

V novem programskem obdobju bo v ospredju izvajanja različnih ukrepov okoljska učinkovitost upravičencev.

Priporočilo 2, Komisija bi morala, Prva alineja

Komisija trenutno izvaja to priporočilo.

Komisija v državah članicah izvaja revizije skladnosti, da bi preverila, ali so plačani odhodki v skladu s pravili. Če se med revizijo ugotovijo nepravilnosti, se sprejmejo finančni popravki.

Ukrepi in plačilne agencije, ki se revidirajo, se določijo na podlagi analize tveganja. Pri količinskem opredeljevanju izpostavljenosti tveganju ima veliko vlogo finančni vidik. To pomeni, da za območje revizije z visokimi odhodki obstaja večja verjetnost visoke uvrstitve in izvedbe revizije. Leta 2014 se je izvedla revizija za ukrep 226 in je zanj predvidena tudi v letu 2015.

Priporočilo 2, Komisija bi morala, Druga alineja

Komisija trenutno izvaja to priporočilo na podlagi pravnega okvira programov za razvoj podeželja in dodatnih smernic.

Novi ukrep zajema širši obseg tveganj in škode. Zadevni podatkovni list z navodili za obdobje 2014–2020 zajema podrobne zahteve in pojasnila, države članice pa ga lahko uporabijo kot orodje za ustrezno zasnovano ukrepa.

Države članice/regije so bile opozorjene, da so v primeru negotovosti glede namena ukrepov na voljo tudi drugi ukrepi, ki so ciljno usmerjeni predvsem v povečanje gospodarske vrednosti gozdov.

80

Komisija v okviru deljenega upravljanja sprejme nacionalne ali regionalne programe za razvoj podeželja, države članice in njihovi organi upravljanja pa so odgovorni za izvajanje ter zagotavljanje stroškovne učinkovitosti in učinkovite podpore.

Kar zadeva uporabo ročnega dela namesto strojev, so take izbire včasih povezane z značilnostmi zemljišča (orografija, okoljski vidiki itd.) in jih je treba obravnavati v širšem okviru razvoja podeželja.

Priporočilo 3, Države članice bi morale, Prva alineja

Komisija meni, da v zvezi s standardnimi stroški v programih države članice/regije zagotovijo, da so zadevni izračuni ustrezni in natančni ter pripravljeni vnaprej na podlagi poštenega, pravičnega in preverljivega izračuna. Določiti bi bilo treba neodvisen organ za izračun vseh standardnih stroškov ali potrditev ustreznosti izračunov.

Priporočilo 3, Države članice bi morale, Druga alineja

Trenutno se pripravljajo smernice o nadzoru in kaznih na področju razvoja podeželja, o katerih se razpravlja z državami članicami. V Prilogi I tega dokumenta je kontrolni seznam, ki ga države članice lahko uporabijo za oceno razumnosti stroškov.

81

Doseči je treba pravo ravnatežje med stroški spremljanja in vrednotenja ter njunimi morebitnimi koristmi. Zlasti pri vrednotenju preventivnih ukrepov je težko vzpostaviti vzročno verigo. Poleg tega je učinkovitost določenih posredovanj na področju gozdarstva mogoče oceniti samo po več letih ali celo desetletjih.

Za obdobje 2014–2020 so že bile uvedene izboljšave. V skupni sistem spremljanja in vrednotenja bo na primer vključen nov kazalnik „območje podprto“ za preventivne ukrepe. Poleg tega je za leto 2019 predvideno izboljšano letno poročilo o izvajanju za pridobivanje dragocenih rezultatov vrednotenja. V okviru tega poročila se bo izvedlo vrednotenje programa za razvoj podeželja in zagotovili se bodo prvi rezultati glede njegove učinkovitosti.

Priporočilo 4, Komisija bi morala

Komisija sprejema to priporočilo.

Nekatere prilagoditve so že bile uvedene, in sicer bo v skupni sistem spremljanja in vrednotenja za obdobje 2014–2020 na primer vključen kazalnik „območje podprto“ za preventivne ukrepe. To bo odpravilo pomanjkljivost, opredeljeno v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013.

Leta 2019 se bo uvedlo izboljšano letno poročilo o izvajanju, da bi se hitreje pridobili dragoceni rezultati vrednotenja. To izboljšano letno poročilo o izvajanju zagotavlja oceno rezultatov programa in, kadar je to mogoče, presojo vpliva.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

V programskem obdobju 2007–2013 je Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) zagotovil podporo za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov, poškodovanih v naravnih nesrečah in požarih, ter za uvajanje preprečevalnih dejavnosti. Z revizijo Sodišča je bilo ugotovljeno, da upravljanje podpore ni bilo dovolj dobro ter da Komisija in države članice ne morejo dokazati, da so bili zastavljeni rezultati doseženi na stroškovno učinkovit način. Preprečevalne dejavnosti niso bile ustrezno ciljno usmerjene. Z revizijo je bilo ugotovljeno, da nekatere dejavnosti niso bile ustrezne za doseganje ciljev ukrepa. Zagotavljanje stroškovne učinkovitosti financiranih dejavnosti ni bilo ustrezno. Uvedena orodja za spremljanje Komisiji in državam članicam niso omogočala, da bi ustrezno ocenile učinkovitost in uspešnost ukrepa.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije