



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.1.2015
COM(2015) 32 final

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS
SÆRBERETNING**

**"FORVALTES EU'S STØTTE TIL FOREBYGGELSE OG GENOPRETNING AF
SKADER PÅ SKOVE SOM FØLGE AF BRANDE OG NATURKATASTROFER
TILFREDSSTILLELLENDE?"**

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"FORVALTES EU'S STØTTE TIL FOREBYGGELSE OG GENOPRETNING AF SKADER PÅ SKOVE SOM FØLGE AF BRANDE OG NATURKATASTROFER TILFREDSSTILLELSE?"

RESUMÉ

IV. Kommissionen mener, at foranstaltningerne til forebyggelse af skovkatastrofer generelt bidrog til målene for landdistriktsudviklingsprogrammerne. Der er opnået konkrete resultater, og der var færre forekomster af skovbrande. Desuden har man opnået erfaringer, som anvendes i forbindelse med perioden 2014-2020, særlig hvad angår foranstaltningens omfang og bedre vejledning.

V. Forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne¹ fastsætter, at aktioner for forebyggelse af brande bør omfatte områder, som i medlemsstaternes skovbeskyttelsesplaner er klassificeret som områder med stor eller mellemstor risiko for skovbrande. Disse skovbeskyttelsesplaner og medlemsstaternes nationale eller regionale skovprogrammer eller tilsvarende instrumenter udgjorde et passende grundlag for målretning og prioritering i forbindelse med udvælgelsen.

Kommissionen analyserede situationen i skovsektoren, herunder skovforebyggelses- og overvågningsaspekterne i Kommissionens arbejdsdokument fra 2005, som dannede bilag til meddelelsen om gennemførelsen af EU-skovstrategien². I henhold til forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne bør skovbrugsforanstaltningerne medvirke til at gennemføre Fællesskabets skovbrugsstrategi. Denne skovbrugsstrategi omfatter de økonomiske, miljømæssige og sociale aspekter af bæredygtig skovforvaltning.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, analyserede Kommissionen situationen i skovsektoren i Kommissionens arbejdsdokument fra 2013, som dannede bilag til meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbaserede sektor"³.

VI. Som led i den bæredygtige skovforvaltningspraksis kan skovveje (eller andre investeringer), der primært bygges som brandforebyggelse, også anvendes til aktioner til forebyggelse af andre risici samt til genoprettende og afhjælpende arbejde og rekreative eller økonomiske formål. Oprettelsen af et passende netværk af skovveje bidrager ikke kun til en bedre beskyttelse af skovene mod brand, men også til en bæredygtig økonomisk vurdering af skovressourcerne i mange regioner. Disse aktioner skal ofte gennemføres for at undgå et fuldstændigt tab af skovområdernes samfundsøkonomiske interesse, hvilket kan føre til, at de bliver forladt og i sidste ende til en øget risiko for skovbrande.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, er der udarbejdet vejledninger for at sikre, at medlemsstaterne og regionerne bruger foranstaltningen korrekt. Desuden skal medlemsstaterne og regionerne præcisere deres behov og grunde, hvis de ønsker at udbygge deres vejnet.

VII. Kommissionen vedtager under den delte forvaltning de nationale eller regionale LDP'er, mens medlemsstaterne og deres forvaltningsmyndigheder er ansvarlige for gennemførelsen og for at sikre støttens omkostningseffektivitet og effektivitet.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

² Commission staff working document - Annex to the :Communication on the implementation of the EU Forestry Strategy {COM(2005) 84 final} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

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

Hvad angår anvendelsen af manuelt arbejde frem for maskiner, skyldes sådanne valg af og til terrænets egenskaber (orografi, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng i forhold til udvikling af landdistrikterne.

VIII. Der skal skabes en nøje balance mellem omkostningerne ved overvågningen og vurderingen af de potentielle fordele. Det er navnlig i forbindelse med evalueringen af forebyggende aktioner vanskeligt og derfor dyrt at fastslå årsagssammenhængen. Desuden kan det først vurderes, om bestemte skovbrugsinterventioner har været effektive efter flere år eller endog årtier.

Hvad angår perioden 2014-2020, er der indført forbedringer. F.eks. bliver en ny indikator for "støttet areal" for forebyggende aktioner indsamlet i CMES. Det planlægges endvidere at udarbejde en udvidet årlig gennemførelsesrapport i 2019 for at få nyttige vurderingsresultater. Der foretages en vurdering af LDP'et inden for rammerne af denne rapport, og de første resultater vedrørende effektiviteten af LDP'et tilvejebringes.

IX.

Første punkt:

b) Kommissionen mener, at Natura 2000-skovene har stor miljømæssig værdi og leverer vigtige og forskelligartede økosystemtjenester. Flere Natura 2000-bestemmelser finder desuden anvendelse på alle skove i EU, både inden for og uden for Natura 2000-lokaliteter, og i denne forbindelse er den rolle, som skove uden for Natura 2000 spiller, også meget relevant.

c) Kommissionen mener, at den nye forordning om udvikling af landdistrikterne omfatter en revideret foranstaltning vedrørende beskyttelse og genopretning af skove. Den nye foranstaltning kan yde støtte til aktioner vedrørende forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af brande og naturkatastrofer og andre katastrofebegivenheder samt til forebyggende aktioner vedrørende skadedyr og sygdomme under forudsætning af, at risikoen for en bestemt katastrofe forekomst understøttes af videnskabelig dokumentation og er anerkendt af videnskabelige offentlige organisationer.

e) Der er allerede indført en række miljømæssige sikkerhedsforanstaltninger vedrørende de støttede aktioner. I Natura 2000 sikrer beskyttelsesordningen f.eks. i henhold til artikel 6, stk. 2 og stk. 3, i habitatdirektivet, at enhver betydelig forringelse af disse områder undgås. På andre områder kan miljøkonsekvensundersøgelser også bidrage til at forebygge skadelige miljøvirkninger. Endelig kunne der for alle aktioner, som medfinansieres af EU-fonde, kræves et certifikat for god miljøpraksis fra de kompetente nationale myndigheder som en forudsætning for EU-medfinansiering.

I den nye programmeringsperiode har støttemodtagernes miljøpræstation en central plads i gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger.

f) Kommissionen mener, at medlemsstaterne og regionerne, når standardomkostningerne anvendes i programmerne, skal sikre, at de pågældende beregninger er passende og nøjagtige og er udfærdiget på forhånd på en rimelig, fair og verificerbar måde. Der bør udpeges et uafhængigt organ, som skal foretage beregningerne for alle standardomkostningerne eller bekræfte, at beregningerne er rimelige.

g) Der er ved at blive udarbejdet en vejledning om kontroller og sanktioner inden for udvikling af landdistrikter, og den drøftes med medlemsstaterne. Bilag I til vejledningen indeholder en tjekliste til medlemsstaterne til vurdering af omkostningernes rimelighed.

Andet punkt

a) Kommissionen er ved at gennemføre anbefalingen.

Behovet for en passende beskrivelse af de forebyggende aktioner er inkluderet i afsnittet om behovsanalyse i strategien i LDP'et for 2014-2020 og i nogle tilfælde også i partnerskabsaftalerne.

Kommissionen undersøger de indsendte LDP'er og kontrollerer interventionslogikken og behovene for forebyggende aktioner i programgodkendelsesperioden og anmoder om, at de forebyggende aktioner er baseret på beskyttelsesplanen for det pågældende område.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil sammen med de nationale myndigheder undersøge muligheden for det passende aktionsniveau i forbindelse med fælles basiskriterier for at sondre mellem skovområder, der skal klassificeres som lav, middel eller høj brandrisiko.

c) Kommissionen er ved at gennemføre anbefalingen.

Kommissionen udfører overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne for at verificere, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne. Hvis der under revisionen konstateres svagheder, anvendes der finansielle korrektioner.

Det bestemmes på grundlag af en risikoanalyse, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres. Den finansielle betydning spiller en vigtig rolle for kvantificeringen af risikoeksponeringen. Det betyder, at der er større sandsynlighed for, at et revisionsområde med store udgifter får høj prioritet og bliver revideret. Foranstaltning 226 er blevet revideret i 2014 og bliver revideret i 2015.

d) Kommissionen er ved at gennemføre denne anbefaling gennem retsgrundlaget for LDP'er og yderligere vejledning.

Den nye foranstaltning dækker en bredere skala af risici og skader. For perioden 2014-20 omfatter det relevante foranstaltningsark, der fungerer som vejledningsdokument, detaljerede krav og præciseringer, og medlemsstaten kan derfor benytte det som hjælpeværktøj til passende udformning af foranstaltningen.

Medlemsstaternes og regionerne blev gjort opmærksom på, at hvis der var usikkerhed om formålet med aktionerne, findes der andre foranstaltninger, som er specielt målrettet til at øge skovenes økonomiske værdi.

e) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Der er allerede indført tilpasninger, f.eks. bliver indikatoren for "støttet areal" for forebyggende aktioner indsamlet i CMES for 2014-2020.

Der indføres i 2019 en udvidet årlig gennemførelsesrapport, således at man tidligere vil opnå nyttige vurderingsresultater. Denne udvidede gennemførelsesrapport skal indeholde en vurdering af programresultaterne, og hvor det er muligt, en vurdering af konsekvenserne.

INDLEDNING

1. Kommissionen er af den opfattelse, at eftersom skovene har flere funktioner og tjener økonomiske, sociale og miljømæssige formål ved at levere vigtige økosystemtjenester, kan deres funktioner ikke adskilles fuldstændigt. Derfor kan skovbrugsforanstaltninger, der primært er rettet mod økonomiske formål, også tjene sociale eller miljømæssige formål. Interventioner, som primært har til formål at beskytte skovene, kan også have sociale, økonomiske og miljømæssige fordele. Der bør tages højde for skovbrugsprocessers særlige karakter i forbindelse med udformning, forvaltning og kontrol af skovbrugsforanstaltninger.

4. Det er ved hjælp af foranstaltningen blevet nemmere at gennemføre systemer til forebyggelse af skovbrande, hvilket kan være årsagen til faldet i det afbrændte areal.

Statistikkerne viser, at det afbrændte areal er på et mere eller mindre stabilt niveau nu, men det betyder ikke, at der ikke er en stigende risiko for skovbrande og andre katastrofegivenheder.

5. Skovbrande har også en betydelig samfundsøkonomisk virkning for de mennesker, hvis levebrød afhænger af skovene., og desuden skaber de forvridninger i træmarkedet samt forårsager personskader.

BEMÆRKNINGER

21.

