EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.11.2023
SWD(2023) 374 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til forslag til

Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om en overvågningsramme for modstandsdygtige europæiske skov

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

Resumé
Konsekvensanalyse af initiativet om en overvågningsramme for modstandsdygtige europæiske skove
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?
De største problemer er den nuværende mangel på sammenlignelige skovdata af høj kvalitet og på en integreret langsigtet skovplanlægning. Uden nøjagtige og sammenlignelige skovdata, som medlemsstaterne i øjeblikket ikke selv leverer, er det i denne forbindelse ikke muligt at nå de politiske mål for klima, biodiversitet og bæredygtig og cirkulær bioøkonomi, der følger direkte af den europæiske grønne pagt. I øjeblikket er skovdataene ikke fuldstændige, sammenlignelige og rettidige, hvilket hæmmer muligheden for at træffe relevante beslutninger og står i vejen for udviklingen og gennemførelsen af EU's skovrelaterede mål og politikker. Denne situation forværres som følge af klimaændringer og direkte eller indirekte menneskelig aktivitet og dermed forbundne ændringer i arealanvendelsen, hvilket udgør en trussel mod skovenes sundhed og modstandsdygtighed og deres evne til fortsat at levere væsentlige økosystemtjenester. Den nuværende mangelfulde og fragmenterede skovovervågning i medlemsstaterne forhindrer de nationale myndigheder og EU i at sætte hurtigt ind over for stressfaktorer og trusler (f.eks. tørke, storme, omfattende angreb og naturbrande) med en grænseoverskridende dimension. Det betyder også, at skovforvaltere, trævaresektoren og forsikringsselskaber ikke har adgang til kvalitetsdata og rettidige data, f.eks. i forbindelse med forebyggelse af skader og nye forretningsmuligheder fra certificering af kulstoffjernelse eller betalinger for økosystemtjenester. Desuden forhindrer det EU i fuldt ud at udnytte potentialet i den teknologiske udvikling og den digitale innovation, navnlig inden for jordobservation, som vil være til stor gavn for SMV'er. De fleste nationale planlægningsinstrumenter er desuden begrænset til en tiårig planlægningscyklus. Der er behov for en holistisk og langsigtet analyse og integration af politikker og samfundsmæssige krav vedrørende skove for at imødegå risikoen for at fastsætte politiske mål eller målsætninger, der gensidigt udelukker hinanden.
Hvilke resultater skal der opnås?
Det overordnede mål er at udvikle en skovovervågningsramme for hele EU, der har til formål at bidrage til at nå målet om sunde og modstandsdygtige skove, hvilket er afgørende for EU's tilsagn om at bekæmpe klimaændringer, bevare og genoprette biodiversiteten og forbedre niveauet for bevarelse, beskyttelse og forbedring af kvaliteten af miljøet. Med henblik herpå har den foreslåede foranstaltning til formål at sikre fælles digitaliserede, konsekvente, sammenlignelige, rettidige og tilgængelige data og at etablere en sammenhængende ramme for udvikling af integreret langsigtet skovplanlægning. Dette forventes at støtte skovenes tilpasning til klimaændringer, styrke katastrofeforebyggelse og -beredskab og sikre sammenhæng mellem de forskellige skovrelaterede politiske mål. Dette initiativ handler om bedre data og viden og påvirker ikke medlemsstaternes valg og mål for deres skovforvaltningspolitik.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
En indsats på EU-plan inden for rammerne af de mål, der ikke i tilstrækkelig grad eller mest effektivt kan opfyldes af medlemsstaterne uden en EU-ramme, vil give en klar merværdi med hensyn til sammenhæng og økonomisk effektivitet. En indsats på EU-plan er berettiget på grund af problemets omfang og grænseoverskridende karakter, konsekvenserne for mennesker i hele EU, risiciene for EU's økonomi som følge af voksende forstyrrelser og behovet for at overvåge virkningerne af EU's politikker og lovgivning og foregribe behovet for politikændringer med henblik på at nå målene.

B. Løsninger

Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene?

Løsningsmodel 1 er baseret på frivillig koordinering gennem Kommissionens retningslinjer og udveksling af bedste praksis, også gennem en særlig ekspertgruppe, for at harmonisere den nationale dataindsamling og styrke rammerne og mekanismerne for skovplanlægning.

Løsningsmodel 2.1 har følgende centrale aspekter: i) etablering af en ny EU-ramme, herunder harmonisering og/eller standardisering af skovindikatorer og obligatorisk rapportering til en fælles platform om de indikatorer, der kræves i henhold til EU-lovgivningen eller indgår i internationale overvågningssystemer, der er relevante for EU's politiske mål, ii) obligatorisk anvendelse af jordobservation med mulighed for, at medlemsstaterne kan tilslutte sig et EU-system baseret på Copernicus, og iii) obligatorisk integreret langsigtet skovplanlægning baseret på aftalte fælles aspekter, der skal tages i betragtning.

