



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 28 november 2023
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2023/0413(COD)

16086/23
ADD 5

AGRI 757
FORETS 192
ENV 1398
CODEC 2305
AGRILEG 318

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de Europese Commissie
ingekomen:	27 november 2023
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 374 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG <i>bij het voorstel voor een</i> verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een monitoringkader voor veerkrachtige Europese bossen

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 374 final.

Bijlage: SWD(2023) 374 final

Brussel, 22.11.2023
SWD(2023) 374 final

[...]

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij het voorstel voor een

verordening van het Europees Parlement en de Raad

betreffende een monitoringkader voor veerkrachtige Europese bossen

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

Samenvatting
Effectbeoordeling van het initiatief betreffende een monitoringkader voor veerkrachtige Europese bossen
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
De belangrijkste problemen zijn het huidige gebrek aan kwalitatief hoogstaande en vergelijkbare bosgegevens en aan geïntegreerde bosplanning voor de lange termijn. Zonder passende en vergelijkbare gegevens over bossen, die de lidstaten momenteel niet op eigen initiatief verstrekken, is het niet mogelijk om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken op het gebied van klimaat, biodiversiteit en een duurzame en circulaire bio-economie die rechtstreeks voortvloeien uit de Europese Green Deal. Momenteel zijn de gegevens over bossen niet volledig, vergelijkbaar en tijdig, wat de mogelijkheid belemmert om besluiten aan te passen aan de druk en ten koste gaat van de ontwikkeling en uitvoering van bosgerelateerde doelstellingen en beleidsmaatregelen van de EU. Deze situatie verslechtert als gevolg van de klimaatverandering en directe of indirecte menselijke activiteiten en de daarmee verband houdende veranderingen in landgebruik, die een bedreiging vormen voor de gezondheid en veerkracht van bossen en hun vermogen om essentiële ecosysteemdiensten te blijven leveren. Door de huidige fragmentarische en versnipperde bosmonitoring in de lidstaten kunnen de nationale autoriteiten en de EU niet tijdig optreden tegen stressfactoren en bedreigingen (zoals droogte, stormen, grootschalige plagen en bosbranden) met een grensoverschrijdende dimensie. Hierdoor kunnen bosbeheerders, de houtsector en verzekeraars niet profiteren van de voordelen van hoogwaardige en tijdige gegevens, zoals met betrekking tot schadepreventie en nieuwe zakelijke kansen door de certificering van koolstofverwijderingen of betalingen voor ecosysteemdiensten. Bovendien kan de EU het potentieel van technologische ontwikkelingen en digitale innovatie niet ten volle benutten, met name op het gebied van aardobservatie, wat voor kmo's van groot nut zou zijn. Daarbij komt dat de meeste nationale planningsinstrumenten niet verder gaan dan een planningscyclus van tien jaar. Er is behoefte aan een holistische langetermijnanalyse en integratie van beleid en maatschappelijke behoeften ten aanzien van bossen om te voorkomen dat streefcijfers of beleidsdoelstellingen worden vastgesteld die elkaar uitsluiten.
Wat is het doel?
De algemene doelstelling is de ontwikkeling van een EU-breed kader voor bosmonitoring, met als doel bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van gezonde en veerkrachtige bossen, die essentieel is voor de inzet van de EU om de klimaatverandering te bestrijden, de biodiversiteit in stand te houden en te herstellen, en het niveau van behoud, bescherming en kwaliteit van het milieu te verbeteren. Daartoe moet de voorgestelde actie zorgen voor gemeenschappelijke gedigitaliseerde, consistente, vergelijkbare, tijdige en toegankelijke gegevens, en een samenhangend kader voor de ontwikkeling van geïntegreerde bosplanning op de lange termijn tot stand brengen. Dit zal naar verwachting de aanpassing van bossen aan de klimaatverandering ondersteunen, de rampenpreventie en -paraatheid verbeteren en zorgen voor samenhang tussen de verschillende bosgerelateerde beleidsdoelstellingen. Dit initiatief is gericht op betere gegevens en kennis en heeft geen gevolgen voor de beleidskeuzen en doelstellingen op het gebied van bosbeheer van de lidstaten.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Optreden op EU-niveau, binnen de grenzen van de doelstellingen die bij ontstentenis van een EU-kader niet voldoende of het meest doeltreffend door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, biedt een duidelijke meerwaarde qua consistentie en economische efficiëntie. Maatregelen op EU-niveau zijn gerechtvaardigd, gezien de omvang en de grensoverschrijdende aard van het probleem, de