Første punkt: Kommissionen mener, at det igangværende arbejde i Kommissionens ekspertgruppe vedrørende skovbrande og Den Stående Skovbrugskomité, der fungerer som en rådgivnings- og informationsplatform for medlemsstaterne, giver Kommissionen passende oplysninger om skovbrande og andre katastrofegivenheder, herunder skadedyr og sygdomme. De indsendte LDP'er indeholder et kapitel om beskrivelse af skovene og den miljømæssige situation, og disse oplysninger underbygger vurderingen af programforslagene.

Desuden vil etableringen af skovforstyrrelsesmodulet i skovinformationssystemet for Europa (FISE) efter den nylige meddelelse om EU-skovstrategien styrke overblikket over de skovrelaterede naturkatastrofer.

Andet punkt: LDP'erne omfatter SWOT-analysen, som forklarer medlemsstaterne, hvordan de foretager strategiske valg vedrørende de prioriteter, mål og foranstaltninger, programmet skal indeholde, og den bør desuden fastsætte grundlinjen for overvågning og evaluering af programmet.

Fælles svar på punkt 22-24:

Der er betydelige biogeografiske og klimarelaterede forskelle i medlemsstaterne fra Polarcirklen til Det Indiske Ocean (Ile de la Réunion, FR), og derfor bør klassificeringen af skovbrande afspejle egenskaberne for det område, hvor der er risiko for skovbrande.

I henhold til forordning nr. 2158/92 skal denne klassificering foreslås af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.

Under den nuværende ELFUL behøver medlemsstaterne ikke at foreslå udpegelsen af områder med forskellige risikoniveauer for skovbrande til Kommissionen. Det hører under medlemsstaternes kompetence at udpege sådanne områder. Alle de nye medlemsstater er med i ekspertgruppen vedrørende skovbrande og samarbejder inden for aktiviteterne i det europæiske informationssystem for skovbrande (EFFIS). Der er således oplysninger om skovbrande til rådighed. Disse bestemmelser afspejler Kommissionens og medlemsstaternes fælles intention om at holde foranstaltningerne til forebyggelse af skovbrande så målrettede og sammenhængende som muligt og samtidig tage højde for væsentlige forskelle mellem medlemsstaternes biogeografiske forhold.

Et af målene med oprettelsen af det europæiske informationssystem for skovbrande er harmoniserede oplysninger om skovbrande i hele Europa. Disse oplysninger er vigtige i forbindelse med det indbyrdes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande.

25. Kommissionens tjenestegrene er bekendt med den generelle risiko for skovbrande i en medlemsstat eller en region, når de analyserer LDP'erne.

Kommissionen har foreslået en metode til vurdering af risikoen for skovbrande i forbindelse med EFFIS' aktiviteter. Der er imidlertid brug for yderligere arbejde i samarbejde med den pågældende medlemsstat for at udlede et harmoniseret kort over risikoen for skovbrande i Europa.

26. Kommissionen har opfordret de slovakiske myndigheder til at revidere metoden til klassificering af skovområder med brandrisiko væsentligt i brevet med bemærkninger, der blev behandlet under forhandlingen af LDP'et for 2014-2020. Kommissionen vil nøje sammen med de

slovakiske myndigheder undersøge behovene for perioden 2014–2020 og samtidig tage højde for de langsigtede data om forekomsten af skovbrande, og for hvorvidt finansieringen står i forhold til forebyggelsen.

27. Kommissionen mener, at den har omfattende oplysninger om den historiske samt den forventede udvikling i forekomsten af naturkatastrofer og andre katastroferebegivenheder, den potentielle udvikling af skadedyr og sygdomme i forbindelse med FISE og gennem undersøgelser (f.eks. om tilpasning af skovene til klimaændringerne⁴ eller andre undersøgelser af katastroferebegivenheder⁵). Disse oplysninger er imidlertid endnu ikke harmoniseret medlemsstaterne imellem. Kommissionen imødekommer også medlemsstaternes anmodninger om aktivering af Den Europæiske Unions Solidaritetsfond efter større katastrofer og deres anmodninger om ændring af landdistriktsudviklingsprogrammerne. Desuden informerer medlemsstaterne løbende Den Stående Skovbrugskomité om større ekstreme hændelser.

28. Kommissionen arbejder for øjeblikket på at oprette et skovinformationssystem for Europa (FISE). Der bliver lavet en prototype på systemet, og den præsenteres for Den Stående Skovbrugskomité i december 2014.

29. Kommissionen mener, at den har en passende viden om de typer naturkatastrofer, der rammer skovene, og også om behovene for katastroforebyggelse i forbindelse med analysen af LDP'erne gennem direkte kontakter med medlemsstaterne og regionerne, regelmæssige møder med EU-skovdirektører og det igangværende arbejde i Den Stående Skovbrugskomité og FISE.

30. Da der ikke findes en fælles definition på de "mest værdifulde skovområder", vil Kommissionen støtte oprettelsen af en "prioriteret aktionsramme" for EU-medfinansiering svarende til det, der allerede eksisterer i alle medlemsstater for de forskellige EU-fondes finansiering af Natura 2000. Medlemsstaternes prioriteter, som de er formuleret i denne ramme, ville så blive afspejlet i udvælgelsen.

