

Särskild rapport

Förvaltas EU:s stöd till förebyggande och restaurering av skogsskador som orsakats av bränder och naturkatastrofer väl?



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

ISBN 978-92-872-1592-5
doi:10.2865/473279

© Europeiska unionen, 2015
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Förvaltas EU:s stöd till förebyggande och restaurering av skogsskador som orsakats av bränder och naturkatastrofer väl?**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

Punkt

Förkortningar och ordförklaringar

I-IX **Sammanfattning**

1-16 **Inledning**

1-2 **Skogars skyddsfunktion**

3-7 **Bränder och naturkatastrofer**

4-5 **Bränder**

6-7 **Andra typer av katastrofer**

8-10 **Landsbygdsutvecklingspolitiken: ett centralt instrument i skyddet av EU:s skogar**

11-16 **Landsbygdsutvecklingsstöd till restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder (åtgärd 226)**

17-20 **Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod**

21-74 **lakttagelser**

21-42 **Del I – De förebyggande åtgärderna var inte tillräckligt målinriktade**

22-29 **Kommissionen hade inte en fullständig bild av behoven när den godkände landsbygdsutvecklingsprogrammen**

30-35 **Brister i urvalsprocesserna i medlemsstaterna**

36-42 **Finansieringen var inte anpassad till de identifierade riskerna och behoven**

43-54 **Del II – Åtgärder konstaterades som inte var lämpade för att uppnå målen med åtgärden**

43 **I regel bidrog de granskade åtgärderna genom sin karaktär till målen med åtgärd 226**

44-47 **Stöd gavs dock till vissa skogsbruksåtgärder som saknade koppling till naturkatastrofer**

48-49 **Det gick inte att styrka att grundläggande stödkrav uppfylldes för vissa typer av insatser som genomfördes**

50-52 **Stöd beviljades för skogsvägar vilkas särskilda nytta för att förebygga bränder inte påvisades**

53-54 **Negativa miljöeffekter kunde förekomma eftersom man inte tog tillräcklig hänsyn till lokala förhållanden**

- 55–64 **Del III – Att de finansierade insatserna var kostnadseffektiva garanterades inte på ett tillfredsställande sätt**
- 55–60 Att kostnaderna var rimliga påvisades inte alltid
- 61–64 Specifika situationer som innebär en risk för att det offentliga stödet blir alltför stort
- 65–74 **Del IV – Övervakningsverktygen gör det inte möjligt för kommissionen och medlemsstaterna att på ett tillfredsställande sätt bedöma hur effektiv och ändamålsenlig åtgärden är**
- 66–67 Tillgängliga övervakningsverktyg
- 68–70 Otillräckliga indikatorer för att mäta måluppfyllelsen
- 71–72 Halvtidsutvärderingarna har varit till begränsad nytta
- 73–74 Ändamålsenligheten i de förebyggande åtgärderna har inte mätts på ett tillfredsställande sätt

75–81 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — Fördelning av ekonomiska resurser till åtgärd 226

Bilaga II — Förteckning över granskade insatser

Kommissionens svar

Annan trädbevuxen mark: Mark som omfattar mer än 0,5 hektar och som inte klassificeras som skog. Den har en krontäckning på mellan 5 och 10 % och täcks till över 10 % av träd, snår och buskar. Definitionen inbegriper inte mark som övervägande används i jordbruk eller som stadsmark.

Axel: En sammanhållen grupp åtgärder med specifika mål som bidrar till ett eller flera av målen för landsbygdsutvecklingsstödet. Under perioden 2007–2013 ingick åtgärd 226 i axel 2, som syftar till att förbättra miljön och landskapet.

Behov: En möjlighet eller svårighet för berörda grupper eller regioner som den offentliga insatsen ska arbeta med.

CMEF: Gemensam övervaknings- och utvärderingsram.

Effis: Europeiska informationssystemet för skogsbränder. En databas som upprättats av kommissionen och som innehåller information av betydelse för övervakningen av skogsbränders förekomst och effekter på EU-nivå. Med hjälp av uppgifterna sammanställs en årsrapport om skogsbränder i Europa och grannländer.

EJFLU: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. EJFLU är det huvudsakliga finansieringsinstrumentet i landsbygdsutvecklingspolitiken. Tillsammans med EGFJ är EJFLU ett av den gemensamma jordbrukspolitikens två finansieringsinstrument.

EU: Europeiska unionen.

GJP: Gemensamma jordbrukspolitikerna.

Insats: Projekt som väljs ut utifrån kriterier och som genomförs av stöd-mottagaren, däribland ett antal åtgärder som hänger samman med målen för stödet.

Naturkatastrof: En naturlig händelse av biotiskt eller abiotiskt slag som leder till stora störningar på skogsstrukturerna och som över tid orsakar stora ekonomiska skador och miljöskador.

RD: Landsbygdsutveckling.

RDP: Landsbygdsutvecklingsprogram. Ett dokument som utarbetas av en medlemsstat eller region och godkänns av kommissionen och som innehåller en plan för hur landsbygdsutvecklingspolitiken ska genomföras.

Skog: Mark som omfattar mer än 0,5 hektar med träd som är över fem meter höga och med en krontäckning som är högre än 10 % eller träd som kan nå dessa trösklar *in situ*. Definitionen inbegriper inte mark som övervägande används i jordbruk eller som stadsmark¹.

Åtgärd 226: EJFLU-stöd till restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder².

Åtgärd: Grundstenen i programförvaltning, som består av en rad liknande insatser och finansieras genom en exakt angiven budget.

- 1 Artikel 30 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 368, 23.12.2006, s. 15).
- 2 Artikel 48 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1).

I

De europeiska skogarna hotas av bränder, i regel på grund av avsiktligt eller försumligt agerande av personer och på grund av naturkatastrofer, bland annat abiotiska (stormar, torka, översvämningar, laviner etc.) eller biotiska (skadedjur, sjukdomar) faktorer.

II

Revisionsrätten undersökte huruvida EJFLU-stödet till restaurering av skogsbeståndet i skogar som skadats av naturkatastrofer och bränder och införande av förebyggande åtgärder ("åtgärd 226") hade förvaltats väl och uppnått avsedda resultat på ett kostnadseffektivt sätt. Åtgärden ingick under programperioden 2007–2013 i axel 2 som avsåg hållbart utnyttjande av skogsmark som ett sätt att förbättra miljön och bevara landskapet i EU. Vid utgången av 2012 uppgick det totala EJFLU-stöd som planerats för åtgärd 226 till 1,55 miljarder euro för perioden 2007–2013.

III

Revisionsrättens granskning omfattade kommissionen och utvalda medlemsstater (Frankrike (Aquitaine), Italien (Basilicata), Slovakien, Spanien (Andalusien) och Österrike). Dessa medlemsstater stod tillsammans för över 85 % av de totala utgifter som hade redovisats per den 31 december 2012. Huvuddelen av stödet (80 %) gällde förebyggande åtgärder, främst mot bränder.

IV

Revisionsrätten drar slutsatsen att stödet inte förvaltades tillräckligt väl och att kommissionen och medlemsstaterna inte kan visa att de avsedda resultaten har uppnåtts på ett kostnadseffektivt sätt.

V

De förebyggande åtgärderna var inte tillräckligt mål-inriktade. Revisionsrätten konstaterade att åtgärd 226 är inriktad på skogar där risken för bränder är medelhög till hög men att det inte finns någon gemensam EU-definition eller några gemensamma EU-kriterier för att identifiera dem. Urvalsförfarandena i medlemsstaterna var bristfälliga i olika avseenden: det kunde saknas tydliga urvalskriterier och ändamålsenlig bedömning av de föreslagna åtgärderna eller så kunde det förekomma slarv med vissa riskområden. Miljömålen prioriterades inte tillräckligt i urvalsskedet och förbisågs ibland under genomförandet.

VI

Revisionsrätten upptäckte insatser som inte var lämpade för att uppnå målen med åtgärden. Även om många av de granskade medfinansierade åtgärderna genom sin karaktär (brandgator, gallring, röjning etc.) i regel bidrog till målen för stödet, konstaterade vi i fall som inte hade att göra med naturkatastrofer eller bränder utan i stället motiverades av andra ekonomiska eller miljörelaterade mål. När det gäller några typer av insatser som genomfördes kunde vi inte kontrollera att väsentliga stödkrav hade uppfyllts eftersom dokumentation saknades. Vi upptäckte också fall där skogsvägar användes för det ekonomiska utnyttjandet av skogarna utan att deras särskilda brandförebyggande nytta kunde påvisas. Den höga vägtäthet som har skapats kan även få negativa miljöeffekter.

VII

Att de finansierade åtgärderna var kostnadseffektiva garanterades inte på ett tillfredsställande sätt. Vi konstaterade fall där taket för det offentliga stödet ofta ändrades utan motivering, där standardkostnader i en region var betydligt högre än i en annan region för liknande åtgärder och där manuellt arbete prioriterades framför användning av maskiner med högre kostnader som följd. Det förekom också situationer som innebar risk för att alltför mycket offentligt stöd skulle betalas ut när redan slutförda projekt valdes ut, när stödmotagarna kunde finansiera insatser på egen hand och när stödet gick till jordbruksskiften.

VIII

Slutligen kunde kommissionen och medlemsstaterna med de övervakningsverktyg som hade införts inte på ett tillfredsställande sätt bedöma hur effektiv och ändamålsenlig åtgärden är. Framför allt var resultatindikatorerna i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen otillräckliga, och de utvärderingar som fanns tillgängliga var till begränsad nytta. Det gick inte att dra några slutsatser om de förebyggande åtgärdernas ändamålsenlighet eftersom den inte hade mätts. De brister som konstaterades kommer sannolikt att bestå under perioden 2014–2020 eftersom de nya övervakningsverktyg som har föreslagits inte förbättrar övervakningsramen för detta specifika stöd.

IX

Med beaktande av slutsatserna ovan och med hänsyn till att det granskade stödet behålls under programperioden 2014–2020 rekommenderar revisionsrätten följande:

— Medlemsstaterna bör

- a) välja ut de förebyggande åtgärderna utifrån tydliga kriterier som anpassas till behoven och efter en grundlig och dokumenterad utvärderingsprocess,
- b) öka stödets miljöskyddseffekt genom att prioritera åtgärder i de miljömässigt värdefullaste skogarna, såsom Natura 2000-skogsområden,
- c) se till att endast åtgärder som hänger samman med naturkatastrofer eller bränder får stöd,
- d) införa ett kontrollsystem som kan säkerställa ändamålsenlig kontroll av att stödvillkoren uppfylls och garantera att relevanta dokument och uppgifter bevaras,
- e) lägga större vikt vid miljöhänsyn i samband med de åtgärder som får stöd, särskilt genom att vidta lämpliga skyddsåtgärder för att förhindra negativa miljöeffekter,
- f) se till att de standardkostnader som fastställs för åtgärder som får stöd är rimliga,
- g) motivera stödtaket – och eventuella ändringar av det – utifrån de kostnader som stödmottagarna normalt har,
- h) kräva att stödmottagarna klart och tydligt visar att de behöver stöd enligt åtgärd 226,
- i) rapportera om effekterna av de åtgärder som genomförts uttryckt i minskat antal bränder/naturkatastrofer och minskat skadeområde.

— Kommissionen bör

- a) under godkännandet av medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram för perioden 2014–2020 kontrollera att behoven av förebyggande åtgärder i de skogsområden där man räknar med offentligt stöd beskrivs och motiveras på ett adekvat sätt,
- b) fastställa gemensamma grundläggande kriterier för differentiering av skogsområden så att brandrisken kan klassas som låg, medelhög och hög,
- c) verifiera att medlemsstaterna har infört ett lämpligt kontrollsystem,
- d) förtydliga kraven när det gäller vilka åtgärder som ska få stöd inom åtgärd 226 och se till att de i hög grad bidrar till att förebygga bränder och naturkatastrofer, särskilt när de utgör en del av en lönsam ekonomisk verksamhet och därmed också skulle kunna finansieras inom axel 1,
- e) förbättra sin övervakning av åtgärden och se till att medlemsstaterna genomför den i enlighet med de specifika mål som fastställts.

Skogars skyddsfunktion

01

I EU finns totalt cirka 180 miljoner hektar skog och annan trädbevuxen mark, vilket motsvarar omkring 42,4 % av EU:s totala landareal och mer än den landareal som används i jordbrukssyfte (cirka 174 miljoner hektar)³. Skogen är mångsidig och fyller ekonomiska, sociala och miljömässiga syften. Skogens socioekonomiska betydelse är stor: virkesproduktion och träförädling bidrar till landsbygdsutvecklingen och skapar miljontals arbetstillfällen, ofta i små- och medelstora företag⁴.

02

Under flera årtionden har skogens betydelse för miljön uppmärksammats alltmer, framför allt för skyddet av biologisk mångfald och, på senare tid, i samband med klimatförändringarna. Skogen har en viktig skyddsfunktion⁵:

a) *Skogar skyddar bebyggelse och infrastruktur.* Många bergsområden i Europa skulle vara obeboeliga utan skogar som minskar risken för att jordskred, slamströmmar, stenras och laviner ska skada vägar, järnvägar, odlade områden och hela samhällen.

b) *Skogen skyddar marken.* Skogsområden har en viktig funktion för att bevara landskap och markens bördighet. Skogar motverkar markerosion och ökenspridning, särskilt i bergstrakter och semi-arida områden, framför allt genom minskad avrinning och lägre vindhastigheter.

c) *Skogen reglerar sötvattenstillgången.* Skogar har en viktig roll för lagring, rening och tillförsel av vatten till ytvattenförekomster och underjordiska akviferer. Skogens renande funktion innefattar nedbrytning eller absorption av de flesta luftföroreningar i nederbörd.

d) *Skogen bevarar den biologiska mångfalden.* Skogen är en viktig del av Europas natur och är den miljö som hyser flest arter av ryggradsdjur i världsdelen. Tusentals insektsarter och andra ryggradslösa djur liksom många växtarter förekommer endast i skogshabitat.

e) *Skogen som sänka för koldioxid.* Skogarna är en viktig länk i det globala kolkretsloppet på grund av att de kan avlägsna koldioxid ur atmosfären och lagra den i biomassa och mark.

3 *Agriculture, forestry and fishery statistics* (jordbruks-, skogsbruks- och fiskestatistik) Eurostat pocketbooks, 2013. Om inte annat anges syftar termen *skog* i denna rapport också på annan trädbevuxen areal.

4 COM(2013) 659 final, 20.9.2013, *En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn.*

5 KOM(2010) 66 slutlig, 1.3.2010, *Grönbok: Skogsskydd och skoglig information i EU: Att förbereda skogen för klimatförändring.*

Bränder och naturkatastrofer

03

De europeiska skogarna hotas av bränder, i regel på grund av avsiktligt eller försumligt agerande av personer och på grund av naturkatastrofer, bland annat abiotiska (stormar, torka, översvämningar, laviner etc.) eller biotiska (skadedjur, sjukdomar) faktorer.

Bränder

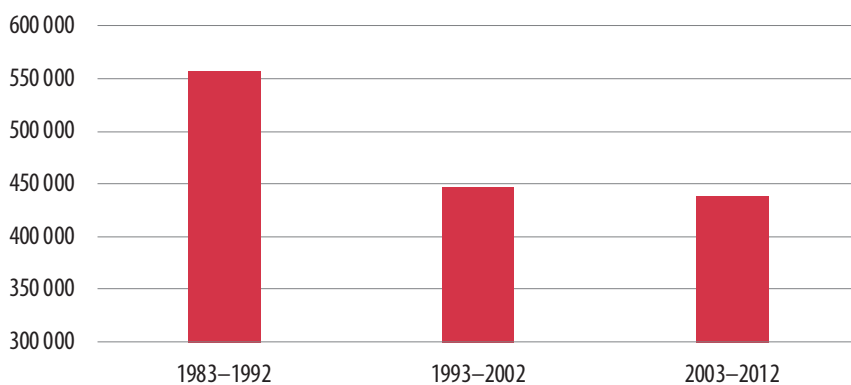
04

Under perioden 1983–2012 brann i genomsnitt 480 000 hektar⁶ skog i EU varje år. Den genomsnittliga brunna arealen var betydligt större under perioden 1983–1992 än under de följande årtiondena, då möjligheterna att bekämpa skogsbränder förbättrades i medlemsstaterna, vilket spelade en viktig roll (se **diagram 1**)⁷.

