COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.11.2023
SWD(2023) 374 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

relativo a um quadro de monitorização da resiliência das florestas europeias

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

Ficha de síntese

Avaliação de impacto sobre a iniciativa relativa a um quadro de monitorização da resiliência das florestas europeias

A. Necessidade de agir

Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

Os principais problemas são a atual falta de dados florestais de qualidade e comparáveis, bem como a falta de um planeamento florestal integrado e a longo prazo. Sem dados adequados e comparáveis sobre as florestas – cujo fornecimento não está a ser assegurado pelos Estados-Membros, a título individual – não é possível alcançar os objetivos estratégicos em matéria de clima, biodiversidade e bioeconomia sustentável e circular que decorrem diretamente do Pacto Ecológico Europeu. Os dados florestais disponíveis atualmente não são completos, comparáveis e atempados, o que afeta a capacidade de ajustar as decisões às pressões e entrava o desenvolvimento e a aplicação dos objetivos e políticas da UE relacionados com as florestas. A situação está a agravar-se devido às alterações climáticas e às atividades humanas diretas ou indiretas, a par das alterações conexas do uso do solo, que criam uma ameaça para a saúde e a resiliência das florestas e a respetiva capacidade para continuar a prestar serviços ecossistémicos essenciais.

A atual monitorização florestal dos Estados-Membros, que é dispersa e fragmentada, impede as autoridades nacionais e a UE de darem uma resposta atempada aos fatores de tensão e às ameaças (por exemplo, as secas, as tempestades, as pragas em grande escala e os incêndios florestais) com uma dimensão transfronteiriça. Impede ainda os gestores florestais, a indústria da madeira e as seguradoras de colherem os benefícios inerentes a dados de qualidade e atempados, nomeadamente no que toca à prevenção de danos e a novas oportunidades empresariais associadas à certificação das remoções de carbono ou a pagamentos por serviços ecossistémicos. Além disso, impede a UE de tirar plenamente partido do potencial dos desenvolvimentos tecnológicos e da inovação digital, sobretudo no domínio da observação da Terra, que seriam particularmente vantajosos para as PME.

Além disso, o ciclo de planeamento da maioria dos instrumentos nacionais de planeamento não vai além de um horizonte de dez anos. É necessário assegurar uma análise e uma integração holísticas e a longo prazo das políticas e das exigências sociais relacionadas com as florestas, para evitar que sejam definidas metas ou objetivos estratégicos mutuamente exclusivos.

Quais são os resultados esperados?

O objetivo geral consiste em desenvolver um quadro de monitorização florestal à escala da UE, com vista a facilitar a consecução do objetivo de florestas saudáveis e resilientes, que é central para o compromisso da UE em matéria de luta contra as alterações climáticas, preservação e restauro da biodiversidade e melhoria dos níveis de preservação, de proteção e de qualidade do ambiente. Para o efeito, a ação proposta visa assegurar dados comuns digitalizados, coerentes, comparáveis, atempados e acessíveis, e a criação de um quadro coerente para o desenvolvimento de um planeamento florestal integrado e a longo prazo. Tal deverá contribuir para a adaptação das florestas às alterações climáticas, reforçar a prevenção e a preparação para catástrofes, e garantir a coerência dos diversos objetivos estratégicos relacionados com as florestas. Esta iniciativa prende-se com a melhoria dos dados e dos conhecimentos e não afeta as escolhas e os objetivos dos Estados-Membros em matéria de política de gestão florestal.

Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

Existe um valor acrescentado claro, em termos de coerência e de eficiência económica, associado a uma ação levada a cabo a nível da UE, dentro dos limites dos objetivos que, à falta de um quadro da UE, os Estados-Membros não poderiam alcançar satisfatoriamente ou mais eficazmente. A ação a nível da UE justifica-se devido à escala e à natureza transfronteiriça do problema, aos impactos nas

pessoas de toda a UE, aos riscos que as perturbações crescentes acarretam para a economia da UE e à necessidade de acompanhar os efeitos das políticas e da legislação da UE e de antecipar as alterações políticas necessárias com vista à consecução das metas.

B. Soluções

Quais são as opções para alcançar os objetivos?

A opção 1 assenta numa coordenação voluntária por intermédio de orientações da Comissão e da partilha de melhores práticas, nomeadamente através de um grupo de peritos específico, para harmonizar a recolha de dados nacionais e reforçar os quadros e mecanismos de planeamento florestal.

