

Bruxelles, 28. studenoga 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0413(COD)

16086/23
ADD 5

AGRI 757
FORETS 192
ENV 1398
CODEC 2305
AGRILEG 318

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Europska komisija
Datum primitka:	27. studenoga 2023.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 374 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za praćenje radi otpornosti europskih šuma

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 374 final.

Priloženo: SWD(2023) 374 final

Bruxelles, 22.11.2023.
SWD(2023) 374 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća
o okviru za praćenje radi otpornosti europskih šuma

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

Sažetak
Procjena učinka inicijative o okviru za praćenje otpornosti europskih šuma
A. Potreba za poduzimanjem mjera
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a? Najveći su problemi trenutačni nedostatak kvalitetnih i usporedivih podataka o šumama i integriranog dugoročnog planiranja za šume. Bez odgovarajućih i usporedivih podataka o šumama, koje države članice trenutačno ne pružaju samoinicijativno, nije moguće postići ciljeve politike koji se odnose na klimu, bioraznolikost i održivo i kružno biogospodarstvo, a koji izravno proizlaze iz europskog zelenog plana. Podaci o šumama trenutačno nisu potpuni, usporedivi i pravodobni što onemogućava prilagodbu odluka na pritiske i usporava razvoj i provedbu ciljeva i politika EU-a povezanih sa šumama. Situacija se pogoršava zbog klimatskih promjena i izravnog ili neizravnog ljudskog djelovanja te povezanih prenamjena zemljišta što predstavlja prijetnju zdravlju i otpornosti šuma i njihovoj sposobnosti da nastave pružati ključne usluge ekosustava. Trenutačno neujednačeno i fragmentirano praćenje šuma u državama članicama onemogućava nacionalnim tijelima i EU-u da pravodobno djeluju protiv stresora i prijetnji (npr. suša, oluja, najezdi ili bolesti velikih razmjera i šumskih požara) s prekograničnom dimenzijom. Isto tako sprečava upravitelje šuma, drvnu industriju i osiguravatelje da ostvare korist od kvalitetnih i pravodobnih podataka, primjerice onih povezanih sa sprečavanjem štete i novim poslovnim mogućnostima koje se nude u pogledu certifikacije uklanjanja ugljika ili plaćanja za usluge ekosustava. Osim toga, onemogućava EU-u da u potpunosti iskoristi potencijal tehnološkog razvoja i digitalne inovacije, osobito u području promatranja Zemlje, što bi predstavljalo znatnu korist za MSP-ove. Štoviše, većina nacionalnih instrumenata za planiranje ne obuhvaća ciklus planiranja duži od 10 godina. Potrebni su holistička i dugoročna analiza i integracija politika i potreba društva povezanih sa šumama kako bi se uklonio rizik od postavljanja ciljeva politike koji su međusobno isključivi.
Što bi trebalo postići? Opći je cilj razviti okvir za praćenje šuma na razini EU-a sa svrhom postizanja zdravih i otpornih šuma, što je ključan dio EU-ovih nastojanja u borbi protiv klimatskih promjena, očuvanju i obnovi bioraznolikosti i poboljšavanju razine očuvanosti, zaštite i kvalitete okoliša. U tu se svrhu predloženim djelovanjem nastoji omogućiti da podaci budu digitalizirani, dosljedni, usporedivi, pravodobni i dostupni i uspostaviti usklađen okvir za razvoj integriranog dugoročnog planiranja za šume. Očekuje se da će se time pomoći prilagodbi šuma na klimatske promjene, poboljšati sprečavanje katastrofa i pripravnost za njih te zajamčiti dosljednost različitih ciljeva politike povezanih sa šumama. Ova se inicijativa odnosi na bolje podatke i znanje te ne utječe na opcije i ciljeve politike država članica u pogledu gospodarenja šumama.
Koja je dodana vrijednost poduzimanja mjera na razini EU-a (supsidijarnost)? Poduzimanje mjera na razini EU-a, u okviru ciljeva koje države članice ne mogu postići na dostatan ili učinkovit način bez okvira EU-a, omogućilo bi jasnu dodanu vrijednost kad je riječ o dosljednosti i ekonomskoj učinkovitosti. Poduzimanje mjera na razini EU-a opravdano je zbog razmjera i prekogranične naravi problema, utjecaja na ljude u cijelom EU-u, rizika za gospodarstvo EU-a od rastućih poremećaja i potrebe praćenja učinaka politika i zakonodavstva EU-a i predviđanja potrebe za promjenom politike kako bi se postigli ciljevi.

B. Rješenja
Koje se opcije razmatraju za postizanje ciljeva?
Opcija 1 temelji se na dobrovoljnoj koordinaciji uz pomoć Komisijinih smjernica i razmjene najboljih primjera iz prakse te uz pomoć posebne stručne skupine kako bi se uskladilo nacionalno prikupljanje podataka i poboljšali okviri i mehanizmi planiranja za šume. Ključni aspekti opcije 2.1 su: i. uspostavljanje novog okvira EU-a uključujući usklađivanje i/ili standardizaciju pokazatelja za šume i obvezno slanje izvješća na zajedničku platformu o tim pokazateljima koji su propisani zakonodavstvom EU-a ili su obuhvaćeni međunarodnim sustavima praćenja koji su relevantni za ciljeve politike EU-a, ii. obvezna uporaba promatranja Zemlje uz mogućnost da se države članice uključe u sustav EU-a koji se temelji na programu Copernicus i iii. obvezno integrirano dugoročno planiranje za šume koje se temelji na dogovorenim zajedničkim aspektima koji se trebaju uzeti u obzir. U usporedbi s opcijom 2.1, opcija 2.2: i. uključuje i one pokazatelje koji nisu obuhvaćeni trenutnim međunarodnim sustavima praćenja i izvješćivanja i sustavima EU-a, a koji odražavaju prioritete politike, ii. zahtijeva od Komisije da vodi jedinstven sustav promatranja Zemlje u koji bi države članice bile obvezne dostavljati dodatne podatke o svojim šumama i iii. zahtijeva od Komisije da objavi neobvezujuće preporuke za integrirane planove za šume. Opcijom 3 primjenjuje se hibridni pristup kojim se kombiniraju dobrovoljni aspekti opcije 1 u pitanjima dugoročnog planiranja i obvezni aspekti praćenja šuma (i za podatke dobivene na terenu i one dobivene promatranjem Zemlje) opcije 2.2. U ranoj fazi odbačene su opcije koje su uključivale ciljano financiranje sredstvima EU-a i pojačan međunarodni angažman. Najpoželjnija je opcija kombinacija opcija 2.1 i 2.2. Ona bi obuhvaćala širi popis pokazatelja, obveznu uporabu promatranja Zemlje s mogućnošću uključivanja za države članice i Komisijino objavljivanje neobvezujućih preporuka za dugoročne planove. Kad je riječ o pokazateljima, primjenjivao bi se postupni pristup. Prvo bi se za uvrštavanje u zakonodavni prijedlog razmatrao ograničen popis pokazatelja na temelju njihove relevantnosti, trenutne razine usklađenosti, praćenja i izvješćivanja te na temelju potrebe za većom prostornom ili vremenskom rezolucijom. U kasnijoj fazi za uvrštavanje bi se razmatrali ostali pokazatelji, uzimajući u obzir i preporuke posebne stručne skupine.
Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?
Poziv na očitovanje pokazao je da se dionici u velikom broju slažu da se mreža za praćenje šuma na razini EU-a treba temeljiti na postojećim nacionalnim podacima iz inventara šuma kako bi se smanjio rizik od udvostručavanja podataka. U otvorenom javnom savjetovanju poslovna udruženja, društva, vlasnici šuma i javna tijela bili su skloniji opciji da se države članice nastave koristiti postojećim sustavima praćenja. Za razliku od njih, organizacije za zaštitu okoliša, pružatelji podataka o šumama i javnost bili su skloniji boljoj integraciji sustava praćenja uz standardizaciju metoda praćenja šuma. Većina je ispitanika izjavila da postoje prednosti dugoročnog planiranja za šume. Najčešće spominjane prednosti bili su holistički pogled na status i trendove šuma kao i cjelokupna koordinacija. No neki su ispitanici, posebno javna tijela, doveli u pitanje dodanu vrijednost strateškog planiranja na razini EU-a. Stručnjaci iz država članica s kojima se savjetovalo u okviru posebne stručne skupine dali su podršku usklađenim ili standardiziranim informacijama o stanju i razvoju šuma u EU-u, ali su istaknuli da je potrebno iskoristiti postojeću infrastrukturu za praćenje i izbjeći udvostručavanje.
C. Učinci najpoželjnije opcije
Koje su prednosti najpoželjnije opcije?
Najpoželjnija je opcija osmišljena kako bi omogućila zajedničke suvremene, digitalizirane, dosljedne, usporedive, pravodobne i dostupne podatke o stanju šuma u EU-u i zajamčila da sve države članice

objave integrirane dugoročne planove za šume na temelju visokokvalitetnih informacija o praćenju povezanih s relevantnim ciljevima politike EU-a. Stoga je najveća prednost uspostavljanje okvira za praćenje šuma na razini EU-a i integriranog dugoročnog planiranja za šume.

U studijama slučaja, mjerljive ekonomske prednosti intenzivnijeg promatranja Zemlje (procijenjeno na između 28 milijuna EUR i 37 milijuna EUR do 2035. za praćenje pokrova stabala) uglavnom već kompenziraju tekuće ekonomske troškove bez uzimanja u obzir dodatnih nemjerljivih, ali vrlo značajnih, okolišnih i socijalnih prednosti. One uključuju prednosti od poboljšanog donošenja odluka na temelju boljih podataka u području ublažavanja klimatskih promjena (poboljšana provedba Uredbe o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu i poboljšano upravljanje šumskim ponorima), otpornosti šuma (podrška sprečavanju i ranom djelovanju), suzbijanja nezakonite sječe stabala i deforestacije i/ili postizanja održivog pružanja resursa i usluga šuma.

Inicijativa će europskim poduzećima, osobito MSP-ovima, pružiti brojne mogućnosti za rast i inovacije. Daljinsko istraživanje imat će veću ulogu u praćenju šuma nego što trenutačno ima, nudeći mnoge mogućnosti MSP-ovima koji djeluju na području pribavljanja i obrade satelitskih snimaka, obrade podataka i pružanja usluga povezanih sa šumama i šumarstvom, uključujući savjetodavne usluge.

Koliki su troškovi najpoželjnije opcije? Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Za praćenje, izvješćivanje i integrirano planiranje bit će odgovorna javna tijela te će države članice morati financijski poduprijeti prelazak, pri čemu će moći koristiti i dostupna sredstva EU-a. Obvezno usklađivanje i standardizacija odabranih pokazatelja imali bi umjeren do znatan ekonomski utjecaj na javni proračun država članica ovisno o trenutačnoj situaciji u pojedinačnim državama članicama. Troškovi bi bili najveći u državama članicama u kojima bi se morao uspostaviti novi sustav na terenu s dovoljno čestica za uzorkovanje ili u kojima bi se morala povećati učestalost izrade nacionalnog inventara šuma. Države članice s već razvijenim sustavima imat će manje dodatne troškove, dok će one s manje naprednim sustavima praćenja moći dobiti podršku od sustava EU-a koji se temelji na programu Copernicus.

Primjena usklađenih definicija i metoda na prikupljanje stvarnih podataka u prosjeku košta 10000 EUR po pokazatelju po državi članici. Prosječni godišnji trošak praćenja šuma putem nacionalnih inventara šuma u tri zemlje koje su bile uzorak iznosi 42 EUR/km² šumskog područja.

Kako će utjecati na MSP-ove i konkurentnost?

Nijedna od opcija politike ne uključuje regulatorne obveze koje bi se izravno primjenjivale na poduzeća. U iznimnom slučaju pokazatelja povezanih s proizvodnjom i uporabom drvne građe i nedrvnim šumskim proizvodima, moguće su određene neizravne obveze izvješćivanja, ali je procijenjeno da bi imale zanemarive troškove. S druge strane, zbog veće uloge promatranja Zemlje inicijativa će ponuditi brojne mogućnosti za rast i inovacije MSP-ovima koji djeluju na području pribavljanja i obrade satelitskih snimaka, obrade podataka i pružanja usluga povezanih sa šumama i šumarstvom, uključujući savjetodavne usluge. Utvrđene su i prednosti za upravitelje šuma koji su spremni uključiti se u programe certifikacije i poticaja za plaćanje usluga ekosustava šuma, a koji će se moći osloniti na kvalitetne podatke o šumama. Očekuje se da će veća uloga suvremenih tehnologija praćenja šuma i sustava praćenja, uz uporabu naprednih tehnologija, donijeti velike prednosti u pogledu digitalizacije u skladu s ciljevima Digitalne agende za Europu.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka i/ili utjecaja?

Iako ih je teško izravno kvantificirati jer su često neizravni, najpoželjnija opcija donijet će znatne okolišne i socijalne prednosti kad je riječ o ublažavanju klimatskih promjena, zdravlju i otpornosti šuma, stanju bioraznolikosti i ekosustava, invazivnim stranim vrstama i suzbijanju deforestacije i nezakonite sječe stabala. Na taj će se način izgraditi povjerenje u podatke o šumama od različitih dionika i poduprijeti održivo pružanje resursa i usluga šuma.

Proporcionalnost

Kombinacija aspekata odabranih u najpoželjnijoj opciji je proporcionalna jer je jasno ograničena na one aspekte koje države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići same i na one za koje je potrebno usklađivanje na razini EU-a. Stoga su države članice samo obvezne prikupljati podatke o šumama koji su povezani sa zakonodavstvom i ciljevima politike EU-a. Štoviše, predložena uredba temeljit će se na razmjeni usklađenih podataka iz postojećih nacionalnih sustava prikupljanja podataka. To će prilagodbu metoda pribavljanja podataka koju će države članice morati provesti svesti na najmanju moguću mjeru. Države članice koje već koriste naprednije sustave za praćenje šuma mogu nastaviti upotrebljavati vlastite podatke (uključivanje) koji će se uskladiti kako bi se zajamčila kompatibilnost u cijelom EU-u. Nijedna opcija ne uključuje uplitanje EU-a u opcije i ciljeve politike država članica u pogledu gospodarenja šumama.

D. Daljnje mjere

Koji je rok za preispitivanje predloženih mjera?

Komisija će osmisлити plan na temelju niza ključnih etapa kako bi pratila provedbu mjera potrebnih za postizanje konkretnih ciljeva u određenom vremenskom okviru. Komisija će redovito pratiti i uvođenje i utjecaj mjera s pomoću posebnih kriterija. Konačno, Komisija će provesti evaluaciju, uzimajući u obzir izvješća država članica o integriranim dugoročnim planovima, i predstaviti je Vijeću i Parlamentu.