Fælles svar på punkt 31-33:

Et af de kriterier, som forvaltningsmyndigheden har fastsat for udvælgelsen af operationerne, er overensstemmelsen med den regionale skovbrugsplan og andre planlægningsinstrumenter for skove. Dette sikrer, at de udvalgte operationer har en vis standard, og interventioner i områder med højere risiko for skovbrande prioriteres højt.

Hvad angår de programmer for forebyggelse af skovbrande, som har modtaget støtte fra EU-fonde siden 1992, har medlemsstaterne stor ekspertise i prioriteringen af projekter.

På regionalt plan og i medlemsstaterne indeholder skovbeskyttelsesplanerne oplysninger om, hvordan man skal behandle skovbrande og andre katastroferebegivenheder. Desuden er provinserne på administrativt niveau (NUTS 3-niveau) i besiddelse af oplysninger om, hvor skovbrandene finder sted samt deres omfang og årsag. I den nye programmeringsperiode anmodede Kommissionen om, at behovene for forebyggelse og beskyttelse i landdistriktsudviklingsprogrammerne skulle styrkes af skovbeskyttelsesplanen.

34. Østrig indførte et system til udvælgelse af projekter, som blev godkendt af overvågningsudvalget den 19. juni 2014. Systemet er en tretrinstillgang baseret på betingelserne for støtteberettigelse som beskrevet i foranstaltningerne, yderligere nationale lovbestemmelser, og hvis

⁴ Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm.

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>.

det er relevant, på mere detaljerede kriterier. Dette nye system bør sikre et højt kvalitetsniveau for de operationer, der udvælges til programmeringsperioden 2014-2020.

35. Medlemsstaterne har fastsat de prioriterede aktionsrammer for finansieringen af deres Natura 2000-net siden 2012. I den nye finansieringsperiode vil disse prioriterede aktionsrammer være et nyttigt værktøj til prioritering af aktioner inden for Natura 2000-lokaliteter. Kommissionen vil sikre, at de aktioner, der foreslås for Natura 2000-lokaliteter i overensstemmelse med de pågældende medlemsstaters prioriterede aktionsrammer, men også aktioner i andre miljømæssigt værdifulde områder, som f.eks. nationalparker, bliver passende prioriteret.

Kommissionen er af den opfattelse, at skove er multifunktionelle, og miljømæssige værdier bør ses i den rette sammenhæng. Derfor bør de udvælgelseskriterier, der udvikles inden for programmerne, også omfatte andre aspekter af bæredygtig skovforvaltning.

Flere Natura 2000-bestemmelser finder desuden anvendelse på alle skove i EU, både inden for og uden for Natura 2000-lokaliteter.

Tekstboks 1 – Prioritering af miljømæssige behov i medlemsstaterne

De slovakiske myndigheder har foreslået at inkludere miljøkriterier i udvælgelseskriterierne for delforanstaltning 8.3 og 8.4 (forebyggelse og genopretning af skader i skove) i LDP'et for 2014-2020.

Hvad angår de specifikke interventioner i Frankrig, bør de udvælges i overensstemmelse med de lokale forhold. Når det drejer sig om tør sandjord med meget begrænset organisk indhold i det øverste lag, kunne det være passende at anvende bulldozere, og det kan være en hurtig løsning til genopretning af det ødelagte område. En passende hurtig reaktion er nødvendig i visse områder i forhold til deres specifikke biogeografiske forhold for at forebygge spredningen af skadedyr og sygdomme (som kunne have negative virkninger på ikkeødelagte eller beskyttede skove), idet det bør prioriteres højt at mindske risikoen for skovbrande og forhindre ørkendannelse.

37. Skovveje, der bygges som brandforebyggelse, kan også anvendes til andre formål. De spiller en vigtig rolle i genopretningen og forebyggelsen af katastrofale hænders negative virkninger. Desuden ville det medføre en ineffektiv og dyr investering, hvis man byggede én type veje for at forebygge skovbrande og en anden type til andre formål.

I Slovakiet blev skovveje bygget for at forebygge skovbrande inden for rammerne af landdistriktsudviklingsprogrammerne anvendt effektivt til hurtige genopretningsaktioner efter de aktuelle storme og stormfald. Den forbedrede adgang bidrog til at mindske risikoen for yderligere katastrofegivenheder (udbrud af skovbrande eller skadedyr), og som følge af ordentlig adgang blev forstyrrelser af jordbunden mindsket, hvilket reddede jordbundens indhold af organisk materiale og var til gavn for planterne og dyrene i jorden.

Der findes ingen effektive mekanismer til beskyttelse af skovene mod katastrofale skader som følge af vind eller sne. Derfor fokuserer aktionerne primært på forebyggelse af skovbrande. De forebyggende aktioner er aldrig forbundet med de opståede abiotiske skader, men skal forebygge dem. Derfor kan andelen af den offentlige støtte til aktioner til forebyggelse af skovbrande ikke direkte forbindes med den skade, branden har forårsaget.

Se også svaret på punkt 50.

38. Vurderingerne af risiciene for skovene finansieres af EU og nationale midler. Østrig tildeler bestemte beløb (kvoter) af EU-midlerne til de forskellige regioner. Resten finansieres af nationale midler.

Fælles svar på punkt 39 - 41:

Budgettet for foranstaltning 226 er til rådighed for alle typer skove, både private og offentlige. Selv om offentlige skove under gennemførelsen af programmet modtog en højere økonomisk støtte, udlignes dette af de støttede hektar. I henhold til den årlige statusrapport for 2013 for Andalusien var 78 % af det støttede skovområde privat skov.