- 6 Effis statistik över brunna områden under perioden 1982–2012. Det genomsnittliga värdet bygger på information från 20 EU-medlemsstater. Information saknades för BE, DK, IE, LU, MT, NL och UK.
- 7 Gemensam rapport från JRC och generaldirektoratet för miljö: *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (skogsbränder i Europa, Mellanöstern och Nordafrika), 2012. De rapporterade statistiska uppgifterna omfattar 19 medlemsstater. Uppgifterna gäller perioden 1980–2012 för sydliga medlemsstater (Grekland, Spanien, Frankrike, Italien och Portugal). Vad beträffar alla övriga medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Cypern, Lettland, Ungern, Österrike, Polen, Rumänien, Slovakien, Finland och Sverige) rapporteras uppgifter för perioden 1990–2012.

Diagram 1

Genomsnittlig brunnen areal (ha) per år 1983–2012



Källa: Gemensam rapport från JRC och generaldirektoratet för miljö: *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (skogsbränder i Europa, Mellanöstern och Nordafrika), 2012.

05

Mer än 95 % av dessa bränder orsakas av människan, antingen avsiktligt eller genom allvarlig försummelse (t.ex. genom jordbruksmetoder, såsom bränning av halm eller buskar, bränning av skogsavfall, förnyelse av betesmark eller rökning). Omkring 85 % av den totala areal som härjats av skogsbränder ligger i Medelhavsområdet och i Portugal. De senaste åren resulterade skogsbränder i stora brinna arealer i Portugal 2003 och 2005, i Grekland 2007 och i Spanien 2006. Allvarligt drabbade skogar har svårt att återhämta sig till det tillstånd som rådde före branden, särskilt när det gäller biologisk mångfald. Skogsbrändernas miljöeffekter är inte begränsade till förlust av biologisk mångfald och skador på ekosystemen. De leder också till utsläpp av partiklar och gaser (bland annat koldioxid) i atmosfären, utströmning av mineralämnen, förstörelse av det organiska jordlagret och förändringar av markens vattengenomsläpplighet, vilket gör att brinna områden lättare eroderas och drabbas av markförlust och jordskred. Återkommande skogsbränder i kombination med torra kan också leda till ökenspridning⁸.

Andra typer av katastrofer

06

Under perioden 1950–2009 var stormar den viktigaste skadefaktorn i Europa. Stormskador utgör nu mer än 50 % av alla abiotiska typer av skogsrelaterade skador⁹. De mest förödande stormarna den senaste perioden inträffade 1999, 2005, 2007 och 2009. Stormarna 1999 ("Lothar" och "Martin") orsakade de värsta skadorna i Frankrike och Centraleuropa och förstörde nästan 200 miljoner m³ skog.

I januari 2005 drog stormen "Gudrun" över södra Sverige och skadade 66 miljoner m³ skog (volymen stormfälld skog motsvarade i grova drag en normal årsavverkning i hela landet). I januari 2007 orsakade stormen "Kyrill" omfattande skador i Centraleuropa, bland annat gick 45 miljoner m³ (varav 16 miljoner m³ i Tyskland) skog på rot förlorade. I januari 2009 jämnade stormen "Klaus" enorma arealer planterad skog i Frankrike (37 miljoner m³, främst terpentintall), Spanien och Italien med marken¹⁰. Jämte de negativa miljöeffekterna förekommer sociala (dödsfall) och ekonomiska konsekvenser (sänkta virkespriser) som hänger samman med att sådana enorma mängder skadat virke släpps ut på marknaden¹¹.

07

Oftare förekommande och allvarligare torra påverkar stora delar av Europa och förorsakar vattenbrist och ökat tryck på vattenresurserna. Å andra sidan har flera stora översvämningar drabbat Europa de senaste åren. Sådana katastrofer skadar också skogar men i en mer begränsad utsträckning än bränder, stormar och biotiska agenter, såsom insekter (t.ex. barkborrar), sjukdomar eller vilda djur samt okontrollerat bete¹².

- 8 Europeiska miljöbyråns (EEA) rapport nr 3/2008 *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (europeiska skogar – ekosystemets tillstånd och hållbar användning), s. 51.
- 9 KOM(2010) 66 slutlig, s. 12, och Europeiska miljöbyråns (EEA) tekniska rapport nr 13/2010 *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (kartläggning av naturkatastrofer och tekniska olyckor i Europa), s. 25.
- 10 Europeiska miljöbyråns (EEA) tekniska rapport nr 13/2010 *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (kartläggning av naturkatastrofer och tekniska olyckor i Europa), s. 33. Europeiska skogsinstitutets (EFI) rapport från workshopen om stormar *Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration* (åtgärder för att begränsa skadorna i och återställa stormskadad skog), 1 juli 2010, Bryssel, s. 20.
- 11 KOM(2010) 66 slutlig, s. 12.
- 12 Europeiska miljöbyråns (EEA) tekniska rapport nr 3/2008 *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (europeiska skogar – ekosystemets tillstånd och hållbar användning), s. 53: år 2005 i Sverige förstördes omkring 2 900 000 hektar skog, till stor del unga tallar (*Pinus sylvestris*), av betande älg (*Alces alces*), och i Italien förstördes nästan 500 000 hektar skog i södra delen av landet på grund av boskapens extensiva bete.
- 13 Rådets förordning (EEG) nr 3529/1986 av den 17 november 1986 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder (EGT L 326, 21.11.1986, s. 5) och rådets förordning (EEG) nr 2158/92 av den 23 juli 1992 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder (EGT L 217, 31.7.1992, s. 3).
- 14 Artikel 30 i rådets förordning (EG) nr 1257/99 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 26.6.1999, s. 80).

Landsbygdsutvecklingspolitiken: ett centralt instrument i skyddet av EU:s skogar

08

EU:s bidrag till skogsskyddet har en lång historia, särskilt när det gäller förebyggande av bränder. Under perioden 1986–2002 omfattades EU:s skogar av särskilda bestämmelser om förebyggande av bränder¹³, och sedan 2000 ingår skogsskydd i landsbygdsutvecklingspolitiken¹⁴.

09

Landsbygdsutvecklingspolitiken för programperioden 2007–2013 fokuserade på tre centrala mål¹⁵ som skulle uppnås genom ett antal åtgärder som för varje mål inordnades i en "tematisk axel" som får ekonomiskt stöd genom EJFLU¹⁶.

- Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket (axel 1).
- Att förbättra miljön och landskapet (axel 2).
- Att förbättra livskvaliteten på landsbygden och främja diversifiering av ekonomisk verksamhet (axel 3).

10

Under perioden 2007–2013 ingick en skogsbruksspecifik åtgärd (åtgärd 122: "Högre ekonomiskt värde på skog") i axel 1¹⁷ och flera andra i axel 2¹⁸.

Landsbygdsutvecklingsstöd till restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder (åtgärd 226)

11

Under perioden 2007–2013 fanns EJFLU-stödet till restaurering av skog som skadats av naturkatastrofer och bränder samt till införande av förebyggande åtgärder tillgängligt via åtgärd 226 "Restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder" inom axel 2. Denna åtgärd ingick i 58 landsbygdsutvecklingsprogram som 16 medlemsstater upprättade¹⁹.

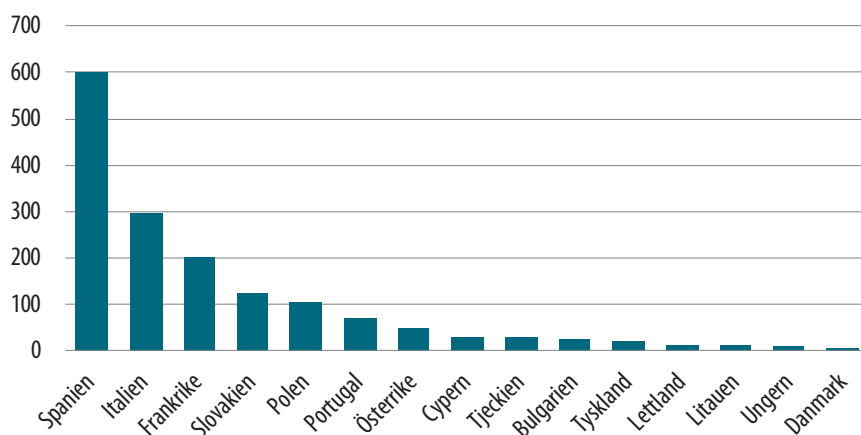
12

Vid utgången av 2012 uppgick det totala EJFLU-stöd som planerades för insatser inom åtgärd 226 till cirka 1,55 miljarder euro. EJFLU-stödet täcker en del av det totala offentliga stöd som de ansvariga nationella myndigheterna betalar till stödmottagarna. EJFLU:s medfinansieringsnivå fastställs i varje landsbygdsutvecklingsprogram. Det totala offentliga stödet kan täcka upp till 100 % av de stödberättigande kostnader som stödmottagarna inom åtgärden har.

- Artikel 4 i förordning (EG) nr 1698/2005.
- När det gäller perioden 2014–2020 samordnar man inte längre åtgärder i axlar. Under den perioden ska varje åtgärd som finansieras av EJFLU planeras så att den bidrar till att en eller flera av följande "unionsprioriteringar" uppnås (artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487)):
 - Främja kunskapsöverföring och innovation.
 - Förbättra konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk och jordbruksföretagens livskraft.
 - Främja organisationen av livsmedelskedjan och riskhanteringen.
 - Återställa, bevara och förbättra ekosystem.
 - Främja resurseffektivitet och stödja övergången till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi.
 - Främja social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling.
- Denna åtgärd var temat för Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 8/2013, *Stöd till åtgärden högre ekonomiskt värde i skog från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling* (<http://eca.europa.eu>).
- Åtgärder på skogsbruksområdet inom axel 2: 221 – En första beskogning av jordbruksmark. 222 – Ett första införande av agri-silvo-pastoral brukningssystem på jordbruksmark. 223 – En första beskogning av annan mark än jordbruksmark. 224 – Natura 2000-stöd. 225 – Stöd för miljövänligt skogsbruk. 226 – Restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder. 227 – Stöd för icke-produktiva investeringar.
- BG, CZ, DK, DE(5), EL, ES(17), FR(3), IT(20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT(3), SK.

Diagram 2

Planerat EJFLU-stöd inom åtgärd 226 under perioden 2007–2013 (miljoner euro)



Källa: EU-kommissionen.

20 Artikel 48 i förordning (EG) nr 1698/2005 och artikel 33 i förordning (EG) nr 1974/2006.

13

EJFLU-stödet inom åtgärden uppgick till omkring 860 miljoner euro per den 31 december 2012. Merparten av stödet (80 %) gick till förebyggande åtgärder, främst insatser för att förebygga brand (se **bilaga I** för närmare uppgifter om fördelningen av de finansiella resurserna inom åtgärd 226).

14

Offentligt ekonomiskt stöd finns tillgängligt för både privata och offentliga skogar, eftersom EU:s bestämmelser för åtgärd 226 inte utesluter några ägarformer. Landsbygdsutvecklingsstöd till brandförebyggande åtgärder

får endast beviljas för skogar i områden som i medlemsstaternas skyddsplaner klassificeras som hög- eller medelriskområden och kan omfatta upprättande av skyddande infrastrukturer (t.ex. skogsstigar, skogsvägar, vattenposter, röjda och avverkade områden och brandgator), förebyggande skogsbruksmetoder (t.ex. vegetationskontroll, gallring och diversifiering av vegetationsstruktur) och införande eller förbättring av fasta installationer för skogsbrandsövervakning²⁰. När det gäller brandgator i skogen får de stödberättigande kostnaderna, förutom etableringskostnader, omfatta efterföljande underhållskostnader för det berörda området.

15

Vad beträffar andra förebyggande åtgärder och åtgärder för att restaurera skogsbeståndet i skogar som skadats av en naturkatastrof eller brand föreskriver EU-bestämmelserna att de ska vara katastrofrelaterade, det vill säga hänga samman med en naturkatastrof eller brand eller med risk för en naturkatastrof eller brand men de fastställer inga specifika stödvillkor, såsom en lägsta risknivå.

16

Förvaltningen av landsbygdsutvecklingsstödet till "restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder" delas av kommissionen och medlemsstaterna. Medlemsstaterna upprättar landsbygdsutvecklingsprogram på nationell eller regional nivå. När programmen har godkänts av kommissionen genomförs de av medlemsstaterna. En "gemensam övervaknings- och utvärderingsram" har inrättats utifrån gemensamma indikatorer, årliga genomföranderapporter från medlemsstaterna och olika typer av utvärderingar.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

17

Huvudsyftet med revisionen var att bedöma huruvida EJFLU-stödåtgärden för restaurering av skogsbeståndet och införande av förebyggande åtgärder har förvaltats väl och huruvida kommissionen och medlemsstaterna kan visa att man med hjälp av stödet har uppnått de avsedda målen på ett kostnadseffektivt sätt.

18

Revisionen var inriktad på följande frågor:

- a) Har stödet på ett tillfredsställande sätt varit inriktat på behoven av att förebygga riskerna för naturkatastrofer och bränder?
- b) Var de insatser som finansierades lämpade för att uppnå målen med åtgärden?
- c) Var de insatser som finansierades kostnadseffektiva?
- d) Är övervakningsverktygen lämpliga för att bedöma hur effektiv och ändamålsenlig åtgärden är?

19

Vi granskade både kommissionen och utvalda medlemsstater. Vid kommissionen granskade revisionsrätten åtgärdens utformning och kommissionens förvaltningsverksamhet, bland annat godkännandet av medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram och övervakningen av genomförandet av åtgärden. Vad beträffar medlemsstaterna besökte vi i samband med granskningen Frankrike (Aquitaine), Italien (Basilicata), Slovakien, Spanien (Andalusien) och Österrike. De stod tillsammans för över 85 % av de totala utgifter för åtgärd 226 som hade redovisats per den 31 december 2012.

20

Revisionsarbetet bestod av en genomgång av landsbygdsutvecklingsprogrammen, nationell eller regional lagstiftning och administrativa förfaranden samt av intervjuer med de ansvariga förvaltningsmyndigheterna i de besökta medlemsstaterna. Dessutom granskade vi 68 insatser som fått stöd inom åtgärd 226, varav 45 på plats, för att kontrollera effekterna av de olika typerna av stödberättigande åtgärder som hade genomförts i de berörda skogsområdena (se **bilaga II** för närmare uppgifter).

Del I – De förebyggande åtgärderna var inte tillräckligt målinriktade

21

För att de förebyggande åtgärderna ska vara tillräckligt målinriktade²¹ krävs att

- o kommissionen har överblick över riskerna för naturkatastrofer och bränder när den bedömer medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram,
- o urvalsprocessen i medlemsstaterna anpassas till de behov som identifieras i landsbygdsutvecklingsprogrammen,
- o finansieringen, som ett resultat därav, sammanfaller med riskområdena.

Kommissionen hade inte en fullständig bild av behoven när den godkände landsbygdsutvecklingsprogrammen

Ingen gemensam definition av skogar som är utsatta för brandrisk

22

I rådets förordning (EEG) nr 2158/92 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder fastställdes fram till dess att den upphörde att gälla 2001 kriterier för att klassificera brandrisken i skogsområden som låg, medelhög eller hög. Enligt förordningen skulle medlemsstaterna upprätta förteckningar över brandriskklassificerade områden och översända dem till kommissionen för godkännande²². Kommissionens beslut om upprättande av förteckningar över skogsområden med hög och medelhög brandrisk i Grekland, Frankrike, Italien, Portugal och

Spanien²³ har inte uppdaterats sedan 2001. Det betyder att de medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 och senare inte deltog i detta förfarande.

23

Efter det att den ovannämnda förordningen hade upphört att gälla föreskrev bestämmelserna i artikel 48 i förordning nr 1698/2005 att de förebyggande åtgärderna i fråga om bränder skulle avse områden som i medlemsstaternas skyddsplaner klassificeras som hög- eller medelriskområden²⁴.

