

Bruksela, 28 listopada 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0413(COD)

16086/23
ADD 5

AGRI 757
FORETS 192
ENV 1398
CODEC 2305
AGRILEG 318

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Komisja Europejska
Data otrzymania:	27 listopada 2023 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 374 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram monitorowania na rzecz odpornych lasów europejskich

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 374 final.

Załącznik: SWD(2023) 374 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.11.2023 r.
SWD(2023) 374 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie ram monitorowania na rzecz odpornych lasów europejskich

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków inicjatywy dotyczącej ram monitorowania na rzecz odpornych lasów europejskich
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Głównym problemem jest obecny brak wysokiej jakości i porównywalnych danych o lasach oraz zintegrowanego długoterminowego planowania urzędowego lasu. Bez odpowiednich i porównywalnych danych leśnych, których państwa członkowskie nie dostarczają obecnie samodzielnie, nie jest możliwe osiągnięcie celów polityki w zakresie klimatu, różnorodności biologicznej oraz zrównoważonej biogospodarki o obiegu zamkniętym wynikających bezpośrednio z Europejskiego Zielonego Ładu. Obecnie dane o lasach nie są kompletne, porównywalne ani aktualne, co ogranicza możliwość dostosowania decyzji do presji i utrudnia opracowywanie i realizację celów i polityk UE związanych z lasami. Sytuacja pogarsza się ze względu na zmianę klimatu oraz bezpośrednią lub pośrednią działalność człowieka i powiązane zmiany użytkowania gruntów, co stwarza zagrożenie dla zdrowia i odporności lasów oraz ich zdolności do dalszego świadczenia podstawowych usług ekosystemowych. Obecne niejednolite i fragmentaryczne monitorowanie lasów w państwach członkowskich uniemożliwia organom krajowym i UE reagowanie w odpowiednim czasie na czynniki stresogenne i zagrożenia (np. susze, burze, zarażenie pasożytami na dużą skalę i pożary zewnętrzne) o wymiarze transgranicznym. Uniemożliwia również zarządom lasu, przemysłowi opartemu na drewnie i ubezpieczycielom czerpanie korzyści z wysokiej jakości i aktualnych danych, na przykład w kontekście zapobiegania szkodom i nowych możliwości rynkowych wynikających z certyfikacji usuwania dwutlenku węgla lub płatności za usługi ekosystemowe. Oprócz tego uniemożliwia UE pełne wykorzystanie potencjału rozwoju technologicznego i innowacji cyfrowych, zwłaszcza w dziedzinie obserwacji Ziemi, co mogłoby przynieść znaczne korzyści MŚP. Co więcej, większość krajowych instrumentów zarządzania nie wykracza poza 10-letni cykl planowania. Istnieje potrzeba całościowej i długoterminowej analizy i integracji polityk i potrzeb społecznych związanych z lasami w celu przeciwdziałania ryzyku ustalania takich szczegółowych lub ogólnych celów politycznych, które wzajemnie się wykluczają.
Co należy osiągnąć?
Ogólnym celem jest opracowanie ogólnounijnych ram monitorowania lasów, aby pomóc w osiągnięciu celu, jakim jest zapewnienie zdrowych i odpornych lasów, co ma zasadnicze znaczenie w kontekście zobowiązania UE do przeciwdziałania zmianie klimatu, ochrony i przywrócenia różnorodności biologicznej oraz poprawy poziomu utrzymania, ochrony i jakości środowiska. W tym celu proponowane działanie ma na celu zapewnienie wspólnych, cyfrowych, spójnych, porównywalnych, aktualnych i dostępnych danych oraz ustanowienie spójnych ram rozwoju zintegrowanego długoterminowego planowania urzędowego lasu. Oczekuje się, że przyczyni się to do przystosowania lasów do zmiany klimatu, wzmocnienia zapobiegania klęskom żywiołowym i gotowości na wypadek ich wystąpienia oraz zapewnienia spójności różnych celów polityki związanych z lasami. Głównym elementem tej inicjatywy są lepsze dane i wiedza i nie ma ona wpływu na decyzje i cele polityczne państw członkowskich w zakresie gospodarki leśnej.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?
Podjęcie działań na szczeblu UE, ograniczonych do celów, których państwa członkowskie nie mogą osiągnąć w sposób wystarczający lub najskuteczniejszy w przypadku braku unijnych ram, stanowiłoby wyraźną wartość dodaną pod względem spójności i efektywności gospodarczej. Działanie na poziomie UE jest uzasadnione ze względu na skalę i transgraniczny charakter problemu,