Os principais aspetos da opção 2.1 são os seguintes: i) a criação de um novo quadro da UE, incluindo a harmonização e/ou a normalização de indicadores florestais e a comunicação obrigatória, numa plataforma comum, de informações sobre os indicadores exigidos pela legislação da UE ou incluídos em sistemas de monitorização internacionais pertinentes para os objetivos estratégicos da UE; ii) o recurso obrigatório à observação da Terra, com a possibilidade de os Estados-Membros aderirem a um sistema da UE baseado no Copernicus; iii) o planeamento florestal integrado e a longo prazo, com base em aspetos comuns acordados, que devem ser tidos em conta.

Em comparação com a opção 2.1., a opção 2.2: i) abrange indicadores não contemplados nos atuais sistemas da UE e internacionais de monitorização e de comunicação de informações, que refletem as prioridades estratégicas; ii) exige que a Comissão administre um sistema de observação da Terra único, ao qual os Estados-Membros seriam obrigados a fornecer dados adicionais sobre as suas florestas; iii) exige que a Comissão emita recomendações não vinculativas sobre os planos florestais integrados.

A opção 3 adota uma abordagem híbrida, que concilia os aspetos voluntários da opção 1 em matéria de planeamento a longo prazo com os aspetos obrigatórios relativos à monitorização florestal (tanto no que se refere aos dados recolhidos no terreno como à observação da Terra) da opção 2.2.

As opções assentes num financiamento direcionado da UE e num compromisso internacional reforçado foram descartadas numa fase inicial.

Preferiu-se a opção que combina as opções 2.1 e 2.2. Tal opção abrangerá uma lista de indicadores mais ampla, o recurso obrigatório à observação da Terra (com a possibilidade de adesão pelos Estados-Membros), e a emissão, pela Comissão, de recomendações não vinculativas sobre os planos a longo prazo. No que toca aos indicadores, aplicar-se-á uma abordagem faseada. Numa primeira fase, ponderar-se-á a inclusão, na proposta legislativa, de uma lista limitada de indicadores, com base na respetiva pertinência, no nível atual de harmonização, monitorização e comunicação de informações, e na necessidade de uma resolução espacial ou temporal mais elevada. Posteriormente, ponderar-se-á a inclusão de outros indicadores, tendo em conta, nomeadamente, as recomendações de um grupo de peritos específico.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

O convite à apreciação revelou que as partes interessadas estão amplamente de acordo quanto ao facto de a rede de monitorização florestal à escala da UE dever basear-se nos dados dos inventários florestais nacionais existentes, para atenuar o risco de duplicação de dados. Na consulta pública aberta, as associações empresariais, as empresas, os proprietários florestais e as entidades públicas preferiram, de um modo geral, que os Estados-Membros mantivessem os sistemas de monitorização existentes. Em contrapartida, as organizações ambientais, os fornecedores de dados florestais e o público em geral tenderam a preferir uma melhor integração dos sistemas de monitorização, mediante a normalização dos métodos de monitorização florestal.

A maior parte dos respondentes considerou que o planeamento florestal a longo prazo tem benefícios. Entre os benefícios mais comummente referidos estão a coordenação global e uma panorâmica abrangente do estado e das tendências florestais. No entanto, certos respondentes — nomeadamente

as entidades públicas — questionaram o valor acrescentado do planeamento estratégico a nível da UE. Os peritos dos Estados-Membros, consultados através de um grupo de peritos específico, revelaram um apoio generalizado a informações harmonizadas ou normalizadas sobre o estado e o desenvolvimento das florestas da UE, assinalando simultaneamente a necessidade de desenvolver as infraestruturas de monitorização existentes e de evitar a duplicação.

C. Impactos da opção preferida

Quais serão os benefícios da opção preferida?

A opção preferida visa assegurar dados comuns modernos, digitalizados, coerentes, comparáveis, atempados e acessíveis sobre o estado das florestas da UE, bem como assegurar que todos os Estados-Membros publicam planos florestais integrados a longo prazo baseados em informações de monitorização de elevada qualidade relacionadas com os objetivos estratégicos pertinentes da UE. Por conseguinte, os maiores benefícios resultam da criação de um quadro à escala da UE para efeitos de monitorização florestal e planeamento florestal integrado a longo prazo.

No caso objeto de estudo, os benefícios económicos quantificáveis resultantes do recurso acrescido à observação da Terra (que se estima serem de entre 28 milhões de EUR e 37 milhões de EUR, até 2035, no que se refere à monitorização do coberto florestal) já deveriam compensar os custos económicos de funcionamento, e isto sem ter em conta os benefícios ambientais e sociais adicionais, que embora não quantificáveis, são bastante consideráveis. O que precede inclui benefícios associados ao aperfeiçoamento da tomada de decisões, com base em melhores dados nos domínios da mitigação das alterações climáticas (reforço da aplicação do Regulamento relativo ao uso do solo, à alteração do uso do solo e às florestas, e melhoria da gestão dos sumidouros florestais), à resiliência florestal (em apoio da prevenção e de medidas precoces), ao combate ao abate ilegal de árvores e à desflorestação e/ou à garantia de uma prestação sustentável de recursos e serviços florestais.