24

Eftersom det inte finns några gemensamma kriterier för att bedöma brandrisker gör medlemsstaterna sina brandriskanalyser utifrån sina egna metoder. Det har lett till att de kriterier som används för att klassificera brandrisken i skogsområden som medelhög eller hög varierar runtom i EU.

25

Europeiska informationssystemet för skogsbränder (Effis) är en databas som har upprättats av kommissionen och som innehåller information av betydelse för övervakningen av skogsbränders förekomst och effekter på EU-nivå²⁵. Med hjälp av uppgifterna sammanställs en årsrapport om skogsbränder i EU och dess grannländer²⁶. Den används dock inte till att bedöma medlemsstaternas brandriskanalyser när landsbygdsutvecklingsprogrammen godkänns. Kommissionen utfärdar inte några specifika riktlinjer²⁷ för brandriskklassificering för att främja bästa praxis och se till att medlemsstaternas brandriskanalyser är jämförbara och tillförlitliga.

21 I denna del tittar vi på de förebyggande åtgärderna som måste vara tillräckligt målinriktade för att bli ändamålsenliga. De utgör omkring 80 % av de finansierade åtgärderna.

22 Enligt artikel 2.2 och 2.3 i förordning (EEG) nr 2158/92 bör endast områden belägna i Portugal, Spanien, Grekland och i vissa regioner i Frankrike och Italien där en ständig eller återkommande risk för skogsbrand utgör ett allvarligt hot mot den ekologiska balansen och säkerheten för människor och egendom eller bidrar till att påskynda ökenspridningen klassificeras som högriskområden. Andra områden än dessa kan klassas som högriskområden om en medlemsstat överlämnar en motiverad begäran om detta. Områden där brandrisken inte är ständig eller återkommande men utgör ett betydande hot mot skogens ekosystem bör klassificeras som medelriskområden.

23 Kommissionens beslut nr 1619/1993 av den 24 juni 1993: vid den tidpunkten (EU-12) hade 60 miljoner hektar skog eller motsvarande 42 % av den dåvarande totala skogsarealen klassats som brandriskområden, främst i Medelhavsområdet.

24 Detta krav har inte ändrats för perioden 2014–2020 (se artikel 24.2 tredje stycket i förordning (EU) nr 1305/2013).

25 Informationen om EU-skoogar som är utsatta för brandrisk tas fram utifrån dataset i Effis, såsom väderrelaterad brandfara, brandfrekvens, brunna områdens omkrets och dataset om bränder från länderna, vilka kompletteras med annan ancillär information om skogsresursernas omfattning, såsom gemensamma forskningscentrumets skogskartor eller den europeiska databasen Corine Land Cover. Upp till 22 EU-länder lämnar uppgifter på frivillig basis varje år, eftersom det inte finns någon EU-förordning som föreskriver att uppgifter ska tillhandahållas efter 2006 (efter det att förordning (EG) nr 2152/2003 om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus) upphörde att gälla).

26 Gemensam rapport från JRC och generaldirektoratet för miljö: *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa* (skogsbränder i Europa, Mellanöstern och Nordafrika), 2012.

26

Exemplet med Slovakien visar de potentiella diskrepanser som kan identifieras när man använder uppgifter i Effis. Enligt det nationella systemet för brandriskklassificering av skogsområden klassas 1,8 av de totalt 2 miljoner hektaren skogsmark som områden med medelhög eller hög brandrisk i landet. Men varken de historiska uppgifterna om skogsbränder eller Effis-databasen (se **diagram 3**) ger stöd för en så stor andel områden med medelhög och hög brandrisk i landet. De slovakiska myndigheterna visade inte revisionsrättens revisorer sin klassificeringsmetod och inte heller vilka kriterier de använder när de fastställer brandrisknivån i skogsområden.

Kommissionen har inte fullständig information om andra naturkatastrofer som påverkar skogen

27

Revisionsrätten konstaterade att kommissionen saknar fullständig information om den historiska utvecklingen när det gäller förekomsten av naturkatastrofer och andra katastrofer (utom bränder). Kommissionen har inte tillgång till någon analys av hur omfattande de skador är som orsakats av andra abiotiska (t.ex. torka, stormar eller laviner) eller biotiska faktorer (skadegörare och sjukdomar).

28

I sitt meddelande *En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn*²⁸ anger kommissionen följande som strategiska riktlinjer: a) "inrätta ett skogsinformationssystem för Europa genom att samla in harmoniserad EU-omfattande information [...]" och "integrera ett antal olika informationssystem (t.ex. Effis) och dataplattformar [...]", b) "anpassa EU:s skogsinformation", c) "förbättra skoglig information och övervakning, göra uppgifterna jämförbara och utbyta sådana uppgifter [...]" och d) "utveckla flera moduler, t.ex. om skogen och naturliga störningar som bränder och skadegörare [...]".

29

Kommissionen har inte fullständig information om de andra typerna av naturkatastrofer som påverkar skogar och har därför inte en fullständig bild av behoven av förebyggande av katastrofer när den bedömer planerna för åtgärd 226 som föreslås i medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram.

Brister i urvalsprocesserna i medlemsstaterna

30

Förvaltningsmyndigheterna bör fastställa prioriteringar för sina åtgärder i de värdefullaste skogsområdena (med hänsyn till skogens många olika funktioner, såsom beskrivs i punkterna 1 och 2) där potentiellt betydande risker tidigare har identifierats. Detta bör återspeglas i urvalsförfarandet.

27 I sina slutsatser om förebyggande av skogsbränder inom Europeiska unionen (3010:e mötet i rådet (allmänna frågor) den 26 april 2010) uppmanade rådet kommissionen att "inbegripa skogsbränder i de prioriteringar som ska behandlas under det pågående arbetet med utbytet av god praxis och utarbetandet av riktlinjer för riskbedömning och kartläggning av risker samt riktlinjer om minimistandarder för riskspecifikt förebyggande av katastrofer". Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om riktlinjer för riskbedömning och kartläggning vid katastrofhantering (21.12.2010) gäller inte specifikt bränder och förespråkar inte några särskilda riskkriterier, riktmärken eller standarder men understryker de befintliga bristerna i metoderna och förklarar att en katalog över rekommenderade metoder och standarder för riskbedömningar kommer att tas fram till en framtida version av riktlinjerna.

28 COM(2013) 659 final.

Avsaknad av ändamålsenliga urvalsförfaranden

31

I Italien (Basilicata) delades de medel som fanns tillgängliga för åtgärden först ut bland kommunsammanslutningar i förhållande till antalet skogsarbetare som skulle anställas i de kommuner som bildade respektive sammanslutning. När medlen hade fördelats lämnade sammanslutningarna in projektförslag och stödansökningar motsvarande de medel som de redan hade tilldelats. Projekten och stödansökningarna genomgick därefter en formell urvals- och rangordningsprocess, men det hade inte någon praktisk betydelse eftersom alla ansökningar godkändes med en bekräftelse av de redan beviljade stödbeloppen.

32

Det fanns ingen dokumentation om på vilka grunder de skogsområden som fick stöd hade valts ut eller som hänvisade till särskilda risknivåer eller andra tekniska prioriterade mål (t.ex. planerat arbete med specifika tidsfrister i en kommunal skogsbruksplan eller behovet av att genomföra eller slutföra insatser som redan genomförts i andra kommunala skogar).

33

I Spanien (Andalusien) hade flera urvalskriterier för åtgärd 226 fastställts. Ett urvalsförfarande genomfördes och dokumenterades när det gällde konkurrensutsatta ansökningsomgångar avseende investeringar. Men när det gällde åtgärder som de regionala myndigheterna gav stöd direkt, och som utgjorde mer än tre fjärdedelar av utgifterna, användes inte kriterier som prioriterade åtgärder utifrån en specifik riskanalys och dokumenterades inte heller urvalsprocessen.

34

Österrike har infört ett system för skogsbruksassistans. Den areal som ett lokalt distrikts skogsstyrelse ansvarar för delas upp mellan professionella skogsrådgivare som svarar för direktkontakten med skogsägare och skogsförvaltare. Rådgivarna beslutar huruvida de skogsbruksåtgärder som skogsförvaltarna föreslår kan få stöd. Detta beslut grundas inte på tydliga urvalskriterier eller på en skriftlig utvärdering av den föreslagna skogsbruksåtgärden (bedömning av de tekniska specifikationerna, betydelse, angelägenhet, inverkan på miljön etc.).

Urvalskriterier som inte prioriterade miljöbehov

35

Åtgärder i de miljömässigt värdefullaste skogsområdena i EU, såsom Natura 2000-områden, prioriterades inte alltid²⁹ (se **ruta 1**). Enligt uppskattningar täcker Natura 2000-nätverket av skogsområden omkring 20 % av EU:s totala skogsareal³⁰. Syftet med Natura 2000-nätverket av områden är att säkerställa den långsiktiga överlevnaden för Europas mest värdefulla och hotade arter och livsmiljöer³¹.

- 29 Utom i Andalusien när det gäller det stöd som fördelades utifrån konkurrensutsatta ansökningsomgångar avseende investeringar.
- 30 Europeiska miljöbyråns (EEA) rapport nr 5/2012 *Protected areas in Europe – an overview* (skyddade områden i Europa – en översikt), s. 70. Den terrestra komponenten i Natura 2000-nätverket (768 000 km²) – av vilken 46 % är Natura 2000-skogsområden – täcker cirka 17,9 % av landytan i EU-27. Den totala skogsarealen i EU-27 uppgår till omkring 1,8 miljoner km².
- 31 Det består av särskilda bevarandeområden som utses av medlemsstaterna enligt habitatdirektivet och inbegriper även särskilda skyddsområden som de utser enligt fågeldirektivet. Natura 2000 är inte ett system med strikta naturreservat där all mänsklig verksamhet är utesluten. Nätverket innehåller helt säkert naturreservat men merparten av marken fortsätter sannolikt att vara privatägd, och tonvikten kommer att ligga på att se till att den framtida förvaltningen är hållbar.

Prioritering av miljöbehov på medlemsstatsnivå

Trots att en betydande del av Slovakien skogar klassas som skyddade skogar (inbegripet Natura 2000) med ett högt miljövärde, prioriterades de inte under urvalsprocessen, vilket begränsade de potentiella miljöeffekterna av åtgärd 226.

I Frankrike (Aquitaine) utformades restaureringsåtgärderna så att de skulle maximera den skogsyta som fick stöd efter en storm, men skogar med ett högre miljövärde prioriterades inte. De regionala reglerna tog inte heller hänsyn till miljöaspekterna av att virke avlägsnades, röjning genomfördes och skadade områden restaurerades³². Till exempel fanns inga krav på ekologiska studier i känsliga områden på projektnivå och inget förbud mot vissa insatser som påverkar markskyddet, t.ex. att stora områden hyvlas av med bulldozer.

32 Jämfört med Aquitaine fastställde man i Lorraine, som också finansierade investeringar i restaurering av bestånd som skadats i stormen 1999, regler för att beakta miljöaspekter.

Finansieringen var inte anpassad till de identifierade riskerna och behoven

36

Finansieringen bör anpassas till de identifierade riskerna och inriktas på de områden där behoven är störst.

I Slovakien och Österrike matchade inte finansieringen de identifierade riskerna

37

I Slovakien överensstämde inte fördelningen av det ekonomiska stödet inom åtgärd 226 med de största potentiella skogsskadande faktorerna. Trots att t.ex. vindrelaterade olyckor var den största faktorn i samband med skogsskador i landet (80 %), följd av snö (12 %) och torka med värmebölja (7 %)³³, användes den största delen av det offentliga stödet inom åtgärd 226

till brandförebyggande åtgärder (61 %), främst till att finansiera anläggning och underhåll av skogsvägar som i första hand användes för det ekonomiska utnyttjandet av skogarna utan att man angav den särskilda kopplingen till brandförebyggande.

38

Trots att det finns detaljerade skogsbruks- och riskzonsplaner i Österrike har den pågående bedömning av riskerna när det gäller skogsskyddet som görs av de österrikiska myndigheterna haft liten betydelse för inriktningen av stödet. Det fanns inget klart samband mellan de grundläggande risker som skogar var utsatta för och budgetutgifterna. Till exempel tilldelades delstaten Salzburg, vars 376 000 hektar skog klassas som områden med mycket låg till medelhög risk, något mer medel än delstaten Kärnten, vars 584 000 hektar skog klassas som områden med medelhög till mycket hög risk.

33 Enligt årsrapporten från 2012 om förekomsten av skadegörare i skogar och prognosen för det kommande året från Slovakien nationella skogscentrum.

I Italien (Basilicata) och Spanien (Andalusien) gick finansieringen främst till offentligt ägda skogar för att stödja arbetskraftsintensiv verksamhet

39

Vid revisionen konstaterade revisionsrätten att stödet till vissa offentliga organ (regionala eller kommunala myndigheter) var oproportionerligt stort när det gällde insatser i offentligt ägda skogar och också att medlen koncentrerades till kostnadskrävande arbetskraftsintensiv verksamhet.

40

I Italien (Basilicata) tillämpades åtgärd 226 uteslutande på kommunalt ägda skogar, som utgör endast 30 % av de totala skogsområdena i regionen. Det faktum att en skog är kommunalt ägd innebär inte att brandrisken i området i fråga är större. År 2012 hade i själva verket det område som drabbats av bränder i Basilicata ökat med 93 % jämfört med 2011 och med 231 % jämfört med perioden 2009–2011. Bränderna hade till största delen inträffat i områden med privat ägda skogar. Att stödet begränsades till kommunalt ägda skogar berodde på att man ville garantera sysselsättning för de skogsarbetare som anställdes varje år för säsongarbete i de skogarna (se punkt 31).

41

I Spanien (Andalusien) är mer än 70 % av skogarna privat ägda, men där var utgifterna för offentligt ägda skogsområden inom åtgärden omkring tre gånger högre än för de privat ägda skogarna. Varken landsbygdsutvecklingsprogrammet eller förhandsutvärderingen innehöll information som kunde motivera den ojämna fördelningen av finansiella resurser. De spanska myndigheternas förklaring att den privata skogssektorn inte är lönsam tyder på att offentligt stöd behövs.

42

När det gällde de konkurrensutsatta ansökningsomgångarna avseende investeringar 2008 i samma region var dessutom det offentliga stöd som beviljades inom åtgärd 226 för röjning av buskar och sly sex gånger högre än det totala belopp som användes i regionen till andra specifika åtgärder för att förebygga bränder, t.ex. anläggning och underhåll av brandgator eller vattenposter. Röjningen av buskar och sly har visserligen en positiv effekt när det gäller att stoppa brandspridningen men det är en kostnadskrävande och arbetskraftsintensiv verksamhet. De spanska myndigheterna var medvetna om att röjning och gallring hade genomförts i många områden där kontrollerad avbränning hade varit lämpligt från ekonomisk och ekologisk synvinkel. De motiverade sitt val med att det rådde brist på kvalificerad arbetskraft och att det fanns rättsliga (detaljerade administrativa avbränningsbeslut krävs) och sociala hinder, men de planerar att utveckla användningen av kontrollerad avbränning i en nära framtid.

Del II – Åtgärder konstaterades som inte var lämpade för att uppnå målen med åtgärden

I regel bidrog de granskade åtgärderna genom sin karaktär till målen med åtgärd 226

43

Stöd inom åtgärd 226 fick enbart beviljas för restaurering av skogsbeståndet i skogar som skadats genom naturkatastrofer eller bränder, samt för införande av förebyggande åtgärder. Genom sin karaktär (brandgator, gallring, röjning etc.) bidrog många av de granskade medfinansierade åtgärderna i regel till målen för stödet. Vissa projekt var särskilt relevanta eftersom de genom sin karaktär gav ett högt skydd (se **ruta 2**).

