



Bruxelles, 21.1.2015.
COM(2015) 32 final

**ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG
SUDA**

**„UPRAVLJA LI SE DOBRO POTPOROM EU-A ZA SPRJEČAVANJE ŠTETE I
OBNAVLJANJE ŠUMA NAKON ŠTETE OD POŽARA I ELEMENTARNIH
NEPOGODA?“**

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„UPRAVLJA LI SE DOBRO POTPOROM EU-A ZA SPRJEČAVANJE ŠTETE I OBNAVLJANJE ŠUMA NAKON ŠTETE OD POŽARA I ELEMENTARNIH NEPOGODA?“

SAŽETAK

IV. Komisija smatra da se mjerama za prevenciju nepogoda u šumama u načelu pridonijelo ostvarivanju ciljeva programa ruralnog razvoja. Ostvareni su konkretni rezultati i bilo je manje požara. Osim toga, izvučene su određene pouke, koje se primjenjuju u odnosu na razdoblje 2014. – 2020., posebno u pogledu opsega mjera i boljeg upravljanja.

V. U Uredbi o ruralnom razvoju¹ propisano je da preventivne protupožarne radnje pokrivaju područja koja su prema planovima za zaštitu od požara država članica svrstana u područja visokog ili srednjeg rizika. Ti su planovi za zaštitu šuma te nacionalni i podnacionalni programi država članica za šume, ili istovjetni instrumenti, primjerena osnova za usmjeravanje i određivanje prioriteta tijekom odabira.

Komisija je u radnom dokumentu službi Komisije iz 2005., priloženom Komunikaciji o provedbi Strategije EU-a za šume, analizirala situaciju u šumarskom sektoru, uključujući aspekte prevencije i praćenja nepogoda u šumama². U Uredbi o ruralnom razvoju propisano je da mjere u šumarstvu pridonose provedbi Strategije šumarstva Zajednice. Spomenutom strategijom šumarstva obuhvaćeni su gospodarski, okolišni i društveni aspekti održivog upravljanja šumama.

U odnosu na novo programsko razdoblje, Komisija je analizirala situaciju u šumarskom sektoru u radnom dokumentu službi Komisije iz 2013. priloženom Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Nova strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama“³.

VI. U okviru održivih praksi upravljanja šumama, šumske ceste (ili ostala ulaganja) izgrađene u prvom redu u svrhu sprječavanja požara mogu se upotrebljavati i za preventivne radnje protiv drugih rizika te za radove obnavljanja i uklanjanja šteta te u rekreativne ili gospodarske svrhe. Izgradnjom odgovarajuće mreže šumskih cesta pridonosi se ne samo boljoj zaštiti šuma od požara već i održivom gospodarskom vrednovanju šumskih resursa u mnogim regijama. Često se te radnje moraju izvršiti kako bi se izbjegao potpuni gubitak socioekonomskog interesa šumskih područja čija bi posljedica moglo biti njihovo napuštanje i, u konačnici, veći rizik od požara.

Za novo su programsko razdoblje pripremljene smjernice kako bi se osiguralo da države članice / regije ispravno primjenjuju mjeru. Osim toga, ako žele povećati gustoću svojih cestovnih sustava, države članice / regije morat će bolje opisati svoje potrebe i razloge .

VII. U okviru zajedničkog upravljanja, Komisija donosi nacionalne i regionalne programe ruralnog razvoja (PRR), dok su za provedbu i za osiguranje ekonomičnosti i djelotvornosti potpore odgovorne države članice i njihova upravljačka tijela.

Izbor između fizičkog rada i strojeva nekada može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ga promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja.

¹ Uredba Vijeća (EZ) br.1698/2005.

² Radni dokument službi Komisije – Prilog Komunikaciji o provedbi strategije EU-a za šume {COM(2005) 84 završna verzija} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

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

VIII. Treba uspostaviti pažljivu ravnotežu između troškova praćenja i evaluacije i njihovih mogućih koristi. Kod mjerenja preventivnih radnji posebno je teško i skupo utvrditi uzročno-posljedičnu vezu. Osim toga, djelotvornost određenih šumarskih intervencija može se ocjenjivati tek nakon nekoliko godina ili čak nekoliko desetljeća.

Za razdoblje 2014. – 2020. uvedena su neka bolja rješenja. Na primjer, u CMES-u će se prikupljati novi pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Osim toga, u cilju dobivanja vrijednih rezultata evaluacije, u 2019. je predviđeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. U okviru tog izvješća izvršit će se evaluacija programa ruralnog razvoja i dobit će se prvi rezultati o njihovoj učinkovitosti.

IX.

Prva alineja

(b) Komisija smatra da šume u područjima mreže Natura 2000. imaju visoku okolišnu vrijednost i pružaju važne i različite usluge ekosustava. Nadalje, nekoliko odredbi o mreži Natura 2000. primjenjuju se na sve šume u EU-u, unutar i izvan područja mreže Natura 2000. i u tom je pogledu vrlo važna i uloga šuma izvan mreže Natura 2000.

(c) Komisija smatra da nova Uredba o ruralnom razvoju uključuje revidiranu mjeru koja se odnosi na zaštitu i obnovu šuma. Novom se mjerom može pružiti potpora radnjama povezanim sa sprječavanjem štete i obnavljanjem šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda i katastrofa te se njome mogu podržati preventivne radnje protiv štetočina i bolesti pod uvjetom da je rizik od pojave predmetne nepogode potkrijepljen znanstvenim dokazima i da su ga potvrdile znanstvene javne organizacije.