Sammenlignet med løsningsmodel 2.1 gælder følgende for løsningsmodel 2.2: i) omfatter indikatorer ud over de nuværende overvågnings- og rapporteringssystemer på EU-plan og internationalt plan, der afspejler de politiske prioriteter, ii) kræver, at Kommissionen anvender et fælles jordobservationssystem, som medlemsstaterne vil være forpligtet til at levere yderligere data om deres skove til, og iii) kræver, at Kommissionen udsteder ikkebindende henstillinger om de integrerede skovplaner.

Løsningsmodel 3 anvender en hybrid tilgang, der kombinerer de frivillige aspekter af løsningsmodel 1 om langsigtet planlægning med de obligatoriske aspekter af skovovervågning (for både jordbaserede data og jordobservation) i løsningsmodel 2.2.

Mulighederne for målrettet EU-finansiering og styrket internationalt engagement blev forkastet på et tidligt tidspunkt.

Det foretrukne valg er en kombination af løsningsmodel 2.1 og 2.2. Den vil omfatte den bredere liste over indikatorer, obligatorisk anvendelse af jordobservation med en tilvalgsmulighed for medlemsstaterne og Kommissionens udstedelse af ikkebindende henstillinger om de langsigtede planer. Med hensyn til indikatorerne vil der blive anvendt en trinvis tilgang. For det første vil det blive overvejet at medtage en begrænset liste over indikatorer i lovgivningsforslaget på grundlag af deres relevans, det nuværende harmoniserings-, overvågnings- og rapporteringsniveau og behovet for en højere geografisk eller tidsmæssig opløsning. På et senere tidspunkt vil det blive overvejet at medtage andre indikatorer, idet der også tages hensyn til anbefalinger fra en særlig ekspertgruppe.

Hvad er de forskellige interesserede parters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Indkaldelsen af feedback viste, at der blandt interessenterne var bred enighed om, at et skovovervågningsnetværk for hele EU bør bygge på eksisterende nationale skovopgørelsesdata for at mindske risikoen for overlapning af data. I den åbne offentlige høring foretrak et flertal af erhvervssammenslutninger, virksomheder, skovejere og offentlige myndigheder, at medlemsstaterne fortsætter de nuværende overvågningssystemer. Derimod foretrak miljøorganisationer og skovdataleverandører og den brede offentlighed en bedre integration af overvågningssystemerne med standardisering af skovovervågningsmetoder.

De fleste respondenter anførte, at der er fordele ved langsigtet skovplanlægning. De hyppigst nævnte fordele var et holistisk syn på skovenes tilstand og tendenser i forbindelse hermed samt overordnet koordinering. Nogle respondenter, navnlig offentlige myndigheder, satte dog spørgsmålstegn ved merværdien af strategisk planlægning på EU-plan. Eksperter fra medlemsstaterne, der blev hørt gennem en særlig ekspertgruppe, udtrykte generel støtte til harmoniserede eller standardiserede oplysninger om EU's skoves tilstand og udvikling, samtidig med at de pegede på behovet for at bygge videre på eksisterende overvågningsinfrastruktur og undgå dobbeltarbejde.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Den foretrukne løsning har til formål at sikre fælles moderne, digitaliserede, konsekvente, sammenlignelige, rettidige og tilgængelige data om tilstanden af EU's skove og sikre, at alle medlemsstater offentliggør integrerede langsigtede skovplaner baseret på overvågningsoplysninger af høj kvalitet vedrørende relevante EU-politikmål. Derfor kommer de største fordele ved at etablere en skovovervågningsramme for hele EU og integreret langsigtet skovplanlægning.

I den undersøgte case opvejede de kvantificerbare økonomiske fordele ved øget brug af jordobservation (anslået til mellem 28 mio. EUR og 37 mio. EUR i 2035 til overvågning af trædækning) allerede i høj grad de løbende økonomiske omkostninger, uden at der tages hensyn til de yderligere ukvantificerbare, men meget betydelige, miljømæssige og sociale fordele. Disse omfatter fordele ved forbedret beslutningstagning baseret på bedre data om modvirkning af klimaændringer (forbedret gennemførelse af forordningen om arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug og forbedret forvaltning af skovdræn), skovenes modstandsdygtighed (støtte til forebyggelse og tidlig indsats), bekæmpelse af ulovlig skovhugst og skovrydning og/eller sikring af bæredygtig levering af skovressourcer og -tjenester.

