



V Bruselu dne 21.1.2015
COM(2015) 32 final

**ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO
DVORA**

**„JE PODPORA EU URČENÁ NA PREVENCI ŠKOD ZPŮSOBENÝCH V LESÍCH
POŽÁRY A PŘÍRODNÍMI KATASTROFAMI A NA OBNOVU LESŮ DOBŘE
ŘÍZENA?“**

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„JE PODPORA EU URČENÁ NA PREVENCI ŠKOD ZPŮSOBENÝCH V LESÍCH POŽÁRY A PŘÍRODNÍMI KATASTROFAMI A NA OBNOVU LESŮ DOBŘE ŘÍZENA?“

SHRNUTÍ

IV. Komise má za to, že obecně vzato preventivní opatření týkající se lesů přispěla k cílům programů rozvoje venkova. Bylo dosaženo konkrétních výsledků a vyskytovalo se méně požárů. Dále došlo k vyvození různých ponaučení, která se použijí v období mezi lety 2014–2020, a to zejména pokud jde o rozsah opatření a zlepšení pokynů.

V. Nařízení o rozvoji venkova¹ stanoví, že preventivní opatření proti požárům by se měla týkat oblastí klasifikovaných členskými státy jako oblasti s vysokým a středním rizikem požáru podle plánů ochrany. Tyto plány na ochranu lesů a celostátní nebo regionální programy členských států pro lesnictví či obdobné nástroje poskytly během výběru přiměřený základ pro zacílení a určení priorit.

Komise provedla analýzu situace v lesnictví včetně aspektů prevence přírodních katastrof a monitorování v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2005, který tvoří přílohu ke sdělení o provádění strategie EU v oblasti lesnictví². Nařízení o rozvoji venkova stanovilo požadavek, aby opatření v lesnictví k provádění strategie Společenství pro oblast lesnictví přispívala. Tato strategie pro oblast lesnictví se týká ekonomických, environmentálních a sociálních aspektů udržitelného obhospodařování lesů.

Pokud jde o nové programové období, Komise vypracovala analýzu situace v lesnictví v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2013, který tvoří přílohu ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“.³

VI. Lesní cesty (nebo jiné investice), které jsou součástí postupů udržitelného obhospodařování lesů a které byly vybudovány primárně z důvodů prevence požárů, lze využívat také k preventivním opatřením zaměřeným na jiná rizika, jakož i při práci na obnově a ozdravování lesů a k rekreačním a hospodářským účelům. Vytvoření odpovídající sítě lesních cest přispělo nejen k lepší ochraně lesů proti požárům, ale v mnoha regionech také k udržitelnému hospodářskému zhodnocení lesních zdrojů. Tato opatření je často nutno vykonat v zájmu zamezení úplné ztráty socioekonomického významu lesních oblastí, která může vést k jejich opuštění a v konečném důsledku ke zvýšení rizika požáru.

Pokud jde o nové programové období, jsou připraveny informační listy s pokyny, které mají zajistit, aby členské státy / regiony opatření používaly správně. Pokud budou chtít členské státy / regiony zvýšit hustotu své sítě pozemních komunikací, bude také třeba, aby lépe specifikovaly své potřeby a důvody.

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

² Pracovní dokument útvarů Komise – Příloha Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu – Podávající zprávu o provádění strategie EU v oblasti lesního hospodářství {KOM(2005) 84 v konečném znění} /* 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

VII. Komise v rámci sdíleného řízení schvaluje vnitrostátní či regionální programy rozvoje venkova, za provádění a zajištění nákladové efektivnosti a účinnosti podpory však odpovídají členské státy a jejich řídicí orgány.

Pokud jde o využívání manuální práce místo mechanizované, někdy může daná volba souviset s charakterem terénu (oroografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širších souvislostech rozvoje venkova.

VIII. Je třeba pečlivě dbát na rovnováhu mezi náklady na monitorování a hodnocení a jejich možnými přínosy. Zejména při stanovování preventivních opatření je určení příčinného řetězce obzvláště obtížné, a tedy i nákladné. Účinnost konkrétních lesnických zásahů je nadto možno posoudit teprve po několika letech, či dokonce desetiletích.

Pokud jde o období 2014–2020, byla zavedena některá zlepšení. Společný systém pro monitorování a hodnocení (CMES) bude např. u preventivních opatření obsahovat nový ukazatel „podporovaná plocha“. Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení, bude navíc v roce 2019 zpracována rozšířená výroční zpráva o provádění. V rámci této zprávy bude provedeno hodnocení programu rozvoje venkova a budou uvedeny první výsledky týkající se účinnosti tohoto programu.

IX.