(e) U vezi s podupiranim radnjama već je dostupan niz zaštitnih mjera za okoliš. Na primjer, u područjima mreže Natura 2000. režimom zaštite u skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima⁴ jamči se da će se izbjeći znatna propadanja tih područja. U drugim će se područjima procjenama utjecaja na okoliš također pridonijeti sprječavanju štetnih učinaka za okoliš. Naposljetku, kao preduvjet za sufinanciranje iz fondova EU-a od nadležnih se nacionalnih tijela može tražiti pribavljanje potvrde o dobroj ekološkoj praksi ili održivom upravljanju šumama.

U novom je programskom razdoblju ekološka učinkovitost korisnika u prvom planu provedbe raznih mjera.

(f) Komisija smatra da će, kada se u programima primijene standardni troškovi, države članice / regije osigurati da su relevantni izračuni primjereni i točni te da se utvrđuju unaprijed na pošten, nepristran i provjerljiv način. Potrebno je odrediti neovisno tijelo koje će izračunati sve uobičajene troškove ili potvrditi ispravnost izračuna.

(g) Priprema se dokument sa smjernicama o kontrolama i sankcijama u ruralnom razvoju i o njemu se raspravlja s državama članicama. U prilogu I. ovom dokumentu nalazi se kontrolni popis koji države članice mogu upotrijebiti za ocjenjivanje razumnosti troškova.

Druga alineja

(a) Komisija trenutačno provodi preporuku.

Potreba za odgovarajućim opisom preventivnih radnji uključena je u odjeljak o analizi potreba u Strategiji u PRR-u za razdoblje 2014. – 2020., a u nekim slučajevima i na razini sporazuma o partnerstvu.

⁴ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ

Komisija pregledava podnesene programe ruralnog razvoja i provjerava intervencijsku logiku i potrebu za preventivnim radnjama za vrijeme razdoblja odobravanja programa te traži da se preventivne radnje temelje na planu zaštite predmetnog područja.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će s nacionalnim nadležnim tijelima razmotriti mogućnost odgovarajuće razine djelovanja u području zajedničkih osnovnih kriterija za razlikovanje šumskih područja koja će se klasificirati kao područja niskog, srednjeg i visokog rizika od požara.

(c) Komisija trenutačno provodi preporuku.

Komisija provodi revizije usklađenosti u državama članicama u cilju provjere jesu li plaćeni rashodi u skladu s pravilima. Ako su tijekom revizije utvrđeni neki nedostaci, primjenjuju se financijski ispravci.

Mjere i agencije za plaćanje koje će biti predmetom revizije utvrđuju se na temelju analize rizika. Financijska važnost ima veliku ulogu kod određivanja izloženosti riziku. To znači da će revizijsko područje s visokim rashodima vjerojatno biti više rangirano i revidirano. Mjera 226. revidirana je u 2014. i bit će revidirana u 2015.

(d) Komisija trenutačno provodi ovu preporuku kroz pravni okvir za programe ruralnog razvoja i dodatne smjernice.

Novom je mjerom obuhvaćen širi opseg rizika i šteta. Za razdoblje 2014. – 2020. opis predmetne mjere, kao dokument sa smjernicama, sadržava detaljne zahtjeve i objašnjenja i kao takav može služiti kao alat s pomoću kojeg će država članica na odgovarajući način izraditi mjeru.

Države članice / regije upozoravaju se na to da u slučaju nesigurnosti u pogledu svrhe radnji postoje druge mjere koje su posebno usmjerene na povećanje gospodarske vrijednosti šuma.

(e) Komisija prihvaća preporuku.

Već su uvedene neke prilagodbe: na primjer, U CMES-u 2014. – 2020. prikupljat će se pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”.

Kako bi se ranije dobili vrijedni rezultati evaluacije, u 2019. će biti uvedeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. Ovo će prošireno godišnje izvješće sadržavati ocjenu rezultata programa i, kada je to moguće, ocjenu učinaka.

UVOD

1. Komisija smatra da funkcije šuma nije moguće u potpunosti razdvojiti jer su one višefunkcionalne i služe u gospodarske, društvene i okolišne svrhe pružanjem važnih usluga ekosustava. Stoga se mjerama u šumarstvu usmjerenima prvenstveno na gospodarske svrhe mogu ostvarivati i društveni ili ekološki ciljevi. Intervencije koje su prvenstveno zaštitne mogu također imati društvene, gospodarske i ostale ekološke koristi. Prilikom izrade, upravljanja i kontrole mjera u šumarstvu treba uzeti u obzir poseban karakter šumarskih procesa.

4. Smanjenje spaljenih površina može biti rezultat uspješne provedbe preventivnih sustava protiv šumskih požara koja je olakšana mjerom.

Iz statističkih podataka očito je da je količina spaljenih površina sada na manje ili više stabilnoj razini, što ne znači da ne postoji rastuća opasnost od šumskih požara i ostalih nepogoda.

5. Šumski požari također imaju važan socioekonomski učinak jer utječu na izvor zarade osoba koje ovisе o šumama i uzrokuju poremećaje na tržištima drva i ljudske žrtve.