Stöd gavs dock till vissa skogsbruksåtgärder som saknade koppling till naturkatastrofer

Bekämpning av skadedjur och sjukdomar

44

De restaurerande och förebyggande åtgärderna inom åtgärd 226 ska vara katastrofrelaterade, det vill säga hänga samman med en naturkatastrof som har ägt rum eller med risken för att en naturkatastrof inträffar. Skador som orsakas av insekter/skadedjur eller sjukdomar anses inte vara naturkatastrofer³⁴. Åtgärder som hänger samman med vanlig skadedjursbekämpning ska därför inte vara stödberättigande, såvida inte det aktuella angreppet beror på en naturkatastrof. I Spanien (Andalusien) och Slovakien fick förebyggande åtgärder för skadedjursbekämpning stöd inom åtgärd 226, trots att de inte hängde samman med en naturkatastrof. De ansågs stödberättigande eftersom ett skadedjursangrepp redan hade ägt rum i området. Men angreppets begränsade omfattning motiverade inte slutsatsen att det förelåg en risk för en naturkatastrof.

34 I GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings rapport från mars 2009 om genomförandet av skogsbruksåtgärder enligt förordning (EG) nr 1698/2005 sägs att åtgärder som hänger samman med skadedjursbekämpning trots allt kan anses vara stödberättigande inom denna åtgärd om de har koppling till en naturkatastrof, t.ex. vindfällan, översvämningar eller skogsbränder.

Ett exempel på god praxis (projekt med högt miljövärde)

I Österrike finansierades flera projekt för att förhindra laviner i skogar med skyddsstatus genom horisontell trädfällning, vilket även i betydande grad bidrar till att skydda vattentäkter för kommunal vattenförsörjning.

Åtgärder som förts över från andra åtgärder

45

Alla åtgärder i Österrike som ursprungligen påbörjades inom åtgärderna 224 "Natura 2000-stöd" och 225 "Stöd för miljövänligt skogsbruk" finansierades i själva verket inom åtgärd 226. Åtgärderna 224 och 225 gäller dock åtgärder som syftar till att upprätthålla och förbättra skogsområdenas miljöfunktioner och har inte med förebyggande av katastrofer att göra, medan stödet inom åtgärd 226 endast ska vara katastrofrelaterat. På samma sätt godkändes senare inom åtgärd 226 vissa planteringsprojekt som först lämnats in inom ramen för åtgärd 122, som syftar till att skapa ett "högre ekonomiskt värde på skog", utan att deras koppling till naturkatastrofer tydligt förklarades.

Ökning av antalet trädarter

46

Stödet inom åtgärd 226 i Andalusien omfattade åtgärder som syftade till att bevara och förbättra ekosystemen i skogsmark genom att antalet trädarter ökades i en viss zon där trädskiktet inte skulle försämrats eller försvinna på grund av en naturkatastrof eller brand. Det främsta målet med de åtgärderna i Andalusien hade därför ingen koppling till målet för åtgärd 226.

Infrastruktur som byggdes långt efter det att naturkatastrofen hade inträffat

47

Lagring av virke genom vattenbegjutning är en teknik som hjälper till att bevara kvaliteten på virket efter avverkningen och som följaktligen optimerar försäljningspriset. Anläggningar för virkeslagring fick stöd i Österrike för att förhindra att barkborrar spred sig i områden med tall som drabbats av naturkatastrofer (stormar). Revisionsrätten konstaterade att sådana anläggningar, som hade byggts långt efter det att katastrofen hade inträffat, i praktiken användes till lagring av bokvirke som endast påverkas marginellt av barkborrar.

Det gick inte att styrka att grundläggande stödkrav uppfylldes för vissa typer av insatser som genomfördes

48

Artikel 4.1 i förordning (EU) nr 65/2011 föreskriver, som en allmän kontrollprincip, att medlemsstaterna ska inrätta ett kontrollsystem som garanterar att alla kontroller av att stöd villkoren är uppfyllda genomförs. Enligt artikel 33.2 i samma förordning ska det finnas en tillfredsställande verifieringskedja.

49

Revisionsrätten upptäckte de systembrister som beskrivs i **ruta 3**. Dessa brister gjorde att vi inte kunde kontrollera om de villkor som stödet hade beviljats på var uppfyllda eftersom det saknades dokumentation eller information som kunde styrka det.

Stöd beviljades för skogsvägar vilkas särskilda nytta för att förebygga bränder inte påvisades**50**

Inom åtgärd 226 gavs stöd till anläggning och underhåll av skogsvägar och skogsstigar i Frankrike (Aquitaine), Österrike, Slovakien och Spanien (Andalusien) som användes för att utvinna virke och andra skogsprodukter (korkbark) ur produktiva privata skogar (se **ruta 4**).

51

Att anlägga och underhålla skogsvägar som huvudsakligen används för att utvinna virke och andra skogsprodukter är inte syftet med åtgärd 226. För den typen av insatser erbjuder EJFLU lämpligt stöd inom axel 1 (åtgärder 122 och 125) som syftar till att förbättra skogsbrukets konkurrenskraft. Skogsvägar är visserligen nödvändiga för att bränder ska kunna bekämpas, men inom åtgärd 226 bör man undvika att stödja projekt som i första hand har ekonomiska syften och inte någon särskild brandförebyggande nytta. I flera granskade projekt (fem av de åtta granskade projekten rörde vägar i privat ägda skogar) hade man inte motiverat nyttan i förhållande till målen med de brandförebyggande åtgärderna för att se till att stödet på ett ändamålsenligt skulle bidra till miljömålen.

Ruta 3**Exempel på otillräcklig information eller dokumentation om beviljandet av stöd inom åtgärd 226**

I Aquitaine (Frankrike) var ett viktigt stödkriterium som skulle kontrolleras i alla stödansökningar att det lägsta tröskelvärdet för skador som de regionala myndigheterna hade fastställt (minst 40 %) var uppfyllt. Vid revisionen upptäckte vi att det inte fanns något administrativt informationssystem med vars hjälp man kunde identifiera de skogsbestånd som hade påverkats av stormarna 1999 och skadornas omfattning. Därför gick det inte att kontrollera att de sökandes redovisningar var riktiga.

I Slovakien var dokumentationen i de akter som gällde förfarandet för offentlig upphandling ofullständig eftersom endast det vinnande anbudet förvarades i stödmottagarens akt och inte de förlorande anbudena. Detta leder till att det inte finns några bevis för att utvärderingen av anbudena var ändamålsenlig.

Exempel på den ekonomiska användningen av skogsvägar som fått stöd genom åtgärd 226 (Aquitaine, Frankrike)



52

I Österrike, exempelvis, handlade ett projekt om att anlägga en skogsväg som skulle ge tillgång till 25 hektar skog. Huvudsyftet med projektet var att göra skogen tillgänglig så att ägarerna skulle kunna utvinna virke ur den. Argumenten i projektakten handlar om att mobilisera outnyttjade skogsreserver, öka lönsamheten i virkesmobiliseringen och leverera virke till lokala sågverk.

Negativa miljöeffekter kunde förekomma eftersom man inte tog tillräcklig hänsyn till lokala förhållanden

53

Villkoren för att få stöd till anläggning och underhåll av skogsvägar inom åtgärd 226 bör tydliggöras, så att stödet på ett ändamålsenligt sätt bidrar

till miljömålen. I EU-förordningarna fastställdes inga minimikrav, såsom begränsning av tillgången, en täthet som inte hotar bevarandet av ekosystem eller obligatorisk projektcertifiering av lokala brandkårer, för att säkerställa ett adekvat skydd av miljön. Enligt *Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union* (genomförbarhetsstudie av sätt att bekämpa skogsdöd i Europeiska unionen), en teknisk rapport som utarbetats för GD Miljö (december 2007), kan anläggning av vägar bidra till skogsskyddet eller leda till motsatsen. Nät av skogsvägar ger tillgång till skogsbränder och underlättar därför bekämpningen av dem. Men enligt rapporten kan skogsvägar tvärtom också leda till ökad fragmentering av skogarna och destabilisera ekosystemens funktioner och därför göra skogarna sårbarare.

54

När det gällde skogsvägar som omfattades av de insatser som finansierades inom åtgärd 226 i Slovakien fastställdes i det landsbygdsutvecklingsprogram som kommissionen hade godkänt en optimal täthet på 20–25 m/hektar. Revisionsrätten konstaterade att anläggning av skogsvägar med en oproportionerligt hög täthet i praktiken hade fått stöd, vilket kan få negativa effekter på den ekologiska statusen i de berörda skogarna. En privat stödmottagare lämnade t.ex. 2008 in fyra projektansökningar avseende anläggning av nya skogsvägar i sitt skogsbruksföretag³⁵. Före infrastrukturinvesteringen var längden på skogsvägarna i den privata stödmottagarens skogsbruksföretag marginell. Genom investeringen anlades omkring 40 kilometer ny skogsväg, vilket resulterade i en vägtäthet på 36 m/hektar. Det är högre än den optimala täthet på 20–25 m/hektar som anges i landsbygdsutvecklingsprogrammet. En annan stödmottagare anlade 3 619 meter skogsväg i sitt skogsbruksföretag på 24,96 hektar och åstadkom därmed en vägtäthet på 145 m/hektar, vilket är mycket högt jämfört med både det slovakiska genomsnittet (cirka 10,6 m/hektar) och den optimala täthet på 20–25 m/hektar som angavs i landsbygdsutvecklingsprogrammet.

Del III – Att de finansierade insatserna var kostnadseffektiva garanterades inte på ett tillfredsställande sätt

Att kostnaderna var rimliga påvisades inte alltid

55

Artikel 24.2 d i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller föreskriver att de administrativa kontrollerna av ansökningar om stöd ska vara att granska huruvida de angivna kostnaderna är rimliga; en bedömning ska göras, t.ex. mot bakgrund av kostnaderna i andra liknande fall, genom en jämförelse med andra anbud, eller genom att en särskild kommitté får detta i uppdrag.

56

Brister i de förfaranden som hade införts i Österrike, Slovakien och Italien (Basilicata) påverkade rimligheten hos kostnaderna för de åtgärder som fick stöd (se *ruta 5*).

35 Brandrisken i hela skogen klassas som hög.

Exempel på otillräcklig motivering av standardkostnaderna

Exempel 1

I Österrike fastställdes typen av insatser och deras tak (fasta övre gränser eller enhetsbelopp per hektar eller träd) varje år. Men det fanns ingen motivering till eller uppenbar logik när det gällde vissa tak som ändrades betydligt från ett år till ett annat.

Beskogning efter naturkatastrofer

I Kärnten fastställdes taket för beskogning med lövträd (>75 % lövträd) först till 1 800 euro/hektar 2008, men från 2009 höjdes det till 2 500 euro/hektar. År 2010 hade beskogningsstödet ökat till 6 000 euro/hektar.

Gallring

I Kärnten höjdes också taket för gallring från 300 euro/hektar 2008 till 400 euro/hektar 2009 och från 420 euro/hektar till 560 euro/hektar när det gällde betalningar av enhetsbelopp för skogsskydd.

I Niederösterreich uppgick det offentliga stödet för gallring till 350 euro från 2007 till 2009. År 2010 höjdes det till maximalt 750 euro/hektar (om utgifterna kunde styrkas med fakturor) eller 500 euro/hektar om ett enhetsbelopp betalades. Båda dessa belopp minskades igen till 350 euro/hektar från 2011.

Exempel 2

De standardkostnader som fastställts i Basilicata var betydligt högre än i andra grannregioner i Italien när det gällde samma eller liknande förebyggande åtgärder som de som beskrivs nedan.

Manuellt röjningsarbete

Standardkostnaden för manuellt röjningsarbete som syftade till att skapa 1,2 meter breda stigar i Basilicata var 7,81 euro per meter, medan standardkostnaden för en jämförbar verksamhet – anläggning av "en en meter bred stig i alla typer av terräng" – i Apulien var endast 3,58 euro per meter.

Restaurering av servicestigar

Standardarbetstiden för restaureringen av servicestigar var 35 minuter per meter och standardkostnaden uppgick till 6,98 euro per meter i Basilicata. Standardarbetstiden för en liknande verksamhet i Apulien var 9 minuter (inbegripet tre minuters arbete med en trimmer) och standardkostnaden uppgick till 2,15 euro per meter. En liknande verksamhet genomfördes i Kampanien till en kostnad av 2,77 euro per meter.

57

I Basilicata hade verksamheterna kunnat utföras på ett sparsammare och effektivare sätt om man hade använt maskiner i större utsträckning (såsom man gjorde i andra regioner) i stället för manuellt arbete. Eftersom manuellt arbete användes i större utsträckning i Basilicata var de standardkostnader för liknande verksamhet som fastställdes där i flera fall mycket högre än i andra regioner (se **ruta 6**).

58

I Slovakien omfattas alla projekt av regler för offentlig upphandling som ska garantera att de offentliga medlen används på ett effektivt sätt. Revisorerne konstaterade att det inte hade gjorts någon bedömning av om de investeringskostnader som stödmottagarna begärde ersättning för var rimliga, trots att projekten finansierades till 100 % av offentliga medel. Den enda formella kontrollen var att man verifierade att det tröskelvärde som hade fastställts i förfarandet för offentlig upphandling inte hade överskridits genom de utgifter som den sökande begärde ersättning för.

Ruta 6**Exempel på en kostnadskrävande verksamhet på grund av att manuellt arbete användes****Underhåll av skogsvägar**

Den totala kostnaden för att underhålla 7 253,82 meter skogsväg i Basilicata uppgick till 337 665,32 euro³⁶ beräknat utifrån en standardkostnad på 46,55 euro per meter.

På en lika lång skogsväg i Toscana skulle det underhållsarbete som utförs med hjälp av både manuellt arbete och maskiner endast kosta 37 828,67 euro eftersom standardkostnaden i den regionen är 5,21 euro per meter.

³⁶ 46,55 euro per meter.

59

I Andalusien hade vissa åtgärder som motsvarade omkring 13,5 % av det totala kontraktspriset för anläggningsarbeten på skogsbruksområdet i ett projekt som gällde offentligt ägda skogar inte genomförts. Å andra sidan hade en del andra åtgärder genomförts av entreprenören till ett mycket högre pris än planerat i det tekniska projektet. Eftersom den totala godkända kostnaden för projektet inte hade överskridits behövde stödmottagaren inte förklara varför vissa åtgärder inte hade genomförts och inte heller varför kostnaden för andra åtgärder hade ökat.

60

I Frankrike ska stödmottagarna endast lämna in ett anbud tillsammans med sin ansökan när det gäller vissa insatser för restaurering och underhåll. Om flera anbud i stället presenterades skulle det bidra till att garantera att det ekonomiskt fördelaktigaste anbudet väljs ut.

Specifika situationer som innebär risk för att det offentliga stödet blir alltför stort

61

Stöd som ges utan att stödmottagarens behov klart och tydligt har påvisats (dödvikt) minskar stödets effektivitet.

62

I Österrike finansierades redan avslutade projekt inom åtgärden. De nationella tillämpningsföreskrifterna trädde i kraft i början av 2008, och de första tilldelningsbesluten fattades därför först i april 2008. Men potentiella stödmottagare tilläts och uppmuntrades att lämna in stödansökningar från januari 2007 och att genomföra projekten på egen risk. Totalt lämnades 3 671 stödansökningar in 2007, av vilka minst 444 projekt slutfördes före det datum då tilldelningsbeslutet fattades. Av de ansökningar som lämnades in från 2008 och framåt genomfördes minst 147 projekt innan stödet hade beviljats, trots att de tillämpningsföreskrifter som är i kraft sedan 2008 föreskriver att de projektrelaterade kostnaderna för projekt inom åtgärd 226 endast är stödberättigande från och med det datum då stödbeslutet fattas. I sådana situationer kan man ifrågasätta stödmottagarnas behov av offentligt stöd med tanke på deras ursprungliga beslut att genomföra projekten utan stödet.

63

I Slovakien bekräftade två granskade stödmottagare som fick stöd för att anlägga skogsvägar under granskningsbesöket på plats att de skulle ha genomfört åtgärderna också utan det offentliga stödet.

64

I Spanien berättigade också utpräglad jordbruksmark (trädbevuxen betesmark, buskbevuxen betesmark och gräsmark), som hade redovisats som "stödberättigande hektar" för att stödrättigheter skulle aktiveras³⁷ och identifierats som sådana i det spanska systemet för identifiering av jordbruksskiften, till skogsbruksstöd inom åtgärd 226. En del stödmottagare fick stöd för röjning av snår och buskar inom åtgärd 226, såsom en brandförbyggande åtgärd, samtidigt som de redan var skyldiga att upprätthålla god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på sitt skifte eftersom det var jordbruksmark (dvs. fritt från snår och buskar).