gevolgen voor burgers in de hele EU, de risico's voor de economie van de EU als gevolg van toenemende verstoringen, en de noodzaak om de effecten van EU-beleid en -wetgeving te monitoren en te anticiperen op de noodzaak van beleidswijzigingen om de doelstellingen te halen.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan?

Optie 1 is gebaseerd op vrijwillige coördinatie via richtsnoeren van de Commissie en de uitwisseling van beste praktijken, ook via een specifieke deskundigengroep, om de nationale gegevensverzameling te harmoniseren en de kaders en mechanismen voor de bosplanning te versterken.

Optie 2.1 omvat de volgende aspecten: i) het opzetten van een nieuw EU-kader, met inbegrip van harmonisatie en/of standaardisering van bosindicatoren en verplichte rapportage aan een gemeenschappelijk platform over de indicatoren die vereist zijn op grond van de EU-wetgeving of die zijn opgenomen in internationale monitoringsystemen die relevant zijn voor de beleidsdoelstellingen van de EU; ii) verplicht gebruik van aardobservatie, met de mogelijkheid voor de lidstaten om deel te nemen aan een EU-systeem op basis van Copernicus; en iii) verplichte geïntegreerde bosplanning op lange termijn op basis van overeengekomen gemeenschappelijke aspecten die in aanmerking moeten worden genomen.

Optie 2.2: verschilt in de volgende opzichten van optie 2.1: i) omvat indicatoren die verder gaan dan de huidige EU- en internationale monitoring- en rapportagesystemen die de beleidsprioriteiten weerspiegelen; ii) de Commissie moet één enkel aardobservatiesysteem gebruiken waaraan de lidstaten aanvullende gegevens over hun bossen moeten verstrekken, en iii) de Commissie moet niet-bindende aanbevelingen doen over de geïntegreerde bosplannen.

Optie 3 houdt een hybride aanpak in, waarbij de vrijwillige aspecten van optie 1 inzake langetermijnplanning worden gecombineerd met de verplichte aspecten van bosmonitoring (voor zowel grondgegevens als aardobservatie) van optie 2.2.

Opties voor gerichte EU-financiering en versterkte internationale betrokkenheid zijn in een vroeg stadium verworpen.

De voorkeur gaat uit naar een combinatie van de opties 2.1 en 2.2. Dit omvat de ruimere lijst van indicatoren, het verplichte gebruik van aardobservatie met een opt-in-optie voor de lidstaten en het uitbrengen van niet-bindende aanbevelingen over de plannen op lange termijn door de Commissie. Wat de indicatoren betreft, zou een stapsgewijze aanpak worden gevolgd. Ten eerste kan een beperkte lijst van indicatoren in het wetgevingsvoorstel kunnen worden opgenomen op basis van de relevantie ervan, het huidige niveau van harmonisatie, monitoring en rapportage, en de noodzaak van een hogere resolutie in ruimte of tijd. In een later stadium kunnen andere indicatoren worden opgenomen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van een specifieke deskundigengroep.

Wat zijn de standpunten van de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Uit de enquête is gebleken dat de belanghebbenden het er alom over eens zijn dat een EU-breed netwerk voor bosmonitoring moet voortbouwen op bestaande nationale bosinventarisgegevens, om het risico op overlapping van gegevens te beperken. Tijdens de openbare raadpleging gaven bedrijfsverenigingen, bedrijven, boseigenaren en overheidsinstanties de voorkeur aan het voortzetten van de huidige monitoringsystemen in de lidstaten. Milieuorganisaties, bosgegevensverstrekkers en het grote publiek zagen daarentegen liever een beter integratie van de monitoringsystemen, met standaardisering van de methoden voor bosmonitoring.