OPAŽANJA

21.

Prva točka: Komisija smatra da se iz postojećih aktivnosti Stručne skupine za šumske požare Europske komisije i Stalnog odbora za šumarstvo koji djeluju kao savjetodavna i informativna platforma s državama članicama može dobiti dovoljno informacija o šumskim požarima i ostalim nepogodama, uključujući štetočine i bolesti. Podneseni PRR-ovi uključuju poglavlje o šumama i ekološkoj situaciji i ti podaci utječu na ocjenjivanje prijedloga programa.

Osim toga, uspostavom Modula za poremećaje u šumama Europskog sustava informiranja o šumama (FISE), nakon nedavne Komunikacije o Strategiji EU-a za šume, poboljšat će se pregled elementarnih nepogoda povezanih sa šumama.

Druga točka: PRR-ovi uključuju SWOT analizu na temelju koje države članice i regije donose strateške odluke o prioritetima, ciljevima i mjerama koje će biti uključene u program te bi također trebale uspostaviti osnovu za praćenje i evaluaciju programa.

Zajednički odgovor na stavke 22. -24.

U državama članicama od Nordijskog kruga do Indijskog oceana (otok Reunion FR) postoje velike biogeografske i klimatske razlike, pa bi stoga klasifikacija šuma prema riziku od požara trebala odražavati značajke regije kojoj prijete rizik od požara.

U Uredbi br. 2158/92 propisano je da bi tu klasifikaciju trebale predložiti države članice, a odobriti Komisija.

U postojećem EPFRR-u države članice ne moraju Komisiji predlagati određivanje područja kojima prijete različiti stupnjevi rizika od požara. Za određivanje tih područja nadležne su države članice. Sve su nove države članice u Stručnoj skupini za šumske požare i surađuju u aktivnostima EFFIS-a. Stoga su dostupne informacije o šumskim požarima. U ovim je odredbama navedena zajednička namjera Komisije i država članica da u što većoj mjeri osiguraju pravilno usmjerenje i dosljednost preventivnih mjera zaštite od požara uzimajući u obzir znatne razlike između biogeografskih uvjeta država članica.

Jedan od ciljeva uspostave Europskog sustava informiranja o šumama prikupljanje je usklađenih informacija o šumskim požarima u cijeloj Europi. Te su informacije od velike važnosti za aktivnosti uzajamne suradnje u prevenciji i suzbijanju šumskih požara.

25. Kada analiziraju PRR-ove, službe Komisije svjesne su općeg rizika od šumskih požara u određenoj državi članici ili regiji.

Komisija je predložila metodologiju za ocjenjivanje rizika od šumskih požara u kontekstu aktivnosti EFFIS-a. Međutim, potrebno je dodatno raditi, u suradnji s državama članicama, na izradi usklađene karte rizika od šumskih požara u Europi.

26. Komisija je u dopisu s opažanjima upućenom za vrijeme pregovora o PRR-u 2014. – 2020. pozvala slovačka nadležna tijela da preispitaju način klasifikacije šumskih područja kojima prijete rizik od požara. Komisija će sa slovačkim nadležnim tijelima temeljito ispitati utvrđivanje potreba za razdoblje 2014. – 2020. uzimajući u obzir dugoročne podatke o nastanku požara i razmjernost financiranja i prevencije.

27. Komisija smatra da ima opsežne podatke o povijesnom razvoju i budućem razvoju elementarnih nepogoda i ostalih katastrofa, mogućem razvoju štetočina i bolesti u kontekstu FISE-a i putem

studija (npr. o prilagodbi šuma klimatskim promjenama⁵ ili ostalih studija o nepogodama⁶). Međutim, ti podaci još nisu usklađeni među državama članicama. Komisija također prati zahtjeve država članica za aktivaciju Europskih fondova za solidarnost nakon velikih nepogoda i njihove zahtjeve za izmjenu programa ruralnog razvoja. Osim toga, države članice redovito izvješćuju Stalni odbor za šumarstvo o velikim ekstremnim događajima.

28. Komisija trenutačno radi na uspostavi Europskog sustava informiranja o šumama (FISE). Prototip sustava bit će dostupan i predstavljen Stalnom odboru za šumarstvo u prosincu 2014.

29. Komisija smatra da ima odgovarajuću razinu znanja o vrstama elementarnih nepogoda koje pogađaju šume te o potrebama za sprječavanjem nepogoda za analizu PRR-ova kroz izravne kontakte s državama članicama i regijama, redovite sastanke ravnatelja EU-a za šumarstvo i tekuće aktivnosti Stalnog odbora za šumarstvo i FISE.

30. Budući da ne postoji zajednička definicija „najvrjednijih šumskih područja”, Komisija će podržati uspostavu određenog „prioritetnog okvira djelovanja” koja će sufinancirati EU, a koji je sličan onome koji već postoji u svim državama članicama za financiranje mreže Natura 2000. iz raznih fondova EU-a. Prioriteti država članica oblikovani u tom okviru zatim bi se odražavali u odabiru.

Zajednički odgovor na stavke 31. – 33.:

Kriteriji koje je uspostavilo Upravljačko tijelo za odabir operacija uključuju usklađenost s regionalnim planom za šumarstvo i s ostalim planskim instrumentima za šume. Time se osigurava određena kvaliteta odabranih operacija i daje se prioritet intervencijama u područjima u kojima postoji veći rizik od šumskih požara.

Osim toga, u pogledu programa prevencije šumskih požara koji se financiraju sredstvima EU-a od 1992., države članice imaju veliko iskustvo u prioritizaciji projekata.

Planovi za zaštitu šuma na regionalnoj razini/razini država članica sadržavaju informacije o suzbijanju šumskih požara i ostalih nepogoda. Na administrativnoj razini pokrajina (razina NUTS-3 l) također su dostupne informacije o lokaciji, veličini i uzroku šumskih požara. U novom programskom razdoblju, Komisija je zatražila da bi se potrebe za prevencijom i zaštitom u programima ruralnog razvoja trebale pojačati planom za zaštitu šuma.

34. Austrija je uspostavila sustav za odabir projekata koji je Odbor za praćenje odobrio 19. lipnja 2014. Taj se sustav zasniva na pristupu od 3 koraka izgrađenom na uvjetima prihvatljivosti koji su opisani u mjerama, dodatnim nacionalnim pravnim odredbama i, ako je primjenjivo, detaljnijim kriterijima. Ovim bi se novim sustavom trebala osigurati visoka razina kvalitete operacija odabranih za programsko razdoblje 2014. – 2020.

35. Države članice od 2012. uspostavljaju Okvire za određivanje prioriteta aktivnosti (PAF) za financiranje njihovih mreža Natura 2000. U novom će razdoblju financiranja ti PAF-ovi biti najkorisniji alat za određivanje prioriteta aktivnosti u područjima Natura 2000. Komisija će osigurati da su aktivnosti predložene za područja Natura 2000. u skladu s PAF-ovima država članica, ali i s aktivnostima u drugim ekološki vrijednim područjima, kao što su, primjerice, nacionalni parkovi.

⁵ Učinci klimatskih promjena na šume i mogućnosti za prilagodbu
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

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

Komisija smatra da su šume višefunkcionalne i njihove bi se okolišne vrijednosti trebale promatrati u pravom kontekstu. Prema tome, kriteriji za odabir u okviru programa trebali bi također uključivati druge aspekte održivog upravljanja šumama.

Nadalje, nekoliko odredbi Nature 2000. primjenjuje se na sve šume u EU-u, unutar područja Natura 2000 i izvan njih.

Okvir 1. – Određivanje prioriteta potreba zaštite okoliša na razini država članica

Slovačka su nadležna tijela predložila da se među kriterije za odabir u okviru podmjera 8.3. i 8.4. (sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete) u okviru PRR-a 2014. – 2020. uključe kriteriji zaštite okoliša.

Posebne intervencije u Francuskoj trebale bi se birati u skladu s lokalnim uvjetima. Uporaba buldožera u slučaju suhog, pjeskovitog tla s vrlo ograničenim organskim sadržajem u gornjem sloju trebala bi se smatrati primjerenom i mogla bi činiti brzo rješenje za obnovu oštećenih područja. U određenim je područjima, s obzirom na njihove posebne biogeografske uvjete, nužna odgovarajuća brza reakcija usmjerena na prevenciju širenja štetočina i bolesti (koje bi mogle imati negativne učinke na neoštećene ili zaštićene šume), te bi smanjenje rizika od šumskih požara i izbjegavanje dezertifikacije trebali bi među glavnim prioritetima.

37. Šumske ceste koje se upotrebljavaju u svrhe prevencije požara mogu se upotrebljavati i u druge svrhe. One imaju važnu ulogu u obnavljanju i sprječavanju negativnih učinaka nepogoda. Osim toga, izgradnja dviju vrsta cesta, jednih za prevenciju šumskih požara i drugih za ostale svrhe, bila bi neučinkovita i skupa.

U Slovačkoj su se šumske ceste izgrađene u svrhe prevencije šumskih požara u okviru programa ruralnog razvoja učinkovito upotrebljavale za aktivnosti brze obnove nakon oluja i snažnih vjetrova. Lakšim pristupom ublažio se rizik od daljnjih nepogoda (požari ili epidemije štetočina) i zahvaljujući odgovarajućem pristupu šteta za tlo smanjena je na najmanju moguću razinu čime se očuvao organski sadržaj tla i omogućilo očuvanje flore i faune tla.

Ne postoje djelotvorni mehanizmi za zaštitu šuma od nepogoda uzrokovanih vjetrovom ili snijegom. Stoga su aktivnosti uglavnom usmjerene na prevenciju šumskih požara. Preventivne aktivnosti nikada se ne povezuju s nastalom abiotičkom štetom, već su usmjerene na njezino sprječavanje. Prema tome, udio javne potpore preventivnim aktivnostima protiv požara ne može se izravno povezati sa štetom nastalom zbog požara.

Vidjeti također odgovor na stavak 50.

38. Procjene rizika za šume financiraju EU i nacionalni fondovi. Austrija dodjeljuje određene iznose (kvote) sredstava EU-a različitim regijama. Ostalo se financira nacionalnim sredstvima.

Zajednički odgovor na stavke 39. – 41.:

Proračun mjere 226. dostupan je za sve vrste šuma, privatnih i javnih. Iako je tijekom provedbe programa javnim šumama pružena veća financijska potpora, to je neutralizirano s obzirom na podupirane hektare. Prema godišnjem izvješću o napretku iz 2013. za Andaluziju, 78 % šumskih područja kojima je pružena potpora bilo je privatno.

Komisija smatra da države članice i upravljačka tijela moraju odabrati najbolje projekte uzimajući u obzir njihove socioekonomske i zemljopisne uvjete i opravdati primjerenost izračuna primijenjenih troškova.

Potpore za radno-intenzivne aktivnosti može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ju promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja.

42. Komisija smatra da je paljenje, kao način krčenja, vrlo rizičan postupak. Na njega se primjenjuju vrlo restriktivni administrativni uvjeti i nije društveno prihvaćen.

44. Komisija smatra da su zbog sve veće učestalosti i snage toplinskih valova i dugotrajnih suša („primarni uzrok”), koje se pod određenim uvjetima mogu također proglasiti elementarnim nepogodama, u neke programe uvedene mjere protiv „sekundarne štete” (štetočine i bolesti) čime se sprječava širenje štete koja bi mogla imati teške ekološke i socioekonomske posljedice. Prema tome, može se smatrati da se intervencijama podupiranim u okviru mjera ruralnog razvoja pridonosi cilju mjere i odgovarajućih programa.

45. Komisija je shvatila da se tijekom razdoblja programiranja Austrija suočila s problemima provedbe mjera 224. i 225. Unatoč stalnim poticajima, te mjere nisu uspješno provedene. Iz tog je razloga Austrija odobrila projekte usmjerene na sprječavanje šumarskog potencijala i u okviru mjere 226.

46. Komisija smatra da se na temelju dostupnog znanja o odnosu između šuma i klime, diversifikacijom šuma i uvođenjem raznih vrsta drveća može poboljšati otpornost šuma na mnoge nepogode i požare, ali i povećati prilagodljivost u odnosu na klimatske promjene. Te bi se diversifikacije trebale uvesti prije pojave nepogoda na temelju stručnih mišljenja, planova zaštite šuma i dugoročnih strategija za šume ili strategija prilagodbe na klimatske promjene.

47. Budući da je u izvješću IPCC-a predviđeno povećanje učestalosti ili jačine ekstremnih meteoroloških događaja⁷, Komisija smatra ovu mjeru primjerenom za osiguravanje brze reakcije na buduće nepogode.

Drvo vrbe mogu oštetiti ne samo insekti nego i razne vrste gljiva uzrokujući znatan gubitak vrijednosti i povećavajući rizik od štetočina i bolesti za neoštećene šume, čime se šteti prethodno zdravim ekosustavima.

Komisija će preispitati poseban slučaj koji je utvrdio Sud.

Okvir 3. – Primjeri nedovoljnih informacija ili dokumentacije povezane s odobravanjem potpore u okviru mjere 226.

Situacija je ispravljena. U regiji Aquitaine sada se za praćenje oštećenih područja upotrebljavaju satelitske slike. Svako oštećeno zemljište provjerava stručnjak koji utvrđuje stupanj štete prije traženja naknade. Zatim, prije odobravanja naknade, državne službe obrađuju zahtjeva i provode terenske provjere na temelju uzorkovanja.

Slovačka su nadležna tijela priznala administrativnu grešku i obavijestila su Komisiju da su odgovarajući unutarnji postupci već ažurirani.

50. Šumske ceste mogu također imati višestruke svrhe: lakši pristup u slučaju šumskih požara, osiguranje pristupa za preventivne operacije protiv požara te vađenje drveta i ostalih šumarskih proizvoda.

Komisija smatra da šumske ceste izgrađene u svrhe prevencije požara mogu imati i druge svrhe pod uvjetom da njihova izvorna funkcija nije ugrožena alternativnom uporabom.

Vidjeti također odgovor na stavak 51.

51. Uporabom šumskih cesta u gospodarske svrhe ne ugrožava se njihova uloga u prevenciji šumskih požara. Stanjivanje i uklanjanje biomase važan je dio preventivnih mjera protiv šumskih

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

požara. Ceste se također upotrebljavaju za prijevoz drvene građe kao dio nužnih preventivnih aktivnosti. Općenito se višestrukom uporabom tih cesta povećava isplativost investicije.

52. Uporabom šumskih cesta u gospodarske svrhe ne smije se dovesti u pitanje njihova uloga u sprječavanju šumskih nepogoda.

53. Komisija smatra da će zbog velikih razlika u lokalnim šumama, biogeografskim, geološkim i ekološkim uvjetima diljem EU-a biti teško uspostaviti kriterije za minimalne zahtjeve na razini EU-a. Takve je minimalne zahtjeve potrebno uspostaviti na najprikladnijoj razini.

Štoviše, izgradnjom odgovarajuće mreže šumskih cesta pridonosi se ne samo boljoj zaštiti šuma od požara već i održivom gospodarskom vrednovanju šumskih resursa u mnogim regijama. To je često nužno kako bi se izbjegao potpuni gubitak socioekonomskog interesa šumarskih područja što može dovesti do njihovog napuštanja i povećanog rizika od požara.

54. Komisija smatra da bi gustoća šumskih cesta trebala biti veća ili manja ovisno o lokalnim biogeografskim i geološkim uvjetima. Osim toga, šumske ceste mogu opsluživati nekoliko područja i može se dogoditi da neki dijelovi šumskih cesta obuhvaćaju i područja u kojima već postoji odgovarajuća razina gustoće cesta. Komisija je pozvala slovačka nadležna tijela da u PRR-ove za 2014. – 2020. uključe gustoću cesta u tome području kao jedan od svojih kriterija za odabir.

Okvir 5. – Primjeri nedovoljnog opravdanja uobičajenih troškova

Promjenjive stope potpore nisu bile isključene u prethodnom programskom razdoblju. Međutim, u novom programskom razdoblju one nisu dopuštene.

2.primjer

Vidi odgovor na stavak 57.

57. Potpora za radno-intenzivne aktivnosti može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ju promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja. Uporaba fizičkog rada ljudi mogla bi podrazumijevati uporabu metoda koje su povoljnije za okoliš i imaju važne socioekonomske koristi, što je jedan od ciljeva politike ruralnog razvoja.

Okvir 6. – Primjer skupe aktivnosti zbog uporabe fizičkog rada

Razine troškova mogu se razlikovati zbog različitih ekološko-zemljopisnih i geoloških uvjeta i ostalih čimbenika. Također mogu postojati razlozi zbog kojih nije uopće moguće upotrebljavati strojeve ili je moguće upotrebljavati skuplje strojeve zbog, primjerice, nagiba, teškog pristupa, pravila zaštite okoliša i slično.

58. Komisija je pozvala slovačka nadležna tijela da u PRR-ove za 2014. – 2020. uključe provjeru razumnosti troškova.

60. U nekim područjima postoji ograničen broj pružatelja usluga za određene zadaće.

61. Komisija smatra da su upravljačka tijela odgovorna za osiguranje učinkovitosti potpore na razini projekta.

Nepotrebnu mrtvu težinu trebalo bi spriječiti osiguranjem da se ulaganje izvrši tek nakon podnošenja zahtjeva za potporu ili odobrenja potpore. U protivnom procjena mrtve težine može biti prilično subjektivna i uzrokovati nejednako postupanje među podnositeljima prijave.

62. U skladu s člankom 60. stavkom 2. Uredbe 1305/2013 u razdoblju 2014. – 2020. smatraju se prihvatljivim samo rashodi ulagačkih projekata nastali nakon što je korisnik podnio. Države članice mogu čak odrediti kasniji trenutak u vremenu kao što je donošenje odluke o dodjeli potpore.

63. Komisija smatra da će biti potrebno dodatno analizirati odgovor korisnika kako bi se utvrdilo pod kojim uvjetima i koliko učinkovito bi se izvršilo to ulaganje te bi li se prvotni cilj uopće mogao ostvariti bez potpore pružene u okviru mjere.

64. Unutar određenih granica, „prihvatljivi hektar” za aktivaciju prava na plaćanje može sadržavati nešto drveća, šiblja ili grmlja.

Ograničenjem pretjeranog širenja tog drveća, šiblja ili grmlja može se smanjiti rizik od šumskih požara na dijelu okolnih šumskih područja.

Zajednički odgovor na stavke 65. – 67.:

Budući da su prirodni procesi u šumama složeni i budući da se mjerljivi učinci određenih intervencija mogu javiti tek nakon nekoliko godina ili desetljeća, Komisija smatra da se mjere za prevenciju nepogoda u šumama moraju promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja i u dugoročnim okvirima. Informacije o promjenama mogu se dobiti iz inventara šuma država članica, koji se može provoditi svakih 10 do 20 godina, i ostalih programa za praćenje šuma. Mjere za šume osmišljavaju se i provode na temelju informacija i iskustava stečenih kroz dugoročne modele iskustava upravljanja šumama koji traju 100–150 godina i kojima upravljaju šumarski instituti i sveučilišta u državama članicama.

68. U svrhe razmjernosti, CMEF za 2007. – 2013. uključivao je niz zajedničkih pokazatelja izlaznih vrijednosti kojima se osigurava agregacija i usporedba među PRR-ovima i koji su izrađeni tako da budu relevantni u velikoj većini slučajeva. Ako je potrebno, države članice za prikaz posebnosti mogu upotrebljavati dodatne pokazatelje.

U CMES-u 2014. – 2020. prikupljat će se pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Time će se popuniti praznina utvrđena u CMEF-u za 2007. – 2013.

69. Iz opažanja se može zaključiti da, zbog složenosti i postojeće međusobne povezanosti različitih mjera, u mnogim slučajevima nema smisla previše detaljno raščlaniti pokazatelje rezultata. Iz tog je razloga Komisija odlučila da će u okviru za praćenje i evaluaciju za programsko razdoblje 2014. – 2020. ocijeniti rezultate na razini fokusnog područja.

70. Ovaj je pokazatelj jedan od elemenata sustava za evaluaciju. Novi sustav za evaluaciju trebao bi se razmatrati na globalnoj razini.

71. Komisija je potvrdila da je u kontekstu PRR-ova srednjoročna evaluacija imala ograničenu dodanu vrijednost. Zbog toga je za programsko razdoblje 2014. – 2020. ukinut zahtjev za provedbu srednjoročne evaluacije.