wpływ na ludzi w całej UE, ryzyko dla gospodarki UE wynikające z rosnących zaburzeń oraz potrzebę monitorowania skutków polityki i prawodawstwa UE oraz przewidywania konieczności wprowadzenia zmian w polityce z myślą o osiągnięciu celów.

B. Rozwiązania

Jakie są warianty działań służących osiągnięciu celów?

Wariant 1 opiera się na dobrowolnej koordynacji za pomocą wytycznych Komisji i wymiany najlepszych praktyk, a także za pośrednictwem specjalnej grupy ekspertów w celu zharmonizowania gromadzenia danych krajowych oraz umocnienia ram i mechanizmów planowania urzędniowego lasu.

Wariant 2.1 obejmuje następujące kluczowe aspekty: (i) ustanowienie nowych ram UE obejmujących harmonizację lub standaryzację wskaźników dotyczących lasów oraz obowiązkową sprawozdawczość na wspólnej platformie w zakresie tych wskaźników, które są wymagane na mocy przepisów UE lub które są uwzględniane w międzynarodowych systemach monitorowania istotnych z punktu widzenia celów polityki UE; (ii) obowiązkowe korzystanie z obserwacji Ziemi z możliwością wyboru przez państwa członkowskie systemu UE opartego na programie Copernicus; oraz (iii) obowiązkowe zintegrowane długoterminowe planowanie urzędniowego lasu oparte na uzgodnionych wspólnych aspektach, które należy wziąć pod uwagę.

W porównaniu z wariantem 2.1 wariant 2.2: (i) obejmuje wskaźniki wykraczające poza obecne unijne i międzynarodowe systemy monitorowania i sprawozdawczości odzwierciedlające priorytety polityczne; (ii) wiąże się z zobowiązaniem Komisji do stosowania pojedynczego systemu obserwacji Ziemi, do którego państwa członkowskie musiałyby przekazywać dodatkowe dane na temat swoich lasów; oraz (iii) wymaga od Komisji wydania niewiążących zaleceń dotyczących zintegrowanych planów dotyczących lasów.

W wariantcie 3 przyjęto podejście hybrydowe, łączące dobrowolne aspekty wariantu 1 dotyczącego długoterminowego planowania urzędniowego z obowiązkowymi aspektami monitorowania lasów (zarówno w odniesieniu do danych naziemnych, jak i obserwacji Ziemi) przewidzianymi w wariantcie 2.2.

Warianty obejmujące ukierunkowane finansowanie unijne i wzmocnione zaangażowanie międzynarodowe odrzucono na wczesnym etapie.

Preferowanym wariantem jest połączenie wariantów 2.1 i 2.2. Takie połączenie obejmuje szerszy wykaz wskaźników, obowiązkowe stosowanie obserwacji Ziemi z opcją *opt-in* dla państw członkowskich oraz wydawanie przez Komisję niewiążących zaleceń dotyczących długoterminowych planów. W odniesieniu do wskaźników preferuje się przyjęcie podejścia stopniowego. Po pierwsze, należy rozważyć włączenie do wniosku ustawodawczego ograniczonego wykazu wskaźników w oparciu o ich znaczenie, obecny poziom harmonizacji, monitorowania i sprawozdawczości oraz potrzebę większej rozdzielczości przestrzennej lub czasowej. Na późniejszym etapie rozważone zostaną inne wskaźniki do włączenia, również z uwzględnieniem zaleceń specjalnej grupy ekspertów.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

W wyniku zaproszenia do zgłaszania uwag ustalono, że wśród zainteresowanych stron panuje powszechna zgoda co do tego, że ogólnounijna sieć monitorowania lasów powinna opierać się na istniejących danych z krajowej inwentaryzacji stanu lasów, aby zmniejszyć ryzyko powielania danych. W ramach otwartych konsultacji publicznych stowarzyszenia przedsiębiorców, przedsiębiorstwa, właściciele lasów i organy publiczne zazwyczaj wyrażały poparcie dla utrzymania przez państwa członkowskie obecnych systemów monitorowania. Natomiast organizacje ochrony środowiska, dostawcy danych o lasach i ogół społeczeństwa opowiadali się za lepszą integracją systemów monitorowania i standaryzacją metod monitorowania lasów.