37 I artikel 34 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 31.1.2009, s. 16) fastställs att stöd beviljas vid aktivering av en stödrättighet per stödberättigande hektar. Med stödberättigande hektar avses i samma artikel "alla jordbruksföretagets jordbruksarealer [...] eller, om arealer även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet".

Del IV – Övervakningsverktygen gör det inte möjligt för kommissionen och medlemsstaterna att på ett tillfredsställande sätt bedöma hur effektiv och ändamålsenlig åtgärden är

65

För att det ska gå att bedöma huruvida åtgärd 226 har varit ändamålsenlig måste lämpliga övervaknings- och utvärderingsverktyg användas, så att man kan identifiera de förbättringar som krävs för att maximera EU-stödets effekter.

Tillgängliga övervakningsverktyg

66

För perioden 2007–2013 utarbetades en "gemensam övervaknings- och utvärderingsram" gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna. Landsbygdsutvecklingsprogrammets framsteg, effektivitet och måluppfyllelse i förhållande till programmets mål mäts med hjälp av indikatorer för utgångsläget, det finansiella genomförandet, produktionen, resultaten och effekterna³⁸.

67

Kommissionen har utfärdat riktlinjer med följande outputindikatorer för genomförandet av åtgärd 226: a) antal förebyggande/restaurerande åtgärder, b) arealer med skadad skog som fått stöd och c) total investeringsvolym. Utöver dessa outputindikatorer definierades följande resultatindikator i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för åtgärd 226: område för framgångsrik markförvaltning som har haft betydelse för att öka den biologiska mångfalden, vattenkvaliteten och jordkvaliteten samt för att begränsa klimatförändringarna.

Otillräckliga indikatorer för att mäta måluppfyllelsen

68

Trots att de flesta finansierade åtgärderna är förebyggande till sin karaktär var den outputindikator som fastställdes för sådana åtgärder (antalet förebyggande åtgärder) otillräcklig. Outputindikatorn *arealer med skadad skog som fått stöd* gäller endast skog som faktiskt skadats av katastrofer, vilket betyder att den är relevant enbart för restaureringsåtgärder.

69

Vad beträffar resultatindikatorn för ökad biologisk mångfald, vattenkvalitet och jordkvalitet samt begränsning av klimatförändringarna konstaterade vi att ingen av de besökta förvaltningsmyndigheterna kunde hänföra resultatet av respektive åtgärd till den ena eller andra aspekten av indikatorn. I själva verket rapporterade några av dem samma totala areal som det resultat som uppnåtts för respektive aspekt av indikatorn.

38 Artiklarna 80 och 81 i förordning (EG) nr 1698/2005.

70

Den resultatindikator som fastställts för den nya programperioden 2014–2020³⁹ (antal jordbruksföretag som deltar i system för riskhantering) innebär inte en förbättring när det gäller att utvärdera stödets ändamålsenlighet. Därför kommer de identifierade bristerna sannolikt att bestå.

Halvtidsutvärderingarna har varit till begränsad nytta

71

Utarbetandet, genomförandet och slutförandet av landsbygdsutvecklingsprogrammen bedöms och utvärderas (förhandsbedömning, halvtidsutvärdering och efterhandsutvärdering). Syftet med förhandsbedömningen är att optimera fördelningen av budgetmedel och förbättra kvaliteten på planeringen, medan utvärderingarna efter halva tiden och i efterhand granskar i vilken utsträckning resurserna har använts, måluppfyllelsen och effektiviteten i programplaneringen för EJFLU, de socioekonomiska effekterna och effekterna i fråga om unionens prioriteringar. Vad beträffar åtgärd 226 gäller de fyra utvärderingsfrågor som har fastställts i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för perioden 2007–2013 i vilken utsträckning de åtgärder som fått stöd har bidragit till a) restaurering av skogsbestånd (skadade skogar), b) skötsel av skogar (förebyggande åtgärder), c) ökat hållbart skogsbruk och d) förbättring av miljön.

72

Revisionsrätten konstaterade att i fråga om åtgärd 226 var informationen från halvtidsutvärderingen olikartad och ofullständig. När det t.ex. gällde Basilicata och Aquitaine gav utvärderarna inte svar på någon av frågorna, vilket däremot utvärderarna i Andalusien gjorde. Men trots att alla frågor besvarades i Andalusien kunde svaren inte alltid användas till att bedöma framstegen i genomförandet eftersom samma uppgifter (antal insatser och antal hektar) lämnades både för frågorna om skötsel av skogarna och om hållbart skogsbruk.

Ändamålsenligheten i de förebyggande åtgärderna har inte mätts på ett tillfredsställande sätt

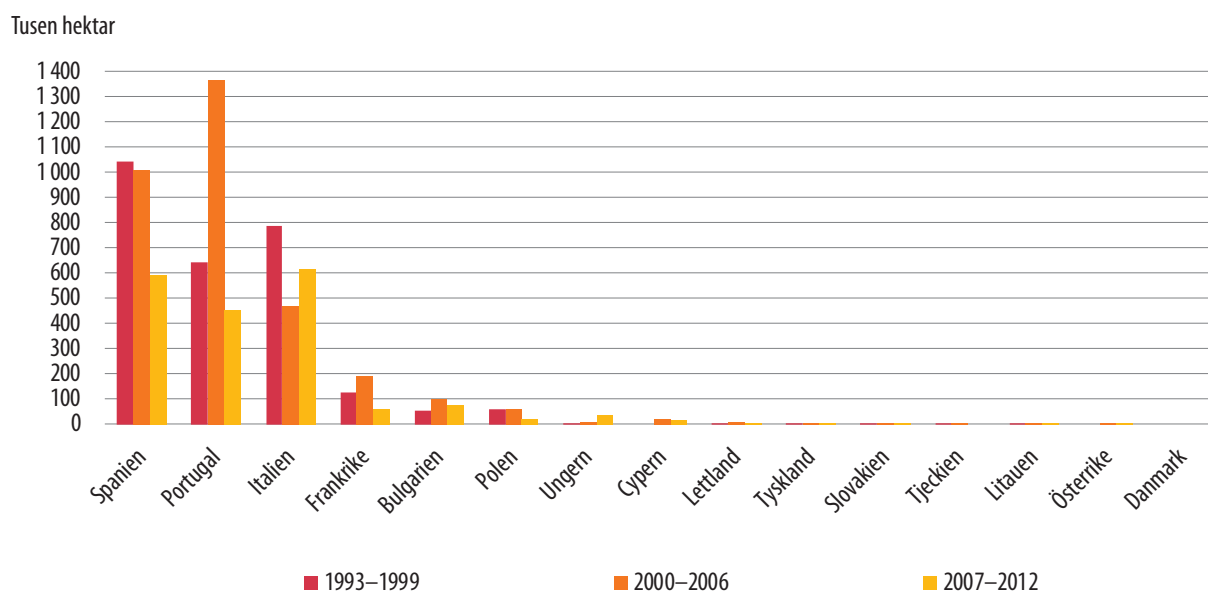
73

Brandskador är koncentrerade till några få medlemsstater i Medelhavsområdet. Statistik på EU-nivå visar på en måttlig minskning av den totala brunna arealen de senaste åren (se punkt 4). Men på medlemsstatsnivå är trenden en annan (se **diagram 3**).

39 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 227, 31.7.2014, s. 18).

Diagram 3

Antal hektar skog som brandhärjats i länder med åtgärd 226-stöd



Källa: Effis.

74

För merparten av EJFLU-stödet inom åtgärd 226 var målet att genomföra förebyggande åtgärder, särskilt för att förebygga bränder (se **Bilaga I**). Trots att 80 % av EU-medlen används till att finansiera förebyggande insatser mäts inte insatsernas ändamålsenlighet. Kommissionen har därför ingen statistik som kan bekräfta att de brandförebyggande åtgärder som medlemsstaterna genomför inom åtgärd 226 är ändamålsenliga och den har inte begärt att få någon geografisk information om de områden där de åtgärder som får stöd har genomförts.

75

Under perioden 2007–2013 syftade EU-stödet inom landsbygdsutvecklingsåtgärd 226 till att restaurera skogsbeståndet i skogar som skadats genom naturkatastrofer eller bränder, samt för att införa förebyggande åtgärder. Huvuddelen av stödet (80 %) gällde förebyggande åtgärder, främst mot bränder. Revisionsrätten undersökte huruvida stödet har förvaltats väl och huruvida kommissionen och medlemsstaterna kan visa att man med hjälp av stödet har uppnått de avsedda målen på ett kostnadseffektivt sätt. Ett urval på 68 åtgärder granskades, av vilka 45 på plats hos stödmottagaren.

76

Revisionsrätten drar slutsatsen att stödet inte förvaltades tillräckligt väl och att kommissionen och medlemsstaterna inte kan visa att de avsedda resultaten har uppnåtts på ett kostnadseffektivt sätt.

77

Särskilt med tanke på att ett liknande stöd finns tillgängligt under den nuvarande programperioden 2014–2020⁴⁰ lämnar revisionsrätten rekommendationerna nedan.

De förebyggande åtgärderna var inte tillräckligt målinriktade

78

Revisionsrätten konstaterade att åtgärd 226 är inriktad på skogar där risken för bränder anses vara medelhög till hög men att det inte finns någon gemensam EU-definition eller några gemensamma EU-kriterier för att identifiera dem. Urvalsförfarandena i medlemsstaterna var bristfälliga i olika avseenden: det kunde saknas tydliga urvalskriterier och ändamålsenlig

bedömning av de föreslagna åtgärderna eller så kunde det förekomma slarv med vissa riskområden. Miljömålen prioriterades inte tillräckligt i urvalskedet och förbisågs ibland under genomförandet (se punkterna 21–42).

Rekommendation 1

Medlemsstaterna bör

- välja ut de förebyggande åtgärderna utifrån tydliga kriterier som anpassas till behoven och efter en grundlig och dokumenterad utvärderingsprocess,
- öka stödets miljöskyddseffekt genom att prioritera åtgärder i de miljömässigt värdefullaste skogarna, såsom Natura 2000-skogsområden.

Kommissionen bör

- under godkännandet av medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram för perioden 2014–2020 kontrollera att behoven av förebyggande åtgärder i de skogsområden där man räknar med offentligt stöd beskrivs och motiveras på ett adekvat sätt,
- fastställa gemensamma grundläggande kriterier för differentiering av skogsområden så att brandrisken kan klassas som låg, medelhög och hög.

40 Artikel 24 i förordning (EG) nr 1305/2013.

Insatser konstaterades som inte var lämpade för att uppnå målen med åtgärden

79

Även om många av de granskade medfinansierade åtgärderna genom sin karaktär (brandgator, gallring, röjning etc.) i regel bidrog till målen för stödet, konstaterade vi fall som inte hade att göra med naturkatastrofer eller bränder utan i stället motiverades av andra ekonomiska eller miljörelaterade mål. När det gäller några typer av insatser som genomfördes kunde vi inte kontrollera att väsentliga stödkrav hade uppfyllts eftersom dokumentation saknades. Revisionsrätten konstaterade också fall där skogsvägar användes för det ekonomiska utnyttjandet av skogarna utan att deras särskilda brandförebyggande nytta kunde påvisas. Den höga vägtäthet som har skapats kan även få negativa miljöeffekter (se punkterna 43–54).

Rekommendation 2

Medlemsstaterna bör

- se till att endast åtgärder som hänger samman med naturkatastrofer eller bränder får stöd,
- införa ett kontrollsystem som kan säkerställa ändamålsenlig kontroll av att stödsvillkoren är uppfyllda och garantera att relevanta dokument och uppgifter bevaras,

- lägga större vikt vid miljöhänsyn i samband med de åtgärder som får stöd, särskilt genom att vidta lämpliga skyddsåtgärder för att förhindra negativa miljöeffekter.

Kommissionen bör

- verifiera att medlemsstaterna har infört ett sådant system,
- förtydliga kraven när det gäller de åtgärder som ska få stöd enligt åtgärd 226 och se till att de i hög grad bidrar till att förebygga bränder och naturkatastrofer, särskilt när de utgör en del av en lönsam ekonomisk verksamhet och därmed också skulle kunna finansieras inom axel 1.

Att de finansierade åtgärderna var kostnadseffektiva garanterades inte på ett tillfredsställande sätt

80

När det gäller kostnaderna för de åtgärder som fick stöd konstaterade revisionsrätten fall där taket för det offentliga stödet ofta ändrades utan motivering, där standardkostnader i en region var betydligt högre än i en annan region för liknande åtgärder och där manuellt arbete prioriterades framför användning av maskiner med högre kostnader som följd. Det förekom också situationer som innebar risk för att alltför mycket offentligt stöd skulle betalas ut när redan slutförda projekt valdes ut, när stödmottagarna kunde finansiera insatser på egen hand och när stödet gick till jordbruksskiften (se punkterna 55–64).

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 3

Medlemsstaterna bör

- se till att de standardkostnader som fastställs för de åtgärder som får stöd är rimliga,
- motivera stödtaket – och eventuella ändringar av det – utifrån de kostnader som stödmottagarna normalt har,
- kräva att stödmottagarna klart och tydligt visar att de behöver stöd enligt åtgärd 226.

Övervakningsverktygen gör det inte möjligt för kommissionen och medlemsstaterna att på ett tillfredsställande sätt bedöma hur effektiv och ändamålsenlig åtgärden är

81

Framför allt var de resultatindikatorer som hade fastställts i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen otillräckliga, och de utvärderingar

som fanns tillgängliga var till begränsad nytta. Det gick inte att dra några slutsatser om de förebyggande åtgärdernas ändamålsenlighet eftersom den inte hade mätts (se punkterna 65–74). De brister som konstaterades kommer sannolikt att bestå under perioden 2014–2020 eftersom de nya övervakningsverktyg som har föreslagits inte förbättrar övervakningsramen för detta specifika stöd.

Rekommendation 4

Medlemsstaterna bör

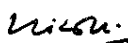
- rapportera om effekterna av de åtgärder som genomförts uttryckt i minskat antal bränder/naturkatastrofer och minskat skadeområde.