Kommissionen mener, at det er op til medlemsstaterne og forvaltningsmyndighederne at udvælge de bedste projekter under hensyntagen til deres samfundsøkonomiske og geografiske forhold og at begrunde, at beregningen af de anvendte omkostninger er rimelig.

Støtten til arbejdskraftintensive aktiviteter kan være forbundet med terrænets egenskaber (oroграфи, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng med udvikling af landdistrikterne.

42. Kommissionen er af den opfattelse, at afbrænding til rydning af områder er en meget risikabel metode. Den er underlagt meget restriktive administrative betingelser, og den er ikke accepteret af samfundet.

44. Kommissionen mener, at nogle programmer på grund af hedebløgenes øgede hyppighed og styrke og længere tørkeperioder ("primær årsag"), som under visse betingelser også kan betragtes som en naturkatastrofe, indførte aktioner mod "sekundære skader" (som skadedyr og sygdomme) for at forhindre en større spredning af skaderne med alvorlige miljømæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser til følge. Derfor kan man sige, at interventioner støttet gennem foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne med held har bidraget til målet med foranstaltningen og de pågældende programmer.

45. Kommissionen indså, at Østrig i løbet af programmeringsperioden havde problemer med gennemførelsen af foranstaltning 224 og 225. På trods af konstante tilskyndelser blev disse foranstaltninger ikke gennemført. Derfor godkendte Østrig også projekter vedrørende forebyggelse af skovbrugspotentiale under foranstaltning 226.

46. Kommissionen mener, at på grundlag af den tilgængelige viden om skove kan klimasamspillet, diversificeringen af skovene og indførelsen af forskellige træarter øge skovenes modstandsdygtighed mod mange katastrofer og skovbrande, og de kan også forbedre tilpasningsevnen til klimaændringerne. Disse diversificeringer bør indføres, før katastroferne indtræffer, på grundlag af ekspertudtalelser, skovbeskyttelsesplaner og langsigtede skov- eller klimatilpasningsstrategier.

47. Eftersom der i rapporten fra FN's Klimapanel⁶ er taget højde for hyppigere eller kraftigere ekstreme meteorologiske begivenheder, er denne foranstaltning efter Kommissionens mening passende i forhold til omgående at sætte ind over for fremtidige katastrofegivenheder.

Hvad angår bøgetræ, kan ikke kun insekter, men også forskellige svampe skade træet og medføre betydelige værditab og sprede risikoen for skadedyr og sygdomme til ubeskadigede skove, hvilket er til skade for tidligere sunde økosystemer.

Kommissionen vil undersøge den specifikke sag, som Revisionsretten har påvist.

Tekstboks 3 – Eksempler på utilstrækkelige oplysninger eller manglende dokumentation vedrørende tildeling af støtte under foranstaltning 226

Situationen er afhjulpet. I Aquitaine anvendes der nu satellitbilleder til at spore beskadigede områder. Alle beskadigede jordstykker kontrolleres af en ekspert, som verificerer skadens omfang,

⁶ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf.

før der ansøges om erstatning. Derefter behandler de statslige tjenester ansøgningerne og foretager kontroller på stedet på grundlag af stikprøver, før der ydes erstatning.

De slovakiske myndigheder indrømmede, at der var sket en administrativ fejl, og informerede Kommissionen om, at de relevante interne procedurer allerede var blevet ajourført.

50. Skovveje kan anvendes til flere formål, f.eks. til at lette adgangen i forbindelse med skovbrande, give adgang til forebyggende operationer mod skovbrande samt til at transportere træ- og andre skovbrugsprodukter væk.

Efter Kommissionens mening kan skovveje, der bygges til brandforebyggelse, også anvendes til andre formål, forudsat at deres oprindelige funktion ikke hindres af en anden anvendelse.

Se også svaret på punkt 51.

51. Anvendelsen af skovveje til økonomiske formål bringer ikke deres rolle i forbindelse med forebyggelse af skovbrande i fare. Udtynding og fjernelse af biomasse er et vigtigt led i foranstaltninger til forebyggelse af skovbrande. Vejene anvendes også til transport af træ som en del af de nødvendige forebyggende aktiviteter. Alt i alt øger anvendelsen af skovveje til flere formål investeringens omkostningseffektivitet.

52. Det er ikke sikkert, at anvendelsen af skovveje til økonomiske formål bringer deres rolle med hensyn til forebyggelse af skovkatastrofer i fare.

53. Da de lokale skove og de biogeografiske, geologiske og miljømæssige forhold varierer betydeligt i EU, kan det efter Kommissionens mening være problematisk at opstille kriterier på EU-niveau for minimumskrav. Sådanne minimumskrav bør fastsættes på det mest passende niveau.

Desuden vil oprettelsen af et passende netværk af skovveje ikke kun bidrage til en bedre beskyttelse af skovene mod brand, men også til en bæredygtig økonomisk vurdering af skovressourcerne i mange regioner. Dette er ofte nødvendigt for at undgå et fuldstændigt tab af skovområdernes samfundsøkonomiske interesse, hvilket kan føre til, at de bliver forladt og i sidste ende også til en øget risiko for skovbrande.