Większość respondentów stwierdziła, że długoterminowe planowanie urzędniowe lasu przynosi korzyści, wśród których najczęściej wymieniano całościowy obraz stanu lasów i pojawiających się w związku z nimi tendencji, a także ogólną koordynację. Niektórzy respondenci, w szczególności organy publiczne, zakwestionowali jednak wartość dodaną planowania strategicznego na szczeblu UE. Eksperci z państw członkowskich, z którymi konsultowano się za pośrednictwem specjalnej grupy ekspertów, wyrazili ogólne poparcie dla zharmonizowanych lub znormalizowanych informacji na temat stanu i rozwoju lasów w UE, wskazując jednocześnie na potrzebę wykorzystania istniejącej infrastruktury monitorowania i unikania powielania działań.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Preferowany wariant ma na celu zagwarantowanie wspólnych nowoczesnych, cyfrowych, spójnych, porównywalnych, aktualnych i dostępnych danych na temat stanu lasów w UE oraz zapewnienie, aby wszystkie państwa członkowskie publikowały zintegrowane długoterminowe plany dotyczące lasów oparte na wysokiej jakości informacjach z monitorowania związanych z odpowiednimi celami polityki UE. W związku z tym największe korzyści wynikają z ustanowienia ogólnounijnych ram monitorowania lasów i zintegrowanego długoterminowego planowania urzędniowego lasu.

W analizowanym przypadku wymierne korzyści gospodarcze wynikające ze zwiększonego wykorzystania obserwacji Ziemi (szacowane na 28–37 mln EUR do 2035 r. w przypadku monitorowania zwarcia drzewostanu) już teraz kompensują bieżące koszty gospodarcze, a to bez uwzględniania dodatkowych, lecz bardzo znaczących korzyści środowiskowych i społecznych. Są to korzyści płynące z ulepszonego procesu podejmowania decyzji na podstawie lepszych danych w obszarach łagodzenia zmiany klimatu (poprawa wdrażania rozporządzenia w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa oraz poprawa zarządzania pochłanianiem przez lasy), odporności lasów (wspieranie zapobiegania i wczesnych działań), przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna i wylesianiu lub zapewniania zrównoważonego dostarczania zasobów leśnych i świadczenia usług leśnych.

Inicjatywa ta zapewni europejskim przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP, liczne możliwości wzrostu i innowacji. Większą niż obecnie rolę w monitorowaniu lasów będzie odgrywać teledetekcja, która oferuje wiele możliwości MŚP prowadzącym działalność w zakresie pozyskiwania i przetwarzania obrazów satelitarnych, przetwarzania danych oraz świadczenia usług związanych z lasami i leśnictwem, w tym usług doradczych.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu? Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Za monitorowanie, sprawozdawczość i zintegrowane planowanie urzędniowe odpowiadać będą organy publiczne, w związku z czym państwa członkowskie będą musiały wspierać finansowo to przejście, również z wykorzystaniem dostępnych funduszy UE. Obowiązkowa harmonizacja i standaryzacja wybranych wskaźników będzie miała umiarkowany lub znaczący wpływ gospodarczy na budżet publiczny państw członkowskich, w zależności od obecnej sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Koszty będą najwyższe w państwach członkowskich, w których trzeba będzie utworzyć nowy system naziemny z wystarczającymi powierzchniami pobierania próbek lub w których konieczne będzie zwiększenie częstotliwości krajowej inwentaryzacji stanu lasów. Państwa członkowskie, w których systemy są już rozwinięte, poniosą niższe koszty dodatkowe, natomiast państwa członkowskie posiadające mniej zaawansowane systemy monitorowania mogą być wspierane przez unijny system oparty na programie Copernicus.