Kommissionen bör

- förbättra sin övervakning av åtgärden och se till att medlemsstaterna genomför den i enlighet med de specifika mål som fastställts.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Rasa BUDBERGYTĚ som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 17 december 2014.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

Fördelning av ekonomiska resurser till åtgärd 226

(tusen euro)

Medlemsstater	Planerade offentliga utgifter för perioden 2007–2013 (första landsbygdsutvecklingsprogrammen)		Finansiellt genomförande av de offentliga utgifterna per den 31 december 2012		Antal åtgärder som fått stöd		Finansiellt genomförande av EJFLU (avseende NYA ansökningar för programperioden 2007–2013)		
	EJFLU-bidrag åtgärd 226	Totala offentliga utgifter åtgärd 226	EJFLU-betalningar	Totalt offentligt stöd	Förebyggande	Restaurering	Förebyggande – stöd	Restaurering – stöd	Totalt EJFLU-stöd
Bulgarien	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Tjeckien	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Danmark	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Tyskland	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grekland	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Spanien	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Frankrike	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italien	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Cypern	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lettland	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litauen	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Ungern	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Österrike	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polen	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugal	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovakien	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
TOTALT	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Förteckning över granskade insatser

Medlemsstat	Insatsnummer	Typ av insats	Typ av intervention	Totala offentliga utgifter (euro)	Totalt EJFLU-bidrag (euro)	Besök på plats
ES	1	Förebyggande	Brandgator, brandplan	4 464,30	3 348,23	Ja
ES	2	Förebyggande	Gallring, underhåll av stigar	641 768,30	482 437,85	Ja
ES	3	Restaurering	Röjning, återbeskogning	13 013,61	9 782,18	Ja
ES	4	Restaurering	Röjning, gallring	499 443,40	374 582,55	Ja
ES	5	Restaurering	Gallring, underhåll av stigar	951 688,65	713 766,49	Ja
ES	6	Förebyggande	Förebyggande åtgärder	51 488,59	38 871,67	Nej
ES	7	Förebyggande och restaurering	Gallring, röjning, underhåll av skogs-gator, förtätning	2 262 163,20	1 741 226,39	Nej
ES	8	Förebyggande och restaurering	Gallring, röjning, återbeskogning, anläggning och underhåll av stigar	1 038 834,14	784 763,11	Nej
ES	9	Förebyggande	Gallring, röjning	1 750 955,95	1 313 216,96	Nej
ES	10	Restaurering	Gallring, röjning	60 236,19	45 177,14	Nej
ES	11	Restaurering	Röjning	209 115,15	165 631,35	Nej
ES	12	Förebyggande	Anläggning och underhåll av brandgator	278,78	225,00	Nej
ES	13	Förebyggande	Brandgator, brandplan	34 323,01	33 750,00	Nej
ES	14	Restaurering	Underhåll av skogsvägar och skogsstigar	297 550,92	276 095,98	Nej
ES	15	Förebyggande och restaurering	Gallring, röjning och återbeskogning	1 712 450,99	1 314 688,73	Nej
FR	1	Riskförebyggande	Röjning, restaurering	5 368,00	9 760,00	Nej
FR	2	Riskförebyggande	Tillgång	44 791,12	81 438,40	Nej
FR	3	Riskförebyggande	Infrastruktur	140 768,62	255 942,96	Ja
FR	4	Återställande av skador	Röjning, restaurering	113 979,04	207 234,62	Ja
FR	5	Återställande av skador	Röjning, restaurering	178 750,88	325 001,60	Ja
FR	6	Återställande av skador	Restaurering	4 121,85	7 494,28	Ja
FR	7	Återställande av skador	Röjning, restaurering	11 035,20	20 064,00	Ja
FR	8	Återställande av skador	Röjning, restaurering	14 331,68	26 057,60	Ja
FR	9	Återställande av skador	Röjning	63 490,90	115 438,00	Nej
FR	10	Återställande av skador	Röjning, restaurering	34 342,00	62 440,00	Nej
FR	11	Återställande av skador	Röjning, restaurering	18 182,15	33 058,46	Nej

Medlemsstat	Insatsnummer	Typ av insats	Typ av intervention	Totala offentliga utgifter (euro)	Totalt EJFLU-bidrag (euro)	Besök på plats
IT	1	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	1 192 999,59	685 974,76	Ja
IT	2	Förebyggande	Brandgator, stigar	1 034 691,15	594 947,41	Ja
IT	3	Förebyggande	Brandgator, stigar	1 042 459,99	599 414,50	Ja
IT	4	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	816 808,12	469 664,67	Ja
IT	5	Förebyggande	Brandgator, stigar	407 399,34	234 254,62	Ja
IT	6	Förebyggande	Brandgator, stigar	394 524,99	226 851,87	Ja
IT	7	Förebyggande	Brandgator, stigar	405 571,49	233 203,61	Ja
IT	8	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	1 244 483,70	715 578,13	Ja
IT	9	Förebyggande	Brandgator, stigar	625 927,12	359 908,09	Ja
IT	10	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	616 179,62	354 303,28	Ja
IT	11	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	1 378 702,24	792 753,79	Ja
IT	12	Förebyggande	Brandgator, stigar	706 745,31	406 378,55	Ja
IT	13	Förebyggande	Brandgator, stigar	1 002 850,95	576 639,30	Ja
IT	14	Förebyggande	Brandgator, stigar	900 440,30	517 753,17	Ja
IT	15	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	998 533,36	574 156,68	Ja
IT	16	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	499 266,68	287 078,34	Ja
IT	17	Förebyggande	Brandgator, stigar	608 695,65	350 000,00	Ja
IT	18	Förebyggande	Brandgator, stigar, röjning	583 960,24	335 777,14	Ja
AT	1	Restaurering	Röjning av skog efter naturkatastrof	33 800,00	16 413,00	Ja
AT	2	Förebyggande	Gallring	5 840,00	3 041,00	Ja
AT	3	Restaurering	Plantering	9 001,00	4 371,00	Ja
AT	4	Natura 2000	Miljömässigt värdefulla träd	5 080,00	2 646,00	Ja
AT	5	Förebyggande	Horisontell trädgårdning, kabeldragning	29 029,00	15 118,00	Ja
AT	6	Restaurering	Kabeldragning	17 058,00	8 283,00	Ja
AT	7	Restaurering	Kabeldragning	18 500,00	9 008,00	Ja
AT	8	Restaurering	Kabeldragning	115 883,00	56 273,00	Ja
AT	9	Förebyggande	Kabeldragning, förberedelser, plantering, gallring	123 698,00	61 994,00	Ja
AT	10	Förebyggande	Kabeldragning, förberedelser, plantering, gallring	98 538,00	48 250,00	Ja
AT	11	Förebyggande	Barkborrebekämpning	684 810,00	333 434,00	Nej
AT	12	Förebyggande	Skogsväg	142 415,00	69 342,00	Nej
AT	13	Förebyggande	Återställande av skyddsskog, förebyggande av laviner, kabeldragning, plantering etc.	128 062,00	62 250,00	Nej

Bilaga II

Medlemsstat	Insatsnummer	Typ av insats	Typ av intervention	Totala offentliga utgifter (euro)	Totalt EJFLU-bidrag (euro)	Besök på plats
SK	1	Förebyggande	Infrastruktur, skogsväg, vattenreservoar, övervakning	503 619,00	402 895,00	Ja
SK	2	Förebyggande	Infrastruktur, skogsväg	404 885,00	222 687,00	Ja
SK	3	Förebyggande	Infrastruktur, skogsväg, vattenreservoar	903 141,00	722 513,00	Ja
SK	4	Restaurering	Flygkalkning och gödning	633 904,00	507 123,00	Ja
SK	5	Restaurering	Återbeskogning	204 132,00	163 305,00	Ja
SK	6	Förebyggande	Infrastruktur, skogsväg	778 136,00	622 509,00	Ja
SK	7	Förebyggande	Infrastruktur, skogsväg	79 689,00	63 751,00	Nej
SK	8	Förebyggande	Röjning och underhåll av remsa för brandbekämpning	371 433,00	297 146,00	Nej
SK	9	Förebyggande	Infrastruktur, skogsväg, andra avhjälpande åtgärder	504 977,00	403 982,00	Nej
SK	10	Restaurering	Återbeskogning, skogsväg	1 495 292,00	1 196 234,00	Nej
SK	11	Restaurering	Återbeskogning	153 271,00	122 617,00	Nej

Sammanfattning

IV

Kommissionen anser att katastrofförebyggande åtgärder för skogarna generellt bidrog till landsbygdsutvecklingsprogrammets mål. Konkreta resultat har nåtts och färre skogsbränder uppstod. Dessutom har lärdomar dragits och den kunskapen används nu för perioden 2014–2020, särskilt för att se över åtgärdens omfattning och förbättra vägledningen.

V

I enlighet med förordningen om landsbygdsutveckling¹ ska åtgärder mot skogsbrand omfatta skogsområden där risken för skogsbränder enligt medlemsstaternas skogsskyddsplan anses vara medelhög till hög. Dessa skogsskyddsplaner och medlemsstaternas nationella eller regionala skogsprogram eller likvärdiga instrument utgjorde ett tillräckligt underlag för målinriktning och prioritering under urvalsskedet.

Kommissionen analyserade situationen för skogssektorn, inbegripet katastrofförebyggande åtgärder och övervakningsåtgärder för skogar, i sitt arbetsdokument från 2005, som åtföljde meddelandet om genomförandet av EU:s skogsstrategi². Enligt förordningen om landsbygdsutveckling ska skogsbruksåtgärder bidra till genomförandet av gemenskapens skogsstrategi. Den ovannämnda skogsstrategin täcker ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av ett hållbart skogsbruk.

1 Rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

2 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Bilaga till meddelandet om genomförandet av EU:s skogsbruksstrategi {KOM(2005) 84 slutlig} /* SEK/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf.

När det gäller den nya programperioden analyserade kommissionen situationen för skogssektorn i sitt arbetsdokument från 2013, som åtföljde kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn*³.

VI

Som ett led i ett hållbart skogsbruk kan skogsvägar (eller andra investeringar) som främst anläggs i förebyggande syfte mot bränder även användas för att förebygga andra risker samt för restaurering och återställningsarbete, rekreation eller ekonomiska ändamål. Anläggandet av ett lämpligt skogsvägsnät bidrar inte bara till bättre brandskydd för skogarna, utan även till hållbar ekonomisk värdering av skogsresurserna i många regioner. Dessa åtgärder måste ofta vidtas för att undvika fullständig förlust av skogsområdets socioekonomiska intresse. Detta kan nämligen leda till att skogarna överges helt, vilket i sin tur ökar brandrisken.

När det gäller den nya programperioden har vägledningsdokument utarbetats för att se till att medlemsstaterna/regionerna använder åtgärden på korrekt sätt. Om medlemsstaterna/regionerna vill göra sina vägsystem tätare måste de dessutom ange sina behov och orsakerna till detta mer detaljerat än tidigare.

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

VII

Kommissionen antar de nationella eller regionala landsbygdsutvecklingsprogrammen inom ramen för den delade förvaltningen. Det är dock medlemsstaterna och deras förvaltningsmyndigheter som har ansvaret för att genomföra programmen och se till att stödet är kostnadseffektivt och ändamålsenligt.

När det gäller valet att utföra manuellt arbete i stället för maskinarbete beror sådana val ibland på terrängens beskaffenhet (orografi, miljöaspekter osv.), och bör ses i ett bredare landsbygdsutvecklingssammanhang.

VIII

Kostnaderna för övervakning och utvärdering måste vägas noggrant mot de möjliga fördelarna. Det är särskilt svårt och därför dyrt att fastställa orsakskedjan när det gäller mätning av förebyggande åtgärder. Skogsinsatsers ändamålsenlighet kan dessutom mätas först efter flera år eller till och med årtionden.

Dessutom har förbättringar införts för perioden 2014–2020. En ny indikator för stödområde för förebyggande åtgärder kommer exempelvis att samlas in inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen. För att få användbara utvärderingsresultat planerar kommissionen dessutom en årlig genomföranderapport 2019. Inom ramen för denna rapport kommer en utvärdering av landsbygdsutvecklingsprogrammet att göras, vilken kommer att visa de första resultaten av programmets effektivitet.

IX Första stycket b)

Kommissionen anser att Natura 2000-skogsområden utgör höga miljövärden och ger flera olika viktiga ekosystemtjänster. Dessutom är ett antal Natura 2000-bestämmelser tillämpliga på alla skogar i EU, både inom och utanför Natura 2000-områden. I detta avseende är även skogar utanför Natura 2000 mycket relevanta.

IX Första stycket c)

Kommissionen påpekar att den nya förordningen om landsbygdsutveckling innehåller en reviderad åtgärd för skydd och restaurering av skogar. Via den nya åtgärden är det möjligt att stödja förebyggande åtgärder och åtgärder för restaurering av skador på skogar till följd av skogsbränder, naturkatastrofer och andra katastrofer. Det är också möjligt att stödja förebyggande åtgärder mot skadegörare och sjukdomar, på villkor att katastrofrisken i fråga stöds av vetenskapliga belägg och bekräftas av offentliga vetenskapsorganisationer.

IX Första stycket e)

Det finns redan ett antal miljögarantier för de åtgärder som fått stöd. För Natura 2000 garanterar t.ex. skyddssystemet enligt artikel 6.2 och 6.3 i habitatdirektivet⁴ att allvarigare försämring av dessa områden undviks. Inom andra områden bidrar miljökonsekvensbedömningar till att förebygga kontraproduktiva miljöeffekter. För alla åtgärder som ska medfinansieras med EU-medel kan kommissionen dessutom kräva ett intyg på god miljöpraxis eller hållbart skogsbruk från de behöriga nationella myndigheterna som ett förhandskrav för medfinansiering från EU:s sida.

Under den nya programperioden står stödmottagarnas miljöresultat i förgrunden för genomförandet av de olika åtgärderna.

IX Första stycket f)

Kommissionen anser att när standardkostnader tillämpas i programmen ska medlemsstaterna/regionerna se till att de relevanta beräkningarna är lämpliga och korrekta, att de görs på ett rättvist och rimligt sätt och är möjliga att kontrollera. Ett oberoende organ bör utses för att göra beräkningarna av samtliga standardkostnader eller för att bekräfta att beräkningarna är korrekta.

4 Rådets direktiv 92/43/EEG.

IX Första stycket g)

En vägledning om kontroller och påföljder på landsbygdsutvecklingsområdet håller på att utarbetas och diskuteras med medlemsstaterna. Bilaga I till vägledningen innehåller en checklista för medlemsstaterna som de ska använda för att bedöma om kostnaderna är rimliga.

IX Andra stycket a)

Kommissionen genomför för närvarande denna rekommendation.

Behovet av en lämplig beskrivning av de förebyggande åtgärderna anges i avsnittet om behovsanalyser i strategin för landsbygdsutvecklingsprogrammet för 2014–2020, och i vissa fall även i partnerskapsavtalen.

Kommissionen granskar de inlämnade landsbygdsutvecklingsprogrammen och kontrollerar interventionslogiken samt behoven av förebyggande åtgärder under programgodkännandeperioden, och kräver att de förebyggande åtgärderna ska grundas på skyddsplanen för det berörda området.

IX Andra stycket b)

Kommissionen samtycker till rekommendationen.

Kommissionen kommer tillsammans med de nationella myndigheterna undersöka möjligheten att fastställa en lämplig åtgärdsnivå inom området gemensamma grundläggande kriterier för en differentiering av skogsområden så att brandrisken kan klassas som låg, medelhög och hög.

IX Andra stycket c)

Kommissionen genomför för närvarande denna rekommendation.

Kommissionen genomför granskningar av överensstämmelsen i medlemsstaterna för att kontrollera att de betalda utgifterna är förenliga med reglerna. Om brister påvisas under granskningen tillämpas finansiella korrigeringar.

De åtgärder och utbetalande organ som ska granskas avgörs i en riskanalys. Åtgärdens ekonomiska betydelse är en tungt vägande faktor i kvantifieringen av riskexponeringen. Detta innebär att det är sannolikare att ett granskningsområde med höga utgifter hamnar högt upp på listan och därmed granskas. Åtgärd 226 har granskats 2014 och kommer att granskas igen under 2015.

IX Andra stycket d)

Kommissionen genomför för närvarande denna rekommendation genom regelverket för landsbygdsutvecklingsprogrammen samt kompletterande vägledning.

Den nya åtgärden täcker fler typer av risker och skador. För perioden 2014–2020 har en vägledning tagits fram för åtgärden, som innehåller detaljerade krav och klagöranden. Vägledningen fungerar således som ett hjälpmedel för medlemsstaterna så att de kan utforma åtgärden på lämpligt sätt.

Medlemsstaterna/regionerna uppmärksammades på att det finns andra åtgärder som särskilt inriktas på att öka skogars ekonomiska värde i den händelse de är osäkra på ändamålet med de berörda åtgärderna.

IX Andra stycket e)

Kommissionen samtycker till rekommendationen.

Vissa justeringar har redan gjorts. Indikatorn för stöd-område för förebyggande åtgärder kommer t.ex. att samlas in inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2014–2020.

För att få värdefulla utvärderingsresultat tidigare kommer en årlig förbättrad genomföranderapport att införas 2019. Den förbättrade genomföranderapporten innehåller en granskning av programresultaten och när så är möjligt en konsekvensbedömning.

Inledning

01

Eftersom skogen är mångsidig och fyller ekonomiska, sociala och miljömässiga syften genom att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster anser kommissionen att det inte är möjligt att helt skilja mellan dessa olika funktioner. Skogsbruksåtgärder som främst har ekonomiska mål kan därför också bidra till att uppfylla sociala eller miljömässiga mål. Insatser som främst är skyddande kan även ge sociala, ekonomiska och andra miljöfördelar. Skogsbruksprocessernas särskilda karaktär bör således beaktas vid utformning, förvaltning och kontroll av skogsbruksåtgärder.

04

Minskningen av brunnen areal kan bero på att det system för förebyggande av skogsbränder som ingår i åtgärden har genomförts väl.