První odrážka

b) Komise má za to, že lesy zařazené do sítě Natura 2000 mají vysokou hodnotu z hlediska životního prostředí a poskytují významné a rozmanité ekosystémové služby. Několik ustanovení týkajících se sítě Natura 2000 navíc platí pro všechny lesy v EU jak v rámci, tak mimo rámcí této sítě, a v tomto ohledu je role lesů mimo síť Natura 2000 taktéž velmi významná.

c) Komise má za to, že nové nařízení o rozvoji venkova zahrnuje revidované opatření, které se týká ochrany a obnovy lesů. V rámci tohoto nového opatření může být poskytnuta podpora opatřením, která se týkají prevence škod v lesích, které působí lesní požáry a přírodní neštěstí a katastrofy, a nápravy těchto škod, a lze také poskytnout podporu na preventivních opatření týkající se škůdců a nemocí, pakliže je riziko výskytu příslušné katastrofy podloženo vědeckými důkazy a uznávají je veřejné vědecké organizace.

e) Pokud jde o podporovaná opatření, existuje již řada environmentálních pojistek. Např. v síti Natura 2000 zaručuje ochranný režim podle čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť⁴, že je vyloučeno veškeré závažné poškozování těchto stanovišť. V jiných oblastech přispěje k prevenci negativních dopadů na životní prostředí také posouzení vlivů na životní prostředí. Konečně by u všech opatření, která mají být spolufinancována z fondů EU, mohl být jako předběžná podmínka pro poskytnutí spolufinancování EU vyžadován od příslušných vnitrostátních orgánů certifikát správné environmentální praxe či udržitelného obhospodařování lesů.

V novém programovém období stojí environmentální výkonnost příjemců v popředí provádění jednotlivých opatření.

f) Komise má za to, že používají-li se v programech standardní náklady, musí členské státy / regiony zajistit, aby byly příslušné výpočty správné a přesné a aby byly stanoveny předem, a to spravedlivě, nestranně a ověřitelně. Měl by být ustanoven nezávislý orgán, který by prováděl výpočty všech standardních nákladů nebo by potvrdil jejich správnost.

⁴ Směrnice Rady 92/43/EHS.

g) V současné době probíhá příprava dokumentu obsahujícího pokyny ve věci kontrol a postihů v oblasti rozvoje venkova, o kterém je rovněž diskutováno s členskými státy. V příloze I tohoto dokumentu je uveden kontrolní seznam pro posuzování přiměřenosti nákladů, který je určen členskými státy.

Druhá odrážka

a) Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Nutnost náležitého popisu preventivních opatření je zmiňována v oddíle „Analýza potřeb“ strategie v programu rozvoje venkova pro období 2014–2020 a v některých případech také na úrovni dohod o partnerství.

Komise zkoumá předložené programy rozvoje venkova a v průběhu schvalování programu ověřuje logiku intervencí a potřebu preventivních opatření a požaduje, aby preventivní opatření byla založena na plánu ochrany dotčené oblasti.

b) Komise doporučení přijímá.

Komise společně s vnitrostátními orgány prozkoumá možnost odpovídající úrovně opatření v oblasti společných základních kritérií k rozlišení lesních oblastí za účelem jejich klasifikace jako oblastí s nízkým, středním a vysokým rizikem požáru.

c) Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Komise provádí v členských státech audity souladu, aby ověřila, zda vynaložené výdaje odpovídají pravidlům. Budou-li během auditu zjištěny nesrovnalosti, uplatní se finanční opravy.

Opatření a platební agentury, které mají být předmětem auditu, jsou určeny na základě analýzy rizik. Při kvantifikaci vystavení riziku hraje významnou roli finanční význam. To znamená, že u auditní oblasti s vysokými výdaji je větší pravděpodobnost, že vystavení riziku bude kvantifikováno jako vysoké a že bude podrobena auditu. Opatření 226 bylo předmětem auditu v roce 2014 a znovu jím bude i v roce 2015.

d) Komise v současné době toto doporučení zohledňuje prostřednictvím právního rámce pro programy rozvoje venkova a dodatečných pokynů.

Nové opatření pokrývá širší paletu rizik a škod. Dokument s pokyny v rámci listu opatření pro období 2014–2020 obsahuje detailní požadavky a upřesnění a jako takový může členskými státy sloužit jako pomocný nástroj pro vhodné definování opatření.

Členské státy / regiony byly upozorněny, že v případě jakýchkoli pochybností ohledně účelu činností existují další opatření, která jsou zaměřena speciálně na zvýšení hospodářské hodnoty lesů.

e) Komise doporučení přijímá.

Několik úprav bylo již zavedeno – např. ukazatel „podporovaná plocha“ u preventivních opatření, který bude obsažen ve společném systému pro monitorování a hodnocení pro období 2014–2020.

Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení dříve, bude v roce 2019 předložena rozšířená výroční zpráva o provádění. Ta poskytne posouzení výsledků programu a pokud možno také posouzení dopadů.

ÚVOD

1. Komise má za to, že jelikož lesy plní zároveň více funkcí a slouží k hospodářským, sociálním i environmentálním účelům, neboť poskytují životně důležité ekosystémové služby, nelze jejich funkce od sebe zcela oddělit. Lesnická opatření, která jsou zacílena primárně na hospodářské zájmy, tak mohou zároveň sloužit sociálním či environmentálním cílům. Také intervence, které mají

primárně ochranný účel, mohou mít i sociální, hospodářské a další environmentální přínosy. Při navrhování, řízení a kontrole lesnických opatření by se měl zohledňovat specifický charakter lesnických postupů.

4. Snížení rozlohy spálené plochy může být důsledkem správného provádění systémů prevence lesních požárů, usnadněných opatřením.

Statistické údaje možná ukazují, že objem spálené plochy se nyní pohybuje na víceméně stabilní úrovni, což ovšem neznamená, že nepanuje rostoucí ohrožení lesními požáry či jinými kalamitami.

5. Lesní požáry mají také významný socioekonomický dopad, neboť postihují zdroje obživy závislé na lese, způsobují narušení trhu s dřevem a dochází k obětem na životech.