54. Efter Kommissionens mening kunne skovvejnettet være mere eller mindre tæt afhængig af de lokale biogeografiske og geologiske forhold. Desuden kan skovveje betjene flere områder og bedrifter, og det kan ske, at dele af en skovvej dækker områder, hvor der allerede er et passende vejnet. Kommissionen opfordrede inden for rammerne af LDP'erne for 2014-2020 de slovakiske myndigheder til at medtage tætheden i vejnettet som et af udvælgelseskriterierne.

Tekstboks 5 – Eksempler på utilstrækkelig begrundelse for standardomkostningerne

Variable støttesatser var ikke udelukket i den foregående programmeringsperiode. De er imidlertid ikke tilladt i den nye programmeringsperiode.

Eksempel 2

Se svaret på punkt 57

57. Støtten til arbejdskraftintensive aktiviteter kan være forbundet med terrænets egenskaber (orografi, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng i forhold til udvikling af landdistrikterne. Brugen af arbejdskraft kunne indebære mere miljøvenlige metoder og vigtige samfundsøkonomiske fordele, hvilket også er et af målene med politikken for udvikling af landdistrikterne.

Tekstboks 6 – Eksempel på en aktivitet, der er omkostningskrævende på grund af anvendelsen af manuelt arbejde

Omkostningsniveauerne kan variere på grund af forskellige økogeografiske og geologiske forhold samt andre faktorer. Der kan også være grunde, der gør det umuligt at anvende maskiner generelt eller at anvende dyre maskiner på grund af f.eks. skråninger, vanskelig adgang, miljøregler osv.

58. Kommissionen har opfordret de slovakiske myndigheder til at medtage verifikation af omkostningernes rimelighed i LDP'erne for 2014-2020.

60. I nogle områder er der et begrænset antal tjenesteydere til at udføre visse opgaver.

61. Kommissionen mener, at forvaltningsmyndighederne er de ansvarlige organer, der skal sikre støttens effektivitet på projektniveauet.

Dødvægt bør forhindres ved at sikre, at investeringen først finder sted efter ansøgningen om støtte eller bevillingen af støtten. Ellers kan vurderingen af dødvægten blive ret subjektiv og føre til ulig behandling af ansøgerne.

62. For perioden 2014-2020 gælder det for investeringsprojekter, at kun udgifter, der er afholdt, efter at en ansøgning er blevet indgivet af støttemodtageren, betragtes som støtteberettiget i henhold til artikel 60, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1305/2013. Medlemsstaterne kan endog fastsætte et senere tidspunkt, såsom når afgørelsen om støtte træffes.

63. Kommissionen er af den opfattelse, at støttemodtagerens svar skal undersøges nærmere med henblik på at afklare, på hvilke betingelser og hvor effektivt en sådan investering ville være foretaget, og om det oprindelige mål kunne være opnået uden støtte under denne foranstaltning.

64. En "støtteberettiget hektar" med henblik på aktivering af betalingsrettigheder kan inden for visse grænser indeholde nogle træer og buske eller noget krat.

Ved at begrænse udviklingen af disse træer, buske eller krat kan risikoen for skovbrande på jordstykket i de omgivende skovzoner mindskes.

Fælles svar på punkt 65-67:

Efter Kommissionens mening bør foranstaltningerne til forebyggelse af skovkatastrofer ses i en større sammenhæng i forhold til udviklingen af landdistrikterne og i en langsigtet tidshorisont, da de naturlige processer i skovene er komplekse, og de målelige virkninger af visse interventioner måske først viser sig efter flere år eller årtier. Medlemsstaternes skovopgørelser, som kunne gentages om 10-20 år, og andre skovovervågningsprogrammer kan give oplysninger om ændringerne. Skovbrugsforanstaltninger udformes og gennemføres på grundlag af oplysninger og erfaringer erhvervet gennem erfaringer med langvarige 100-150 år gamle skovforvaltningsmodeller, der forvaltes af medlemsstaternes skovbrugsinstitutter og universiteter.

68. Af hensyn til proportionaliteten indeholdt den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013 et sæt fælles outputindikatorer, der sikrer samling og sammenligning på tværs af LDP'er, og som er udformet, således at den er relevant i de fleste tilfælde. Medlemsstaten kan anvende supplerende indikatorer efter behov for at illustrere særlige karakteristika.

Indikatoren "støttet areal" til forebyggende indsats bliver indsamlet i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2014-2020. Dette vil udfylde det hul, der blev påvist i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013.

69. Observationerne viser, at det på grund af kompleksiteten og en eksisterende indbyrdes forbindelse mellem forskellige aktioner i mange tilfælde ikke giver mening at opdele resultatindikatorerne i et alt for detaljeret niveau. Derfor har Kommissionen i overvågnings- og

evalueringsrammen for programmeringsperioden 2014-2020 valgt at vurdere resultaterne på fokusområdeniveauet.

70. Denne indikator er et af elementerne i evalueringssystemet. Det nye evalueringssystem bør tages i betragtning generelt.

71. Kommissionen har anerkendt, at midtvejsevalueringen har begrænset merværdi i forbindelse med LDP'erne. Derfor er kravet om at foretage en midtvejsevaluering blevet ophævet for programmeringsperioden 2014-2020.

72. Se svarene på punkt 69 og 71.

73. Selv om det gennemsnitlige afbrændte areal i EU ikke stiger, er de årlige brandskader ofte koncentreret i meget få lande. Der er tale om forskellige lande fra år til år (f.eks. Portugal og Spanien i 2003, Portugal i 2005, Italien og Grækenland i 2007, Spanien i 2012 osv.). Hvert år kan der forekomme ekstrem brandfare på grund af lokalt varmt og tørt vejr kombineret med stærke vinde i bestemte regioner. Visse lande kan således i et givent år opleve mange brande på grund af fremherskende meteorologiske betingelser, der øger brandfaren i Middelhavsområdet eller andre steder i Europa.

I medlemsstaterne skyldes de konstaterede forskelle i udviklingen ofte ekstreme brandfareforhold, der er forekommet i givne år inden for den undersøgte tidsrække, som det fremgår, når man analyserer dataene på årsbasis i forhold til meteorologiske brandfareindikatorer.⁷

74. Kommissionen er af den opfattelse, at der er en betydelig erfaring vedrørende de forebyggende foranstaltningers art, herunder viden om deres effektivitet for hvert programområde. En række projekter og programmer for forebyggelse af skovkatastrofer har modtaget støtte fra EU-fonde, og der er gennemført flere undersøgelser og forskningsprojekter i de sidste 20 år.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

76. Kommissionen mener, at foranstaltningerne til forebyggelse af skovkatastrofer overordnet set har bidraget vellykket til målene for landdistriktsudviklingsprogrammerne. Der er opnået konkrete resultater, og der var færre forekomster af skovbrande. Desuden har man høstet erfaringer, som anvendes i forbindelse med perioden 2014-2020, særlig hvad angår foranstaltningens omfang og bedre vejledning.

78. Forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne⁸ fastsætter, at aktioner for forebyggelse af brande bør omfatte områder, som i medlemsstaternes skovbeskyttelsesplaner er klassificeret som områder med stor eller mellemstor risiko for skovbrande. Disse skovbeskyttelsesplaner og medlemsstaternes nationale eller regionale skovprogrammer eller tilsvarende instrumenter var et passende grundlag for målretning og prioritering under udvælgelse.

Kommissionen analyserede situationen i skovsektoren, herunder skovforebyggelses- og overvågningsaspekterne i Kommissionens arbejdsdokument fra 2005, som dannede bilag til meddelelsen om gennemførelsen af EU-skovstrategien. I henhold til forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne bør skovbrugsforanstaltningerne medvirke til at gennemføre Fællesskabets skovbrugsstrategi. Denne skovbrugsstrategi omfatter de økonomiske, miljømæssige og sociale aspekter af bæredygtig skovforvaltning.

⁷ San-Miguel-Ayaz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives. *Forest Ecology and Management*, 294, s. 11-22.

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, analyserede Kommissionen situationen i skovsektoren i Kommissionens arbejdsdokument fra 2013, som dannede bilag til meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "En ny EU-skovstrategi: for skove og den skovbaserede sektor"⁹.

Anbefaling 1

Medlemsstaterne bør:

Andet led: Kommissionen mener, at Natura 2000-skovene har stor miljømæssig værdi og leverer vigtige og forskelligartede økosystemtjenester. Flere Natura 2000-bestemmelser finder desuden anvendelse på alle skove i EU, både inden for og uden for Natura 2000-lokaliteter, og i denne forbindelse er den rolle, som skove uden for Natura 2000 spiller, også meget relevant.

Kommissionen bør:

Første led: Kommissionen er ved at gennemføre anbefalingen.

Behovet for en passende beskrivelse af de forebyggende aktioner er inkluderet i afsnittet om behovsanalyse i strategien i LDP'et for 2014-2020 og i nogle tilfælde også i partnerskabsaftalerne.

Kommissionen undersøger de indsendte LDP'er og kontrollerer interventionslogikken og behovene for forebyggende aktioner i programgodkendelsesperioden og anmoder om, at de forebyggende aktioner er baseret på beskyttelsesplanen for det pågældende område.

Andet led: Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil sammen med de nationale kompetente myndigheder undersøge muligheden for at fastsætte en række fælles basiskriterier for at sondre mellem skovområder, hvor brandrisikoen skal klassificeres som lav, middel eller høj.

79. Som led i den bæredygtige skovforvaltningspraksis kan skovveje (eller andre investeringer), der primært bygges som brandforebyggelse, også anvendes til aktioner til forebyggelse af andre risici samt til genoprettende og afhjælpende arbejde og rekreative eller økonomiske formål. Oprettelsen af et passende netværk af skovveje bidrager ikke kun til en bedre beskyttelse af skovene mod brand, men også til at foretage en bæredygtig økonomisk vurdering af skovressourcerne i mange regioner. Disse aktioner skal ofte gennemføres for at undgå et fuldstændigt tab af skovområdernes samfundsøkonomiske interesse, hvilket kan føre til, at de bliver forladt og i sidste ende medfører en øget risiko for skovbrande.

Hvad angår den nye programmeringsperiode, er der udarbejdet vejledninger for at sikre, at medlemsstaterne og regionerne bruger foranstaltningerne korrekt. Desuden skal medlemsstaterne og regionerne præcisere behovet for og grunden til, at de ønsker at udbygge deres vejnet.