Statistiken kan visa att den brunna arealen ligger på en mer eller mindre stabil nivå nu, men det innebär inte att det inte finns ökad risk för skogsbränder och andra katastrofer.

05

Skogsbränder har en allvarlig socioekonomisk inverkan, som påverkar människor som är beroende av skogen för sin försörjning. De stör också virkesmarknaderna och orsakar olyckor.

lakttagelser

21 Första punktsatsen

Kommissionen anser att det pågående arbetet i kommissionens expertgrupp för skogsbränder och ständiga kommittén för skogsbruk, som fungerar som en plattform för rådgivning för medlemsstaterna, ger kommissionen lämplig information om skogsbränder och andra katastrofer, inklusive skadegörare och sjukdomar. De inlämnade landsbygdsutvecklingsprogrammen innehåller ett kapitel med en beskrivning av skogarna och miljösituationen. Dessa upplysningar ligger till grund för bedömningen av programförslagen.

Till följd av det nyligen offentliggjorda meddelandet om EU:s skogsstrategi inrättades en modul om störningar av skogar inom ramen för skogsinformationssystemet för Europa. Denna modul kommer att förbättra övervakningen av skogsrelaterade naturkatastrofer.

21 Andra punktsatsen

Landsbygdsutvecklingsprogrammen omfattar en behovsutvärdering (swot-analys) som hjälper medlemsstaterna och regionerna att göra strategiska val när det gäller de prioriteringar, mål och åtgärder som ska tas med i programmet. Behovsutvärderingen bör även ligga till grund för övervakningen och utvärderingen av programmen.

Gemensamt svar på punkterna 22–24

Det finns stora biogeografiska och klimatrelaterade skillnader i medlemsstaterna, från Nordpolen till Indiska oceanen (ön Réunion, Frankrike). Klassificeringen av skogsbränder bör därför återspegla särdragen hos varje region där det föreligger brandrisk.

I enlighet med förordning (EEG) nr 2158/92 ska denna klassificering föreslås av medlemsstaterna och godkännas av kommissionen.

Inom nuvarande Ejflu behöver medlemsstaterna inte lämna in förslag på vilka områden som ska omfattas av de olika brandriskklasserna. Det är medlemsstaterna som är behöriga att klassificera sådana områden. Samtliga nya medlemsstater deltar i expertgruppen om skogsbränder och samarbetar i verksamheterna inom ramen för det europeiska informationssystemet för skogsbränder (Effis). Information om skogsbränder finns följaktligen tillgänglig. Dessa bestämmelser är ett uttryck för kommissionens och medlemsstaternas gemensamma avsikt att se till att åtgärderna mot skogsbränder är så målinriktade och enhetliga som möjligt, samtidigt som hänsyn tas till de stora skillnaderna mellan medlemsstaternas biogeografiska förhållanden.

Ett av målen för inrättandet av det europeiska informationssystemet för skogsbränder är att ha tillgång till harmoniserad information om skogsbränder i Europa. Denna information är central för det ömsesidiga samarbetet om förebyggande och bekämpning av skogsbränder.

25

Kommissionens avdelningar är medvetna om den allmänna skogsbrandsrisken i en medlemsstat eller region när de granskar landsbygdsutvecklingsprogrammen.

Kommissionen har föreslagit en metod för bedömning av skogsbrandsrisker inom ramen för verksamheterna i Effis. Mer behöver dock göras i samarbete med medlemsstaterna för att ta fram en harmoniserad karta över skogsbrandsrisker i Europa.

26

Kommissionen har uppmanat de slovakiska myndigheterna att göra en grundlig översyn av metoden för klassificering av skogsområden med brandrisk i den skrivelse som skickades under förhandlingarna om landsbygdsutvecklingsprogrammet 2014–2020. Kommissionen kommer tillsammans med de slovakiska myndigheterna att noggrant utvärdera behoven för perioden 2014–2020, med beaktande av de långsiktiga uppgifterna om förekomsten av bränder och om finansieringen är proportionell till de förebyggande åtgärderna.

27

Kommissionen anser att den har allsidig information om den historiska och den förutsedda utvecklingen när det gäller förekomsten av naturkatastrofer och andra katastrofer samt eventuell utveckling av skadegörare och sjukdomar inom ramen för skogsinformationssystemet för Europa och genom undersökningar (t.ex. om skogens anpassning till klimatförändringen⁵ och andra undersökningar om katastrofer⁶). Denna information är ännu inte harmoniserad i medlemsstaterna. Kommissionen hör samman också medlemsstaternas krav på att de europeiska solidaritetsfonderna ska aktiveras efter större katastrofer och deras krav på ändringar av landsbygdsutvecklingsprogrammen. Medlemsstaterna informerar dessutom ständiga kommittén för skogsbruk regelbundet om allvarigare extrema händelser.

28

Kommissionen arbetar för närvarande med att inrätta skogsinformationssystemet för Europa. En prototyp av systemet kommer att finnas tillgänglig och läggas fram för ständiga kommittén för skogsbruk i december 2014.

29

Kommissionen anser att den har tillräcklig kunskap om de typer av naturkatastrofer som påverkar skogar och även om behoven av katastrofförebyggande för att kunna göra korrekta analyser av landsbygdsutvecklingsprogrammen. Kunskapen inhämtas genom direkta kontakter med medlemsstaterna och regionerna, regelbundna möten med ledande personer inom EU:s skogsmyndigheter och det pågående arbetet i ständiga kommittén för skogsbruk och skogsinformationssystemet för Europa.

30

Med tanke på att det inte finns någon gemensam definition av "värdefullaste skogsområden" skulle kommissionen se positivt på inrättandet av en "prioriterad åtgärdsram" för EU:s medfinansiering, liknande de ramar som redan finns i medlemsstaterna för finansieringen av Natura 2000 via de olika EU-fonderna. Medlemsstaternas prioriteringar inom denna ram skulle därefter avspeglas i urvalet.

⁵ *Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation* http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm.

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

Gemensamt svar på punkterna 31–33

Ett av de kriterier som fastställts av förvaltningsmyndigheten för urvalet av verksamheter är att de ska överensstämma med den regionala skogsbruksplanen och med andra planeringsinstrument för skogar. Detta garanterar en viss kvalitet på de utvalda verksamheterna. Insatser i områden med högre risk för skogsbränder prioriteras.

När det gäller de program för förebyggande av skogsbränder som fått stöd från EU-fonder sedan 1992, har medlemsstaterna dessutom omfattande erfarenhet av prioriteringen av projekt.

På regional nivå/medlemsstatsnivå innehåller skogsskyddsplanerna information om hur skogsbränder och andra katastrofer ska hanteras. Information finns även tillgänglig på administrativ provinsnivå (Nuts 3-nivån) om plats, storlek och orsaker till skogsbränder. Under den nya programperioden krävde kommissionen att behoven av förebyggande och skydd skulle förstärkas genom skogsskyddsplanen i landsbygdsutvecklingsprogrammen.

34

Österrike införde ett urvalssystem för projekten som godkändes av övervakningskommittén den 19 juni 2014. Systemet består av tre steg och bygger på de villkor för stödberättigande som anges i åtgärderna, kompletterande nationella rättsliga regler och, om relevant, på mer detaljerade kriterier. Detta nya system bör säkerställa hög kvalitet på de verksamheter som valts ut för programperioden 2014–2020.

35

Medlemsstaterna har fastställt prioriterade handlingsramar för finansieringen av sina Natura 2000-nätverk sedan 2012. Under den nya finansieringsperioden kommer dessa prioriterade handlingsramar att vara ett mycket användbart verktyg för att prioritera åtgärder i Natura 2000-områden. Kommissionen kommer att se till att de åtgärder som föreslås för Natura 2000-områden enligt respektive medlemsstats prioriterade handlingsramar, men även åtgärder i andra miljömässigt värdefulla områden som nationalparker, prioriteras på lämpligt sätt.

Kommissionen anser att skogar är mångsidiga och deras miljövärden måste övervägas i rätt sammanhang. De urvalskriterier som tagits fram inom ramen för programmen bör därför även omfatta andra aspekter av hållbart skogsbruk.

Flera Natura 2000-bestämmelser gäller dessutom alla skogar i EU, både inom och utanför Natura 2000-områden.

Ruta 1

De slovakiska myndigheterna har föreslagit att miljö-kriterier ska ingå i urvalskriterierna för de underordnade åtgärderna 8.3 och 8.4 (förebyggande och restaurering av skador på skogar) under landsbygdsutvecklingsprogrammet 2014–2020.

När det gäller de specifika insatserna i Frankrike bör urvalet göras enligt lokala förhållanden. I fråga om torr sandmark med mycket begränsat organiskt innehåll i det översta lagret kan användningen av bulldozers anses lämplig, och är en snabb lösning för att restaurera det skadade området. Beroende på de särskilda biogeografiska förhållandena i vissa områden bör effektiva och snabba insatser för att förebygga spridning av skadegörare och sjukdomar (vilka kan ha negativa effekter på oskadade och skyddade skogar) och för att minska risken för skogsbränder och undvika ökenspridning vara en hög prioritering.

37

Skogsvägar som anlagts i brandförebyggande syfte kan även användas för andra ändamål. De fyller en viktig funktion i restaureringen och förebyggandet av negativa effekter av katastrofer. Att anlägga två typer av vägar, en typ för förebyggande av skogsbränder och en typ för andra ändamål, skulle dessutom vara en ineffektiv och dyr investering.

I Slovakien användes vägar som anlagts för att förebygga skogsbränder inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammen på ett effektivt sätt för snabba restaureringsinsatser efter de senaste stormarna och vindarna. Det förbättrade tillträdet bidrog till att minimera risken för ytterligare katastrofer (bränder eller utbrott av skadegörare) och tack vare att man hade tillträde till skogarna minimerades störningarna av jorden, vilket räddade markens organiska material och gynnade växtlivet och jordens djurliv.

Det finns inga effektiva mekanismer för att skydda skogar från katastrofer orsakade av vindar eller snöfall. Åtgärderna inriktas därför främst på förebyggande av skogsbränder. De förebyggande åtgärderna är aldrig kopplade till uppkomna abiotiska skador, utan inriktas på att förebygga sådana skador. Andelen offentligt stöd i förebyggande åtgärder mot skogsbränder kan därför inte kopplas direkt till skador orsakade av skogsbränder.

Se även svaret på punkt 50.

38

Riskbedömningen av skogar finansieras av EU och med nationella medel. Österrike anslår vissa belopp (kvoter) av EU-medel till de olika regionerna. Återstoden finansieras med nationella medel.

Gemensamt svar på punkterna 39–41

Budgeten för åtgärd 226 är tillgänglig för alla typer av skogar, både privata och offentliga. Trots att offentligt ägda skogsområden fick större finansiellt stöd under genomförandet av programmet har detta neutraliserats om man ser på antalet hektar som fått stöd. Enligt 2013 års årliga framstegsrapport för Andalusien var 78 % av skogsområdena privatägda.

Kommissionen anser att det är medlemsstaternas och förvaltningsmyndigheternas ansvar att välja ut de bästa projekten med hänsyn till de socioekonomiska och geografiska förhållandena, och motivera lämpligheten av beräkningen av de beräknade kostnaderna.

Stödet till arbetskraftsintensiva verksamheter kan kopplas till terrängens beskaffenhet (orografi, miljöaspekter osv.), och bör ses i ett bredare landsbygdsutvecklingssammanhang.

42

Kommissionen anser att avbränning som en metod för röjning av områden är en mycket riskabel åtgärd. Avbränning omfattas av mycket restriktiva administrativa villkor och är inte socialt accepterat.

44

Kommissionen anser att på grund av den ökade förekomsten och styrkan hos värmeböljor och långvarig torka ("primära orsaker"), som under vissa omständigheter också kan förklaras som naturkatastrofer, infördes åtgärder mot "sekundära skador" (skadegörare och sjukdomar) i vissa program för att förebygga spridning i större skala av skador som orsakar allvarliga miljömässiga och socioekonomiska konsekvenser. De insatser som fick stöd via landsbygdsutvecklingsåtgärder kan därför anses ha bidragit till målet för åtgärden och de respektive programmen på ett effektivt sätt.

45

Kommissionen insåg att Österrike under programperiodens gång fick problem med genomförandet av åtgärderna 224 och 225. Trots ständig uppmuntran lyckades Österrike inte genomföra åtgärderna med lyckat resultat. Därför godkände Österrike projekt för att upprätthålla och förbättra skogsområdenas miljöfunktioner även inom åtgärd 226.

46

På grundval av tillgänglig kunskap om skog anser kommissionen att klimatsamverkan, diversifiering av skog och införandet av olika trädarter kan bidra till att förbättra skogens motståndskraft mot många katastrofer samt skogsbränder. Sådana åtgärder kan dessutom bidra till att förbättra skogarnas klimatanpassning. Sådana diversifieringsåtgärder bör vidtas innan en katastrof inträffar, baserat på sakkunnigutlåtanden, skogsskyddsplaner och långsiktiga skogs- eller klimatanpassningsstrategier.

47

Till följd av att FN:s forskningspanel i klimatfrågor i sin rapport⁷ förutser ökad förekomst av extrema väderhändelser anser kommissionen att denna åtgärd är lämplig för att man ska kunna reagera snabbt på framtida katastrofer.

När det gäller bokskog kan inte bara insekter utan även ett antal svampsjukdomar skada virket, vilket orsakar stora värdeförluster och ökar risken för att skadegörare och sjukdomar sprids till oskadade skogar, vilket i sin tur kan leda till skador på tidigare sunda ekosystem.

Kommissionen kommer att undersöka det särskilda fall som revisionsrätten tar upp.

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

Ruta 3

Situationen har åtgärdats. I Aquitaine används nu satellitbilder för att spåra skadade områden. Alla skadade områden kontrolleras av en expert som bekräftar skadans omfattning innan ersättning begärs. Därefter behandlar den statliga myndigheten ansökningarna och utför kontroller på plats med hjälp av provtagning innan ersättningen betalas ut.

De slovakiska myndigheterna tillstod att de begått ett administrativt fel och informerade kommissionen om att de berörda interna förfarandena redan hade uppdaterats.

50

Skogsvägar kan tjäna flera syften. De kan underlätta tillträdet vid skogsbränder, ge tillträde för förebyggande åtgärder mot bränder och kan även användas för att utvinna virke och andra skogsprodukter.

Kommissionen anser att skogsvägar som anlagts i brandförebyggande syfte även kan tjäna andra ändamål, under förutsättning att deras ursprungliga funktion inte hindras av alternativ användning.

Se även svaret på punkt 51.

51

Användningen av skogsvägar för ekonomiska ändamål förhindrar inte att de kan användas i brandförebyggande syfte. Gallring och avlägsnande av biomassa är en viktig del av åtgärder för att förebygga skogsbränder. Skogsvägarna används även för virkes transporter som ett led i de nödvändiga förebyggande verksamheterna. Sammantaget ökar den mångsidiga användningen av dessa vägar investeringens kostnadseffektivitet.

52

Användningen av skogsvägar för ekonomiska ändamål behöver inte förhindra att de kan användas i katastrof-förebyggande syfte.

53

De lokala skogarna och de biogeografiska, geologiska och ekologiska förhållandena varierar mycket stort inom EU. På grund av detta anser kommissionen att inrättandet av gemensamma EU-kriterier för minimi-krav skulle kunna vara problematiskt. Sådana minimi-krav bör fastställas på lämpligaste nivå.

Anläggandet av ett lämpligt skogsvägsnät bidrar dessutom inte bara till bättre brandskydd för skogarna, utan även till hållbar ekonomisk värdering av skogsre-surserna i många regioner. Detta är ofta nödvändigt för att undvika fullständig förlust av skogsområdets socioekonomiska intresse. Detta kan nämligen leda till att skogarna överges helt, vilket i sin tur ökar brandrisken.

54

Kommissionen är av åsikten att skogsvägars täthet kan vara högre eller lägre beroende på de lokala biogeografiska och geologiska förhållandena. Dessutom kan skogsvägar användas för flera områden och av flera företag, och vissa avsnitt av skogsvägarna kan täcka områden där vägtätheten redan är tillräckligt hög. Inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammen 2014–2020 uppmanade kommissionen de slovakiska myndigheterna att införa vägtäthet i området som ett av urvalskriterierna.