Koszt zastosowania zharmonizowanych definicji i metod do rzeczywistego gromadzenia danych wynosi średnio około 10 000 EUR na wskaźnik na państwo członkowskie. Średni roczny koszt monitorowania lasów za pomocą krajowej inwentaryzacji stanu lasów w trzech państwach objętych próbą wynosi 42 EUR/km² powierzchni lasu.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Żaden z wariantów strategicznych nie obejmuje obowiązków regulacyjnych, które miałyby bezpośrednie zastosowanie do przedsiębiorstw. W wyjątkowym przypadku wskaźników dotyczących produkcji i wykorzystania drewna i nieдрzewnych produktów leśnych mogą pojawić się pewne pośrednie obowiązki sprawozdawcze, ale szacuje się, że wiążą się one z nieznacznymi kosztami. Ze względu na większą rolę obserwacji Ziemi, inicjatywa przyniesie wręcz MŚP prowadzącym działalność w zakresie pozyskiwania i przetwarzania obrazów satelitarnych, przetwarzania danych oraz świadczenia usług związanych z lasami i leśnictwem, w tym usług doradczych, wiele możliwości rozwoju i innowacji. Zidentyfikowano również korzyści dla zarządców lasu chcących wprowadzić systemy certyfikacji i systemy zachęt do płatności za leśne usługi ekosystemowe, którzy będą mogli polegać na wysokiej jakości danych o lasach. Oczekuje się, że większa rola nowoczesnych technologii monitorowania lasów i systemów sprawozdawczości wykorzystujących zaawansowane technologie przyniesie duże korzyści w zakresie cyfryzacji, zgodnie z celami Europejskiej agendy cyfrowej.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Preferowany wariant przyniesie znaczne korzyści środowiskowe i społeczne – choć trudno je bezpośrednio określić ilościowo, ponieważ często są to korzyści pośrednie – w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, zdrowia i odporności lasów, warunków różnorodności biologicznej i ekosystemu, inwazyjnych gatunków obcych oraz przeciwdziałania wylesianiu i nielegalnemu pozyskiwaniu drewna. W ten sposób wariant ten zwiększy zaufanie do danych o lasach pochodzących od różnych zainteresowanych stron i wspomogę zrównoważone dostarczanie zasobów leśnych i świadczenie usług leśnych.

Proporcjonalność

Połączenie aspektów wybranych w preferowanym wariantcie jest proporcjonalne, ponieważ wyraźnie ogranicza się do tych aspektów, których państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie osiągnąć w zadowalający sposób i w przypadku których konieczna jest harmonizacja na szczeblu UE. W tym celu państwa członkowskie są zobowiązane do gromadzenia wyłącznie danych o lasach, które są powiązane z przepisami i celami polityki UE. Proponowane rozporządzenie będzie ponadto oparte na udostępnianiu zharmonizowanych danych z istniejących krajowych systemów gromadzenia danych. Ograniczy to do minimum zakres, w jakim państwa członkowskie będą musiały dostosować swoje metody pozyskiwania danych. Państwa członkowskie korzystające z bardziej zaawansowanych systemów monitorowania lasów mogą nadal wykorzystywać własne dane (*opt-in*), które zostaną zharmonizowane w celu zapewnienia zgodności w całej UE. Żaden wariant nie doprowadziłby do ingerencji UE w decyzje i cele polityczne państw członkowskich w zakresie gospodarki leśnej.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja opracuje plan oparty na zestawie celów pośrednich na potrzeby śledzenia wdrażania środków niezbędnych do osiągnięcia celów szczegółowych w określonych ramach czasowych. Komisja będzie też regularnie monitorować wdrażanie i wpływ przyjętych środków na podstawie określonych kryteriów. Komisja przeprowadzi ponadto ocenę z uwzględnieniem sprawozdań państw członkowskich dotyczących zintegrowanych długoterminowych planów oraz przedstawi ją Radzie i Parlamentowi.