PŘIPOMÍNKY:

21.

První odrážka: Komise má za to, že probíhající práce její skupiny odborníků na boj proti lesním požárům a Stálého lesnického výboru, který působí jako konzultační a informační platforma ve styku s členskými státy, jí poskytuje přiměřené informace o lesních požárech a dalších kalamitách včetně těch, které souvisejí se škůdci a chorobami. Předložené programy rozvoje venkova obsahují kapitolu zaměřenou na popis lesů a environmentální situace a tyto informace pomáhají při posuzování programových návrhů.

Přehled o přírodních katastrofách týkajících se lesů pak zlepšil také zřízení modulu Forest Disturbances v systému informací o lesích v Evropě (FISE), k němuž došlo v návaznosti na nedávné sdělení o strategii EU v oblasti lesnictví.

Druhá odrážka: Programy rozvoje venkova obsahují analýzu SWOT, jíž se členské státy a regiony řídí při strategických rozhodnutích ohledně priorit, cílů a opatření, která mají být do programu zahrnuta, a která by také měla tvořit základ pro monitorování a hodnocení programu.

Společná odpověď k bodům 22–24:

Mezi členskými státy, které se rozkládají od polárního kruhu po Indický oceán (francouzský ostrov Réunion), panují výrazné biogeografické a klimatické rozdíly, a klasifikace rizika lesního požáru by proto měla odrážet charakter dotčeného rizikového regionu.

Nařízení č. 2158/92 stanoví, že tuto klasifikaci mají navrhnout členské státy a Komise ji má schválit.

Ve stávajícím Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova členské státy nemusí označení oblastí s jednotlivými stupni rizika lesních požárů Komisi navrhnout. Označení těchto oblastí je v jejich pravomoci. Všechny nové členské státy jsou zastoupeny ve skupině odborníků na boj proti lesním požárům a podílejí se na činnostech Evropského systému informací o lesních požárech (EFFIS). Informace o lesních požárech jsou tedy dostupné. Tyto skutečnosti ukazují na společný zájem Komise a členských států na tom, aby opatření pro prevenci lesních požárů byla i nadále co nejvíce cílená a jednotná, a to i s ohledem na významné rozdíly v biogeografických podmínkách jednotlivých členských států.

Jedním z cílů, které sleduje zřízení Evropského systému informací o lesních požárech, je dostupnost harmonizovaných informací o lesních požárech po celé Evropě. Tyto informace jsou zásadní pro vzájemnou spolupráci v oblasti prevence lesních požárů a boje proti nim.

25. Útvary Komise si jsou při analyzování programů rozvoje venkova vědomy obecného rizika lesního požáru v členském státě či regionu.

Komise v kontextu činností EFFIS navrhla metodiku posuzování rizika lesního požáru. Je však zapotřebí další práce ve spolupráci s členskými státy, aby mohla vzniknout harmonizovaná mapa rizika lesních požárů v Evropě.

26. Komise v dopise s připomínkami v rámci jednání o programu rozvoje venkova 2014–2020 vyzvala slovenské orgány, aby zásadně přezkoumaly metodiku klasifikace lesních oblastí podle rizika lesního požáru. Komise v úzké spolupráci se slovenskými orgány prozkoumá, jakým způsobem jsou definovány potřeby pro období 2014–2020, přičemž budou zohledněny dlouhodobé údaje o výskytu požárů a přiměřenost výše finančních prostředků vzhledem k prevenci.

27. Komise se domnívá, že má komplexní informace o historickém i předpokládaném budoucím vývoji přírodních a jiných katastrof i o potenciálním vývoji stavu škůdců a chorob, a to v kontextu FISE a na základě studií (např. o přizpůsobení lesů změně klimatu⁵ a dalších studií o kalamitách⁶). Tyto informace však zatím nejsou mezi jednotlivými členskými státy harmonizovány. Komise také reaguje na žádosti členských států o aktivování Fondu solidarity Evropské unie po závažných katastrofách a na jejich žádosti o úpravu programů rozvoje venkova. Členské státy také pravidelně informují Stálý lesnický výbor o významných mimořádných událostech.

28. Komise v současné době pracuje na zřízení systému informací o lesích v Evropě (FISE). Zkušební verze systému bude hotova a představena Stálému lesnickému výboru v prosinci 2014.

29. Komise se domnívá, že má odpovídající míru znalostí o druzích přírodních katastrof, které lesy postihují, a také o potřebách v oblasti prevence živelních pohrom, aby mohla programy rozvoje venkova podrobit analýze prostřednictvím přímého kontaktu s členskými státy a regiony, pravidelných setkání ředitelů správy lesů EU a soustavné práce Stálého lesnického výboru a FISE.

30. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná společná definice „nejhodnotnějších lesních oblastí“, Komise by podpořila ustavení „rámce přednostních opatření“ pro spolufinancování EU, který by byl podobný již existujícímu rámci pro financování sítě Natura 2000, který funguje ve všech členských státech EU a je napojen na různé fondy EU. Ve výběru by se pak odrazily priority jednotlivých členských států v podobě, v jaké by byly v tomto rámci formulovány.

Společná odpověď k bodům 31–33:

Jedním z kritérií, která pro výběr operací stanovil řídicí orgán, je soulad s regionálním lesnickým plánem a s dalšími nástroji plánování v lesnictví. Je tak zajištěna určitá kvalita vybraných operací a přednost dostanou intervence v oblastech s vyšším rizikem lesních požárů.

Navíc pokud jde o programy prevence požárů, které jsou z fondů EU podporovány od roku 1992, členské státy již získaly značné zkušenosti v určování priorit.

Plány na ochranu lesů na úrovni regionů / členských států obsahují informace o tom, jak požáry a jiné kalamity řešit. Informace o místě výskytu, rozsahu a příčinách lesních požárů jsou k dispozici také u správních orgánů regionů úrovně 3 klasifikace NUTS. Pro nové programové období vnesla Komise požadavek, aby plány na ochranu lesů v programech rozvoje venkova posílily potřeby prevence a ochrany.

34. Rakousko zřídilo systém pro výběr projektů, který byl dne 19. června 2014 schválen monitorovacím výborem. Tento systém sestává ze třech fází, které vycházejí z podmínek

⁵ Dopad změny klimatu na evropské lesy a možnosti přizpůsobení
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

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

způsobnosti popsaných v opatřeních, dále z ustanovení vnitrostátních právních předpisů a v případě potřeby ještě z podrobnějších kritérií. Tento nový systém by měl zajistit vysokou úroveň kvality operací, které budou v programovém období 2014–2020 vybrány.

35. Členské státy pracují na stanovení rámce přednostních opatření pro financování svých sítí Natura 2000 od roku 2012. V novém finančním období budou tyto rámce velmi užitečným nástrojem pro určování priorit opatření v lokalitách této sítě. Komise zajistí, že opatření navržená pro lokality sítě Natura 2000 v souladu s rámcem prioritních opatření toho kterého členského státu i opatření v jiných oblastech hodnotných z hlediska životního prostředí, jako jsou např. národní parky, se dočkají patřičného přednostního postavení.

Komise má za to, že lesy jsou multifunkční a že by environmentální hodnoty měly být nahlíženy ve správném kontextu. Výběrová kritéria vypracovaná v programech by proto měla zahrnovat také další aspekty udržitelného obhospodařování lesů.

Několik ustanovení platných pro síť Natura 2000 se navíc vztahuje na všechny lesy v celé EU, jak v lokalitách této sítě, tak mimo ni.

Rámeček 1 – Upřednostnění ekologických potřeb na úrovni členských států

Slovenské orgány navrhuji zařadit mezi výběrová kritéria stanovená v bodech 3 a 4 podopatření 8 (prevence škod v lesích a jejich obnova), jež spadají do programu rozvoje venkova pro období 2014–2020, také environmentální kritéria.

Pokud jde o konkrétní intervence ve Francii, měly by být vybrány v závislosti na místních podmínkách. V případě suché písčité půdy s velmi omezeným organickým podílem ve svrchní vrstvě by se použití buldozerů mohlo pokládat za přiměřené a může představovat rychlé řešení pro obnovu postižené oblasti. V některých oblastech je vzhledem k jejich zvláštním biogeografickým podmínkám nezbytná náležitá a rychlá reakce, aby se zabránilo šíření škůdců a chorob (jež by mohlo mít negativní dopady na nepoškozené či chráněné lesy), přičemž jednou z hlavních priorit by mělo být snížení rizika lesních požárů a zabránění desertifikaci.

37. Lesní cesty, které slouží prevenci požárů, lze využívat také k jiným účelům. Hrají významnou roli při obnově a při prevenci negativních důsledků kalamit. Výstavba dvou typů cest, z nichž jeden by sloužil k prevenci požárů a druhý k jiným účelům, by navíc byla neefektivní investicí s vysokými náklady.

Na Slovensku byly lesní cesty vybudované v rámci programů rozvoje venkova pro účely prevence požárů účelně využity k rychlé obnově po nedávných vichřicích a polomech. Zlepšení přístupnosti napomohlo minimalizaci rizika dalších kalamit (vypuknutí požárů či rozmnožení škůdců) a díky dobré přístupnosti bylo také minimalizováno narušení půdy, což ochránilo organické látky v půdě a prospělo rostlinám a půdní fauně.

Žádné účinné mechanismy ochrany lesů před kalamitami způsobenými větrem nebo sněhem neexistují. Opatření se proto zaměřují hlavně na prevenci požárů. Preventivní opatření se nikdy netýkají abiotických škod, k nimž již došlo, ale jejich předcházení. Podíl veřejné podpory na preventivních opatřeních proti požárům proto nelze přímo spojovat se škodami způsobenými ohněm.

Viz též odpověď k bodu 50.

38. Posuzování rizik, jimž jsou lesy vystaveny, je financováno z finančních prostředků EU a členských států. Rakousko přiděluje určité částky (kvóty) z finančních prostředků EU jednotlivým regionům. Zbytek je financován z vnitrostátních prostředků.

Společná odpověď na body 39–41:

Rozpočet opatření 226 je k dispozici pro všechny typy lesů: jak v soukromém, tak ve veřejném vlastnictví. Třebaže během provádění programu získaly lesy ve veřejném vlastnictví vyšší finanční podporu, z hlediska plochy, na niž byla podpora přiznána, vypadá již poměr jinak. Podle výroční zprávy o pokroku za rok 2013 pro region Andalusie bylo 78 % lesní plochy, na kterou byla podpora přiznána, v soukromém vlastnictví.

Podle názoru Komise je na členských státech a řídicích orgánech, aby vybraly nejlepší projekty a zohlednily přitom jejich socioekonomické a geografické podmínky a odůvodnily správnost výpočtu uplatňovaných nákladů.

Podpora činností s vysokým podílem lidské práce může souviset s charakterem terénu (orografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širším kontextu rozvoje venkova.

42. Komise má za to, že vypalování jako způsob čištění ploch je velmi riziková operace. Podléhá velmi přísným administrativním podmínkám a z pohledu veřejnosti není přijatelné.

44. Komise má za to, že vzhledem ke zvýšené frekvenci a síle vln veder a delších období sucha („primární příčina“), jež lze za určitých podmínek prohlásit také za přírodní katastrofy, zavedly některé programy opatření zaměřená proti „sekundárním škodám“, tedy proti škůdcům a chorobám, čímž zároveň přispěly k prevenci významnějšího rozšíření škod, které by mělo za následek vážné environmentální a socioekonomické dopady. Lze tedy mít za to, že intervence podpořené prostřednictvím opatření rozvoje venkova úspěšně přispěla k cíli opatření a příslušných programů.

45. Komise zjistila, že Rakousko v průběhu programového období čelilo problémům s prováděním opatření 224 a 225. Tato opatření se navzdory neustálé podpoře nepodařilo úspěšně provést. Z tohoto důvodu Rakousko schválilo projekty zaměřené na prevenci lesnického potenciálu také v rámci opatření 226.

46. Komise má na základě dostupných znalostí o vzájemném působení lesů a klimatu za to, že diverzifikace lesů a zvýšení počtu druhů stromů může zlepšit odolnost lesů vůči mnoha katastrofám a požárům, jakož i jejich schopnost přizpůsobit se změně klimatu. Tato diverzifikace by měla nastat dříve, než dojde ke katastrofě, a to na základě odborných posudků, plánů na ochranu lesů a dlouhodobých strategií v oblasti lesnictví či přizpůsobení se změně klimatu.

47. Vzhledem k tomu, že se ve zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu⁷ počítá s nárůstem frekvence a intenzity extrémních meteorologických jevů, považuje Komise toto opatření za přiměřené pro poskytnutí rychlé reakce při budoucích kalamitách.

Pokud jde o bukové dřevo, může je poškodit nejenom hmyz, ale také různé houby, což může vyústit v podstatnou ztrátu hodnot a v rozšíření rizika škůdců a chorob v nepoškozených lesích, což je škodlivé pro ekosystémy, které byly předtím zdravé.

Konkrétní případ, který Účetní dvůr odhalil, Komise přezkoumá.

Rámeček 3 – Příklady nedostatečných informací či nedostatečné dokumentace v souvislosti s udělením podpory v rámci opatření 226

V této věci byla zjednána náprava. V Akvitánii se nyní k identifikaci poškozených oblastí používají satelitní fotografie. Každý postižený pozemek je před podáním žádosti o kompenzaci zkontrolován

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

odborníkem, který ověří rozsah škody. Poté orgány státní správy zpracují žádosti a před poskytnutím kompenzace provedou kontroly na místě, a to na základě odběru vzorků.

Slovenské orgány připustily administrativní chybu a sdělily Komisi, že příslušné interní postupy již byly aktualizovány.

50. Lesní cesty mohou sloužit k mnoha účelům – usnadnění přístupu v případě lesního požáru, přístupu pro účely preventivních protipožárních operací, jakož i k těžbě dřeva a dalších lesních produktů.

Komise zastává názor, že lesní cesty postavené pro účely prevence požárů mohou sloužit také jiným účelům, pakliže jejich původní funkci toto alternativní využití nebrání.

Viz též odpověď k bodu 51.

51. Využívání lesních cest k hospodářským účelům není na závadu jejich roli v prevenci požárů. Probírka a odstraňování biomasy jsou významnou součástí opatření prevence požárů. Cesty jsou využívány také k přepravě dřeva, jež je součástí nezbytných preventivních kroků. V konečném důsledku zvyšuje mnohostranné využití těchto cest nákladovou efektivitu investice.

52. Využívání lesních cest k hospodářským účelům nemusí být na závadu jejich schopnosti sloužit účelům prevence přírodních katastrof.

53. Vzhledem k tomu, že místní lesy, biogeografické, geologické a ekologické podmínky se napříč EU významně liší, domnívá se Komise, že stanovovat na úrovni EU kritéria týkající se minimálních požadavků by mohlo být problematické. Takové minimální požadavky by se měly stanovit na úrovni, která je k tomu nejpříhodnější.

Vytvoření odpovídající sítě lesních cest navíc přispěje nejen k lepší ochraně lesů proti požárům, ale v mnoha regionech také k udržitelnému hospodářskému zhodnocení lesních zdrojů. To je často nezbytné v zájmu zamezení úplné ztráty socioekonomického významu lesních oblastí, která může vést k jejich opuštění a v konečném důsledku také ke zvýšení rizika požáru.

54. Podle názoru Komise by hustota lesních cest mohla být větší či menší v závislosti na biogeografických a geologických podmínkách. Lesní cesty mohou navíc obsluhovat více oblastí a může je využívat více podniků a může se stát, že některé úseky lesní cesty procházejí oblastmi, kde již přiměřená hustota lesních cest je. V souvislosti s programy rozvoje venkova 2014–2020 vyzvala Komise slovenské orgány, aby jako jedno z výběrových kritérií zařadily hustotu cest v oblasti.

Rámeček 5 – Příklady nedostatečného doložení standardních nákladů

Pohyblivá míra podpory nebyla v minulém programovém období vyloučena. V novém programovém období však přípustná není.

Příklad 2

Viz odpověď k bodu 57.

57. Podpora činností s vysokým podílem lidské práce může souviset s charakterem terénu (orografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širším kontextu rozvoje venkova. Využití lidské síly by mohlo znamenat ekologičtější metody a významné socioekonomické přínosy, což je také jedním z cílů politiky rozvoje venkova.

Rámeček 6 – Příklad nákladné činnosti kvůli využití manuální práce

Úroveň nákladů se mohou lišit podle různých ekologicko-geografických a geologických podmínek, jakož i jiných faktorů. Mohou existovat také důvody, kvůli nimž je využití mechanických prostředků zcela nemožné, nebo je dražší než manuální práce, jako např. v případě svažitého terénu, obtížného přístupu, předpisů týkajících se životního prostředí atd.

58. Komise vyzvala slovenské orgány, aby do programů rozvoje venkova 2014–2020 zařadily ověření přiměřenosti nákladů.

60. V některých oblastech je omezený počet poskytovatelů služeb, kteří se mohou některých specifických úkolů zhostit.

61. Podle názoru Komise leží odpovědnost za zajištění efektivity podpory na úrovni projektů na řídicích orgánech.

Mrtvé váze jako takové by se mělo předcházet zajištěním toho, že k investici dojde teprve po podání žádosti o podporu či přiznání podpory. Jinak může být posuzování mrtvé váhy celkem subjektivní a může vést k nerovnému zacházení s žadateli.

62. V období 2014–2020 budou v souladu s čl. 60 odst. 2 nařízení 1305/2013 v případě investičních projektů způsobilé pouze ty výdaje, které byly vynaloženy poté, co příjemce podal žádost o podporu. Členské státy mohou dokonce stanovit i pozdější okamžik, jako např. rozhodnutí o udělení grantu.

63. Komise se domnívá, že odpověď příjemců by bylo nutno dále analyzovat z hlediska toho, za jakých podmínek a jak efektivně by bývali byli schopni takovou investici učinit a zda by původní cíl mohl být dosažen i bez podpory pomocí daného opatření.

64. S určitými omezeními může na „způsobilém hektaru“ pro účely aktivace platebních nároků růst několik stromů, keřů a křovin.

Omezení nadměrného rozšíření těchto stromů, keřů a křovin může snížit riziko lesních požárů na pozemcích v okolních lesních oblastech.

Společná odpověď k bodům 65–67:

Komise má za to, že vzhledem ke složitosti přírodních procesů v lesích a vzhledem k tomu, že měřitelné účinky některých intervencí se mohou dostavit teprve po několika letech či desetiletích, by se měla preventivní opatření posuzovat v širším kontextu rozvoje venkova a v dlouhodobém horizontu. Informace o změnách mohou poskytnout soupisy lesů členských států, které by se mohly pořizovat vždy po 10 až 20 letech, a další programy monitorování lesů. Opatření v lesnictví jsou navrhována a prováděna na základě informací a zkušeností získaných díky dlouhodobým, 100–150 let trvajícím modelům obhospodařování lesů, které analyzují lesnické ústavy a univerzity členských států.

68. V zájmu proporcionality obsahoval společný rámec pro monitorování a hodnocení 2007–2013 soubor společných výstupních ukazatelů, které zajišťují agregaci a srovnání mezi jednotlivými programy rozvoje venkova a jsou nastaveny tak, aby byly relevantní ve významné většině případů. K ilustraci případných specifických případů mohou členské státy v případě potřeby použít dodatečné ukazatele.

V systému CMES 2014–2020 budou shromažďována data pro ukazatel „podporovaná plocha“. Tak se zaplní mezera, která byla zjištěna ve společném rámci pro monitorování a hodnocení 2007–2013.

69. Pozorování ukazují, že vzhledem ke složitosti a reálné propojenosti různých opatření není v řadě případů smysluplné rozebírat výsledkové ukazatele příliš podrobně. Z tohoto důvodu Komise

rozhodla, že v rámci pro monitorování a hodnocení pro programové období 2014–2020 budou výsledky hodnoceny na úrovni základní oblasti.

70. Tento ukazatel je jedním z prvků systému hodnocení. Nový systém hodnocení by měl být posuzován globálně.

71. Komise uznává, že v kontextu programů rozvoje venkova mělo hodnocení v polovině období pouze omezenou přidanou hodnotu. Požadavek na hodnocení v polovině období je proto v programovém období 2014–2020 zrušen.

72. Viz odpovědi k bodům 69 a 71.

73. Třebaže se průměrná spálená plocha v EU nezvětšuje, škody způsobené ohněm během jednoho roku se často soustřeďují do velmi malého počtu zemí. Tyto země se rok od roku liší (např. v roce 2003 šlo o Portugalsko a Španělsko, v roce 2005 o Portugalsko, v roce 2007 o Itálii a Řecko, v roce 2012 o Španělsko atd.). Každý rok může v některých konkrétních regionech nastat mimořádné nebezpečí požáru, a to v důsledku lokálního výskytu horkého a suchého počasí v kombinaci se silnými větry. Některé konkrétní země tedy mohou v některých letech čelit mimořádné aktivitě ohnivého živlu, která je v oblasti Středozemního moře i jinde v Evropě způsobena převažujícími meteorologickými podmínkami, jež jsou nebezpečí požárů příznivé.

Na úrovni členských států jsou zaznamenané rozdílné tendence často způsobeny podmínkami mimořádně příznivými pro vznik požárů, které nastaly v některých letech v rámci zkoumaného časového období, jak vysvětluje analýza dat za jednotlivé roky, porovná-li se s meteorologickými ukazateli nebezpečí požárů.⁸

74. Podle názoru Komise byly získány významné zkušenosti, pokud jde o povahu preventivních opatření, a to včetně znalostí o jejich účinnosti a účelnosti podle jednotlivých programových oblastí. Za posledních dvacet let byla z finančních prostředků EU podpořena řada projektů a preventivních programů týkajících se lesů a bylo provedeno několik studií a výzkumných projektů.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

76. Komise má za to, že obecně vzato preventivní opatření týkající se lesů přispěla k cílům programů rozvoje venkova. Bylo dosaženo konkrétních výsledků a vyskytovalo se méně požárů. Dále došlo k vyvození různých ponaučení, která se použijí v období 2014–2020, a to zejména pokud jde o rozsah opatření a zlepšení pokynů.

78. Nařízení o rozvoji venkova⁹ stanoví, že preventivní opatření proti požárům by se měla týkat oblastí klasifikovaných členskými státy jako oblasti s vysokým a středním rizikem požáru podle plánů ochrany. Tyto plány na ochranu lesů a celostátní nebo regionální programy členských států pro lesnictví či obdobné nástroje poskytly během výběru přiměřený základ pro zacílení a určení priorit.

Komise provedla analýzu situace v lesnictví včetně aspektů prevence přírodních katastrof a monitorování v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2005, který tvoří přílohu ke sdělení o provádění strategie EU v oblasti lesnictví. Nařízení o rozvoji venkova stanovilo požadavek, aby opatření v lesnictví k provádění strategie Společenství pro oblast lesnictví přispívala. Tato strategie

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives (Analýza velkých požárů v evropských středomořských krajinách. Získané poznatky a výhledy). *Forest Ecology and Management*, 294, s. 11–22.

⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

pro oblast lesnictví se týká ekonomických, environmentálních a sociálních aspektů udržitelného obhospodařování lesů.

Pokud jde o nové programové období, Komise vypracovala analýzu situace v odvětví lesnictví v pracovním dokumentu útvarů Komise z roku 2013, který tvoří přílohu ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů „Nová strategie EU v oblasti lesnictví: pro lesy a odvětví založená na lesnictví“.¹⁰

Doporučení 1

Členské státy by měly:

Druhá odrážka: Komise má za to, že lesy zařazené do sítě Natura 2000 mají vysokou hodnotu z hlediska životního prostředí a poskytují významné a rozmanité ekosystémové služby. Několik ustanovení týkajících se sítě Natura 2000 navíc platí pro všechny lesy v EU jak v rámci, tak mimo rámec této sítě, a v tomto ohledu je role lesů mimo síť Natura 2000 taktéž velmi významná.

Komise by měla:

První odrážka: Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Nutnost náležitého popisu preventivních opatření je zmiňována v oddíle „Analýza potřeb“ strategie v programu rozvoje venkova pro období 2014–2020 a v některých případech také na úrovni dohod o partnerství.

Komise zkoumá předložené programy rozvoje venkova a v průběhu schvalování programu ověřuje logiku intervencí a potřebu preventivních opatření a požaduje, aby preventivní opatření byla založena na plánu ochrany dotčené oblasti.

Druhá odrážka: Komise toto doporučení přijímá.

Komise společně s příslušnými vnitrostátními orgány prozkoumá možnost odpovídající úrovně opatření v oblasti společných základních kritérií k rozlišení lesních oblastí za účelem jejich klasifikace jako oblastí s nízkým, středním a vysokým rizikem požáru.

79. Lesní cesty (nebo jiné investice), které jsou součástí postupů udržitelného obhospodařování lesů a které byly vybudovány primárně z důvodů prevence požárů, lze využívat také k preventivním opatřením zaměřeným na jiná rizika, jakož i při práci na obnově a ozdravování lesů a k rekreačním a hospodářským účelům. Vytvoření odpovídající sítě lesních cest přispělo nejen k lepší ochraně lesů proti požárům, ale v mnoha regionech také k dosažení udržitelného hospodářského zhodnocení lesních zdrojů. Tato opatření je často nutno vykonat v zájmu zamezení úplné ztráty socioekonomického významu lesních oblastí, která může vést k jejich opuštění a v konečném důsledku ke zvýšení rizika požáru.

Pokud jde o nové programové období, jsou připraveny informační listy obsahující pokyny, které mají zajistit, aby členské státy / regiony opatření používaly správně. Pokud budou chtít členské státy / regiony zvýšit hustotu své sítě pozemních komunikací, bude také třeba, aby lépe specifikovaly své potřeby a důvody.

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

Doporučení 2

Členské státy by měly:

První odrážka: Komise má za to, že nové nařízení o rozvoji venkova zahrnuje revidované opatření, které se týká ochrany a obnovy lesů. V rámci tohoto nového opatření může být poskytnuta podpora opatřením, která se týkají prevence škod v lesích, které působí lesní požáry a přírodní neštěstí a katastrofy, a nápravy těchto škod, a lze také poskytnout podporu na preventivní opatření týkající se škůdců a nemocí, pakliže je riziko výskytu příslušné katastrofy podloženo vědeckými důkazy a uznávají je veřejné vědecké organizace.

Třetí odrážka: Komise je toho názoru, že pokud jde o podporovaná opatření, existuje již řada environmentálních pojmů. Např. v síti Natura 2000 zaručuje ochranný režim podle čl. 6 odst. 2 a3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, že je vyloučeno veškeré závažné poškozování těchto stanovišť. V jiných oblastech přispěje k prevenci negativních dopadů na životní prostředí také posouzení vlivů na životní prostředí. Konečně by u všech opatření, která mají být spolufinancována z fondů EU, mohl být jako předběžná podmínka pro poskytnutí spolufinancování EU vyžadován od příslušných vnitrostátních orgánů certifikát správné environmentální praxe či udržitelného obhospodařování lesů.

V novém programovém období stojí environmentální výkonnost příjemců v popředí provádění jednotlivých opatření.

Komise by měla:

První odrážka: Komise v současné době doporučení zohledňuje.

Komise provádí v členských státech audity souladu, aby ověřila, zda vynaložené výdaje odpovídají pravidlům. Budou-li během auditu zjištěny nesrovnalosti, uplatní se finanční opravy.

Opatření a platební agentury, které mají být předmětem auditu, jsou určeny na základě analýzy rizik. Při kvantifikaci vystavení riziku hraje významnou roli finanční význam. To znamená, že u auditní oblasti s vysokými výdaji je větší pravděpodobnost, že vystavení riziku bude kvantifikováno jako vysoké a že bude podrobena auditu. Opatření 226 bylo předmětem auditu v roce 2014 a znovu jím bude auditováno i v roce 2015.

Druhá odrážka: Komise v současné době toto doporučení provádí prostřednictvím právního rámce pro programy rozvoje venkova a dodatečných pokynů.

Nové opatření pokrývá širší paletu rizik a škod. Dokument s pokyny v rámci listu opatření pro období 2014–2020 obsahuje detailní požadavky a upřesnění a jako takový může členským státům sloužit jako pomocný nástroj pro vhodné definování opatření.

Členské státy / regiony byly upozorněny, že v případě jakýchkoli pochybností ohledně účelu činností existují další opatření, která jsou zaměřena speciálně na zvýšení hospodářské hodnoty lesů.

80. Komise v rámci sdíleného řízení schvaluje vnitrostátní či regionální programy rozvoje venkova, za provádění a zajištění nákladové efektivnosti a účinnosti podpory však odpovídají členské státy a jejich řídicí orgány.

Pokud jde o využívání manuální práce místo mechanizované, někdy může daná volba souviset s vlastnostmi terénu (orografické či environmentální aspekty atd.) a měla by být posuzována v širších souvislostech rozvoje venkova.

Doporučení 3

Členské státy by měly:

První odrážka: Komise má za to, že používají-li se v programech standardní náklady, musí členské státy / regiony zajistit, aby byly příslušné výpočty správné a přesné a aby byly stanoveny předem, a to spravedlivě, nestranně a ověřitelně. Měl by být ustanoven nezávislý orgán, který by prováděl výpočty všech standardních nákladů nebo by potvrdzoval jejich správnost.

Druhá odrážka: V současné době probíhá příprava dokumentu obsahujícího pokyny ve věci kontrol a postihů v oblasti rozvoje venkova, o kterém je rovněž diskutováno s členskými státy. V příloze I tohoto dokumentu je uveden kontrolní seznam pro posuzování přiměřenosti nákladů, který je určen členskými státy.

81. Je třeba pečlivě dbát na rovnováhu mezi náklady na monitorování a hodnocení a jejich možnými přínosy. Zejména při stanovování preventivních opatření je určení příčinného řetězce obzvláště obtížné. Účinnost konkrétních lesnických zásahů je nadto možno posoudit teprve po několika letech, či dokonce desetiletích.

Pokud jde o období 2014–2020, byla zavedena některá zlepšení. Společný systém pro monitorování a hodnocení (CMES) bude např. u preventivních opatření obsahovat nový ukazatel „podporovaná plocha“. Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení, bude navíc v roce 2019 zpracována rozšířená výroční zpráva o provádění. V rámci této zprávy bude provedeno hodnocení programu rozvoje venkova a budou uvedeny první výsledky týkající se účinnosti tohoto programu.

Doporučení 4

Komise by měla:

Komise toto doporučení přijímá.

Několik úprav bylo již zavedeno – např. ukazatel „podporovaná plocha“ u preventivních opatření, který bude obsažen ve společném systému pro monitorování a hodnocení pro období 2014–2020. Tak se zaplní mezera, která byla zjištěna ve společném rámci pro monitorování a hodnocení 2007–2013.

Aby bylo možno získat kvalitní výsledky hodnocení dříve, bude v roce 2019 předložena rozšířená výroční zpráva o provádění. Ta poskytne posouzení výsledků programu a pokud možno také posouzení dopadů.