Ruta 5

Rörliga stödbelopp uteslöts inte under den föregående programperioden. De är dock inte tillåtna under den nya programperioden.

Ruta 5, Exempel 2

Se svaret på punkt 57.

57

Stödet till arbetskraftsintensiva verksamheter kan kopplas till terrängens beskaffenhet (orografi, miljö-aspekter osv.), och bör ses i ett bredare landsbygdsut-vecklings-sammanhang. Manuellt arbete kan medföra miljövänligare metoder och ge stora socioekonomiska fördelar, vilket också är ett av landsbygdsutvecklings-politikens mål.

Ruta 6

Kostnadsnivån kan variera på grund av ett antal eko-geografiska och geologiska förhållanden samt andra faktorer. Det kan av olika orsaker även vara omöjligt att använda maskiner helt och hållet, eller så måste dyrare maskiner användas, t.ex. på grund av markens lutning, svårt tillträde, miljöbestämmelser osv.

58

Kommissionen har uppmanat de slovakiska myndig-heterna att inbegripa kontroller av att kostnaderna är rimliga inom landsbygdsutvecklingsprogrammen för perioden 2014–2020.

60

Inom vissa områden finns det endast ett begränsat antal tjänsteleverantörer för vissa uppgifter.

61

Kommissionen anser att det är förvaltningsmyndighe-terna som är de ansvariga organen för att säkerställa att stödet är effektivt på projektnivå.

Dödvikt i sig bör förebyggas genom att man ser till att investeringen görs först efter det att stödansökan läm-nats in eller stödet beviljats. Annars kan bedömningen av dödvikt bli subjektiv och leda till ojämlig behand-ling av de sökande.

62

När det gäller investeringsprojekt för perioden 2014–2020 ska i enlighet med artikel 60.2 i förordning (EU) nr 1305/2013 endast utgifter som uppstått efter det att stödmottagaren lämnat in sin ansökan vara stödberättigande. Medlemsstaterna kan till och med fastställa en senare tidpunkt, t.ex. beslutet om beviljande.

63

Kommissionen anser att stödmottagarens svar bör granskas närmare. De frågor som bör klargöras är under vilka förhållanden en sådan investering skulle ha gjorts, hur effektiv den skulle ha varit och om det ursprungliga målet kunde ha uppnåtts överhuvudtaget utan stöd enligt åtgärden.

64

Med vissa begränsningar får "stödberättigande hektar", för att stödrättigheter ska aktiveras, innehålla en del träd, snår eller buskar.

Begränsningen av överdriven utveckling av sådana träd, snår eller buskar kan bidra till att minska risken för skogsbränder i skiftet i de omgivande skogsområdena.

Gemensamt svar på punkterna 65–67

De naturliga processerna i skogar är komplexa och effekterna av vissa insatser kan mätas först efter flera år eller årtionden. Kommissionen anser därför att katastrofförebyggande åtgärder för skogar bör ses i ett bredare landsbygdsutvecklings-sammanhang och i ett långsiktigt perspektiv. Medlemsstaternas skogsinventeringar, som kan upprepas efter 10–20 år, samt andra skogsövervakningsprogram kan ge information om förändringarna. Skogsbruksåtgärder utformas och genomförs på grundval av den kunskap och erfarenhet som vunnits under den långa traditionen, som sträcker sig över 100–150 år, av förvaltningsmodeller som används av medlemsstaternas skogsbruksinstitut och universitet.

68

Av proportionalitetsskäl innehöll den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen 2007–2013 en uppsättning gemensamma outputindikatorer som garanterar sammanställning och jämförelse inom landsbygdsutvecklingsprogrammen och är utformade för att vara relevanta för de flesta fall. Medlemsstaterna kan i förekommande fall använda kompletterande indikatorer för att åskådliggöra speciella förhållanden.

Indikatorn stödområde för förebyggande åtgärder kommer att samlas in inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2014–2020. Detta bidrar till att fylla den lucka som identifierats i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2007–2013.

69

Lakttagelserna visar att det på grund av komplexiteten hos och de inbördes förhållandena mellan olika åtgärder i många fall inte är meningsfullt att dela upp resultatindikatorerna på en alltför detaljerad nivå. Därför har kommissionen i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för programperioden 2014–2020 valt att bedöma resultaten på fokusområdesnivå.

70

Denna indikator är ett av inslagen i utvärderingssystemet. Det nya utvärderingssystemet bör ses i generellt perspektiv.

71

Kommissionen har bekräftat att utvärderingen efter halva tiden har begränsat mervärde för landsbygdsutvecklingsprogrammen. Kravet på halvtidsutvärderingar har därför avskaffats för programperioden 2014–2020.

72

Se svaren på punkterna 69 och 71.

73

Även om den genomsnittliga brunna arealen i EU inte ökar koncentreras brandskadorna per år ofta till ett fåtal länder. Dessa länder varierar från år till år (t.ex. Portugal och Spanien 2003, Portugal 2005, Italien och Grekland 2007, Spanien 2012, osv.) Extrem brandfara på grund av lokalt varmt och torrt väder kombinerat med starka vindar kan uppstå i vissa regioner varje år. Vissa länder kan därför ställas inför extrem brandaktivitet ett givet år till följd av rådande meteorologiska förhållanden som orsakar brandfara i Medelhavsområdet eller på andra håll i Europa.

På medlemsstatsnivå beror observerade skillnader i tendenserna ofta på extrema förhållanden som orsakar brandfara inom den undersökta tidsserien, vilket blir uppenbart vid en analys av årsuppgifterna mot meteorologiska indikatorer för brandfara.⁸

74

Kommissionen anser att den har betydande erfarenhet av de förbyggande åtgärdernas art, bland annat kunskap om hur effektiva och ändamålsenliga de är per programområde. Ett antal katastrofförebyggande projekt och program för skogar har fått stöd från EU-fonder och flera undersökningar och forskningsprojekt har genomförts under de senaste 20 åren.

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

Slutsatser och rekommendationer**76**

Kommissionen anser generellt sett att de katastrofförebyggande åtgärderna för skogar på ett framgångsrikt sätt har bidragit till landsbygdsutvecklingsprogrammets mål. Konkreta resultat har nåtts och färre skogsbränder uppstod. Dessutom har lärdomar dragits och den kunskapen används nu för perioden 2014–2020, särskilt för att se över åtgärdens omfattning och förbättra vägledningen.

78

I enlighet med förordningen om landsbygdsutveckling⁹ ska åtgärder mot skogsbrand omfatta skogsområden där risken för skogsbränder enligt medlemsstaternas skogsskyddsplan anses vara medelhög till hög. Dessa skogsskyddsplaner och medlemsstaternas nationella eller regionala skogsprogram eller likvärdiga instrument utgjorde ett tillräckligt underlag för målinriktning och prioritering under urvalsskedet.

Kommissionen analyserade situationen för skogssektorn, inbegripet katastrofförebyggande åtgärder och övervakningsåtgärder för skogar, i sitt arbetsdokument från 2005, som åtföljde meddelandet om genomförandet av EU:s skogsstrategi. Enligt förordningen om landsbygdsutveckling ska skogsbruksåtgärder bidra till genomförandet av gemenskapens skogsstrategi. Den ovannämnda skogsstrategin täcker ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av ett hållbart skogsbruk.

⁹ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

När det gäller den nya programperioden analyserade kommissionen situationen för skogssektorn i sitt arbetsdokument från 2013, som åtföljde kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn*.¹⁰

Rekommendation 1, Medlemsstaterna bör, Andra strecksatsen

Kommissionen anser att Natura 2000-skogsområden utgör höga miljövärden och ger flera olika viktiga ekosystemtjänster. Dessutom är ett antal Natura 2000-bestämmelser tillämpliga på alla skogar i EU, både inom och utanför Natura 2000-områden. I detta avseende är även skogar utanför Natura 2000 mycket relevanta.

Rekommendation 1, Kommissionen bör, Första strecksatsen

Kommissionen genomför för närvarande denna rekommendation.

Behovet av en lämplig beskrivning av de förebyggande åtgärderna anges i avsnittet om behovsanalys i strategin för landsbygdsutvecklingsprogrammet för 2014–2020, och i vissa fall även i partnerskapsavtalen.

Kommissionen granskar de inlämnade landsbygdsutvecklingsprogrammen och kontrollerar interventionslogiken samt behoven av förebyggande åtgärder under programgodkännandeperioden, och kräver att de förebyggande åtgärderna ska grundas på skyddsplanen för det berörda området.

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

Rekommendation 1, Kommissionen bör, Andra strecksatsen

Kommissionen samtycker till rekommendationen.

Kommissionen kommer tillsammans med de nationella myndigheterna att undersöka möjligheten att fastställa en lämplig åtgärdsnivå inom området gemensamma grundläggande kriterier för differentiering av skogsområden så att brandrisken kan klassas som låg, medelhög och hög.

79

Som ett led i ett hållbart skogsbruk kan skogsvägar (eller andra investeringar) som främst anläggs i förebyggande syfte mot bränder även användas för att förebygga andra risker samt för restaurering och återställningsarbete, rekreation eller ekonomiska ändamål. Anläggandet av ett lämpligt skogsvägsnät bidrar inte bara till bättre brandskydd för skogarna, utan även till hållbar ekonomisk värdering av skogsresurserna i många regioner. Dessa åtgärder måste ofta vidtas för att undvika fullständig förlust av skogsområdets socioekonomiska intresse. Detta kan nämligen leda till att skogarna överges helt, vilket i sin tur ökar brandrisken.

När det gäller den nya programperioden har vägledningsdokument utarbetats för att se till att medlemsstaterna/regionerna använder åtgärden på korrekt sätt. Om medlemsstaterna/regionerna vill göra sina vägsystem tätare måste de dessutom ange sina behov och orsakerna till detta mer detaljerat än tidigare.

Rekommendation 2, Medlemsstaterna bör, Första strecksatsen

Kommissionen påpekar att den nya förordningen om landsbygdsutveckling innehåller en reviderad åtgärd för skydd och restaurering av skogar. Via den nya åtgärden är det möjligt att stödja förebyggande åtgärder och åtgärder för restaurering av skador på skogar till följd av skogsbränder, naturkatastrofer och andra katastrofer. Det är också möjligt att stödja förebyggande åtgärder mot skadegörare och sjukdomar, på villkor att katastrofrisken i fråga stöds av vetenskapliga belägg och bekräftas av offentliga vetenskapsorganisationer.

Rekommendation 2, Medlemsstaterna bör, Tredje strecksatsen

Kommissionen anser att det redan finns ett antal miljögarantier för de åtgärder som fått stöd. För Natura 2000 garanterar t.ex. skyddssystemet enligt artikel 6.2 och 6.3 i habitatdirektivet att allvarigare försämring av dessa områden undviks. Inom andra områden bidrar miljökonsekvensbedömningar till att förebygga kontraproduktiva miljöeffekter. För alla åtgärder som ska medfinansieras med EU-medel kan kommissionen dessutom kräva ett intyg på god miljöpraxis eller hållbart skogsbruk från de behöriga nationella myndigheterna som ett förhandskrav för medfinansiering från EU:s sida.

Under den nya programperioden står stödmottagarnas miljöresultat i förgrunden för genomförandet av de olika åtgärderna.

Rekommendation 2, Kommissionen bör, Första strecksatsen

Kommissionen genomför för närvarande denna rekommendation.

Kommissionen genomför granskningar av överensstämmelsen i medlemsstaterna för att kontrollera att de betalda utgifterna är förenliga med reglerna. Om brister påvisas under granskningen tillämpas finansiella korrigeringar.

De åtgärder och utbetalande organ som ska granskas avgörs av en riskanalys. Åtgärdens ekonomiska betydelse är en tungt vägande faktor i kvantifieringen av riskexponeringen. Detta innebär att det är sannolikare att ett granskningsområde med höga utgifter hamnar högt upp på listan och därmed granskas. Åtgärd 226 har granskats 2014 och kommer att granskas igen under 2015.

Rekommendation 2, Kommissionen bör, Andra strecksatsen

Kommissionen genomför för närvarande denna rekommendation genom regelverket för landsbygdsutvecklingsprogrammen samt kompletterande vägledning.

Den nya åtgärden täcker fler typer av risker och skador. För perioden 2014–2020 har en vägledning tagits fram för åtgärden, som innehåller detaljerade krav och klargöranden. Vägledningen fungerar således som ett hjälpmedel för medlemsstaterna så att de kan utforma åtgärden på lämpligt sätt.

Medlemsstaterna/regionerna uppmärksammades på att det finns andra åtgärder som särskilt inriktas på att öka skogars ekonomiska värde i den händelse de är osäkra på ändamålet med de berörda åtgärderna.

80

Kommissionen antar de nationella eller regionala landsbygdsutvecklingsprogrammen inom ramen för den delade förvaltningen. Det är dock medlemsstaterna och deras förvaltningsmyndigheter som har ansvaret för att genomföra programmen och se till att stödet är kostnadseffektivt och ändamålsenligt.

När det gäller valet att utföra manuellt arbete i stället för maskinarbete beror sådana val ibland på terrängens beskaffenhet (orografi, miljöaspekter osv.), och bör ses i ett bredare landsbygdsutvecklingssammanhang.

Rekommendation 3, Medlemsstaterna bör, Första strecksatsen

Kommissionen anser att när standardkostnader tillämpas i programmen ska medlemsstaterna/regionerna se till att de relevanta beräkningarna är lämpliga och korrekta, att de görs på ett rättvist och rimligt sätt och är möjliga att kontrollera. Ett oberoende organ bör utses för att göra beräkningarna av samtliga standardkostnader eller för att bekräfta att beräkningarna är korrekta.

Rekommendation 3, Medlemsstaterna bör, Andra strecksatsen

En vägledning om kontroller och påföljder på landsbygdsutvecklingsområdet håller på att utarbetas och diskuteras med medlemsstaterna. Bilaga I till vägledningen innehåller en checklista för medlemsstaterna som de ska använda för att bedöma om kostnaderna är rimliga.

81

Kostnaderna för övervakning och utvärdering måste vägas noggrant mot de möjliga fördelarna. Det är särskilt svårt att fastställa orsakskedjan när det gäller mätning av förebyggande åtgärder. Skogsinsatsers ändamålsenlighet kan dessutom först mätas efter flera år eller till och med årtionden.

Förbättringar har införts för perioden 2014–2020. En ny indikator för stödområde för förebyggande åtgärder kommer exempelvis att samlas in inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen. För att få användbara utvärderingsresultat planerar kommissionen dessutom en årlig genomföranderapport 2019. Inom ramen för denna rapport kommer en utvärdering av landsbygdsutvecklingsprogrammet att göras, vilken kommer att visa de första resultaten av programmets effektivitet.

Rekommendation 4, Kommissionen bör

Kommissionen samtycker till rekommendationen.

Vissa justeringar har redan gjorts. Indikatorn för stödområde för förebyggande åtgärder kommer t.ex. att samlas in inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2014–2020. Detta bidrar till att fylla den lucka som identifierats i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2007–2013.

För att få värdefulla utvärderingsresultat tidigare kommer en årlig förbättrad genomföranderapport att införas 2019. Den förbättrade genomföranderapporten innehåller en granskning av programresultaten och när så är möjligt en konsekvensbedömning.

HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(*) Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Avgiftsbelagda prenumerationer

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

Under programperioden 2007–2013 gav Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) stöd till restaurering av skogsbeståndet i skogar som skadats av naturkatastrofer och bränder och till införande av förebyggande åtgärder. Revisionsrätten drar slutsatsen att stödet inte förvaltades tillräckligt väl och att kommissionen och medlemsstaterna inte kan visa att de avsedda resultaten har uppnåtts på ett kostnadseffektivt sätt. De förebyggande åtgärderna var inte tillräckligt målinriktade. Revisionsrätten upptäckte insatser som inte var lämpade för att uppnå målen med åtgärden. Att de finansierade åtgärderna var kostnadseffektiva garanterades inte på ett tillfredsställande sätt. Slutligen kunde kommissionen och medlemsstaterna med de övervakningsverktyg som hade införts inte på ett tillfredsställande sätt bedöma hur effektiv och ändamålsenlig åtgärden är.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå