



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 28 ноември 2023 г.  
(OR. en)

---

---

Междуетноститутуционално досие:  
2023/0413(COD)

---

---

16086/23  
ADD 5

AGRI 757  
FORETS 192  
ENV 1398  
CODEC 2305  
AGRILEG 318

#### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

|                     |                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| От:                 | Европейската комисия                                                                                                                                                                                                                  |
| Дата на получаване: | 27 ноември 2023 г.                                                                                                                                                                                                                    |
| До:                 | Генералния секретариат на Съвета                                                                                                                                                                                                      |
| № док. Ком.:        | SWD(2023) 374 final                                                                                                                                                                                                                   |
| Относно:            | РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ<br>НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ<br>предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета<br>относно рамка за мониторинг за устойчиви европейски гори |

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2023) 374 final.

Приложение: SWD(2023) 374 final



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.11.2023 г.  
SWD(2023) 374 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**  
**РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,**  
*придружаващ предложение за*  
**Регламент на Европейския парламент и на Съвета**  
**относно рамка за мониторинг за устойчиви европейски гори**

{COM(2023) 728 final} - {SEC(2023) 384 final} - {SWD(2023) 372 final} -  
{SWD(2023) 373 final}

| Резюме                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оценка на въздействието на инициативата за рамка за мониторинг за устойчиви европейски гори                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| А. Необходимост от действия                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p><b>В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?</b></p> <p>Основните проблеми са настоящата липса на качествени и сравними данни за горите и на интегрирано дългосрочно планиране на горите. Без подходящи и сравними данни за горите, които държавите членки понастоящем не осигуряват сами, не е възможно да се постигнат целите на политиките в областта на климата, биоразнообразието и устойчивата и кръговата биоикономика, произтичащи пряко от Европейския зелен пакт. В момента данните за горите не са пълни, сравними и актуални, което затруднява възможността за адаптиране на решенията спрямо натиска и възпрепятства разработването на цели и политики на ЕС във връзка с горите и тяхното постигане. Тази ситуация се влошава поради изменението на климата и пряката или непряката човешка дейност и свързаните с това промени в земеползването, което създава заплахата за здравето и устойчивостта на горите и способността им да продължат да предоставят основни екосистемни услуги.</p> <p>Настоящият неравномерен и фрагментиран мониторинг на горите в държавите членки не позволява на националните органи и на ЕС да предприемат своевременни действия срещу стресови фактори и заплахи (например суши, бури, широкомащабни нашествия на вредители и горски пожари) с трансгранично измерение. Той не позволява също така на горските стопани, на дървопреработвателния отрасъл и на застрахователите да извличат ползи от качествени и навременни данни, например във връзка с предотвратяване на щети и нови възможности за стопанска дейност, свързани със сертифицирането на отстраняването на въглерод или плащанията за екосистемни услуги. Освен това той е пречка ЕС да използва в пълна степен потенциала на технологичното развитие и цифровите иновации, по-специално в областта на наблюдението на Земята, което би било от съществена полза за МСП.</p> <p>В допълнение повечето национални инструменти за планиране не надхвърлят 10-годишен цикъл на планиране. Необходим е цялостен и дългосрочен анализ и интегриране на политиките и обществените изисквания, свързани с горите, за да се преодолее рискът от определяне на взаимно изключващи се задачи или цели на политиката.</p> |
| <p><b>Какво следва да бъде постигнато?</b></p> <p>Общата цел е да се разработи рамка за мониторинг на горите в целия ЕС, която да спомогне за постигането на целта за здрави и устойчиви гори, която е от съществено значение за ангажимента на ЕС за борба с изменението на климата, опазване и възстановяване на биологичното разнообразие и подобряване на равнището на опазване, защита и качество на околната среда. За тази цел предложеното действие е насочено към осигуряване на общи цифровизирани, съгласувани, сравними, навременни и достъпни данни и създаване на съгласувана рамка за разработване на интегрирано дългосрочно планиране на горите. Очаква се това да подпомогне адаптирането на горите към изменението на климата, да засили превенцията и готовността при бедствия и да осигури съгласуваност между различните цели на политиката, свързана с горите. Настоящата инициатива е насочена към подобряване на данните и знанията и не засяга избора на държавите членки на политики и цели за управление на горите.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?</b></p> <p>Предприемането на действия на равнището на ЕС в рамките на целите, които не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен или по най-ефективен начин от държавите членки при липсата</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

на рамка на ЕС, ще има ясно изразена добавена стойност по отношение на съгласуваността и икономическата ефективност. Действията на равнището на ЕС са оправдани поради мащаба и трансграничния характер на проблема, въздействието върху хората в целия ЕС, рисковете за икономиката на ЕС от засилващите се смущения и необходимостта от наблюдаване на последиците от политиките и законодателството на ЕС, както и от предвиждане на необходимостта от промени в политиките с оглед постигането на целите.

## **Б. Решения**

### **Какви са вариантите за постигане на целите?**

Вариант 1 се основава на доброволна координация чрез насоки на Комисията и споделяне на най-добри практики, както и чрез специална експертна група за хармонизиране на националното събиране на данни и укрепване на рамките и механизмите за планиране на горите.

Вариант 2.1 има следните основни аспекти: i) създаване на нова рамка на ЕС, включително хармонизиране и/или стандартизиране на показателите за горите и задължително докладване на обща платформа за тези показатели, които се изискват от законодателството на ЕС или са включени в международни системи за наблюдение, които са от значение за целите на политиките на ЕС; ii) задължително използване на наблюдението на Земята с възможност за държавите членки да изберат система на ЕС, базирана на Коперник; и iii) задължително интегрирано дългосрочно планиране на горите въз основа на договорени общи аспекти, които трябва да бъдат взети под внимание.

В сравнение с вариант 2.1 вариант 2.2: i) обхваща показатели извън настоящите системи за мониторинг и докладване на равнището на ЕС и на международно равнище, като отразява приоритетите на политиките; ii) изисква от Комисията да управлява единна система за наблюдение на Земята, на която държавите членки ще бъдат задължени да предоставят допълнителни данни за горите си; и iii) изисква от Комисията да издаде необвързващи препоръки относно интегрираните планове за горите.

Във вариант 3 се използва смесен подход, който съчетава доброволните аспекти на вариант 1 относно дългосрочното планиране със задължителните аспекти относно мониторинга на горите (както по отношение на наземните данни, така и по отношение на наблюдението на Земята) на вариант 2.2.

Вариантите, които не обхващат целево финансиране от ЕС и засилен международен ангажимент, бяха отхвърлени на ранен етап.

Предпочитаният вариант е съчетание от варианти 2.1 и 2.2. Той ще обхване по-широк списък от показатели, задължителното използване на наблюдението на Земята с възможност за включване на държавите членки, както и даването на необвързващи препоръки от страна на Комисията относно дългосрочните планове. По отношение на показателите ще се прилага постепенен подход. Първо, ще бъде разгледан ограничен списък от показатели за включване в законодателното предложение въз основа на тяхната значимост, на настоящото равнище на хармонизация, мониторинг и докладване, както и въз основа на необходимостта от по-висока пространствена и времева разделителна способност. На по-късен етап ще се обмисли включването на други показатели, като се вземат предвид и препоръките на специална експертна група.

### **Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?**

Поканата за представяне на данни показва, че сред заинтересованите страни е налице широко съгласие, че мрежата за наблюдение на горите в целия ЕС следва да се основава на съществуващите данни от националните инвентаризации на горите, за да се намали рискът от дублиране на данните. В рамките на откритата обществена консултация бизнес асоциациите, дружествата, собствениците на гори и публичните органи изразиха предпочитание към това

държавите членки да продължат да прилагат настоящите системи за мониторинг. За разлика от тях екологичните организации, доставчиците на данни за горите и широката общественост бяха склонни да подкрепят по-добрата интеграция на системите за мониторинг, със стандартизиране на методите за мониторинг.

Повечето респонденти заявиха, че има ползи от дългосрочното планиране на горите. Най-често споменаваните ползи бяха цялостен поглед върху състоянието на горите и тенденциите при тях, както и цялостна координация. Добавената стойност на стратегическото планиране на равнището на ЕС обаче беше поставена под въпрос от някои респонденти, по-специално от публичните органи. Експертите от държавите членки, с които беше проведена консултация от специална експертна група, показаха обща подкрепа за хармонизирана или стандартизирана информация за състоянието и развитието на горите в ЕС, като същевременно посочиха необходимостта от надграждане на съществуващата инфраструктура за мониторинг и избягване на дублирането.

## **В. Въздействия на предпочитания вариант**

### **Какви са ползите от предпочитания вариант?**

Предпочитаният вариант е разработен така, че да осигури общи съвременни, цифровизирани, последователни, сравними, навременни и достъпни данни за състоянието на горите в ЕС и да гарантира, че всички държави членки публикуват интегрирани дългосрочни планове за горите, основани на висококачествена мониторингова информация, свързана със съответните цели на политиката на ЕС. Следователно най-големите ползи идват от създаването на общоевропейска рамка за мониторинг на горите и интегрирано дългосрочно планиране на горите.

В проучения случай количествените икономически ползи от увеличеното използване на наблюдението на Земята (оценени на между 28 милиона евро и 37 милиона евро до 2035 г. за мониторинга на дървесната покривка) изглежда вече компенсират текущите икономически разходи, без да се вземат предвид допълнителните неколичествени, но много значими екологични и социални ползи. Това включва ползи от подобреното вземане на решения въз основа на по-добрите данни в областта на смекчаването на изменението на климата (по-добро прилагане на Регламента за земеползването, промяната на земеползването и горското стопанство и по-добро управление на горските поглътители), устойчивост на горите (подпомагане на превантивните мерки и ранните действия), борба с незаконната сеч и обезлесяването и/или осигуряване на устойчиво предоставяне на горски ресурси и услуги.

Инициативата ще предостави множество възможности за растеж и иновации на европейските предприятия, особено на МСП. Дистанционното наблюдение ще играе по-голяма роля в мониторинга на горите, отколкото понастоящем, и предлага много възможности на МСП, осъществяващи дейност в придобиването и обработването на сателитни изображения, обработването на данни и предоставянето на услуги, свързани с горите и горското стопанство, включително консултантски услуги.

### **Какви са разходите, свързани с предпочетенния вариант? Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?**

Публичните органи ще са отговорни за мониторинга, докладването и интегрираното планиране, така че държавите членки ще трябва да подкрепят финансово прехода, като използват и наличните фондове на ЕС. Задължителното хармонизиране и стандартизиране на избрани показатели би имало умерено до значително икономическо въздействие върху публичния бюджет на държавите членки в зависимост от текущата ситуация в отделните държави членки. Най-високи ще бъдат разходите в държавите членки, в които трябва да се създаде нова наземна система с достатъчно площи за съставяне на извадка или в които честотата на националната инвентаризация на горите трябва да се увеличи. Държавите членки с вече разработени системи ще имат по-ниски допълнителни разходи, докато тези с по-слабо

развити системи за мониторинг може да бъдат подкрепени от основаната на „Коперник“ система на ЕС.

Прилагането на хармонизираните определения и методи към действителното събиране на данни струва средно около 10 000 EUR на показател за държава членка. Средните годишни разходи за мониторинг на горите чрез национални инвентаризации на горите в три включени в извадката държави са 42 EUR/km<sup>2</sup> горска площ.

#### **Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?**

Нито един от вариантите на политиката не включва регулаторни задължения, които биха били пряко приложими към предприятията. В изключителния случай на показатели, свързани с производството и използването на дървен материал и недървесни горски продукти, може да възникнат някои непреки задължения за докладване, но те се оценяват като незначителни разходи. Обратно, поради по-голямата роля на наблюдението на Земята инициативата ще предложи многобройни възможности за растеж и иновации на МСП, осъществяващи дейност в придобиването и обработването на сателитни изображения, обработването на данни и предоставянето на услуги, свързани с горите и горското стопанство, включително консултантски услуги. Установени са ползи и за горските стопани, желаещи да влязат в схеми за сертифициране и схеми за стимулиране на плащанията за услугите на горските екосистеми, които ще могат да разчитат на качествени данни за горите. Очаква се засилената роля на модерните технологии за мониторинг на горите и системите за докладване, използващи усъвършенствани технологии, да донесе големи ползи по отношение на цифровизацията, в съответствие с целите на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа.

#### **Ще има ли други значителни въздействия?**

Въпреки че е трудно да се определи пряко количествено изражение на ползите, тъй като често те са косвени, предпочитаният вариант ще осигури значителни екологични и социални ползи по отношение на смекчаването на изменението на климата, здравето и устойчивостта на горите, условията във връзка с биоразнообразието и екосистемите, инвазивните чужди видове и противодействието на обезлесяването и незаконната сеч. По този начин ще се създаде по-голямо доверие в данните за горите от различни заинтересовани страни и ще се подпомогне устойчивото предоставяне на горски ресурси и услуги.

#### **Пропорционалност**

Комбинацията от аспекти, избрани в предпочитания вариант, е пропорционална, тъй като е ясно ограничена до онези аспекти, които държавите членки не могат да постигнат сами по задоволителен начин и при които е необходимо хармонизиране на равнището на ЕС. В това отношение от държавите членки се изисква единствено да събират данни за горите, свързани със законодателството и целите на политиката на ЕС. Освен това предложеният регламент ще се основава на споделяне на хармонизирани данни от съществуващите национални системи за събиране на данни. Това ще сведе до минимум степента, в която държавите членки ще трябва да адаптират своите методи на събиране на данни. Държавите членки, които разчитат на по-усъвършенствани системи за мониторинг на горите, може да продължат да използват собствените си данни (включване по желание), които ще бъдат хармонизирани, за да осигурят съвместимост в целия ЕС. Нито един вариант няма да доведе до участието на ЕС в избора и целите на политиките за управление на горите на държавите членки.

#### **Г. Последващи действия**

##### **Кога ще се извърши преглед на политиката?**

Комисията ще изготви план въз основа на набор от междинни етапи за проследяване на изпълнението на мерките, необходими за постигане на специфичните цели в определен срок. Комисията също така ще наблюдава редовно въвеждането и въздействието на мерките, като използва специфични критерии. И на последно място, Комисията ще направи оценка, като

вземе предвид докладите на държавите членки относно интегрираните дългосрочни планове, и ще я представи на Съвета и Парламента.