Initiativet vil give europæiske virksomheder, navnlig SMV'er, talrige muligheder for vækst og innovation. Telemåling vil spille en større rolle i skovovervågningen, end det er tilfældet i øjeblikket, ved at give SMV'er, der er aktive inden for optagelse og behandling af satellitbilleder, databehandling og levering af tjenester i forbindelse med skove og skovbrug, herunder rådgivningstjenester, mange muligheder.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning? Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Overvågning, rapportering og integreret planlægning vil være de offentlige myndigheders ansvar, så medlemsstaterne vil skulle støtte omstillingen finansielt, også ved hjælp af tilgængelige EU-midler. Obligatorisk harmonisering og standardisering af udvalgte indikatorer vil have en moderat til betydelig økonomisk indvirkning på medlemsstaternes offentlige budget afhængigt af den nuværende situation i de enkelte medlemsstater. Omkostningerne vil være størst i de medlemsstater, hvor der skal etableres et nyt jordbaseret system med tilstrækkelige prøvetagningspunkter, eller hvor hyppigheden af den nationale skovopgørelse skal øges. Medlemsstater med allerede udviklede systemer vil have færre ekstraomkostninger, mens medlemsstater med mindre avancerede overvågningssystemer kan støttes af EU-systemet baseret på Copernicus.

Anvendelse af de harmoniserede definitioner og metoder på den faktiske dataindsamling koster i gennemsnit ca. 10 000 EUR pr. indikator pr. medlemsstat. De gennemsnitlige årlige omkostninger ved skovovervågning gennem nationale skovopgørelser i tre stikprøvelande er på 42 EUR/km² skovareal.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Ingen af løsningsmodellerne omfatter lovgivningsmæssige forpligtelser, der ville være direkte gældende for virksomhederne. I det ekstraordinære tilfælde med indikatorer vedrørende produktion og anvendelse af træ og andre skovprodukter end træ kan der opstå visse indirekte rapporteringsforpligtelser, men de skønnes at have ubetydelige omkostninger. Tværtimod vil initiativet på grund af den større rolle, som jordobservation vil spille, give flere muligheder for vækst og innovation for SMV'er, der er aktive inden for optagelse og behandling af satellitbilleder, databehandling og levering af tjenester i forbindelse med skove og skovbrug, herunder rådgivningstjenester, mange muligheder. Der er også konstateret fordele for skovforvaltere, der er villige til at deltage i certificeringsordninger og incitamentsordninger for betalinger for skovøkosystemtjenester, som vil have adgang til skovdata af høj kvalitet. Den større rolle, som moderne skovovervågningsteknologier og -rapporteringssystemer, der anvender avanceret teknologi, spiller, forventes at medføre store fordele i form af digitalisering i overensstemmelse med målene i den digitale dagsorden for Europa.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Selv om det er vanskeligt at kvantificere direkte, da de ofte er indirekte, vil den foretrukne løsning give betydelige miljømæssige og sociale fordele med hensyn til modvirkning af klimaændringer, skovenes sundhed og modstandsdygtighed, biodiversitet og økosystemforhold, invasive fremmede arter og bekæmpelse af skovrydning og ulovlig skovhugst. Derved vil det skabe større tillid til skovdata fra forskellige interessenter og støtte en bæredygtig levering af skovressourcer og -tjenester.
Proportionalitetsprincippet
Kombinationen af aspekter, der er valgt i den foretrukne løsningsmodel, er forholdsmæssig, fordi den klart er begrænset til de aspekter, som medlemsstaterne ikke kan opnå på tilfredsstillende vis alene, og hvor der er behov for harmonisering på EU-plan. Med henblik herpå er medlemsstaterne kun forpligtet til at indsamle skovdata, der er knyttet til EU's lovgivning og politiske mål. Desuden vil den foreslåede forordning være baseret på udveksling af harmoniserede data fra eksisterende nationale dataindsamlingssystemer. Dette vil minimere behovet for, at medlemsstaterne skal tilpasse deres dataindsamlingsmetoder. Medlemsstater, der anvender mere avancerede skovovervågningssystemer, kan fortsat anvende deres egne data (tilvalg), som vil blive harmoniseret for at sikre kompatibilitet i hele EU. Ingen løsning vil føre til, at EU griber ind i medlemsstaternes beslutninger og mål for deres skovforvaltning.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Kommissionen vil udarbejde en plan baseret på en række milepæle for at spore gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de specifikke mål, i forhold til en specifik tidsramme. Kommissionen vil også regelmæssigt overvåge iværksættelsen og virkningen af foranstaltningerne på grundlag af specifikke kriterier. Endelig vil Kommissionen foretage en evaluering under hensyntagen til medlemsstaternes rapportering om de integrerede langsigtede planer og forelægge den for Rådet og Parlamentet.