

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2004/9 sz. KÜLÖNJELENTÉS
a vidékfejlesztési politikán belüli erdőgazdálkodási intézkedésekről
a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 67/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ	I–XIII	4
BEVEZETÉS	1–13	5
Erdők az EU-ban: alapvető adatok	1–3	5
Az EU erdőügyi támogatása és erdőstratégiája	4–6	5
Az erdők uniós pénzügyi támogatása	7–10	6
A Számvevőszék ellenőrzése	11–13	7
AZ EU STRATÉGIÁJA ÉS ANNAK MEGVALÓSÍTÁSA	14–22	7
A jogi keret	14	7
A fenntarthatóság fogalma és megvalósítása	15–16	8
A tagállamok eltérően értelmezik az „erdő” fogalmát	17–18	8
Nem világos, hogyan valósuljon meg az erdőstratégia megosztott irányítás mellett	19–22	8
NEMZETI ERDŐPROGRAMOK (NEP) VAGY VELÜK EGYENÉRTÉKŰ ESZKÖZÖK	23–36	9
A Bizottság továbbra sem kap teljes körű tájékoztatást a tagállamok szintjén zajló erdőgazdálkodási tevékenységről	34–36	10
SOK FORRÁST AZ ELŐZŐ PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK INTÉZKEDÉSEI EMÉSZTENEK FEL	37–39	10
A RENDSZER ÖSSZETETTSÉGE	40–42	11
Gondot okoz az irányító hatóságoknak és a kedvezményezetteknek	40–42	11
AZ ERDŐGAZDÁLKODÁSI INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSA	43–64	11
Mezőgazdasági területek erdősítése	43–57	11
A fás területek környezetbarát kiterjesztése	46	12
Adminisztratív végrehajtás (Nem világosak a projektkiválasztási kritériumok)	47	12
Bizonytalan a korábbi földhasználat ellenőrzése	48–51	12
A bevételkiesés ellentételezését szolgáló kompenzációs támogatások kiszámítása	52	13
Ellenőrizhetetlenek a mezőgazdasági termelővé minősítés kritériumai	53–56	13
Nem megbízhatóak a nemzeti hatóságok helyszíni ellenőrzései	57	14
Egyéb erdőgazdálkodási intézkedések	58–64	14

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
Köztulajdonban lévő földterületek támogathatósága	59–61	14
Sok forrást a természeti csapások által okozott károk felszámolására használnak fel	62–63	14
A közbeszerzési eljárásoknak való megfelelés	64	14
A MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEK ERDŐSÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ INTÉZKEDÉSEK HATÁSA	65–76	14
A mezőgazdasági területek nagyon drágán erdősíthetők, főként a bevételkiesést ellentételező, 20 éven keresztül folyósítandó támogatás miatt (Gazdaságosság)	65–69	14
Nem történt jelentős mértékű erdőtelepítés (Eredményesség)	70–74	15
Az eredményt hatékonyabban is el lehetett volna érni (Hatékonyság)	75	15
Az intézkedés hatása igen szórványos volt	76	16
EGYÉB ERDŐGAZDÁLKODÁSI INTÉZKEDÉSEK HATÁSA	77–78	16
KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK	79–87	16
I. MELLÉKLET – Erdőgazdálkodással kapcsolatos közösségi intézkedések az 1964–1999-es időszakban		18
II. MELLÉKLET – Az „erdő” fogalmának értelmezése a különböző tagállamokban		19
A Bizottság válaszai		20

KIFEJEZÉSJEGYZÉK

Mezőgazdasági terület erdősítése: mezőgazdasági terület új erdővé és fás területté alakítása (ezzel az erdőtelepítési politikával eredetileg a Közös Agrárpolitika 1992-es reformja keretében foglalkoztak, azoknak a politikáknak a részeként, amelyekkel mezőgazdasági területeket vontak ki a termelésből).

KAP: Közös Agrárpolitika.

Borítás (fakorona-sűrűség): a fakoronák vízszintes kiterjedése által fedett terület aránya.

DG: Főigazgatóság.

EMOGA: Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap.

Erdészeti intézkedés: Erdőtelepítés és egyéb erdőgazdálkodási intézkedések.

Erdő: az ENSZ Élelmézsügyi és Mezőgazdasági Szervezete 1995-ben zárójelentést tett közzé a Föld erdővagyonának értékeléséről (Forest Resources Assessment), és a következőkben határozta meg az erdőt: olyan terület, ahol a borítás iparosodott országokban 20 százalék, fejlődő országokban 10 százalék.

Erdőgazdálkodási intézkedések: intézkedések i. az erdők és fás területek többrendeltetésű szerepének javítására és a természeti katasztrófák elleni védelem céljából vagy természeti csapások (tűz, árvíz, szélviharok stb.) után az erdők újbóli létrehozásának elősegítésére; ii. az erdők ökológiai stabilitásának fenntartására és javítására, ahol ezeknek az erdőknek védő és ökológiai szerepe közérdekű; és iii. a nem mezőgazdasági terület erdősítésére.

Erdészeti terv: Nemzeti vagy alacsonyabb szintű erdőprogramok (vagy ezzel egyenértékű eszközök) képezik az EU-ban az erdészeti támogatás alapját ⁽¹⁾. Ezek biztosítják a fenntartható erdőgazdálkodás alkalmazásának keretét. Az erdészeti és erdőhöz kapcsolódó tevékenységek tervezésének, végrehajtásának és felügyeletének eszközei, és megteremtik a környezetet az összes érdekelt fél programjainak és tevékenységének együttes és összehangolt végrehajtásához közösen megállapított célkitűzések és stratégiák alapján ⁽²⁾.

Erdészeti strukturális intézkedések: olyan intézkedések, melyek az erdők és erdészet fejlesztését, az erdők légköri szennyezésekkel, tűzzel szembeni védelmét és az erdészeti kutatásokat célozzák.

OP: Operatív program.

Star Committee: az Európai Bizottság Agrárstrukturális és Vidékfejlesztési Bizottsága.

Fenntartható erdészet: széles körben használt meghatározása „olyan fejlesztés, mely anélkül elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy veszélyeztetné a jövő generációinak arra való képességét, hogy kielégítsék saját igényeiket”. A fenntartható erdőgazdálkodás így azt jelenti, hogy megtalálják a megfelelő egyensúlyt a jelenlegi és jövőbeli generációk gazdasági, környezeti és társadalmi szempontjai között.

Fás terület: az ENSZ/FAO 1995-ben közzétett zárójelentése a Föld erdővagyonának értékeléséről (Forest Resources Assessment) meghatározza ezt a fogalmat a fejlett országokban olyan területek leírására, melyeknek ugyan van némi erdős jellegük, de nem erdők. 50 cm-nél magasabb és 7 m-nél alacsonyabb fásszerű növények borítják a terület több mint 20 %-át.

⁽¹⁾ Az 1257/1999/EK tanácsi rendelet 29. cikke (HL L 160., 1999.6.26., 80. o.).

⁽²⁾ COM(1998) 649, 1998.11.3.

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A 15 tagállamú Európai Unió szárazföldi területének 36 %-át, 136 millió hektárt erdők és fás területek borítják. Az erdészet és az erdőkre alapuló iparágak 2,6 millió embernek adnak munkát. Az erdők és fás területek jótékony hatással vannak a környezetre, mivel elősegítik az állat- és növényfajok megőrzését és védelmet nyújtanak az elsivatagosodással szemben.

II. Habár a Szerződésekben kevés szó esik az erdőgazdálkodásról, az EU már 1964-től fogva biztosít támogatást ezen a téren. A Tanács 1998-ban fogadta el az EU erdészeti stratégiáját ⁽¹⁾, amely két alapelvre épül: a) az erdőgazdálkodásnak fenntarthatónak kell lennie ⁽²⁾; b) az erdők többrendeltetésű (ökológiai, gazdasági és társadalmi) szerepet töltenek be.

III. 2000 óta a két kategóriába sorolt erdészeti intézkedéseket – erdőtelepítés, illetve egyéb erdőgazdálkodási intézkedések – a vidékfejlesztési alapokból finanszírozzák. Az EU a 2000–2006-os időszakban 4,7 milliárd EUR-t tervez erdőgazdálkodási célra költeni, felerészben mezőgazdasági területek erdősítésére, felerészben pedig egyéb erdőgazdálkodási intézkedésekre.

IV. A Számvevőszék ellenőrzése annak megállapítására irányult, hogy az erdőgazdálkodási intézkedések erdőgazdálkodási terveken vagy ezekkel egyenértékű eszközökön alapulnak-e; hogy miként programozták és finanszírozták, illetve miként és milyen hatással valósították meg ezeket az intézkedéseket. Helyszíni ellenőrzésekre került sor a Bizottságnál és a fő kedvezményezett tagállamokban (Spanyolország, Portugália, Olaszország, Írország és Franciaország). Az ellenőrzéseket több, pénzügyi jelentősége és reprezentatív volta miatt mintául választott projektnél végezték.

V. Az EU erdőstratégiája abból indul ki, hogy az erdészeti politika céljai (elsősorban gazdasági, környezeti és szociális célok) kiegészítő jellegűek – a valóságban azonban ezek gyakran ellentmondanak egymásnak. Az „erdő” fogalmának egységes értelmezése híján igen nehéz figyelemmel kísérni, hogy milyen mértékben valósulnak meg ezek a célok (l. a 15–18. bekezdést).

VI. Az EU erdőstratégiája a Bizottság és a tagállamok megosztott irányítása alatt áll. Nem világos, hogy ki tartozik felelősséggel annak felméréseért, hogy a finanszírozott projektek milyen mértékben járultak hozzá az uniós erdőstratégia céljainak eléréséhez (l. a 19–22. bekezdést).

VII. 2000 óta a tagállamoknak nemzeti vagy annál kisebb skálájú erdőprogramokra kell alapozniuk erdőgazdálkodási intézkedéseiket. Ilyen programok azonban nem mindenütt léteznek, és a meglévő programok tartalma is erősen eltér egymástól. Erdőprogram hiányában a Bizottság vidékfejlesztési terveket (RDP) és operatív programokat (OP) is a nemzeti programokkal egyenrangú tervekként fogadott el. Ezek értékelésére azonban kihatottak a Bizottság belső szervezeti felépítésével kapcsolatos gondok, illetve az időhiány. A Bizottság továbbra sem kap teljes körű tájékoztatást a tagállamok szintjén zajló erdőgazdálkodási intézkedésekről (l. a 23–36. bekezdést).

VIII. Az erdőügyi támogatások nyújtása vidékfejlesztési programozási eszközök révén történik, de ezt hátráltatja, hogy sok forrást az erdőgazdálkodási KAP-intézkedésekkel kapcsolatos korábbi kötelezettségvállalásokra kell fordítani. Az erdőgazdálkodás terén a szerződések hosszú időszakokra szólnak, ami kevés cselekvési szabadságot hagy: a felhasználható pénz legnagyobb része a gyakorlatban már a KAP-hoz kapcsolódó intézkedések formájában kiutalásra került (l. a 37–39. bekezdést).

IX. Az erdőgazdálkodási intézkedések végrehajtását szolgáló rendszer összetett volta gondot okoz mind az irányító hatóságoknak, mind a kedvezményezetteknek (l. a 40–42. bekezdést).

⁽¹⁾ A Tanács 1998. december 15-i állásfoglalása (HL C 56., 1999.2.26., 1. o.). A tanácsi állásfoglalás leszögezi, hogy az erdészeti politikáért a felelősség a tagállamokra hárul, és a közösségi fellépések a szubszidiaritás elvén alapulnak: „hangsúlyozza a szubszidiaritás elvét, tekintettel arra a tényre, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés nem irányoz elő külön közös erdészeti politikát és hogy az erdészeti politikáért a felelősség a tagállamokra hárul, figyelembe véve mindazonáltal, hogy a szubszidiaritás elvének és a megosztott felelősség elvének megfelelően a Közösség pozitív módon járulhat hozzá a fenntartható erdőgazdálkodásnak és az erdők többrendeltetésű szerepének a megvalósításához.”

⁽²⁾ Páneurópai Miniszteri Konferencia (MCPFE Helsinki, 1993).

X. Az ellenőrzés számos hiányosságra bukkant az erdőgazdálkodási intézkedések végrehajtásának terén (l. a 43–58. és 62–64. bekezdést), nevezetesen:

- eltérő értelmezések születtek arról, hogy milyen sorrendben erdősítsék a földterületeket,
- hiányzott a közösségi iránymutatás az erdősítés környezetbarát végrehajtásáról,
- nem voltak világosak a projektkiválasztási kritériumok,
- nem volt kielégítő a támogathatósági döntésekre vonatkozó szabályozás a földhasználattal, a bevételkiesésekkel, illetve azzal kapcsolatban, hogy a kedvezményezettnek egyéni gazdálkodó-e,
- nem bizonyultak megbízhatónak az igénybejelentések pontosságára vonatkozó helyszíni ellenőrzések,
- javítani kell a közbeszerzési szerződések odaítélését ellenőrző eljárásokat.

XI. Ha az erdőtelepítést helyi hatóságok végzik, ezek nem részesülnek támogatásban a magról nevelt növények és a fiatal ültetvények gondozásához. Mivel egyes helyi hatóságoknak nem elegendőek a pénzügyi forrásai, fennáll az a veszély, hogy egyes, már jelentős EU-támogatásban részesült projektek a közeljövőben meg hiúsulnak (l. az 59–61. bekezdést).

XII. A fás területek növelése a mezőgazdasági területek támogatott erdősítése révén igen drága dolog, elsősorban a bevételkiesést ellentételező, 20 éven keresztül folyósítandó támogatás miatt. Ráadásul az eredmény nem nevezhető jelentősnek, és azt is olcsóbban el lehetett volna érni (l. a 65–78. bekezdést).

XIII. A támogatási rendszer több szempontból is felülvizsgálatra szorul. Különösen a Bizottságnak kellene átgondolnia, hogyan lehetne célzottabban, az EU költségvetését kevésbé megterhelve megvalósítani az erdőtelepítési intézkedést, figyelembe véve egyrészt a változó társadalmi igényeket, másrészt azt, hogy a közösségi jogszabályok ma már a környezetbarátságot és fenntarthatóságot helyezik előtérbe (l. a 79–87. bekezdést).

BEVEZETÉS

dominál. Gazdasági szempontból az EU ⁽¹⁾ a világ második legnagyobb papír- és fűrészárugyártója és az erdészeti termékek harmadik legnagyobb exportőre. Az erdőn alapuló ipari termelés értéke közel 300 milliárd EUR-t tesz ki, ami az EU-ban a teljes előállítási érték 10 %-át jelenti.

Erdők az EU-ban: alapvető adatok

1. Az erdők és egyéb erdős területek 136 millió ha-t ⁽¹⁾ tesznek ki, mely az EU területének 36 %-át jelenti. Az erdők elősegítik a turizmust és fontos részét képezik az európai természetnek, mivel otthont adnak emlősök, madarak és hüllők nagyon sok fajának. Védelmet jelentenek az elsivatagosodással és lavinákkal szemben, és szélfogóként működnek.

3. Különösen az Unió vidéki területein fontos foglalkoztató ágazat az erdészet. A Bizottság ⁽²⁾ becslése szerint az ágazat közvetlenül 2,6 millió embert foglalkoztat.

2. Az erdőknek jelentős társadalmi-gazdasági szerepük van. Az erdők körülbelül 65 %-a az EU-ban kb. 12 millió tulajdonos magánbirtokában van. Az Unió területén azonban a tulajdonosi szerkezet jelentősen eltér. Görögországban és Írországban az állam tulajdonában van az erdők mintegy kétharmada. Belgiumban, Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Luxemburgban és Spanyolországban a fő erdőbirtokosok a helyi közösségek, míg a skandináv országokban a magánbirtok

Az EU erdőügyi támogatása és erdőstratégiája

4. Az EU 1964 óta nyújt támogatást az erdészeti ágazat számára. Több mint 30 évig ez a támogatás az erdőgazdálkodási struktúrák javításából, majd 1992-től a mezőgazdasági területek erdősítéséből állt. 1998. december 15-én az erdészeti támogatása új ösztönzést kapott, amikor a Tanács elfogadta az EU erdészeti stratégiáját rögzítő határozatot ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Forrás: Bizottság.

⁽²⁾ COM(1998) 649.

⁽³⁾ 1998. december 15-i tanácsi állásfoglalás.

5. A stratégia rögzíti az erdészeti intézkedések keretét, lehetővé téve ezáltal az erdők más politikákba történő integrálását és ösztönözve minden „érdekelte fél” számára a résztvevő és átlátható szemléletmódot ⁽¹⁾. A stratégia a Közösség és a tagállamok korábban vállalt nemzetközi kötelezettségein alapul és megvalósítását nemzetközi vagy regionális erdészeti tervek használatával tervezték.

6. A stratégia két irányelven alapul:

a) az erdőgazdálkodásnak fenntarthatónak kell lennie ⁽²⁾;

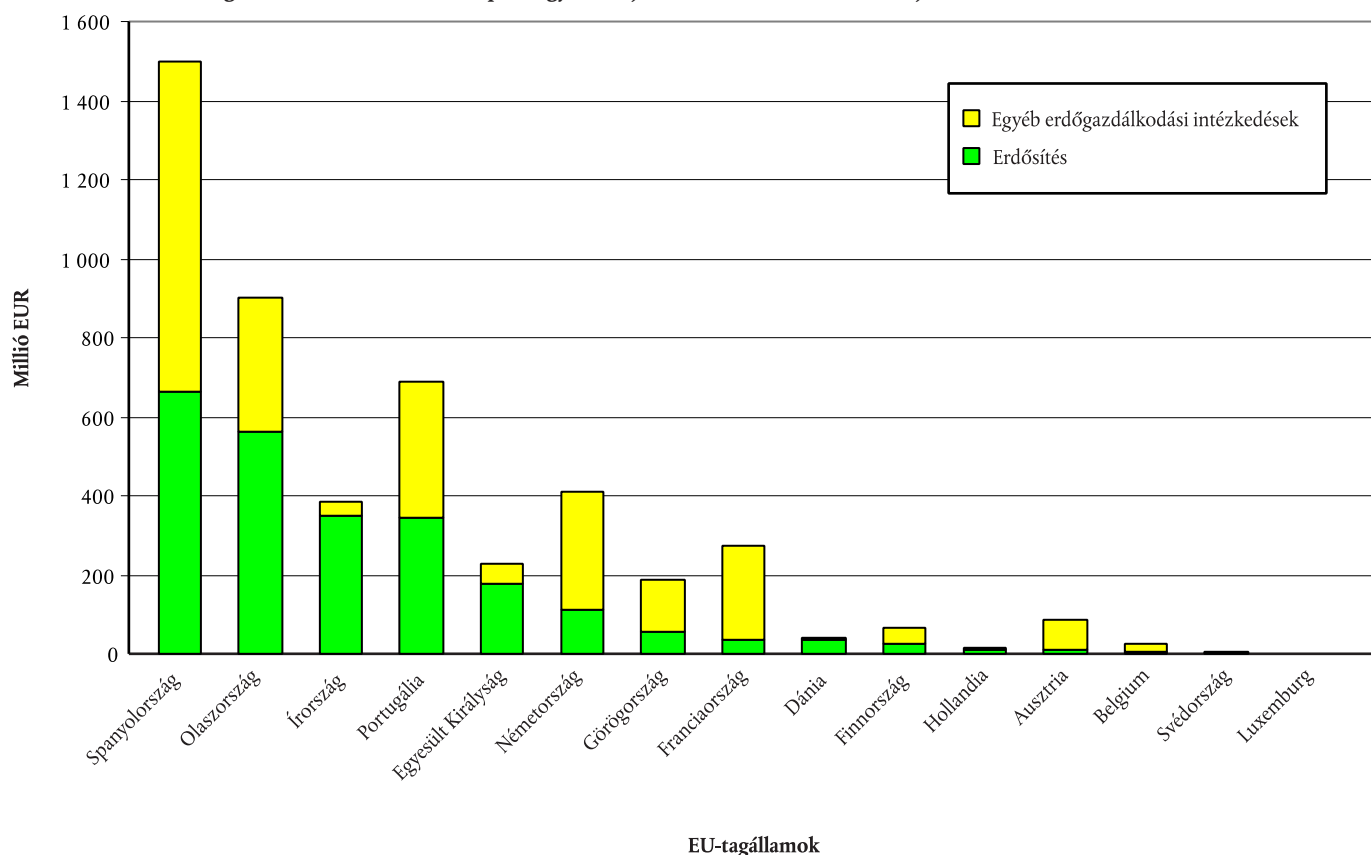
b) az erdők szerepe többrendeltetésű (ökológiai, gazdasági és társadalmi).

Az erdők uniós pénzügyi támogatása

7. 1992 és 1999 között mintegy 1 500 millió EUR-t költöttek mezőgazdasági területek erdősítésére. 2000–2006 között az uniós támogatás nagyságát az erdőtelepítési intézkedések tekintetében 2 387 millió EUR-ra, míg az egyéb erdőgazdálkodási intézkedések esetében 2 420 millió EUR-ra tervezik ⁽³⁾ (l. a táblázatot).

Táblázat

Erdőgazdálkodási intézkedések pénzügyi előrejelzése 2000–2006: EU-hozzájárulás az EMOGA keretében



Forrás: Bizottság.

⁽¹⁾ 1998. december 15-i tanácsi állásfoglalás. A tanácsi állásfoglalás leszögezi, hogy az erdészeti politikáért a felelősség a tagállamokra hárul és a közösségi fellépések a szubszidiaritás elvén alapulnak: „hangsúlyozza a szubszidiaritás elvét, tekintettel arra a tényre, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés nem irányoz elő külön közös erdészeti politikát és hogy az erdészeti politikáért a felelősség a tagállamokra hárul, figyelembe véve mindazonáltal, hogy a szubszidiaritás elvének és a megosztott felelősség elvének megfelelően a Közösség pozitív módon járulhat hozzá a fenntartható erdőgazdálkodásnak és az erdők többrendeltetésű szerepének megvalósításához”.

⁽²⁾ Páneurópai Miniszteri Konferencia (Helsinki, 1993).

⁽³⁾ Forrás: Bizottság.

8. 2000-től az erdészeti kiadásokat az 1257/1999/EK rendelet ⁽¹⁾ a vidékfejlesztési támogatás keretében csoportosította. Ennek a támogatásnak különösen a következő célkitűzések közül kell egyet vagy többet előmozdítania (29. cikk):

- fenntartható erdőgazdálkodás és az erdészet fejlesztése,
- az erdészeti erőforrások megóvása és minőségének javítása,
- a fás területek növelése.

Két különböző típusú erdészeti intézkedést határoztak meg:

a) erdőtelepítés ⁽²⁾ (31. cikk); és

b) egyéb erdőgazdálkodási intézkedések ⁽²⁾ (30. és 32. cikk).

9. A mezőgazdasági területek erdősítésére fordított összes uniós pénzügyi támogatást az EMOGA Garanciarészlege finanszírozza. Az „egyéb” területek erdősítését az EMOGA Orientációs Részlege finanszírozza, ha olyan régiókban telepítenek erdőt, melyeket a strukturális alapok szempontjából az „1. célkitűzésbe” ⁽³⁾ sorolnak, míg ha máshol történik, akkor az EMOGA Garanciarészlege finanszírozza.

10. A táblázat összegei mutatják a stratégiának az egyes tagállamok általi megvalósítását. Az északi EU-tagállamok (Svédország és Finnország) már nagy erdőterülettel rendelkeznek és nincs jelentősebb erdősítési politikájuk, inkább más vidékfejlesztési prioritásokra összpontosítanak. A kiadások Spanyolországban, Olaszországban és Portugáliában a legmagasabbak, ahol tüzek és az aszály révén nemcsak az erdők károsodásának komoly kockázata fenyeget, de gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi okokból is támogatják az erdőtelepítési intézkedéseket.

A Számvevőszék ellenőrzése

11. A mezőgazdasági területek erdősítésére vonatkozó korábbi számvevőszéki ellenőrzés ⁽⁴⁾ megállapította, hogy a tagállamok nem végeztek kielégítő hatáselemzéseket és értékeléseket, és a végrehajtást nem megfelelően ellenőrizték.

⁽¹⁾ Az 1257/1999/EK rendelet, mely megállapítja a vidékfejlesztési támogatás keretrendelejét.

⁽²⁾ L. a kifejezésjegyzéket.

⁽³⁾ A strukturális alapok 1. célkitűzésének feladata az elmaradott fejlődésű területek fejlesztésének és strukturális átalakításának előmozdítása.

⁽⁴⁾ 14/2000. speciális jelentés (HL C 353., 2000.12.8., 1. o.).

12. A mostani ellenőrzés a fenti 8. bekezdésben összefoglalt vidékfejlesztési rendelet erdőgazdálkodási intézkedéseire vonatkozott ⁽⁵⁾. A Számvevőszék ellenőrzésének elsődleges célja volt annak meghatározása, hogy:

- az erdészeti intézkedések erdészeti terveken vagy ezekkel egyenértékű eszközökön alapulnak-e,
- hogyan programozták és finanszírozták ezeket az intézkedéseket,
- hogyan hajtották végre azokat,
- mi volt az intézkedések hatása gazdasági, hatékonysági és eredményességi szempontból.

13. Ellenőrzési látogatások történtek a Bizottságnál (Mezőgazdasági Főigazgatóság), ahol a stratégia végrehajtására vonatkozó információkat vizsgálták. Ellenőrzéseket végeztek továbbá a fő kedvezményezett tagállamok (Spanyolország, Portugália, Olaszország, Írország és Franciaország) nemzeti, regionális és helyi hatóságai által irányított erdészeti intézkedések és projektek irányítására vonatkozóan. Helyszíni ellenőrzést végeztek 34, pénzügyi jelentőségük és az intézkedés reprezentativitása alapján kiválasztott projektet esetében.

AZ EU STRATÉGIÁJA ÉS ANNAK MEGVALÓSÍTÁSA

A jogi keret

14. Sem az Európai Közösséget létrehozó szerződés nem rendelkezik közös erdészeti politikáról, sem az EK-Szerződés közös mezőgazdasági politikára vonatkozó cikkei nem állapítanak meg piaci előírásokat az erdészeti termékekre, mint például a fűrészárura vonatkozóan. Ehelyett a közösségi erdészeti intézkedéseket az EK-Szerződés egyéb politikákra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával hajtották végre ⁽⁶⁾.

Az I. melléklet összefoglalja a múltban végrehajtott fő erdészeti intézkedéseket.

⁽⁵⁾ Az ellenőrzés hatóköre nem terjedt ki az EU költségvetése által finanszírozott egyéb erdészeti intézkedésre, mint az erdészeti kutatás, Forest Natura 2000, Forest Focus.

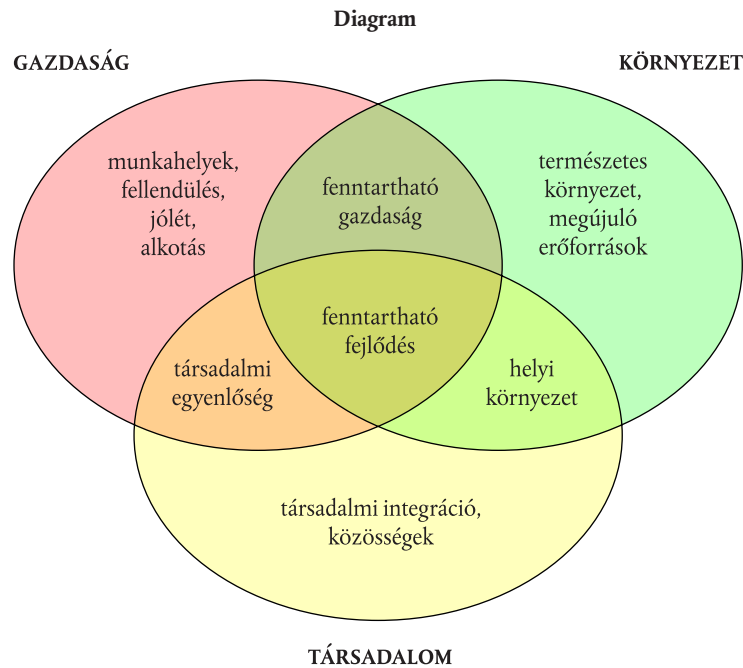
⁽⁶⁾ A Bizottság [COM(1998) 649] a következőkkel jelzi az erdészet jelentőségét:

- az erdők számos funkciójuk miatt alapvetően fontosak a vidéki területeken és az integrált vidékfejlesztési politika fő elemét képezik, különösen a bevételekhez és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulásuk és ökológiai, valamint társadalmi értékük miatt,
- az erdők és sokféleségük az európai természetes környezet fontos részét képezik és védelmük, valamint megőrzésük számos közösségi politika hatálya alá tartozik és különösen tárgya a speciális környezetvédelmi kérdéseknek, mint pl. az EU biodiverzitási stratégiájának, a Natura 2000-nek és az Éghajlat-változási Keretegyezmény végrehajtásának,
- az erdészeti termékekre és különösen a fára (valamint a parafára és gyantára) a belső piac szabályai vonatkoznak, ideértve az EU általános, az állami támogatásra, egyesületekre és kartellekre vonatkozó versenyszabályait.

A fenntarthatóság fogalma és megvalósítása

15. A fenntarthatóság fogalmát nemzetközi konferenciákon alakították ki és nagyrészt politikai kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódik. Az 1993-ban és 1998-ban Helsinkiben és Lisszabonban tartott konferenciákon a fenntartható erdőgazdálkodás koncepcióját egy sor monitoringmutató kidolgozásával pontosabban meghatározták. Mindazonáltal ez a koncepció nem egyértelmű, mert célok (főként gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi) és szándékok (pl. biodiverzitás védelme és termelékenység) integrációján alapul, melyek egymásnak ellentmondhatnak.

16. Úgy tűnik, rendkívül nehéz megtalálni a megfelelő egyensúlyt a gazdasági, ökológiai és társadalmi célok között. Az érdekelt felek eltérő módon értelmezik az egyensúlyt, saját érdekeiktől és az érdekelték között fennálló konfliktusoktól függően. Egy meglátogatott tagállamban környezetvédelmi civil szervezetek élesen kritizálták a politikát és azt állították, hogy túlságosan gazdasági szempontokra összpontosított és nem vette kellően figyelembe a biológiai sokféleség fenntartásának szükségességét. Más tagállamok kevesebb figyelmet szenteltek az erdők társadalmi aspektusainak. A *diagram* bemutatja a fenntarthatóság különböző elemeit.



A tagállamok eltérően értelmezik az „erdő” fogalmát

17. A tagállamok nem használnak következetes meghatározást a fás területekre. Létezik egy nemzetközileg (az ENSZ Élelmészügyi és Mezőgazdasági Szervezete, a FAO által) kialakított meghatározás⁽¹⁾, de ezt nem alkalmazzák egyformán az összes tagállamban, ahogy azt egy, az Európai Bizottság által készített jelentés⁽²⁾ hangsúlyozza.

18. A II. melléklet jelzi a tagállamok által használt erdészeti fogalmak különbségeit. Például, ha az Írország által az erdő meghatározására használt fogalmat kellene alkalmazni, a teljes uniós erdőterület durván 5 százalékkal kevesebb lenne, míg ha a Luxemburgban alkalmazott meghatározást kellene figyelembe venni az, akkor az erdőterület körülbelül 3 százalékkal több lenne⁽³⁾. Az

EU erdő támogatás egyik célkitűzése a fás területek növelése, mindazonáltal közösen alkalmazott meghatározás hiányában nehéz vizsgálni, hogy milyen mértékben sikerül elérni ezt a célkitűzést.

Nem világos, hogyan valósuljon meg az erdőstratégia megosztott irányítás mellett

19. Az EU erdészeti stratégia irányítása megosztott a Bizottság és a tagállamok között. A stratégia végrehajtásának különböző felelősségi körei a vidékfejlesztési rendelet keretében a következők:

- I. szint: a stratégiát a Bizottság indítványozta⁽⁴⁾ (ezután a Tanács elfogadta); a stratégia figyelembe vette a nemzetközi kötelezettségvállalásokat és a fenntarthatóság és többféle rendeltetés fogalmát;
- II. szint: a szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállamok felelősek a nemzeti erdőprogramok vagy egyenértékű eszközök tervezéséért és végrehajtásáért;

(1) A FAO 1995-ben közzétett zárójelentése az erdészeti erőforrások globális értékeléséről (FRA) az erdő fogalmának meghatározásakor az iparosodott országok esetében 20 százalékos borítást, míg a fejlődő országok esetében 10 százalékos arányt állapít meg.

(2) Tanulmány az Európai Erdészeti Információs és Kommunikációs Rendszerről (EFICS) 1997.

(3) Hivatkozás ENSZ/FAO Jelentés „Erdővagyon” 2000., 34. oldal.

(4) A Bizottság közleménye az Európai Parlament külön kérésére készült (A4-0414/96, HL C 55., 1997.2.24., 22. o.).

- c) III. szint: az erdészeti intézkedéseket a tagállamok és a Közösség költségvetése közösen finanszírozza az 1257/1999/EK rendelet értelmében, mely meghatározza az erdőgazdálkodási intézkedések szerkezetét és követelményeit;
- d) IV. szint: az egyedi projekteket a tagállamok nemzeti, regionális és helyi hatóságai engedélyezik és irányítják.

20. Így a tagállamok erdészeti intézkedéseinek eleget kell tenniük az 1257/1999/EK rendelet követelményeinek – melyekkel kapcsolatban a Bizottság viseli a pénzügyi felelősséget⁽¹⁾ –, ideértve az intézkedések teljesítményének értékelését (eredményes, hatékony, gazdaságos) míg a tagállamok az intézkedéseket alkalmazó nemzeti programok kidolgozásáért és végrehajtásáért felelősek⁽²⁾.

21. Az ellenőrzés megállapította, hogy sem a Bizottság, sem a tagállamok nem látták el azt a feladatot, hogy értékeljék, hogy az egyes projektek hozzájárultak-e az EU erdőstratégiájának eléréséhez. Továbbá a nemzeti hatóságok nem értékelték módszeresen, hogy az Unióval közös finanszírozásra jóváhagyott projekt összhangban volt-e a stratégiával és annak célkitűzéseivel.

22. Tisztázni kell a Bizottság és a tagállamok felelősségét és szerepét a stratégia végrehajtásában, nemcsak a hatékony irányítás általános megerősítése érdekében, de azért is, hogy maximalizálják az erdészet uniós támogatásának hatását. Ez abban is segíti a Bizottságot, hogy a költségvetés végrehajtása során a pénzügyi elszámoltathatóság jogi követelményeinek teljesen eleget tegyen.

NEMZETI ERDŐPROGRAMOK (NEP) VAGY VELÜK EGYENÉRTÉKŰ ESZKÖZÖK

23. Ahogy azt a (19a) pontja jelzi és ahogy az 1999-es alaprendelet a vidékfejlesztés támogatásáról⁽³⁾ előírja, a tagállamoknak az erdészettel összefüggő vidékfejlesztési intézkedéseiket nemzeti vagy alacsonyabb szintű erdőprogramokra vagy ezekkel egyenértékű eszközökre kell alapozniuk 1999-től kezdve.

(1) Az EK-Szerződés 274. cikke: „A Bizottság saját felelősségére és az előirányzatok határain belül végrehajtja a költségvetést a 279. cikk szerinti kialakított rendeletek előírásaival összhangban, tekintettel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvére. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítására, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban használják fel.”

(2) Az 1257/1999/EK rendelet 29. cikke szerint a támogatásnak „nemzeti vagy alacsonyabb szintű erdészeti programokon, vagy azokkal egyenértékű olyan eszközökön kell alapulnia, amelyek figyelembe veszik az európai erdők védelméről szóló, a miniszteri konferenciák által kidolgozott kötelezettségvállalásokat”.

(3) Az 1257/1999/EK rendelet 29. cikke.

24. Egy, a Bizottság által társfinanszírozott tanulmány⁽⁴⁾, melynek célja jobb eszközök biztosítása volt a politikaformálók számára a nemzeti erdőprogramok kialakításához és végrehajtásához, megvizsgálta, hogy a tagállamokban léteznek-e ilyen programok. Ez a tanulmány megállapította, hogy az ilyen programok hozzáférhetősége és tartalma jelentősen eltért. Még 2001-ben sem volt néhány tagállamnak ilyen programja, másoknál fejlesztés alatt állt és csak néhányban folyt azok végrehajtása.

25. Valóban csak 2003 áprilisára határoztak közös szemléletmódról a nemzeti erdőprogramok elveinek meghatározása terén⁽⁵⁾.

26. A tanulmányban hangsúlyozott fő problémák a következők voltak: az erdőprogramok kialakításának folyamata lassú; megfogalmazásuk bizonytalan; és ha rendelkezésre állnak, végrehajtásuk akadozik. A tanulmány megállapította, hogy többek között a sok résztvevő és a fenntarthatóság fogalmának pontatlansága miatt alakult ki ez a helyzet.

27. Erdészeti programok hiányában a rendelet lehetővé teszi az ezzel egyenértékű eszközökön alapuló erdészeti támogatást⁽⁶⁾. A rendelet világosan kijelenti, hogy az eszköznek egyenértékűnek kell lennie, így teremtve meg és igazolva a kapcsolatot az EU erdészeti stratégiája és a nemzeti erdészeti intézkedések között, melyeket az EU-val közösen finanszíroznak. A Bizottság az erdészeti programokkal egyenrangúnak fogadta el a vidékfejlesztési terveket (RDP) és az operatív programokat (OP).

28. Mindazonáltal a vidékfejlesztési tervek (RDP-k) különböző vidékfejlesztési intézkedések között hoznak létre kapcsolatot a vidékfejlesztési politika végrehajtása érdekében. A tervek általában nem az erdészetre, hanem más mezőgazdasági prioritásokra összpontosítanak, melyekre egyébként a pénzügyi források legnagyobb részét költik. Míg az erdészeti programok az erdőhöz kapcsolódó prioritásokra koncentrálnak, ideértve a stratégia megvalósítását, a vidékfejlesztési tervekben megállapított erdészeti intézkedések majdhogynem mellékesek a KAP második pillére részét képező, inkább mezőgazdasági orientációjú intézkedésekkel szemben.

29. Ezenkívül a Bizottságot az egyenértékű eszközök értékelése során mind az időkorlátok, mind a belső szervezet befolyásolták, amint azt az alábbiakban leírjuk.

(4) Forrás: „Nemzeti erdőprogramok európai országokban: a COST E-19 akcióban részt vevő országokban végzett gyors felmérésen alapuló előzetes áttekintés”, 11. o.

(5) Negyedik Miniszteri Konferencia az Európai Erdők Védelméről (MCPFE, Bécs, 2003. április).

(6) Az 1257/1999/EK rendelet 29. cikkének (4) bekezdése.

30. A jogszabályoknak ⁽¹⁾ megfelelően 1999 végéig a nemzeti hatóságoknak mind az RDP-t, mind az OP-t meg kellett küldeniük a Bizottságnak. A programozási időszak 2000. január 1-jén kezdődött. 1999 végén és 2000 elején nagy volt a Bizottság leterheltsége, részlegeinek több hónapon át hatalmas mennyiségű dokumentumot kellett értékelniük rövid időn belül ⁽²⁾.

31. A tervek jóváhagyása előtt gyakran kiterjedt eszmecserekre és tárgyalásokra került sor a Bizottság és a nemzeti hatóságok között. Az erdészeti intézkedések a vitáknak csak egy részét képezték, és számos módosítás történt. A jóváhagyási folyamat a legtöbb tagállam esetében több mint egy évbe telt és csak 2001-re fogadták el a programokat és terveket.

32. Ennek egyik oka az volt, hogy az RDP és az OP Bizottság általi jóváhagyási folyamatába, így az erdészeti intézkedések elfogadásába is, sok különböző főigazgatóságot és részleget vontak be ⁽³⁾. A Mezőgazdasági Főigazgatóság volt felelős az RDP elemzéséért, míg az OP főként a Regionális Politikai Főigazgatóság átfogó koordinálási felelőssége alá tartozott. A Mezőgazdasági Főigazgatóságon belül összesen több mint nyolc részleg, és hét másik főigazgatóság (pl. a környezetvédelmi, energiaügyi és szállítási, egészségügyi és fogyasztóvédelmi) volt érintett az erdővel kapcsolatos kérdésekben. A Bizottságon belül az erdészethez kapcsolódó ügyek megosztása ilyen sok osztály között veszélyezteti a következetességet és bonyolulttá teszi a döntéshozatalt.

33. A Gazdasági és Szociális Bizottság ezt a kérdést már 1997-ben felvetette az alábbi véleménnyel ⁽⁴⁾: „az erdőgazdálkodásra vonatkozó kulcsfontosságú uniós jogszabályok és rendeletek kidolgozásának és alkalmazásának felelőssége megoszlik az Európai Bizottság különböző főigazgatóságai között. Ez megnehezíti az erdőgazdálkodási politika célkitűzéseinek következetes figyelembevételét.”

⁽¹⁾ Az 1257/1999/EK rendelet és a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.).

⁽²⁾ 69 operatív program az 1. célkitűzés régióiban, programkiegészítő dokumentumok, 20 darab 2. célkitűzésbe tartozó egységes programozási dokumentum, többek között az EMOGA Garancia intézkedési, 68 darab RDP EMOGA Garancia és LEADER + 73 program.

⁽³⁾ A fő főigazgatóságok DG AGRI/DG REGIO/DG ENV.

⁽⁴⁾ A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: „Az erdőgazdálkodási helyzete és problémái az Európai Unióban és az erdőgazdálkodási politikák fejlesztésének lehetőségei” (HL C 206., 1997.7.7., 128. o.).

A Bizottság továbbra sem kap teljes körű információt a tagállamok szintjén zajló erdőgazdálkodási tevékenységről

34. Az EU által finanszírozott erdőgazdálkodási intézkedések koherenciájának értékeléséhez a Bizottságnak információkra van szüksége a tagállamok azon erdőgazdálkodási intézkedéseiről, melyeket nem az EU költségvetéséből finanszíroznak. Ez az információ azonban az 1257/1999/EK rendelettervezet elkészítésekor és jóváhagyásakor nem állt a Bizottság rendelkezésére, és továbbra is hiányzik. A Bizottság szerint maguknak a tagállamoknak sincs kimutatásuk a különböző erdőgazdálkodási intézkedésekről.

35. A Bizottságot értesíteni kell az erdőgazdálkodási (és egyéb) ágazatokban nyújtott állami támogatásról, a Mezőgazdasági Főigazgatóság erdészetiért felelős részlegének pedig megküldik a tagállamok által küldött értesítés másolatát. Mindazonáltal nem készítettek kimutatást ezekről a támogatásokról.

36. Egy, az EU által finanszírozott kutatási projekt (melyet az Európai Erdészeti Intézet koordinál) célja megbízhatóbb ismeretek szerzése az erdőgazdálkodás köztámogatásáról, és az első eredményeknek 2004 során kellene rendelkezésre állniuk. A fennálló pénzügyi eszközökre vonatkozó ilyen lényeges információknak előfeltételként kellene szolgálniuk bármely további uniós támogatás elindításához.

SOK FORRÁST AZ ELŐZŐ PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK INTÉZKEDÉSEI EMÉSZTENEK FEL

37. A vidékfejlesztési programozást gátolja az erdőgazdálkodási támogatások KAP-hoz kapcsolódó, korábban vállalt intézkedéseinek kiterjedt forrásfelhasználása. Az erdőgazdálkodásban érvényesülő hosszú szerződéses időszak miatt kicsi a cselekvési szabadság: a rendelkezésre álló pénz nagy részét az alább részletezett módon gyakorlatilag már felosztották a KAP-hoz kapcsolódó intézkedések formájában.

38. A 2000 előtt létrehozott, maximum 20 évig tartó erdőtelepítési szerződések (amikor az intézkedést a KAP reformja értelmében kapcsolódó intézkedésként támogatták) jelentős pénzeszközöket emésztettek fel a vidékfejlesztésen belüli erdőtelepítési intézkedés formájában. Valójában a 2000–2002-es időszakban a 2000–2006 közötti programozási időszakon belül az erdőtelepítésre juttatott pénzeszközök legnagyobb részét a kapcsolódó intézkedések értelmében kötött korábbi szerződésekre költötték el. Így, bár a környezetvédelmi korlátozások jelentősen erősödtek az új programozási időszakban, máig sem lehet további környezetvédelmi előnyöket megállapítani, mert a felhasznált pénzeszközök legnagyobb részére általában a 2000 előtt kikötött enyhébb kötelezettségek vonatkoznak.

39. A jelenlegi hétéves programozási időszak nem kedvez az erdőtelepítési szerződéseknek, melyek akár 20 évre is szólhatnak és gyakran annyira is szólnak. Különösen a kedvezményezettnek a feltételezett bevételekiesést 20 éven keresztül ellentételező hektáronkénti kompenzációra való jogosultsága haladja meg nagy mértékben a programokhoz rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat.

A RENDSZER ÖSSZETETTSÉGE

Gondot okoz az irányító hatóságoknak és a kedvezményezetteknek

40. Ahogy az 5. bekezdésben láttuk, a finanszírozási megálapodások összetettek. Az, hogy az irányító hatóságoknak kétfajta szabályozórendszert kell használniuk, jelentős és felesleges bonyolultságot eredményez. A tagállamok által végrehajtandó ellenőrzés a műveletekre vonatkozóan eltér, attól függően, hogy a műveletet az EMOGA Garancia- vagy Orientációs részlege finanszírozta-e ⁽¹⁾. A rendszereknek ez a kettőssége csökkenti átláthatóságukat és eredményességüket. A salzburgi vidékfejlesztési konferencián ezt a rendszert számos érdekelt fél kritizálta ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EMOGA Garancia: az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) történő vidékfejlesztés támogatásáról szóló 817/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 153., 2004.4.30., 30. o.) 69. cikke rögzíti, hogy a helyszíni ellenőrzéseknek évente a kedvezményezettek legalább 5 %-ára és a programozási dokumentumokban meghatározott összes különböző típusú vidékfejlesztési intézkedésekre kell kiterjedniük. Helyszíni ellenőrzések az egyes vidékfejlesztési intézkedésben rejlő kockázatok elemzése alapján az egész év folyamán zajlanak. Az ellenőrzés kiterjed a kedvezményezett minden olyan kötelezettségvállalására és kötelezettségére, ami a látogatás alkalmával ellenőrizhető. Ezeket a 2419/2001/EK rendelet III. címével összhangban kell elvégezni.

EMOGA Orientáció: a 438/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 63., 2001.3.3., 21. o.) (a strukturális alapok irányításáról) rögzíti (10. cikk), hogy „a tagállamoknak megfelelő szűrőpróbaszerű ellenőrzés által, különösen a következőkre tekintettel kell megszervezniük a műveletek ellenőrzését: a) a bevezetett irányítási és ellenőrzési rendszerek hatékonyságának ellenőrzése; b) a különböző érintett szinteken tett költségnyilatkozatok szelektív ellenőrzése kockázatelemzés alapján. Az egyes támogatások megszűnése előtt elvégzett ellenőrzéseknek az összes támogatható kiadás legalább 5 %-át kell érinteniük, és a (3) bekezdés rendelkezéseinek figyelembevételével az ellenőrzéseknek a műveletek jóváhagyott reprezentatív mintáján kell alapulniuk. A tagállamoknak az ellenőrzések végrehajtását az érintett időszakban egyenletesen kell elosztaniuk. Kötelesek biztosítani az olyan feladatok megfelelő kiválasztását, amelyek az ilyen ellenőrzések elvégzéséhez, illetve a műveletekkel kapcsolatos végrehajtási vagy fizetési eljárásokhoz kapcsolódnak.”

⁽²⁾ A 2003 novemberében Salzburgban tartott európai vidékfejlesztési konferencia megállapításaiban aggályát fejezte ki „az EU vidékfejlesztési politikáját végrehajtó rendszer jelenlegi összetettsége miatt, amely különböző támogatási forrásokat és eljárásokat alkalmaz aszerint, hogy az 1. célkitűzés régióin belül vagy azokon kívül hajtanak végre beavatkozást”.

41. A szabályozási keretet több alkalommal módosították. Legutóbb 2003-ban vezettek be számos módosítást, melyek közül kettőnek kiemelt jelentősége volt: bizonyos erdészeti befektetések költségeinek elszámolásakor ismét lehetővé tették standard fajlagos költségek megállapítását, míg korábban a felmerült kiadásokat alátámasztó számlákra vagy azzal egyenértékű dokumentumokra volt szükség. Ezenkívül az IIER (integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer) követelményein alapuló szankciórendszert a területi kifizetésekre vonatkozóan 2000. január 1-jei visszamenőleges hatállyal érvénytelenítették ⁽³⁾. Ennek következtében nem világos, hogy milyen szankciókat kell alkalmazni azokban az esetekben, ha eltérés mutatkozik egy terület bevallott nagysága és az ellenőrzés által megállapított nagyság között.

42. A kedvezményezettekre vonatkozó rendszer ugyanígy összetett. Ahhoz, hogy részesüljenek az intézkedésből, a kedvezményezetteknek akár 22 dokumentumot is biztosítaniuk kell. Az erre rendelkezésre álló idő rövid, és tovább bonyolítja az a tény, hogy a kérelmezési időszakról nem mindig tudnak előre. Ennek következtében az összes meglátogatott tagállamban a kedvezményezett nevében általában szakosodott ügynökségek és tanácsadók nyújtják be a kérelmeket, növelve ezáltal az adminisztrációs terhet (Olaszország, Írország, Spanyolország, Portugália, Franciaország).

AZ ERDŐGAZDÁLKODÁSI INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSA

Mezőgazdasági területek erdősítése

43. Az 1992–1999 közötti időszakban a 2080/92/EGK rendelet szabályozta a mezőgazdasági területek erdősítését. Ez a KAPHoz kapcsolódó, a tagállamok számára kötelező intézkedés volt azzal a céllal, hogy elősegítse a mezőgazdasági területek alternatív felhasználását és az erdőgazdálkodási tevékenységeket a gazdaságokban.

44. A 2000–2006 közötti időszakra vonatkozóan az 1257/1999/EK rendelet 31. cikke előírása szerint a mezőgazdasági területek erdősítése a mezőgazdasági területek erdővé vagy fás területté való átalakítását foglalja magában. Az erdőtelepítés célja a fás területek növelésének elősegítése, feltéve, hogy az megfelel az 1257/1999/EK rendeletnek (l. a 8. bekezdést). Támogatás abban az esetben nyújtható, ha a telepítés alkalmazkodik a helyi feltételekhez és összeegyeztethető a környezettel is. A támogatható mezőgazdasági területeket a tagállamok határozzák meg, ezeknek tartalmazniuk kell különösen azon szántóterületeket, legelőket, állandó legelőket és az évelő növényi kultúrák termesztésére használt területeket, ahol rendszeres gazdálkodás folyik (445/2002/EK rendelet, 26. cikk).

⁽³⁾ Az 1992. november 27-i 3508/92/EGK tanácsi rendelet az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) létrehozásáról bizonyos közösségi támogatási programokhoz (HL L 355., 1992.12.5., 1. o.).

45. Ennek eredményeként a mezőgazdasági területek erdősítésénél a mezőgazdasági területek 2080/92/EK rendelet szerinti alternatív felhasználásának elősegítésével szemben újra a fás területek növelésének elősegítésére összpontosult, feltéve, hogy az megfelel az 1257/1999/EK rendeletnek. Továbbá az erdőtelepítés immáron a vidékfejlesztési politika része, melynek megvan a tagállam által megállapított saját adminisztratív, végrehajtási és ellenőrzési kritériumai. Az erdőtelepítés már nem kötelező.

A fás területek környezetbarát növelése

46. Eltérő értelmezések figyelhetők meg annak megállapításakor, hogy a környezetvédelmet figyelembe véve mely területek részesítendők előnyben az erdőtelepítésnél. Néhány országban a gyenge minőségű, csekély értékű, védelem nélküli dombokon található területeket részesítették előnyben az erózió elleni küzdelem érdekében (Spanyolország), így figyelembe véve a környezetvédelem igényeit, de nem mindig eleget téve a mezőgazdasági terület feltételnek. Más országokban (Olaszország, Portugália), ahol az éghajlati feltételek és a környezetvédelmi szükségletek hasonlóak, a jó minőségű és nagy értékű mezőgazdasági területek erdősítése figyelhető meg. Elmaradt a világos művelési célok megállapítása és az útmutatás arra vonatkozóan, miként állapítsák meg az erdősítendő területek fontossági sorrendjét ahhoz, hogy az összhangban legyen a stratégiával, különösen annak a környezetvédelemhez kapcsolódó részével. A meglátogatott öt tagállamból háromban nem végeztek rendszeres ellenőrzést a projekt jóváhagyása előtt annak felmérésére, hogy az összeegyeztethető-e a környezeti előírásokkal (Spanyolország, Portugália, Franciaország), egy tagállamban pedig (Írország) annak ellenére, hogy a szabályzat előírja, a meglátogatott projektek közül egynél megállapítható volt, hogy elmaradt az előzetes jóváhagyás.

Adminisztratív végrehajtás (Nem világosak a projekt-kiválasztási kritériumok)

47. A legtöbb intézkedésnél a benyújtott projektkérelmek száma meghaladta a rendelkezésre álló források mértékét. Következésképpen dönteni kellett arról, hogy a támogatható kérelmek közül mely projektek finanszírozhatók. A Bizottság által kiadott útmutató ⁽¹⁾ ellenére az ellenőrzés számos hiányosságot állapított meg a projektkiválasztási eljárásban: a világos, átlátható és objektív kritériumok gyakori hiánya a különböző projektkérelmek előnyben részesítése és kiválasztása során (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Franciaország). Gyakran az „érkezési sorrendben történő kiválasztás” elvét alkalmazták ⁽²⁾. Néha nem dokumentálták kielégítően a kiválasztási eljárást. Nem volt megfelelő információs rendszer a visszautasított vagy kizárt kérelmek rögzítésére (Olaszország, Portugália).

⁽¹⁾ A VI/10535/99. sz. útmutató dokumentum 7. javított változatának (3) bekezdés 5. pontja, kiadta az 1257/1999/EK tanácsi rendelet által szabályozott vidékfejlesztési intézkedések irányításának, ellenőrzésének és szankciónak végrehajtásáért felelős bizottsági szolgálat.

⁽²⁾ Különösen, hogy csak egyetlen pályázati felhívást tettek közzé ismétlődő helyett, ami az elsőt támogatja a projektek jóváhagyásában.

Bizonytalan a korábbi földhasználat ellenőrzése

48. Az erdőtelepítési intézkedés fontos sajátossága, hogy csak a korábban mezőgazdasági célokra használt területek támogathatók. A területek korábbi használata meghatározza a bevételkiesés utáni kompenzációs támogatást is, ami abban az esetben magasabb, ha a korábbi felhasználás jövedelmezőbb volt. Ezért nagyon lényeges a megbízható rendszerek felállítása annak ellenőrzésére, hogy a kompenzáció szintjét igazoló információ helyes-e ⁽³⁾.

49. Az ellenőrzés kiemelte, hogy a legtöbb esetben a rendelkezésre álló információ az igénylő saját nyilatkozatából származik. A legtöbb esetben gabonát, például búzát jelöltek meg a múltban termesztett növényként, ami a legmagasabb ellentételezési mértéket teszi lehetővé. Mindazonáltal a hatóságok nem alkalmaztak érvényes eljárásokat e nyilatkozatok valóságának ellenőrzésére. Különösen hiányoztak a rendszeres ellenőrzések arra vonatkozóan, hogy a korábbi években milyen gabonáról nyilatkoztak az IIER rendszerben ⁽⁴⁾ (Olaszország, Írország, Spanyolország, Portugália). Néhány hatóság kataszteri információit is elfogadott (ezekből néhány elavult volt) a nyilatkozatok igazolására (Spanyolország, Írország). Másról az irányító hatóság által végrehajtott helyszíni látogatások során a beruházás jóváhagyása előtt ellenőrizték az önbevallások érvényességét (Olaszország, Írország). Mindazonáltal ezen látogatások, bár hasznosak voltak, nem mindig tették lehetővé annak megállapítását, hogy pontosan milyen gabonát termeltek korábban az adott területen.

50. Néhány esetben a bevételkiesés ellentételezésének magas szintje volt megállapítható, míg a környező területek rossz minőségűek voltak és a látogatás időpontjában juhok legeltetésére használták (Írország). Más esetekben megállapítható volt, hogy vitathatók az adott terület korábbi művelésének feltételei (Spanyolország), a területet évek óta nem használták.

51. Az ellenőrzés során megjegyezték, hogy a mezőgazdasági területként történő besorolás igazolásának referencia-időszaka jelentősen eltért a tagállamok között. Egy tagállamban (Spanyolország) ez az időszak ötszöröse volt más meglátogatott tagállamokénak (10 év kettővel szemben). Egy ilyen hosszú időszak megnöveli annak nehézségét, hogy igazolják a terület korábbi használatát és kétségeket ébreszt a mezőgazdasági terület művelésének valóságával szemben. Az ellenőrzés vitatható eseteket talált, ahol egyes területeket korábban mezőgazdasági használatúnak fogadtak el. Egyértelműen szükség van egy következetes megközelítésre, a Bizottságnak pedig iránymutatást kell adnia.

⁽³⁾ L. az útmutató dokumentumot is VI/10535/99 rev. 7, (3) bekezdés 7. pont.

⁽⁴⁾ 3508/92/EGK rendelet.

A bevételkiesés ellentételezését szolgáló kompenzációs támogatások kiszámítása

52. A vidékfejlesztési politika megállapítja a bevételkiesés ellentételezésére a hektáronként maximum 20 évig fizetendő összeget. A jogi alap (1257/1999/EK rendelet) nem írja elő javasolt tervében a tagállamoknak, hogy indokolják ezen összegek kiszámítását, ugyanakkor az agrár-környezetvédelmi intézkedéseknél ez követelmény. Ezt a témát korábban a Számvevőszék felvetette ⁽¹⁾. A tagállamokban folytatott ellenőrzés megállapította, hogy a bevételkiesésre megállapított ellentételezés összegei a rendelet által előírt határok közé estek. Mindazonáltal szinte egyik meglátogatott tagállamban sem volt kielégítő a vidékfejlesztési politikában rögzített, a bevételkiesés ellentételezését igazoló dokumentáció (Olaszország, Írország, Spanyolország, Portugália). Ezt a kulcsfontosságú információt biztosítani kell a Bizottság számára, amelynek meg kell azt vizsgálnia.

Ellenőrizhetetlenek a mezőgazdasági termelővé minősítés kritériumai

53. A bevételkiesés ellentételezésének másik szempontja, hogy a kedvezményezett magasabb kárpótlást kap, ha mezőgazdasági termelő. A mezőgazdasági termelői minősítés kritériumai a tagállamokban, valamint a 2080/92/EGK és az 1257/1999/EK rendeletben megállapított feltételekben eltérnek. Az alkalmazott kritériumok általában a mezőgazdálkodással eltöltött munkaidőn és az abból szerzett jövedelmen alapulnak.

54. Az ellenőrzés megállapította, hogy nagyon nehéz volt megvizsgálni azt, hogy a kedvezményezett ténylegesen mezőgazdasági termelő volt-e. Különösen a ténylegesen mezőgazdasági tevékenységgel töltött idő aránya általában nem vizsgálható. Tehát a mezőgazdasági termelői státus a kedvezményezett saját, arra vonatkozó nyilatkozatán alapul, hogy a kritériumokat teljesítette-e (Olaszország, Írország, Portugália).

⁽¹⁾ A 2000/14. sz., „A KAP környezetbarattá tétele” című különjelentés (47) bekezdése: „Az agrár-környezetvédelmi intézkedések esetében a tagállamoknak részletes magyarázatot kell készíteniük a programok javasolt támogatási részarányainak alátámasztására, a részarányokat aztán a Bizottság jóváhagyja. Az erdőtelepítési intézkedések esetében azonban a tagállamokat nem kötelezik ilyen információk nyújtására, a Bizottság ugyanis támogatási részaránymaximumokat határoz meg, amelyeken belül a tagállamok szabadon, a Bizottság jóváhagyása nélkül állapíthatják meg a támogatási részarányokat.”

55. Az ellenőrzés talált kétes eseteket, ahol a kedvezményezetteknek mezőgazdasági termelőként fizetnek. Előfordult, hogy a nemzeti hatóságok olyan személytől fogadtak el kérelmet, aki megvásárolt földterületétől különböző területen végzett mezőgazdasági tevékenységet. Mezőgazdasági termelői státusa a másik földterület megművelésének volt eredménye, ennek következtében pedig bevételkiesési ellentételezésben részesült a frissen megvásárolt földterületre vonatkozóan, holott azt korábban nem művelte meg mezőgazdasági termelőként ⁽²⁾.

56. A Bizottság ismerte az intézkedés gyakorlati megvalósítása során a mezőgazdasági termelők és a nem mezőgazdasági termelők közötti különbségből eredő nehézségeket az 1257/1999/EK rendelet jóváhagyása előtt. A Bizottság a Parlament és a Tanács számára megküldött 1997-es jelentésében ⁽³⁾ a 2080/92/EGK rendelet alkalmazásáról megállapította, hogy „a bevételkiesést ellentételező támogatással kapcsolatban (...) a támogatás különbsége attól függően, hogy az érintett kedvezményezett mezőgazdasági termelő-e, akinek fő tevékenysége a gazdálkodás, vagy sem (...) a tagállamokban az érintett hatóságok számára nehéz kérdéseket vet fel (...)”. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a Bizottság nem vonta le a következtetéseket, nem adott ki iránymutatást, sem kiigazító intézkedéseket.

Nem megbízhatóak a nemzeti hatóságok helyszíni ellenőrzései

57. A tagállamoknak helyszíni látogatásokat kell szervezniük a kifizetések ⁽⁴⁾ szabályszerűségének ellenőrzésére. Ezzel összefüggésben számos hiányosságot állapítottak meg:

- nem alkalmaztak kellő mértékben kockázatelemzést (Olaszország, Spanyolország) és nem választották szét a feladatokat az irányító tisztviselők és a helyszíni ellenőrzésekért felelős tisztviselők között (Olaszország, Írország),
- a végrehajtott ellenőrzéseket nem dokumentálták kielégítően (Olaszország, Írország, Franciaország),
- a keletkezett kiadásokat nem igazolták kellő mértékben (Írország, Spanyolország, Portugália, Franciaország).

⁽²⁾ Az 1257/1999/EK rendelet 31. cikke szerint hektáronkénti éves támogatás fizethető „az erdősítésből eredő bevételkiesés fedezésére az erdősített területek után legfeljebb húsz évig járó, hektáronkénti éves támogatás olyan gazdálkodók, illetve azok társulási számára, akik az erdősítést megelőzően az érintett földterületen gazdálkodtak, vagy bármely más magánjogi személy számára”.

⁽³⁾ Jelentés a Parlamentnek és a Tanácsnak a 2080/92/EGK rendelet alkalmazásáról (COM 630/1997, 1997.11.28.).

⁽⁴⁾ A 445/2002/EK bizottsági rendelet 61. cikke (HL L 74., 2002.3.15., 1. o.).

Egyéb erdőgazdálkodási intézkedések

58. Az egyéb erdőgazdálkodási intézkedések az 1257/1999/EK rendelet 30. és 32. cikkében megállapított intézkedések és beavatkozások széles körét jelentik. Főként erdőgazdálkodási beruházásokra, ugyanakkor a nem mezőgazdasági területek erdősítésére is vonatkoznak. Néhány intézkedés célja az erdők ökológiai stabilitásának fenntartása és javítása, ahol ezeknek az erdőknek a védelmi és ökológiai szerepe közérdeket szolgál. Mások célja a tűz és egyéb természeti csapások megelőzése és az erózió leküzdése.

Köztulajdonban levő földterületek támogathatósága

59. Az irányadó rendelet ⁽¹⁾ előírja, hogy az erdőgazdálkodás számára nyújtandó támogatás csak olyan erdőket és területeket illet meg, melyek tulajdonosai magánszemélyek vagy önkormányzatok. E két tulajdonostípus által létrehozott szövetség is részesülhet a támogatásból.

60. Az önkormányzatokon kívüli állami hatóságok (pl. az állam vagy régió) tulajdonában levő terület és erdő nem támogatható. Az ellenőrzés során számos irányító hatóság kritizálta ezt, azzal érvelve, hogy nem ösztönözték a komoly ökológiai értékkel bíró beruházásokat (Olaszország, Spanyolország). Egy tagállamban (Írország) egy félig állami szervezet, mely első látásra nem volt támogatható, részesedett ezekből a támogatásokból. Az alaprendelet egyik módosítása ⁽²⁾ immáron lehetővé teszi a támogatást állami erdőkben olyan beruházásokra, melyek célja az erdő ökológiai vagy társadalmi értékének javítása (30. cikk (1) bekezdés, második francia bekezdés). Mindazonáltal a közterületek erdősítése továbbra sem támogatható (az önkormányzatok által tulajdonolt területek kivételével).

61. Az önkormányzatok által végzett erdősítés a jelenlegi támogatási rendszerben nem kap fenntartási támogatást. Az önkormányzatok jelezték, előfordulhat, hogy nem lesz elegendő forrásuk annak biztosítására, hogy a magról nevelt növényeket és fiatal hajtásokat megfelelően gondozzák és fenntartsák. Ez komolyan felveti annak kockázatát, hogy a jelentős EU-támogatásból és nemzeti forrásokból részesedő projektek a következő években meghiúsulnak.

Sok forrást a természeti csapások által okozott károk felszámolására használnak fel

62. 1999-ben erős szélviharok okoztak károkat számos országban, így Franciaországban, Németországban, Ausztriában és Dániában. Csak egy tagállam (Franciaország) döntött úgy, hogy vidékfejlesztési alapokból kihasználja a károk utáni helyreállítás költségeinek közös finanszírozási lehetőségét. Ez azonban ahhoz vezetett, hogy a rendelkezésre álló források kétharmadát erre az egyetlen intézkedésre használták fel. Más tagállamokban pótlólagos forrásokat tettek elérhetővé, melyek nem voltak hatással a tervezett stratégiára vagy a programozási rendelkezésekre.

⁽¹⁾ A 1783/2003/EK tanácsi rendelettel (HL L 270., 2003.10.21., 70. o.) módosított 1257/1999/EK rendelet 29. cikke.

⁽²⁾ 1783/2003/EK rendelet.

63. Különböző megközelítések léteznek tehát ugyanannak a problémának a kezelésére. Bár jogszerűek, mégis kétséges, hogy ezek a különböző megközelítések hosszú távon egyformán érvényesek-e a szélviharkárok enyhítésének támogatására és a stratégia megvalósítására. A Bizottságnak értékelnie kell, hogy melyik megközelítés felel meg jobban az EU erdei jövőbeli igényeinek. Dániában például az 1999-es szélvihar után bevezettek egy programot, melyben a magánerdők helyreállításánál az állami támogatást vegyítették a jövőbeli szélviharok elleni biztosítással.

A közbeszerzési eljárásoknak való megfelelés

64. Az ellenőrzés megmutatta, hogy javítani kell az erdészeti intézkedésekre vonatkozó közbeszerzési eljárások ellenőrzését, különös tekintettel a verseny alacsony szintjére ezen a területen. Két tagállamban megállapították a közbeszerzési eljárás megsértését (Olaszország, Írország).

A MEZŐGAZDASÁGI TERÜLETEK ERDŐSÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ INTÉZKEDÉSEK HATÁSA

A mezőgazdasági területek nagyon drágán erdősíthetők, főként a bevételkiesést ellentételező, 20 éven keresztül folyósítandó támogatás miatt (Gazdaságosság)

65. Az 1992–1999 közötti időszakban a mezőgazdasági területek erdősítése a 2080/92/EGK rendelet értelmében az EU költségvetésének 1,519 milliárd EUR-t jelentett. A 2000–2006 közötti időszakban további 2,38 milliárd EUR-t csoportosítottak az EU költségvetéséből az 1257/1999/EK rendelet szerinti mezőgazdasági területek erdősítésére.

66. Magánszemély birtokában levő mezőgazdasági terület esetén (a leggyakoribb eset) a finanszírozás költsége három elem-ből áll:

- telepítési költségek (előkészítésre és telepítésre);
- hektáronkénti éves támogatás öt éves időszakra a fenntartási költségek fedezésére; és
- hektáronkénti éves támogatás 20 évre az erdőtelepítésből származó bevételkiesés fedezésére ⁽³⁾.

⁽³⁾ A vidékfejlesztési tervek állapítják meg a bevételkiesés ellentételezéseként a következő 20 évben kifizetendő összeg hektáronkénti nagyságát. A bevételkiesést ellentételező kifizetés nagysága az erdősített terület korábbi felhasználásának függvényében változik, ugyanis magasabb, ha a korábbi használatból bevétel származott, vagy ha a kedvezményezett mezőgazdasági termelő.

67. A legtöbb költséget a bevételkiesés ellentételezése jelenti. Például az egyik ellenőrzött erdősítési projektnél az EU-finanszírozás összesen 847 487 EUR (a teljes költség 75 %-a) volt, mely a következőkből állt: telepítési költségek 137 940 EUR (16 %), fenntartási költségek 5 évre 101 748 EUR (12 %) és a jövedelemkiesés ellentételezése 20 évre 607 799 EUR (72 %).

68. Valamennyi ellenőrzött projektnél a jövedelemkiesés ellentételezése jelentette az összes költség több mint felét. A kedvezményezettek ezt az ellentételezést garantált jövedelemnek tekintik, és ez lett az ezen intézkedésre benyújtott kérelmek fő vonzereje.

69. 1992–1999 között a 2080/92/EGK rendelet értelmében a mezőgazdasági területek erdősítése egy, a KAP-hoz kapcsolódó intézkedés volt a mezőgazdasági terület alternatív felhasználásának elősegítésére. 2000 óta az intézkedés az 1257/1999/EK vidékfejlesztési támogatási rendelet részévé vált és célja az erdős területek kiterjesztése, a környezeti hatások figyelembevételével. E hangsúlyeltolódás vonatkozásában az erőforrások legnagyobb részének felhasználása 20 éven át a bevételkiesés ellentételezésére a magántulajdonú mezőgazdasági területek esetében nem tűnik a leggazdaságosabb döntésnek az adott cél eléréséhez, azt újra mérlegelni kellene (lásd a következő bekezdéseket is).

Nem történt jelentős mértékű erdőtelepítés (Eredményesség)

70. A 2080/92/EGK rendelet hivatalos végső értékelése szerint az erdősítés költsége 1,519 milliárd EUR volt. Ebben az értékelésben kimutatták, hogy a telepítések az európai erdők 1998-as kiterjedésének 0,92 %-át (1 041 589 hektár) tették ki. Az értékelő arra a következtetésre jutott, hogy „általánosságban ez a hozzájárulás nem tűnik túl jelentősnek”. Ebből következően a rendelet eredeti célkitűzése, a mezőgazdasági termelés csökkentésében megnyilvánuló hatás meglehetősen korlátozottnak tekinthető.

71. Az 1257/1999/EK rendelet további 2,38 milliárd EUR-t juttat a 2000–2006-os időszakra a mezőgazdasági területek erdősítésére. A cél a fás területek növelése volt, a mechanizmus azonban nagyrészt változatlan maradt. Valószínű tehát, hogy az erdőgazdálkodási forrásokhoz való hozzájárulás növekedése nem lesz jelentősebb az 1257/1999/EK rendelet keretében, mint amit a 2080/92/EGK rendelet keretében el lehetett érni.

72. 1995-ben Finnország, Svédország és Ausztria csatlakozása mintegy 57 millió hektárral, 79 millióról 136 millió hektárra (+ 72 %) növelte az Unió erdeinek területét. A 2004-es bővítés az EU erdeinek további növekedéséhez fog vezetni, körülbelül 24 millió hektárral, 136 millióról 160 millió hektárra.

73. A vidékfejlesztés jövőjéről 2003 novemberében tartott konferencián megvitatták a mezőgazdasági területek erdősítésének témáját ⁽¹⁾. A változó összefüggések és a soron következő bővítés azonban befolyásolták a prioritásokat, melyeket eddig nem vettek figyelembe kellő mértékben.

74. Az erdősítés eredményességével kapcsolatos kétségeket a Gazdasági és Szociális Bizottság már 1997-ben felvetette ⁽²⁾: „másik fontos kérdés, hogy hosszabb távon eredményesebb lenne-e az uniós forrásokat inkább a faárak támogatásának elősegítésére fordítani, ideértve energiaforrásként való felhasználását, mint közvetlen segítséget nyújtani az erdősítéshez. Az EU-támogatásokat különösen kutatásra, képzésre, tájékoztatásra, tanácsadásra és a vidéki területek támogatására kellene összpontosítani avégett, hogy az erdőgazdálkodási ágazat számára hosszú távon elérhetővé váljon az eredményesebb működés és a versenyképesség. Az EU támogatásának az erdősítésben az erdők minőségének javítására kell összpontosítania olyan intézkedések segítségével, mint az erózió megelőzése, a talajvíz védelme, a tűzkárok elleni védelem vagy a tűz által elpusztított területek újraerdősítése. Az Unió strukturális és regionális politikai programjai keretében nyújtott támogatást sokkal szélesebb körben kellene felhasználni a gazdaságos és környezetbarát gyakorlatok alkalmazásának támogatására az erdőgazdálkodásban és a kapcsolódó ágazatokban.” Az 1257/1999/EK rendeletben sok ajánlást figyelembe vettek, mindazonáltal a támogatások lényeges része még mindig az erdősítéshez kapcsolódik.

Az eredményt hatékonyabban is el lehetett volna érni (Hatékonyság)

75. A fás területek növelésével kapcsolatban (lásd a 8. bekezdést), különböző típusú erdősíthető területekről beszélhetünk. A rendelet előírja, hogy ahol állami hatóságok tulajdonában lévő mezőgazdasági terület erdősítése kap támogatást, annak csak a telepítés költségét kell fedeznie ⁽³⁾, azaz nem kerül sor bevételkiesési ellentételezés vagy fenntartás fizetésére, ami a magántulajdonban lévő területek erdősítése esetében áll fenn. Így elméletileg lehetne azzal érvelni, hogy ha a cél az erdős területek növelése, akkor sokkal eredményesebb lenne ezt a tevékenységet az állami területekre összpontosítani. Ez jelentős megtakarításokat jelentene (nincs bevételkiesési ellentételezés), így ugyanakkora mértékű támogatással számottevően nagyobb terület erdősítése válna lehetővé.

⁽¹⁾ A konferencia az erdőtelepítési intézkedések multifunkcionalitás és a fenntarthatóság érdekében történő átértékelésének (pl. kockázatelemzés, környezetvédelmi előnyök növelése és a tüzek kockázatának csökkentése) lehetőségével zárult.

⁽²⁾ A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye az erdészet helyzetéről és nehézségeiről az Európai Unióban, valamint az erdészeti politikák kialakításának lehetőségeiről.

⁽³⁾ Az 1257/1999/EK rendelet 31. cikke.

Az intézkedés hatása igen szórványos volt

76. Az erdősítés hatása továbbá rendkívül szórványos volt, részben annak önkéntes volta miatt. Néhány mezőgazdasági termelő alkalmazza az intézkedéseket, mások nem. Ennek eredményeként nincs összehangolt stratégia, az erdősítési projekteket pedig egyesével hagyják jóvá, melynek következménye, hogy gyakran nincs értékelhető hatása a régió vagy a környék egészére.

EGYÉB ERDŐGAZDÁLKODÁSI INTÉZKEDÉSEK HATÁSA

77. Több tagállam (Dánia, Olaszország, Portugália és Görögország) jelezte, hogy az Unió-szintű erdőgazdálkodási politika eredményes megvalósítását a 30. és 32. cikkben felsorolt intézkedések befolyásolták, melyek szerintük inkább annak keretét szabják meg, nem pedig célzott fellépések.

78. A 32. cikkben lévő intézkedések inkább a környezetvédelmi előnyökre összpontosítanak. Mindazonáltal a támogatás felvétele rendkívül alacsony volt, láthatóan amiatt, hogy a megengedett maximális támogatást a lehetséges kedvezményezettek (valamennyi tagállam esetében) nem tekintették elég vonzóknak. A Bizottságnak tanulmányoznia kell ezt a jelenséget, tekintettel arra, hogy a stratégia ezen szempontja a céloknak megfelelő működést biztosítja.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

79. Az EU 1964 óta támogatja az erdőgazdálkodási intézkedéseket, bár nem rendelkezett közös erdőgazdálkodási irányelvekről. 2000 óta az EU vidékfejlesztési szabályozásának keretében nyújtható pénzügyi támogatás, ám ez nemzetközi politikai kötelezettségvállalásokon alapul. A koncepció (fenntarthatóság és multifunkcionalitás) ezekben a kötelezettségvállalásokban nem kellően meghatározott, az uniós támogatás hozzáadott értékét nehéz felmérni. Az a tény sem jelent előrelépést, hogy a tagállamok eltérően értelmezik az „erdő” fogalmát (l. a 14–18. bekezdést).

- A Bizottságnak egyszerűsíteni kell és következetesebbé kell tennie az EU erdőgazdálkodási intézkedéseinek jogi alapját, és tennie kell az „erdő” fogalmának egyöntetű értelmezéséért és megközelítéséért.

80. Nem világos az erdőgazdálkodási stratégia megvalósításának megosztott irányítása. Az egyértelműség hiánya miatt sem a tagállamok, sem a Bizottság nem éri felelősnek magát annak értékeléséért, hogy egy erdőgazdálkodási projekt hozzájárult-e az EU erdőgazdálkodási stratégiájának eléréséhez (l. a 19–22. bekezdést).

- Az EU erdőstratégiájának megvalósítása során az EU által finanszírozott erdőgazdálkodási intézkedések alkalmazásával kapcsolatos felelősségnek a tagállamok és a Bizottság közötti megosztásának tisztázására kell törekedni.

81. A Bizottság erdőgazdálkodási támogatását a meglévő nemzeti vagy alacsonyabb szintű erdőgazdálkodási programokra vagy azokkal egyenértékű eszközökre alapozza, ám ezek a programok ritkán állnak rendelkezésre és ha mégis, minőségük nagyon változó (l. a 23–26. bekezdést).

82. Az azonos eszközök, általában vidékfejlesztési tervek használatakor az erdőgazdálkodási intézkedések minőségi értékelését nehezítik az időkorlátok és a személyzet rendelkezésre állása. A minőségi értékelést hátrányosan befolyásolja az is, hogy a Bizottság nem kap tájékoztatást a tagállamok szintjén történő erdőgazdálkodási intézkedésekről (l. a 27–36. bekezdést).

- A Bizottságnak és a tagállamoknak együttműködve kell biztosítaniuk a stratégiai tervezési dokumentumok fejlesztését, melyeket hatásonként lehet használni az erdőgazdálkodási intézkedések és a támogatások tervezése során.
- A Bizottságnak biztosítania kell, hogy minden egyes vidékfejlesztési tervben az erdőgazdálkodási rész minőségi értékelése megfelelő legyen.

83. A 2000 előtt kötött, maximum 20 éves erdősítési szerződések jelentős összegű támogatást emésztettek fel, melyeket a tervek szerint a vidékfejlesztés keretében végrehajtott erdősítési intézkedésekre kellett volna használni. Továbbá a hétéves programozási időszak alkalmatlan az akár 20 évet is felölelő erdőgazdálkodási intézkedéseknél szükséges hosszabb tervezés kialakítására (l. a 37–39. bekezdést).

84. Az eltérő pénzügyi megállapodások használata (az EMOGA Orientációs és Garancia támogatás keveréke) a vidékfejlesztési politika összetett támogatási rendszeréhez vezetett (l. a 40–42. bekezdést).

- A Bizottságnak meg kell vizsgálnia a pénzügyi megállapodásokat azok egyszerűsítése céljából.

85. A projektek kiválasztásának vizsgálata számos hiányosságot tárt fel. Különböző értelmezések láttak napvilágot az erdősítendő terület elsőbbségének meghatározásáról. Ha a projektkérelmek túllépték a rendelkezésre álló pénzeszközöket, nem voltak világos kritériumok a projektkiválasztáshoz (rangsorolás). Bizonytalanság volt továbbá a terület korábbi használatára és arra vonatkozóan, hogy a kedvezményezett mezőgazdasági termelő-e. A tagállamok által működtetett ellenőrző rendszerek hiányosságaira és elégtelenségére is volt példa (l. a 43–58. és a 62–64. bekezdést).

- A Bizottságnak a tagállamokkal együtt meg kell vizsgálnia a projektkérelmek és jóváhagyásuk rendszerét annak érdekében, hogy biztosítsák, az EU és a nemzeti stratégiák szerint legéletképesebb és arra legérdekesebb kérelmek részesüljenek támogatásban.
 - A Bizottságnak ellenőriznie kell a tagállamok által végzett jelenlegi ellenőrzéseket, hogy megerősítsék az igazgatási és ellenőrzési rendszereket, nem megfelelő esetben pedig megtegyék a szükséges lépéseket.
86. Az önkormányzatok (helyi hatóságok) által végrehajtott erdősítés a jelenlegi támogatási rendszerben nem kap fenntartási támogatást. Előfordulhat, hogy nem áll rendelkezésre elegendő forrás a magról nevelt növények és a fiatal ültetvények megfelelő gondozásához (fenntartás), és fennáll a veszély, hogy már jelentős EU- és nemzeti támogatásban részesült projektek is a következő években meghiúsulhatnak (l. az 59–61. bekezdést).
- A Bizottságnak meg kell vizsgálnia az erdősítésre nyújtott támogatás megítélésének körülményeit annak elkerülésére,

hogy olyan esetben nyújtson támogatást, amikor a projektek nem fenntarthatók. Ha szükséges, javasolnia kell, hogy módosítsák a támogatás megítélésének jelenlegi alapját.

87. A mezőgazdasági területek erdősítésének hatása alacsony. Az erdősítés mértéke nem jelentős, az eredményt pedig olcsóbban is el lehetett volna érni. A finanszírozott projektek a vidéki területeken azok szétszórt és nem összehangolt végrehajtásához vezettek. Általánosságban az erdőgazdálkodási intézkedések célját nem határozták meg kielégítően (l. a 65–78. bekezdést).

- A Bizottságnak újra át kell gondolnia, hogyan lehet az erdősítési intézkedéseket megfelelőbben, alacsonyabb költségvetéssel tervezni, figyelembe véve a változó társadalmi igényeket és a tényt, hogy a közösségi jogalkotás hangsúlya most a környezeti előnyökön van.

A jelentést a Számvevőszék 2004. október 14-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Juan Manuel FABRA VALLÉS
elnök

I. MELLÉKLET

ERDŐGAZDÁLKODÁSSAL KAPCSOLATOS KÖZÖSSÉGI INTÉZKEDÉSEK AZ 1964–1999-ES IDŐSZAKBAN**1964–1988:**

1988-ig az Európai Tanács bizonyos intézkedéseket hozott az erdőgazdálkodás fejlesztésére, melyek mindig közvetlenül kapcsolódtak a közös agrárpolitikához, különösen a mezőgazdasági struktúrák javítását célzó politikához. Az intézkedések a jogalkotás harmonizációját, az erdők és az erdőgazdálkodás fejlesztését és az erdők légköri szennyezés és tűz elleni védelmét, valamint az erdészeti kutatást érintették.

1988–1992:

A Közösség az erdőgazdálkodási projektek egy sokkal következetesebb megközelítését fogadta el. 1988 szeptemberében a Bizottság közösségi erdőgazdálkodási akcióprogramot mutatott be a Tanácsnak. Ezt a Tanács 1989-ben fogadta el, és öt fő területre összpontosította:

- mezőgazdasági területek erdősítése,
- erdők fejlesztése és optimális kihasználása a vidéki területeken,
- parafa,
- erdők védelme,
- kapcsolódó intézkedések.

1992–1999:

1992-ben az erdőgazdálkodási ágazatban a közösségi intézkedések sokkal nagyratörőbb szakaszba érkeztek. Két fő területen hoztak döntést, melyek alapjaiban módosították az 1988-as akcióprogramot:

- megerősítették az erdők légköri szennyezéssel és tűzzel szembeni védelmével kapcsolatos intézkedéseket ⁽¹⁾,
- a mezőgazdaságban a KAP reformjához kapcsolódó intézkedések részeként erdőgazdálkodási intézkedéseket fogadtak el ⁽²⁾ a mezőgazdasági területek erdősítésének támogatásához.

1992 óta egyéb erdőgazdálkodási ágazattal kapcsolatos közösségi intézkedések keretében jelent meg az Európai Erdőgazdálkodási Információs és Kommunikációs Rendszer (EFICS) ⁽³⁾, valamint az EU mezőgazdasági és környezetvédelmi kutatás területén létrehozott kutatási és fejlesztési programjaival közösen finanszírozott erdészeti kutatás.

Az 1990-es évek során az európai erdőgazdálkodásról folytatott vita főként a fenntartható erdőgazdálkodás elveinek meghatározására és megvalósítására összpontosított. A fenntartható erdőgazdálkodás koncepcióját Helsinkiben az erdők védelmével foglalkozó páneurópai miniszteri konferencia határozta meg. A fenntartható erdőgazdálkodás az ökológiai, gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenység kiegyensúlyozott kombinációja. Az európai erdőgazdálkodási stratégiáról folytatott vitát többek között az Európai Parlament jelentése ⁽⁴⁾, a Bizottság közleménye az Európai Unió erdőgazdálkodási stratégiájáról ⁽⁵⁾ és az Európai Unió erdőgazdálkodási stratégiájáról szóló tanácsi határozat ⁽⁶⁾ kezdeményezte. A vita megerősítette azokat az elveket, hogy az erdők szerepe többrendeltetésű, esetükben a piacgazdaság szabályait kell alkalmazni és a szubszidiaritás elvével összhangban, a stratégiát a lehető legalacsonyabb szinten kell megvalósítani. Bár a szubszidiaritás elvét alkalmazni kell és az erdőgazdálkodási stratégia előírja az együttműködés javítását a Közösségen belül, még hiányoznak az együttműködés javítására vonatkozó konkrét javaslatok.

⁽¹⁾ A 2157/92/EGK rendelet és az 1992. július 23-i 2158/92/EGK rendelet.

⁽²⁾ 1992. július 30-i 2080/92/EGK rendelet.

⁽³⁾ A 400/94/EK rendelet.

⁽⁴⁾ Thomas-jelentés, A4-0414/96; PE 21 3.578/végl.

⁽⁵⁾ COM(1998) 649 végleges.

⁽⁶⁾ A 1998. december 15-i tanácsi állásfoglalás.

II. MELLÉKLET

AZ „ERDŐ” FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE A KÜLÖNBÖZŐ TAGÁLLAMOKBAN

Az „erdő” meghatározása: az ország által alkalmazott fő kritériumok és küszöbértékek az Európai Erdészeti Információs és Kommunikációs Rendszernek (EFICS) megfelelően.

Ország	Minimum				Magasság vágásérettségi korban
	Szélesség	Borítás	Terület	Potenciális termelés	
Ausztria	10 m	30 %	0,05 ha		
Belgium (Vallon régió)	9 m		0,1 ha		
Belgium (Flamand régió)	25 m	20 %	0,5 ha		
Dánia	20 m		0,5 ha		6 m
Finnország			0,25 ha	1 m ³ /ha/év	
Franciaország	15 m	10 % vagy 500 törzs/ha, c.b.h. < 24.5 cm	0,05 ha		
Németország	10 m		0,1 ha		
Görögország	30 m	10 %	0,5 ha		
Írország	40 m	20 %	0,5 ha	4 m ³ /ha/év (tűlevelű) 2 m ³ /ha/év (lombhullató)	
Olaszország	20 m	20 %	0,2 ha		
Luxemburg	nincs	nincs	nincs		
Portugália	15 m	10 %	0,2 ha		
Spanyolország	20 m	30 %	0,25 ha		
Svédország			0,25 ha	1 m ³ /ha/év	
Hollandia	30 m	20 %	0,5 ha		
Egyesült Királyság	50 m	20 %	2 ha		

Források: EK 1997. Tanulmány az Európai Erdészeti Információs és Kommunikációs Rendszerről (EFICS).
Jelentések az erdőgazdálkodási kimutatási és felmérési rendszerről. Európai Bizottság. Luxembourg.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

II. A Bizottság üdvözlöi a jelentést, amelynek időben való benyújtása lehetőséget teremt annak megfelelő mérlegelésére az EU Erdészeti Stratégiájának soron következő felülvizsgálata és a jövőben megalkotandó vidékfejlesztési keretprogram (COM 2004/490 végleges) fényében.

Tekintettel a szubszidiaritás elvére a Bizottság tervezi, hogy számos végrehajtási döntés meghozatala továbbra is a tagállamok hatásköre marad, amint az a Bizottság jelentésre adott válaszában több részéről kiderül.

V. A fenntartható erdőgazdálkodás a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi célok kiegyensúlyozott összefogásán alapul, a kérdések széles körét mérlegelve.

A Bizottság szerint a monitoring minősége az „erdő” egységes meghatározása nélkül is szavatolható. A politika eredményei tagállami szinten és később EU szinten is követhetők.

VI. Az Erdészeti Stratégia és az EMOGA által társfinanszírozott egyedi projektek közötti kapcsolatot a Vidékfejlesztési Programok biztosítják. A Bizottság ellenőrzi a programok és az Erdészeti Stratégia közötti összhangot. A nemzeti vagy regionális hatóságok a Vidékfejlesztési Program alapján hagyják jóvá az egyedi projekteket.

A jövőbeni vidékfejlesztési keretprogramra irányuló javaslatban a Bizottság a tagállamok és a Bizottság felelősségi köreinek élesebb elhatárolását javasolja.

Az EU Erdészeti Stratégia céljai eléréséhez való hozzájárulás értékelését valamennyi Vidékfejlesztési Terv vonatkozásában a tagállamok által készített értékelési jelentések tartalmazzák, és a Bizottság ez alapján készíti el összefoglalóját. A Bizottság 2004 júliusában (COM 2004/490 végleges) javasolta a jövőbeni vidékfejlesztési keretprogram értékelése tekintetében előírt követelmények teljesítését.

VII. Az európai országok kialakították a nemzeti erdészeti programokhoz kapcsolódó kérdések közös megközelítését az Európai Erdők Védelme Miniszteri Konferenciák (MCPFE) kontextusában, és a programalkotásban jelentős előrelépés tapasztalható. Azonban olyan esetekben, amikor nem állnak rendelkezésre ilyen programok, elfogadott az a szemlélet, amely azonosnak tekinti a Vidékfejlesztési Programokat és az Operatív Programokat, a bennük foglalt erdészeti intézkedések zavartalan végrehajtásának biztosítása érdekében.

A jóváhagyott programok minőségének biztosítására ún. in-depth elemzés készült a Bizottság érintett szolgálatainak bevonásával, amelyek szoros kapcsolatban álltak a tagállamokkal. Az elemzés elkészítése időigényes volt.

VIII. Az olyan intézkedések hatékony végrehajtása érdekében, mint a mezőgazdasági művelésből kikerülő földterületek erdősítése, hosszú távú szerződésekre van szükség. Az intézkedések jellegükből következően több programozási időszakot fognak át.

A szerződések időtartamát és a támogatások mértékét illetően a 2006 utáni időszakra vonatkozó Vidékfejlesztési Keretprogramra irányuló javaslatok számos módosítást tartalmaznak az említett problémák enyhítésére, nevezetesen a jövedelemkiesés-kompensáció időtartamának és felső határának csökkentése révén.

IX. A Bizottság tudatában van annak a ténynek, hogy a rendszer bonyolult, és ebből következően már bevezetett egyszerűsítéseket, és további jelentős lépéseket javasolt a 2006 utáni Vidékfejlesztési Keretprogramra. A javasolt egyszerűsítések egyikét jelenti az Egységes Vidékfejlesztési Alap bevezetése.

- X. – Az erdészeti intézkedések végrehajtása a szubszidiaritás elve alapján történik. Az erdősíntendő terület típusának meghatározása túlnyomórészt a tagállamok feladata, amelyek a nemzeti és regionális helyzet és afelmerülő igények alapján döntenek. A 2006 utáni vidékfejlesztési politikára irányuló javaslat számos, az erdősíntendő területek környezetvédelmi kiválasztását javító elemet tartalmaz.
- A környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés jogszabályban lefektetett követelmény. A tagállamok ennek a kötelezettségnek a regionális adottságok figyelembevételével tesznek eleget.
- A legtöbb program kiválasztási kritériumokat tartalmaz, de ismeretes, hogy néhány esetben szükséges ezek pontosabb meghatározása.

A Bizottság auditszolgálatai az általuk kiadott iránymutatásokat alapul véve ellenőrzik a kiválasztási rendszereket. Amennyiben a projektkiválasztási eljárás nem követhető és a projektek kiválasztása nem objektív alapon történik, úgy ez a tagállamnak címzett ajánlást von maga után, illetve a számlák elszámolására vonatkozó határozatban foglalt pénzügyi korrekciók alkalmazásához is vezethet.

- A tagállamok hatáskörébe esik a „mezőgazdasági terület” és a „mezőgazdasági termelő” meghatározása, amelynek szerepelnie kell a nemzeti vagy regionális programokban. Az ellenőrzéseket a tagállamoknak kell biztosítaniuk összhangban a Bizottság által kiadott iránymutatásokkal.

A Bizottság felismeri, hogy szükséges a rendszer továbbfejlesztése, és a következő programozási időszakra vonatkozóan újból felülvizsgálja a követelményeket, és több segítséget nyújt a tagállamoknak a Számvevőszék által felvetett kérdések megoldásában.

- A Bizottság is feltárta a Számvevőszék által meghatározottakkal azonos gyengeségeket, és pénzügyi korrekció alkalmazása mellett döntött. Sor került a kifizetési igények elfogadhatósága ellenőrzését javító szabályozási lépésekre.
- A Bizottság auditszolgálati munkájuk során különös figyelemmel kísérik a közintézményeknek nyújtott vidékfejlesztési támogatásokból finanszírozott valamennyi intézkedést érintő közbeszerzések ellenőrzési eljárásainak betartását.

XI. Az önkormányzatok meghatározott felelősséggel bírnak a tulajdonukba tartozó erdők fenntartásáért. A projekteket jóváhagyó hatóságoknak be kell kérniük az önkormányzatoktól az erdők fenntartására irányuló munkát igazoló elegendő bizonyítékokat.

XII. Szükséges a hosszú távú kompenzáció a mezőgazdasági területek erdősítésének mezőgazdasági termelők körében való népszerűsítése érdekében. Ennek ellenére a 2006 utáni Vidékfejlesztési Keretprogramra irányuló javaslatok a jövedelemkiesés kompenzációjának 10 évre való korlátozását irányozzák elő. Az átfogó hatásokat tekintve leginkább azokra a jelentős hatásokra kell figyelemmel lenni, amelyeket a jövedelemkompenzáció az egyes régiókra gyakorol.

XIII. A fenntarthatóság követelménye már most az 1257/1999/EK rendelet átfogó alapelvét képezi. A 2006 utáni Vidékfejlesztési Keretprogramra irányuló javaslatok továbbá megfelelnek ennek a javaslatnak a kifejezetten környezetvédelmi célú erdősítés, valamint a környezetvédelmi okokból erdősítésre alkalmas (és emiatt korlátozottan rendelkezésre álló) területek kijelölésének követelménye révén.

INTRODUCTION

4. The Council Resolution on an EU forestry strategy provided a reference framework for forest-related activities in the EU. It is important to note that the strategy confirmed the subsidiarity principle applied in the forestry area.

5. With regard to the principle of subsidiarity the Commission considers that a number of implementation decisions remain at the discretion of the Member States, as it is expressed in various parts of the Commission's reply to this report.

10. The rural development Regulation is based on the principle of subsidiarity and it is up to the Member States to draw up their rural development programmes, considering national and regional priorities.

11. The Commission carried out an evaluation of Council Regulation (EEC) No 2080/92 in 2001 and clearer guidelines for monitoring measures were introduced by Regulation (EC) No 1257/1999. With this regulation the requirement for an *ex ante* evaluation of rural development programmes (RDPs) has been introduced, as well as a thorough mid-term evaluation of these, which would lead, if necessary, to an adaptation of the programmes concerned.

THE EU STRATEGY AND ITS IMPLEMENTATION

15. The concept of sustainability is consistent with the notion introduced and defined by the 'Brundtland Report' to the World Commission on Environment and Development in 1987, which now applies to all sectors of the economy and sustainable development strategies developed worldwide.

Sustainable forest management is based on the balanced integration of economic, social and environmental objectives. There may be conflicts between the three types of objectives, but these conflicts should be seen as healthy ones, and they should give rise to cooperation between different interest groups and a constructive search for the best solution. The progress achieved in the establishment of criteria and indicators of sustainable forest management as well as in the use of voluntary schemes to certify sustainable managed forests in the EU are indicative of the progress achieved in the last years towards sustainable forest management.

16. Sustainable forest management requires a participatory approach and involvement of all relevant stakeholders in order to build consensus and to find satisfactory approaches. Countries are developing appropriate mechanisms and structures for the participation of stakeholders in forest policy formulation and implementation processes, notably in the context of their national forest programmes.

In Member States that for socio-economic reasons in the past put more emphasis on the economic development of the sector, are gradually considering and developing strategies towards diversification and incorporating environmental and social objectives. Sustainability and sustainable development do not define a static state of stability, but rather a dynamic process of change with the goal of continuous improvement.

17. Forest definition lies within the competence of the Member States. The differences respond to historical, social, legal and ecological conditions in the countries. However, for statistical purposes the Member States adjust the data according to a common method developed within the context of the Joint FAO/UNECE/Eurostat/ITTO questionnaire for collecting forest statistics. In this way, the forest data become comparable both with regard to forest area and stand volume.

18. The Commission considers that the quality of monitoring can be assured without a common definition of forest. The outcome of the policy can be monitored at Member State level against the objectives set in the RDPs, allowing subsequently an assessment at EU level (eg. *ex post* evaluations). As indicated in paragraph 17, forest-related data are made comparable between countries.

Regular reporting by Member States, based on commonly agreed monitoring indicators, enables the measurement of progress in the implementation in the RDPs.

19. The shared management and the Commission responsibilities for the implementation of the EU forestry strategy were established by the Council in its Resolution of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union. It should be noted that evaluation is an integral part of the programme management and assesses the degree of achievement of the programme objectives.

20. Being part of the CAP the forestry measures are implemented under shared management and the Commission thereby considers that a number of implementation decisions remain at the discretion of the Member States. The Commission has to assess the conformity of programmes with the Community objectives and legislation. The implementation of the approved programmes is delegated to Member States. This includes all contacts with the beneficiary from the assessment of the project to the final payment. The Commission supervises the implementation of programmes via monitoring and evaluation. It audits the conformity of the implementation with the approved programmes and the relevant Community rules in order to assess any possible risk to the Funds and to assume final responsibility for the execution of the Community budget.

If the Commission audits reveal deficiencies in Member States' management and control systems and/or non-conformity with Community rules in project implementation, financial corrections may be proposed within the Commission clearance of account procedure.

21 to 22. The forestry strategy provides a reference framework for forestry-related actions in the EU. Measures included in programmes shall be in line with EU objectives, hereunder the forestry strategy. It is part of the rural development programmes approval to confirm this. When selecting individual projects, the competent national or regional authorities shall ensure that projects selected are in conformity with the programme. See also reply to point 20.

The proposal for the post 2006 rural development framework contains a clearer demarcation of responsibilities between the Commission and Member States. As to the implementation of EU strategies (including the forestry strategy), the proposal provides for the drawing up of an EU strategy plan for rural development to be adopted by the Council and the European Parliament.

The contribution to the achievement of the EU forestry strategy is assessed for each rural development programme in the evaluation reports prepared by the Member States and summarised by the Commission. The Commission proposed in July 2004 (COM(2004) 490 final) to reinforce the evaluation requirements for the future rural development framework.

NATIONAL FOREST PROGRAMMES (NFP) OR EQUIVALENT INSTRUMENTS

24. The COST (cooperation on science and technology) study mentioned by the Court was a preparatory stocktaking of the situation in the countries participating in the COST action in order to launch the discussion.

At the beginning of the present programming period, only few Member States had developed national forestry programmes, but progress has been achieved over the last years. Member States are developing to a different degree mechanisms and approaches to the forest policy making process that are consistent with the principles of national forest programmes.

25 and 26. The concept of national forest programmes has evolved under a variety of intergovernmental processes over the last 20 years. Today, the term has become an important concept with a broad scope for achieving sustainable forest management. At international level there is agreement on the general principles and dimensions of national forest programmes. However, there is no commonly agreed definition. In response to this need, the European countries have developed a common approach to national forest programmes in the context of the Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe (MCPFE).

27. In the absence of national forest plans in some Member States in 2000, it seemed justified to accept RDPs or OPs, a possibility which was provided for in Regulation (EC) No 1257/1999 (Article 29). When necessary, during the *ex ante* assessment of programmes the Commission requested additional information concerning the link between the proposed forestry measures and the fulfilment of the undertakings given by the Community and the Member States at international level.

28. Rural development as part of the common agricultural policy, with a corresponding legal basis in the Treaty of course, has by nature a focus on the agricultural sector. Forestry is nevertheless considered as an integral and essential part of the rural economy and rural development, which is reflected by the forestry chapter in Regulation (EC) No 1257/1999. Member States can set their forestry related objectives in the rural development programmes.

The essential contribution of forestry to rural development is to be reinforced according to the proposals for the post 2006 rural development framework: forestry is particularly addressed under axis I and II; several forestry measures are to be better articulated and targeted, for example addressing the importance of forests for the implementation of Natura 2000.

29 and 30. The Commission acknowledges the fact that the transition between two programming periods creates a heavy workload on its services. This is due to the fact that the Commission examines all programmes submitted by the Member States before approving them.

31. Forestry measures form an integral part of the rural development programmes (see also reply paragraph 28). The lengthy duration of the approval process is an indication of the time and efforts put in by the Commission in order to have correct programmes. This includes intensive contacts with the Member State during this process.

32. The involvement of many other units/DGs is linked to the fact that rural development measures (including forestry measures) not only touch agricultural issues but are placed within a wider rural context and can have an economic, social and environmental impact. Therefore, the approval of the measures is sought to be based on an as wide as possible mutual agreement within the Commission services, while DG AGRI remains the lead service for the afforestation of agricultural land.

33. In March 2002 the Commission established an inter-service group on forestry to strengthen the coordination of forestry issues among the services responsible for the different Community policies. The inter-service group, chaired by DG Agriculture, has brought together desk officers and managers from 10 different directorates-general.

34. The rural development programmes provide information on the linkage between proposed measures and national/subnational forest programmes or equivalent instruments (Regulation (EC) No 817/2004 Annex II, point 9(3)(X)) in order to allow the Commission to check their coherence. In addition, Regulation (EC) No 1257/1999 obliges each Member State to submit, as part of the rural development programme, the information necessary to allow a check of compatibility with competition rules.

35. It is true that no specific inventory of State aid decisions relating to forestry is made. However all decisions taken by the Commission in the field of State aid, and therefore also decisions taken on State aid in the forestry sector, are published in full on the website of the Commission Secretariat-General. In addition, a short resumé of each State aid measure for forestry is published in the OJ 'C' series.

36. The Commission proposed to select for funding the project within the Quality of Life specific programme under the fifth research framework programme (1998 to 2002). The aim of the project is to evaluate the effects of different financial instruments in the forest sector. The Commission attaches importance to the results of the project to learn from best practice and to draw conclusions. However, the project will not provide a complete overview of financial instruments, as it is limited in scope to some specific countries.

The Commission is also currently analysing mid-term evaluations of rural development programmes under Regulation (EC) No 1257/1999, which will include the evaluation of the forestry measures in a number of Member States.

LARGE UPTAKE OF FUNDS FROM PREVIOUS PROGRAMMING PERIOD

37 to 39. Continuity has to be ensured in rural development. Where the Regulations (EEC) No 2080/92 and (EC)

No 1257/1999 provide for a long-term (up to 20 years) compensation for income losses by nature, this affects several programming periods.

The longer-term compensation for income foregone is a core element to make afforestation of (more or less) productive agricultural land attractive for farmers; the only alternatives would be a capitalised one-off aid or an (eventually higher payment) over a shorter period with all resulting problems for the control of the commitment over a longer period.

However, with its rural development proposals for the post 2006 period (COM(2004) 490 final) the Commission envisages to mitigate the problem by granting income loss compensation for only up to 10 years and by reducing the ceiling for compensation for loss of income.

As far as environmental targeting of afforestation is concerned, it will be reinforced in the post 2006 rural development proposal. Recital 37 of the proposal names, in the first place, the protection of the environment as objective of afforestation; and 'any first afforestation should be adapted to local conditions and compatible with the environment and enhance biodiversity'. Moreover, Member States will have to designate areas suitable for afforestation for environmental reasons (Article 47(5)).

A COMPLEX SYSTEM

40. The Commission also finds that the current financing arrangements are complex and should be simplified. In the papers presented at the Salzburg conference by the Commission, this issue was addressed. It has been followed-up in the Commission's proposal for the post 2006 rural development framework which provides for a single fund with a single, significantly simplified delivery system.

41. The regulatory framework was modified in the spirit of simplification and of adherence to the real situation and to the best practices in use. The application of standard unit costs in forestry is justified by the specific nature of the projects supported. It is also a measurable method (the national authorities are required to establish a priori a pricing system based on objective criteria) that provides for an effective simplification of the administrative procedures. Concerning the sanction system for forestry measures other than afforestation of agricultural land, as these are not generally linked to area measurements, sanctions based on IACS rules are not appropriate. The sanctions to be applied are therefore those set out in Article 64 of Regulation (EC) No 445/2002, replaced by Article 73 of Regulation (EC) No 817/2004, which reads as follows: 'Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the provisions of this Regulation and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive'. This element is taken into account in the Commission's audits.

42. The procedures for applications are basically established by the Member States according to their administrative organisation. The number of documents required to apply for aid under a measure depends largely on the eligibility criteria set by the programming document and on the national requirement in terms of supporting documentation. The assistance of external consultants can improve the quality of projects.

IMPLEMENTATION OF FORESTRY MEASURES

46. Afforestation strategies are defined by the Member States either at national or at regional level. The Member States indicate in their rural development programmes the type of land to be afforested, the specific priorities to be addressed and the compatibility with the environment of the proposed actions. The Commission services examine these questions during the approval procedure for rural development programmes.

Where systematic checks on compatibility with the environment were left aside, the Commission has already conducted legal proceedings against Member States and will not hesitate to continue the same approach if need be.

A significant improvement of the environmental targeting and compatibility can be expected from the rural development proposals for post 2006 period. Both aspects are significantly reinforced in a way that Member States have to consider clearly environmental aspects as

- (a) to the design of the measure, and
- (b) to the implementation of the measure.

The essential tool to verify this *ex post* is the reinforced monitoring and assessment of the results achieved also in terms of environmental delivery.

47. The DG AGRI audit services apply, consistently, the approach indicated in the Guideline document provided to Member States to all rural development measures implying selections among applications eligible for financing due to limited funds available. When, during audits, findings are made in respect of non-transparency or non-objectivity of the selection systems, recommendations are made and financial corrections may be imposed.

Generally, the rural development programmes do include selection criteria, but the Commission recognises that in some cases there is scope for improvements. The issue of lack of recording of rejected projects mainly relates to Regulation (EEC) No 2080/92. For the present programming period this has been improved.

48. The national/regional definition of 'agricultural land' must be part of the rural development programme.

49. DG Agriculture has recommended cross-checks with the IACS system, or when appropriate with another reliable database, and has made efforts in order to ensure that this recommendation is respected.

50 and 51. The verification of the previous agricultural use and intensity is the competence of the Member States. The only Community provision is in Article 32 of Regulation (EC) No 817/2004 (shall be specified by the Member State where farming takes place on a regular basis). The Commission has the intention for the next programming period to specify the conditions in the implementing rules. In addition, a research project is to be launched about harmonised and appropriate methods to calculate area-related premiums, i.e. including the compensation of income loss (level must be determined by real previous use) and maintenance cost. Moreover, the designation of areas suitable for afforestation (RD-proposal post-2006, see paragraph 38) will contribute to limit possible abuses.

52. For the next programming period the Commission intends to review the calculation of payment levels (see also paragraphs 50 and 51).

53. Given these great varieties in tax systems, property rights etc. among the Member States a definition of a 'farmer' at Community level is difficult. In the absence of a Community definition the Commission accepts the national definitions of a 'farmer'; its national/regional definition must be part of the rural development programme. The verification of this status, however, is the responsibility of the Member State. The objective verification is difficult. For the next programming period more Community guidance is envisaged (e.g. requirement for proof via official documents, e.g. being registered, tax declaration, applications for direct payments).

54. The definition of the status of 'farmer' for the purposes of afforestation measures is to be provided by the Member State according to detailed criteria (Article 33 of Regulation (EC) No 817/2004). The Member State is required to define appropriate control criteria to verify the compliance with the given definition. Mostly, this is checked on the basis of official documents (e.g. income declarations, payment to the health/security system of farmer categories, registration in the farmers' register. See also the reply to paragraph 53).

55. The important starting point for the Commission is that the definitions of the eligibility criteria set in Member States' programmes meet the objectives of the Regulation. Attempts by individuals to evade the provisions cannot be avoided completely. Member States shall duly check applications against this possibility and in case of doubts undertake the appropriate actions. When the Commission services during audits in Member States find weaknesses in the control systems, they are followed up by recommendations and may also result in imposing financial corrections.

57. The Commission has applied financial corrections on the basis of these and other findings and addressed recommendations to the Member States audited and found not to be in conformity.

The shortcoming 'unsatisfactory verification of realised expenditure' was addressed with the introduction of the derogation for standard costs in forestry by Regulation (EC) No 963/2003 when appropriate standard cost systems were found to be in place.

60. The objective of afforestation of agricultural land under Regulation (EEC) No 2080/92 was both to reduce the agricultural production potential and to increase forest production. In order to meet both objectives with a limited overall budget for rural development a certain targeting on private owners and municipalities seemed appropriate. It should be noted that Regulation (EC) No 1783/2003 opened the measure to improve the ecological and social value of forest owned by public authorities. The afforestation of agricultural land owned by public authorities would be eligible according to the proposals for post 2006 rural development proposal.

In the case of Ireland, the Commission considered that amounts paid to the organisation concerned were ineligible, and has recovered all amounts paid under the clearance of accounts procedure. Since the Commission began this action (recently confirmed by the European Court of Justice) the Irish authorities have not paid any further EU money to the organisation.

61. Concerning targeting, see reply to point 60. There is a certain responsibility of municipalities to maintain their own forests. The authorities approving projects should require sufficient evidence from the municipalities that the maintenance work is ensured.

62. Such major unforeseen events have a huge impact on forestry resources and must lead to an appropriate review and, where necessary, to an adaptation of the strategy. Member States may choose different approaches to tackle these unexpected problems.

Given the gravity of the damages in France, the choice of the national authorities to reallocate funds towards restoration/prevention seems to be justified. This can be entirely supported from an environmental point of view, as in many cases the restoration activities were used as an occasion for conversion to more ecologically oriented forestry, which corresponds with the elements of the forestry strategy regarding biodiversity.

63. There are several forestry establishment and management techniques that can, to a limited extent, reduce the degree of windfalls by increasing the stability of forests (e.g. as regards the plantation in the margins or the mix of species and ages). Such investments are eligible under rural development. However, actions of this type can only have limited impact.

Storms and their destructive power cannot be influenced by the techniques applied. However, as to other types of natural disasters, floods and forest fires, the Commission pursues a series of initiatives to reduce the risk and to mitigate the impact.

The Commission, as part of the Luxembourg compromise of the Presidency in June 2003 on the CAP reform, committed itself to analyse measures related to crisis and risk management in agriculture. In the framework of this exercise consideration will be given to aspects of risk management related to natural disasters in forestry.

64. In their work, the Commission audit services pay particular attention to the respect of proper control procedures for public contract tendering for all measures allowing for aid under rural development to be granted to public bodies.

IMPACT OF AFFORESTATION OF AGRICULTURAL LAND MEASURE

67. The example mentioned by the Court, underlines the importance of income loss compensation in the framework of the afforestation of agricultural land, due to the need for a longer period of compensation payments to make the measure attractive.

68. The loss of income over a considerable number of years from the land planted with forest is in fact the biggest cost to the farmer entering the scheme.

69. Afforestation does indeed appear to be expensive but it can be justified as a long term investment in ecological stability and renewable natural resources.

See answer to paragraph 70.

70. It is worth noting that the evaluation report of Regulation (EEC) No 2080/92 indicates also that concerning the contribution of the regulation to rural development 'Overall this contribution appears to us to be significant and positive, and Regulation (EEC) No 2080/92 has fully played its role accompanying the reform of the common agricultural policy'. On top of the overall impact account should be taken on the significant effect in certain specific regions (like the planting of 100 000 hectares of cork oaks in Spain and Portugal).

71. A recent survey carried out by the Commission services in the context of the preparation of the implementation report of the EU Forestry Strategy indicates that forestry measures co-financed under Regulation (EC) No 1257/1999 have led to positive results in terms of contributing to enhance forestry resources.

Moreover, the benefits of the extension of woodland areas are not limited to the increase of forest resources. Extension of woodland areas promotes the diversification of activities in rural areas, as well as the protection of the environment. This measure may have very positive effects in some specific regions or areas.

73. In its working papers distributed at the Salzburg conference, the Commission services raised the question of explicitly retargeting the afforestation policy more towards environmental objectives.

The conclusions of the Salzburg conference have been used as an input for the extended impact assessment on rural development which accompanied the Commission's proposal for a new regulation for the next programming period. The legislative proposals themselves reflect this retargeting (recital 37, Article 47(5) with requirement to designate areas suitable for afforestation for environmental reasons).

74. The proposals for the post 2006 rural development framework provide for a better targeting and articulation of the entire bundle of forestry measures. The current Article 32 of Council Regulation (EC) No 1257/1999 is to be split. Investment aids are better specified.

In addition, the co-financing levels are to be reduced for afforestation (income loss) and for the successors of Article 32 to be increased.

Furthermore, the envisaged EU strategy guidelines will articulate the entire range of objectives for the forestry sector.

75. The objective to enhance forest resources, also with a reinforced targeting on environmental issues as proposed for the period post-2006, cannot be completely isolated from the general objective of rural development policy to accompany the Common Agricultural Policy; thus the farming community remains the main target group of this policy. The importance of afforestation of agricultural land reflects this.

Nevertheless, the proposals for the post-2006 rural development framework do not exclude the possibility for Member States to focus on afforestation of agricultural land owned by public authorities. In addition, the afforestation of other than agricultural land is to be continued to be eligible (private holders and municipalities and their respective associations).

In addition the proposal provides for the designation of the areas suitable for afforestation for environmental reasons. This will be independent from the type of ownership.

76. There are several intrinsic factors that explain this varying uptake which also stems from the fact that the implementation decisions are, to a large extent, made in respect of the principle of subsidiarity by the Member States. Firstly, it depends largely on the individual situation (structure of the holding, age of the farmer, personal preferences etc). Afforestation of leased land normally is difficult. In several regions the share of leased land in the holdings' UAA is relatively high.

Secondly, in this context it should be taken into account that the measure is of a long term nature. Farmers' areas afforested are definitively out of agricultural production for decades. Therefore, such decisions are considered very carefully, if not reluctantly, by the farmer.

In some regions and countries the measure is also conditioned by the very small average size of farms and the need to not discriminate small farmers.

In terms of the impact of the measure, it should be noted that programmes are still half way in their implementation, so it is difficult to draw conclusions at this stage. The latest reports provided by the Member States show in some countries a gradual increase in uptake of the measure during the most recent years, for example in Spain.

IMPACT OF OTHER FORESTRY MEASURES

77. Some countries, however, considered the scope of the eligible measures satisfactory with regard to their added value (Austria, Ireland, Spain and United Kingdom). Others would prefer that the scope of the measures or the type of activities would be expanded (Belgium, France and Germany).

78. Article 32 of Regulation (EC) No 1257/1999 has proven difficult to implement. Nevertheless, support for maintaining the ecological role of forests continues to be justified in the general public's interest. Therefore the proposals for the post 2006 rural development framework contain a revision of and a more targeted approach to the current Article 32 measures. There will be a clear split between mandatory obligations to be compensated (Natura 2000 payments) and voluntary commitments (in analogy to agri-environment). The ceilings, which may be co-financed, are also to be increased to facilitate the uptake.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

79. The approach adopted since 2000 following the rural development Regulation (EC) No 1257/1999 is consistent with the EU forestry strategy, which provides the overall reference framework for forestry actions in the EU. The overall principles of the EU forestry strategy (sustainability and multifunctionality) are reflected in the rural development policy, which aims to transform the three dimensions (economical, social and environmental) of sustainability into a coherent package of measures. These measures facilitate and support the implementation of national forest programmes or equivalent instruments in areas where there is a synergy with the objectives of rural development.

- The legal basis of EU forestry action stems from the Treaty. The EU forestry strategy provides the reference framework for forestry actions at EU level, including but not limited to rural development. The definition of forest is within the competence of the Member States. At EU level, forest data are made comparable with regard to forest area and stand volume.

80. The link between the forestry strategy and the individual projects co-financed by the EAGGF funds is ensured via the rural development programmes. The Commission verifies that programmes are in line with the forestry strategy. The national or regional authorities approve the individual projects on basis of the programme.

- The Commission foresees, in the proposal for the future rural development framework, a clearer demarcation of responsibilities between the Commission and Member States.

81. At the beginning of the present programming period only few Member States had developed national forest programmes. In the absence of such programmes, it seemed justified to accept RDPs or OPs as equivalent instruments, a possibility which was provided for in Regulation (EC) No 1257/1999. However, Member States made progress over the last years in the formulation and implementation of their national forest programmes.

82. At the start of the programming period all proposals for programmes were submitted to the Commission services within a short period of time. Member States are interested in a rapid Commission approval to start programme implementation. The Commission examined thoroughly all proposals in the shortest time possible. Nevertheless, the analysis had to include all information available on forestry actions, the *ex ante* evaluation, and involved a number of Commission services with DG AGRI being the lead service.

- The proposals for post 2006 rural development framework contain as an essential feature a requirement for strategic planning and monitoring. EU strategic guidelines will be proposed by the Commission to be adopted by the Council. National strategy plans will be elaborated on this basis. The rural development plans will implement the measures to achieve the objectives of the strategies.

The EU forestry strategy will be an integral part of these strategies.

The clearer target setting and well-defined strategies linking objectives and means to achieve them will allow a better assessment of policy outcomes and efficiency of the EU-funds used.

- The qualitative assessment is currently based on the various evaluations (including *ex-ante*) and material submitted by the Member States.

The proposals for post 2006 rural development framework will strengthen the strategy aspect of this assessment (including forestry), reinforce evaluation and focus clearly on the results achieved in relation to the strategic objectives.

83. A long-term compensation is necessary for afforestation of agricultural land to be attractive to farmers and will inevitably go over a number of programming periods. Nevertheless, the proposals for post 2006 rural development framework will provide to limit the compensation for income loss to 10 years and a reduction in the aid ceiling.

84. The Commission shares the opinion that the current financing arrangements are complex.

- For the period post 2006 significant simplifications are proposed. A single funding and programming system will remove the need to comply with different rules for different funds. The responsibilities of the Member States and the Commission will be more clearly defined.

85. Member States indicate in their programmes the land to be afforested and specific priorities to be addressed. This is subject to examination by the Commission services.

Non-transparency or non-objectivity of selection systems are subject to recommendations and may be taken into account for the proposal of financial corrections.

The current legislation requires the definition of eligible land and of a 'farmer' to be made by the Member State.

For the next programming period the Commission has the intention to provide more specific implementing rules and/or guidelines.

Where audits by the Commission services detect weak and insufficient control systems, financial corrections are applied.

- The implementation of the strategic, result-oriented approach for post 2006 period will contribute to a thorough selection of individual projects against efficiency criteria.

- The Commission will take account of the Court's observations in the risk analyses covering all CAP aid schemes and leading to its audit work programme. Where non-compliance with Community rules is established financial corrections will be imposed.

86. There is a certain responsibility of municipalities to maintain their own forests. The authorities approving projects should require sufficient evidence from the municipalities that the maintenance work is ensured.

- Based in particular on the mid-term evaluations of the rural development programmes the Commission services will analyse the extent and reasons for non-sustained projects and propose, where necessary, appropriate actions.

87. It is worth noting that the evaluation report of Regulation (EEC) No 2080/92 also indicates that concerning the contribution of the regulation to rural development 'Overall this contribution appears to us to be significant and positive'.

The farming community is the main target group of rural development. The implementation of voluntary measures depends also on the personal situation of the individual farmer. Against

this background the results achieved can be considered reasonable. However, several elements of the current objectives and design of the measure deserve improvements.

- The proposals for the post 2006 rural development framework contain several provisions for better targeting of the measure (e.g. strategy, designation of areas) and cost-efficiency (e.g. reduced aid ceilings, shorter duration).