72. Vidjeti odgovore na stavke 69. i 71.

73. Iako se prosječna veličina spaljenih površina u EU-u ne povećava, često je godišnja šteta od požara ograničena na mali broj zemalja. To su svake godine neke druge zemlje (npr. Portugal i Španjolska u 2003., Portugal u 2005., Italija i Grčka u 2007., Španjolska u 2012. itd.). Veliki rizik od požara može nastati svake godine u nekim regijama zbog vrućih i suhih vremenskih uvjeta na lokalnoj razini sa snažnim vjetrovima. Stoga u nekim državama u određenim godinama može biti mnogo požara zbog prevladavajućih meteoroloških uvjeta rizika od požara u područjima mediteranskog bazena ili u drugim područjima Europe.

Na razini države članice, uočene razlike u trendovima često su posljedica ekstremnih uvjeta rizika od požara koji su postojali određenih godina unutar predmetne vremenske serije, što se može uočiti

kada se podaci analiziraju na godišnjoj osnovi u odnosu na meteorološke pokazatelje opasnosti od požara⁸.

74. Komisija smatra da postoji veliko iskustvo u odnosu na prirodu preventivnih mjera, uključujući znanje o njihovoj učinkovitosti i djelotvornosti po programskom području. Tijekom posljednjih 20 godina proveden je niz projekata i programa za prevenciju nepogoda u šumama požara koji su financirani sredstvima EU-a te je provedeno nekoliko studija i istraživačkih projekata.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

76. Komisija smatra da se preventivnim mjerama za prevenciju nepogoda u šumama u načelu uspješno pridonijelo ostvarivanju ciljeva programa ruralnog razvoja. Ostvareni su konkretni rezultati i bilo je manje požara. Osim toga, izvučene su određene pouke, koje se primjenjuju u odnosu na razdoblje 2014. – 2020., posebno u pogledu opsega mjera i boljeg upravljanja.

78. U Uredbi o ruralnom razvoju⁹ propisano je da bi preventivne protupožarne radnje trebale pokrivati područja koja su prema planovima za zaštitu od požara država članica svrstana u područja visokog ili srednjeg rizika. Tim se planovima za zaštitu šuma i nacionalnim i podnacionalnim programima država članica za šume ili istovjetnim instrumentima osigurala odgovarajuća osnova za usmjeravanje i određivanje prioriteta za vrijeme odabira.

Komisija je u radnom dokumentu službi Komisije iz 2005., priloženom Komunikaciji o provedbi strategije EU-a za šume, analizirala situaciju u šumarskom sektoru, uključujući aspekte prevencije i praćenja nepogoda u šumama. U Uredbi o ruralnom razvoju propisano je da bi se mjerama u šumarstvu trebalo pridonijeti provedbi Strategije šumarstva Zajednice. Spomenutom Strategijom šumarstva obuhvaćeni su gospodarski, okolišni i društveni aspekti održivog upravljanja šumama.

U odnosu na novo programsko razdoblje, Komisija je analizirala situaciju u šumarskom sektoru u radnom dokumentu službi Komisije iz 2013. priloženom Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Nova strategija EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama”¹⁰.

Preporuka 1.

Države članice trebale bi:

Druga alineja: Komisija smatra da šume u područjima mreže Natura 2000. imaju visoku ekološku vrijednost i pružaju različite važne usluge ekosustava. Nadalje, nekoliko odredbi o mreži Natura 2000. primjenjuju se na sve šume u EU-u, unutar i izvan područja mreže Natura 2000. i u tom je pogledu uloga šuma izvan mreže Natura 2000. također vrlo važna.

Komisija bi trebala:

Prva alineja: Komisija trenutačno provodi preporuku.

Potreba za odgovarajućim opisom preventivnih radnji uključena je u odjeljak za analizu potreba u Strategiji, u PRR-u za razdoblje 2014. – 2020. i u nekim slučajevima čak i na razini Sporazuma o partnerstvu.

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013.) Analiza velikih požara u europskom i mediteranskom krajoliku: naučene pouke i preporuke Šumska ekologija i upravljanje 294, str. 11 - 22

⁹ Uredba Vijeća (EZ) br.1698/2005.

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

Komisija pregledava podnesene programe ruralnog razvoja i provjerava intervencijsku logiku i potrebu za preventivnim radnjama za vrijeme razdoblja odobravanja programa te traži da se preventivne radnje temelje za planu zaštite predmetnog područja.

Druga alineja: Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će s nacionalnim nadležnim tijelima razmotriti mogućnost odgovarajuće razine djelovanja u području zajedničkih osnovnih kriterija za razlikovanje šumskih područja koja će se dijeliti na područja niskog, srednjeg i visokog rizika od požara.

79. U okviru održivih praksi upravljanja šumama, šumske ceste (ili ostala ulaganja) izgrađene u prvom redu u svrhe zaštite od požara mogu se također upotrebljavati za preventivne radnje protiv drugih rizika te za radove obnavljanja i popravaka te u rekreativne ili gospodarske svrhe. Izgradnjom odgovarajuće mreže šumskih cesta pridonosi se ne samo boljoj zaštiti šuma od požara već i održivom gospodarskom vrednovanju šumskih resursa u mnogim regijama. Često se te radnje moraju izvršiti kako bi se izbjegao potpuni gubitak socioekonomskog interesa šumarskih područja čija bi posljedica moglo biti njihovo napuštanje i, u konačnici, veći rizik od požara.

Za novo su programsko razdoblje pripremljene smjernice kako bi se osiguralo da države članice/regije ispravno primjenjuju mjeru. Osim toga, ako žele povećati gustoću svojih cestovnih sustava, države članice/regije morat će bolje opisati svoje potrebe i razloge .