Anbefaling 2

Medlemsstaterne bør:

Første led: Kommissionen mener, at den nye forordning om udvikling af landdistrikterne omfatter en revideret foranstaltning vedrørende beskyttelse og genopretning af skove. Den nye foranstaltning kan yde støtte til aktioner vedrørende forebyggelse og genopretning af skader på skove som følge af brande og naturkatastrofer og katastrofegivenheder samt til forebyggende aktioner vedrørende skadedyr og sygdomme under forudsætning af, at risikoen for en bestemt katastrofeforekomst

⁹ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm.

understøttes af videnskabelig dokumentation og er anerkendt af videnskabelige offentlige organisationer.

Tredje led: Der er allerede indført en række miljømæssige sikkerhedsforanstaltninger med hensyn til de støttede aktioner. I Natura 2000 sikrer beskyttelsesordningen f.eks. i henhold til artikel 6, stk. 2 og stk. 3, i habitatdirektivet¹, at enhver betydelig forringelse af disse områder undgås. På andre områder vil miljøkonsekvensundersøgelser også bidrage til at forebygge miljømæssige skadelige virkninger. Endelig kunne der for alle aktioner, som medfinansieres af EU-fonde, kræves et certifikat for god miljøpraksis fra de kompetente nationale myndigheder som en forudsætning for EU-medfinansiering.

I den nye programmeringsperiode har støttemodtagernes miljøpræstation en central plads i gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger.

Kommissionen bør:

Første led: Kommissionen er for øjeblikket ved at gennemføre anbefalingen.

Kommissionen foretager overensstemmelsesrevisioner i medlemsstaterne for at verificere, at de afholdte udgifter er i overensstemmelse med reglerne. Hvis der under revisionen konstateres svagheder, anvendes der finansielle korrektioner.

Det bestemmes på grundlag af en risikoanalyse, hvilke foranstaltninger og betalingsorganer der skal revideres. Den finansielle betydning spiller en vigtig rolle for kvantificeringen af risikoeksponeringen. Det betyder, at der er større sandsynlighed for, at et revisionsområde med store udgifter får høj prioritet og bliver revideret. Foranstaltning 226 er blevet revideret i 2014 og bliver revideret igen i 2015.

Andet led: Kommissionen er ved at gennemføre denne anbefaling gennem retsgrundlaget for LDP'er og yderligere vejledning.

Den nye foranstaltning dækker en bredere skala af risici og skader. For perioden 2014-2020 omfatter det relevante foranstaltningsark, der fungerer som vejledningsdokument, detaljerede krav og præciseringer, og medlemsstaten kan derfor benytte det som hjælpeværktøj til passende udformning af foranstaltningen.

Medlemsstaternes og regionerne blev gjort opmærksom på, at hvis der var usikkerhed om formålet med aktionerne, findes der andre foranstaltninger, som er specielt målrettet til at øge skovenes økonomiske værdi.

80. Kommissionen vedtager under den delte forvaltning nationale eller regionale LDP'er, mens medlemsstaterne og deres forvaltningsmyndigheder er ansvarlige for gennemførelsen og for at sikre støttens omkostningseffektivitet og effektivitet.

Hvad angår anvendelsen af manuelt arbejde i stedet for maskiner, kan sådanne valg være forbundet med terrænets egenskaber (orografi, miljøaspekter osv.) og skal ses i en større sammenhæng i forhold til udvikling af landdistrikterne.

Anbefaling 3

Medlemsstaterne bør:

Første led: Kommissionen mener, at medlemsstaterne og regionerne, når der anvendes standardomkostninger i programmerne, skal sikre, at de pågældende beregninger er passende og nøjagtige og er udfærdiget på forhånd på en rimelig, fair og verificerbar måde. Der bør udpeges et uafhængigt organ, som skal foretage beregningerne for alle standardomkostningerne eller bekræfte, at beregningerne er rimelige.

Andet led: Der er ved at blive udarbejdet en vejledning om kontroller og sanktioner inden for udvikling af landdistrikter, og det drøftes med medlemsstaterne. Bilag I til vejledningen indeholder en tjekliste til medlemsstaterne til vurdering af omkostningernes rimelighed.

81. Der skal skabes balance mellem omkostningerne ved overvågningen og vurderingen af de potentielle fordele. Det er navnlig i forbindelse med målingen af forebyggende aktioner vanskeligt at etablere årsagssammenhængen. Desuden kan det først efter flere år eller endog årtier vurderes, om bestemte skovbrugsinterventioner har været effektive.

Hvad angår perioden 2014-2020, er der sket forbedringer. F.eks. indføres en ny indikator for "støttet areal" for forebyggende aktioner i CMES. Det planlægges endvidere at udarbejde en udvidet årlig gennemførelsesrapport i 2019 for at opnå nyttige vurderingsresultater. Der foretages en vurdering af LDP'et inden for rammerne af denne rapport, og de første resultater vedrørende effektiviteten af LDP'et tilvejebringes.

Anbefaling 4

Kommissionen bør:

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Der er allerede sket tilpasninger, f.eks. indføres indikatoren for "støttet areal" for forebyggende aktioner i CMES for 2014-2020. Dette vil udfylde det hul, der blev påvist i den fælles overvågnings- og evalueringsramme for 2007-2013.

Der udarbejdes en udvidet årlig gennemførelsesrapport i 2019 for at opnå nyttige vurderingsresultater. Denne udvidede gennemførelsesrapport skal indeholde en vurdering af programresultaterne, og hvor det er muligt, en vurdering af konsekvenserne.