De meeste respondenten verklaarden dat er voordelen zijn voor de bosplanning op lange termijn. De meest genoemde voordelen waren een holistische visie op de toestand en ontwikkelingen van de bossen en algemene coördinatie. Sommige respondenten, met name overheidsinstanties, hebben echter vraagtekens geplaatst bij de toegevoegde waarde van strategische planning op EU-niveau. De deskundigen van de lidstaten die via een speciale deskundigengroep zijn geraadpleegd, toonden

algemene steun voor geharmoniseerde of gestandaardiseerde informatie over de staat en de ontwikkeling van de bossen in de EU, en wezen erop dat moet worden voortgebouwd op de bestaande monitoringinfrastructuur en dat dubbel werk moet worden voorkomen.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

De voorkeursoptie is ontworpen om gemeenschappelijke moderne, gedigitaliseerde, consistente, vergelijkbare, tijdige en toegankelijke gegevens over de toestand van de bossen in de EU te waarborgen en ervoor te zorgen dat alle lidstaten geïntegreerde bosplannen op lange termijn publiceren op basis van hoogwaardige monitoringinformatie met betrekking tot relevante EU-beleidsdoelstellingen. De grootste voordelen zijn dan ook het scheppen van een EU-breed kader voor bosmonitoring en geïntegreerde bosplanning op lange termijn.

In het onderzochte geval compenseren de kwantificeerbare economische voordelen van het toegenomen gebruik van aardobservatie (geraamd op 28 tot 37 miljoen EUR tegen 2035 voor monitoring van de dekking van bomen) de lopende economische kosten al, zonder rekening te houden met de extra niet-quantificeerbare — maar zeer aanzienlijke — milieu- en sociale voordelen. Het gaat onder meer om betere besluitvorming op basis van betrouwbaardere gegevens op het gebied van klimaatmitigatie (betere uitvoering van de verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, en beter beheer van boskoolstofputten), veerkrachtigere bossen (ondersteuning van preventie en vroegtijdige actie), bestrijding van illegale houtkap en ontbossing en/of het waarborgen van een duurzame levering van bosrijksdommen en -diensten.

Het initiatief zal Europese bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, tal van kansen voor groei en innovatie bieden. Teledetectie zal een grotere rol spelen bij de monitoring van bossen dan momenteel het geval is, en biedt veel mogelijkheden aan kmo's die satellietbeelden, gegevensverwerking en diensten met betrekking tot bossen en bosbouw, met inbegrip van adviesdiensten, verwerven en verwerken.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee? Zijn er een significante effecten voor de nationale begrotingen en overheden?

Het toezicht, de verslaglegging en de geïntegreerde planning zouden de verantwoordelijkheid van de overheidsinstanties zijn, met als gevolg dat de lidstaten de transitie financieel moeten ondersteunen, ook met behulp van de beschikbare EU-middelen. De verplichte harmonisatie en standaardisering van geselecteerde indicatoren zou een bescheiden tot aanzienlijke economische impact hebben op de overheidsbegroting van de lidstaten, afhankelijk van de huidige situatie in de afzonderlijke lidstaten. De kosten zouden het hoogst zijn in lidstaten waar een nieuw grondstelsel met voldoende bemonsteringspunten moet worden opgezet of waar de frequentie van de nationale bosinventaris moet worden verhoogd. Lidstaten met reeds ontwikkelde systemen zouden met minder extra kosten worden geconfronteerd, terwijl lidstaten met minder geavanceerde monitoringsystemen kunnen worden ondersteund door het op Copernicus gebaseerde EU-systeem.

De toepassing van de geharmoniseerde definities en methoden op de huidige verzameling van gegevens kost gemiddeld ongeveer 10 000 EUR per indicator per lidstaat. De gemiddelde jaarlijkse kosten van bosmonitoring via nationale bosinventarissen in drie steekproeflanden bedragen 42 EUR per km² bosgebied.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het concurrentievermogen?

Geen van de beleidsopties omvat wettelijke verplichtingen die rechtstreeks gelden voor ondernemingen. In het uitzonderlijke geval van indicatoren die verband houden met de productie en het gebruik van hout en andere bosproducten dan hout, kunnen bepaalde indirecte rapportageverplichtingen ontstaan, maar de daarmee verbonden kosten zijn naar verwachting te verwaarlozen. Integendeel, door de toegenomen rol van aardobservatie zal het initiatief tal van kansen bieden voor groei en innovatie voor kleine en middelgrote ondernemingen die actief zijn op het

gebied van de verwerving en verwerking van satellietbeelden, gegevensverwerking en diensten, met inbegrip van advies over bossen en bosbouw. Er zijn ook voordelen vastgesteld voor bosbeheerders die bereid zijn om deel te nemen aan certificerings- en stimuleringsregelingen voor betalingen voor boscodiendiensten, die zich kunnen baseren op hoogwaardige bosgegevens. De grotere rol van moderne bosmonitoringstechnologieën en rapportagesystemen, waarbij gebruik wordt gemaakt van geavanceerde technologie, zal naar verwachting grote voordelen opleveren op het gebied van digitalisering, in overeenstemming met de doelstellingen van de digitale agenda voor Europa.

Zijn er andere significante gevolgen?

Hoewel de milieu- en sociale voordelen moeilijk te kwantificeren zijn omdat de effecten ervan indirect zijn, zullen de voordelen van de voorkeursoptie naar verwachting significant zijn in termen van mitigatie van klimaatverandering, gezondheid en veerkracht van bossen, biodiversiteit en ecosysteemomstandigheden, de bestrijding van invasieve uitheemse soorten, ontbossing en illegale houtkap. Dit vergroot het vertrouwen van de verschillende belanghebbenden in bosgegevens en ondersteunt de duurzame levering van bosbestanden en -diensten.

Evenredigheid

De combinatie van aspecten die in de voorkeursoptie is gekozen, is evenredig, aangezien deze duidelijk beperkt is tot die aspecten die de lidstaten alleen niet op bevredigende wijze kunnen verwezenlijken en waarvoor harmonisatie op EU-niveau nodig is. Daartoe zijn de lidstaten alleen verplicht bosgegevens te verzamelen die verband houden met de wetgeving en beleidsdoelstellingen van de EU. Bovendien zal de voorgestelde verordening gebaseerd zijn op het delen van geharmoniseerde gegevens uit bestaande nationale systemen voor gegevensverzameling. Dit zal de nodige aanpassingen van de gegevensverzamelingsmethoden van de lidstaten tot een minimum beperken. Lidstaten die gebruikmaken van geavanceerdere bosmonitoringsystemen kunnen hun eigen gegevens blijven gebruiken (opt-in), die geharmoniseerd zullen worden om de compatibiliteit in de hele EU te waarborgen. Geen van de bovenstaande opties houdt in dat de EU betrokken is bij de beleidsbeslissingen en -doelstellingen van de lidstaten op het gebied van bosbeheer.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De Commissie zal op basis van een reeks mijlpalen een plan opstellen om de uitvoering te volgen van de maatregelen die nodig zijn om de specifieke doelstellingen binnen een bepaalde termijn te verwezenlijken. De Commissie zal ook regelmatig toezicht houden op de uitrol en het effect van de maatregelen aan de hand van specifieke criteria. Tot slot zal de Commissie een evaluatie verrichten, rekening houdend met de verslaglegging van de lidstaten over de geïntegreerde plannen op lange termijn, en deze aan de Raad en het Parlement voorleggen.