Preporuka 2.

Države članice trebale bi:

Prva alineja: Komisija smatra da nova Uredba o ruralnom razvoju uključuje revidiranu mjeru koja se odnosi na zaštitu i obnovu šuma. Novom se mjerom može pružiti potpora radnjama povezanim sa sprječavanjem štete i obnavljanjem šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda i katastrofa te se njome mogu podržati preventivne radnje protiv štetočina i bolesti pod uvjetom da je rizik od pojave predmetne nepogode potkrijepljen znanstvenim dokazima i da su ga potvrdile znanstvene javne organizacije.

Treća alineja: Komisija smatra da je u vezi s podupiranim radnjama već dostupan niz zaštitnih mjera za okoliš. Na primjer, u područjima mreže Natura 2000. režimom zaštite u skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima¹ jamči se da će se izbjeći znatna propadanja tih područja. U drugim će se područjima procjenama utjecaja na okoliš također pridonijeti sprječavanju štetnih učinaka za okoliš. Naposljetku, za sve mjere koje će se sufinancirati iz fondova EU-a kao preduvjet za sufinanciranje od nadležnih se nacionalnih tijela može tražiti potvrda o dobroj ekološkoj praksi ili održivom upravljanju šumama.

U novom je programskom razdoblju ekološka učinkovitost korisnika u prvom planu provedbe raznih mjera.

Komisija bi trebala:

Prva alineja: Komisija trenutačno provodi preporuku.

Komisija provodi revizije usklađenosti u državama članicama u cilju provjere jesu li plaćeni rashodi u skladu s pravilima. Ako su tijekom revizije utvrđeni neki nedostaci, primjenjuju se financijski ispravci.

Mjere i agencije za plaćanje koje će biti predmetom revizije utvrđuju se na temelju analize rizika. Financijska važnost ima veliku ulogu kod određivanja izloženosti riziku. To znači da će područje revizije s visokim rashodima vjerojatno biti više rangirano i revidirano. Mjera 226. revidirana je u 2014. i bit će revidirana u 2015.

Druga alineja: Komisija trenutačno provodi ovu preporuku kroz pravni okvir za programe ruralnog razvoja i dodatne smjernice.

Novom je mjerom obuhvaćen širi opseg rizika i šteta. Opis predmetne mjere za razdoblje 2014. – 2020. sadržava kao dokument sa smjericama detaljne zahtjeve i pojašnjenja i kao takav može služiti kao alat pomoću kojeg će država članica na odgovarajući način izraditi mjeru.

Države članice/regije upozorava se na to da u slučaju nesigurnosti u pogledu svrhe radnji postoje druge mjere koje su posebno usmjerene na povećanje gospodarske vrijednosti šuma.

80. U okviru zajedničkog upravljanja, Komisija donosi nacionalne i regionalne programe ruralnog razvoja (PRR), dok su za provedbu i za osiguranje ekonomičnosti i djelotvornosti potpore odgovorne države članice i njihova upravljačka tijela.

Izbor između fizičkog rada i strojeva nekada može ovisiti o obilježjima zemljišta (orografija, okolišni aspekti itd.) i treba ga promatrati u širem kontekstu ruralnog razvoja.

Preporuka 3.

Države članice trebale bi:

Prva alineja: Komisija smatra da će države članice / regije primjenom standardnih troškova u programima osigurati da su relevantni izračuni primjereni i točni te utvrđeni unaprijed na pošten, nepristran i provjerljiv način. Potrebno je odrediti neovisno tijelo koje će izračunati sve standardne troškove ili potvrditi ispravnost izračuna.

Druga alineja: Priprema se dokument sa smjericama o kontrolama i sankcijama u ruralnom razvoju i o njemu se raspravlja s državama članicama. U prilogu I. ovom dokumentu nalazi se kontrolni popis koji države članice mogu upotrijebiti za ocjenjivanje razumnosti troškova.

81. Treba uspostaviti pažljivu ravnotežu između troškova praćenja i evaluacije i njihovih mogućih koristi. Kod mjerenja preventivnih radnji posebno je teško uspostaviti uzročno-posljedičnu vezu. Osim toga, djelotvornost određenih šumarskih intervencija može se ocjenjivati tek nakon nekoliko godina ili čak nekoliko desetljeća.

Za razdoblje 2014. – 2020. uvedena su neka bolja rješenja. Na primjer, u CMES-u će se prikupljati novi pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Osim toga, u cilju dobivanja vrijednih rezultata evaluacije, u 2019. je predviđeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. U okviru tog izvješća izvršit će se evaluacija programa ruralnog razvoja i dobit će se prvi rezultati o njegovoj učinkovitosti.

Preporuka 4.

Komisija bi trebala:

Komisija prihvaća preporuku.

Već su uvedene neke prilagodbe: primjerice, u CMES-u 2014. – 2020. prikupljat će se pokazatelj za preventivne radnje „podupirana površina”. Time će se popuniti praznina utvrđena u CMEF-u za 2007. – 2013.

Kako bi se ranije dobili vrijedni rezultati evaluacije, u 2019. će biti uvedeno prošireno godišnje izvješće o provedbi. To će prošireno godišnje izvješće sadržavati ocjenu rezultata programa i, kada je to moguće, ocjenu učinaka.