A iniciativa proporcionará inúmeras oportunidades de crescimento e inovação às empresas europeias, e em especial às PME. A teledeteção assumirá um papel acrescido no âmbito da monitorização florestal, proporcionando várias possibilidades às PME envolvidas na obtenção e tratamento de imagens por satélite, no tratamento de dados e na prestação de serviços relacionados com as florestas e a silvicultura, incluindo serviços de consultoria.

Quais serão os custos da opção preferida? Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

A monitorização, a comunicação de informações e o planeamento integrado incumbirão às entidades públicas, pelo que os Estados-Membros terão de apoiar financeiramente a transição, nomeadamente recorrendo aos fundos da UE disponíveis. Dependendo da situação atual de cada um dos Estados-Membros, a harmonização e a normalização obrigatórias de determinados indicadores teriam um impacto económico moderado a considerável no orçamento público dos Estados-Membros. Os custos seriam mais elevados para os Estados-Membros que teriam de criar um novo sistema terrestre com pontos de amostragem suficientes ou para aqueles que teriam de aumentar a periodicidade do respetivo inventário florestal nacional. Os Estados-Membros que já dispõem de sistemas desenvolvidos incorrerão em custos adicionais inferiores, ao passo que aqueles que têm sistemas de monitorização menos avançados podem ser apoiados pelo sistema da UE baseado no Copernicus.

A aplicação das definições e métodos harmonizados à atual recolha de dados custará a cada Estado-Membro, em média, cerca de 10 000 EUR por indicador. Em três países que serviram de amostra, a monitorização florestal através dos inventários florestais nacionais tem um custo médio anual de 42 EUR/km^2 de superfície florestal.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

Nenhuma das opções políticas inclui obrigações regulamentares diretamente aplicáveis às empresas. A título excecional, os indicadores relacionados com a produção e a utilização de madeira de produtos florestais não derivados da madeira poderão implicar algumas obrigações indiretas de comunicação de informações, que, no entanto, deverão ter um custo negligenciável. Em contrapartida, devido ao

papel acrescido da observação da Terra, a iniciativa proporcionará várias oportunidades de crescimento e inovação às PME envolvidas na obtenção e tratamento de imagens por satélite, no tratamento de dados e na prestação de serviços relacionados com as florestas e a silvicultura, incluindo serviços de consultoria. No caso dos gestores florestais dispostos a aderir a regimes de certificação e a regimes de incentivos que oferecem pagamentos pela prestação de serviços ecossistémicos, foram também identificados benefícios decorrentes do facto de passarem a poder aceder a dados florestais de qualidade. Espera-se que o papel reforçado de tecnologias de monitorização florestal e de sistemas de comunicação de informações modernos, que recorrem a tecnologias avançadas, traga enormes benefícios em termos de digitalização, em consonância com os objetivos da Agenda Digital para a Europa.
Haverá outros impactos significativos?
Apesar da dificuldade inerente à quantificação direta dos impactos, pelo facto de muitas das vezes se tratarem de benefícios indiretos, a opção preferida trará benefícios ambientais e sociais consideráveis relacionados com a mitigação das alterações climáticas, a saúde e a resiliência das florestas, a biodiversidade e as condições ecossistémicas, e o combate à desflorestação e ao abate ilegal de árvores. Ao fazê-lo, reforçará a confiança de várias partes interessadas nos dados florestais e apoiará a prestação sustentável de recursos e serviços florestais.
Proporcionalidade
A combinação de aspetos selecionados na opção preferida é proporcionada, na medida em que se limita claramente aos aspetos que os Estados-Membros não conseguem alcançar satisfatoriamente sozinhos e relativamente aos quais é necessária uma harmonização a nível da UE. Para o efeito, os Estados-Membros apenas são obrigados a recolher dados florestais relacionados com a legislação e os objetivos estratégicos da UE. Por outro lado, o regulamento proposto basear-se-á na partilha de dados harmonizados provenientes dos sistemas nacionais de recolha de dados, o que limitará a medida em que os Estados-Membros se verão obrigados a adaptar os respetivos métodos de aquisição de dados. Os Estados-Membros que utilizam sistemas de monitorização florestal mais avançados podem continuar a utilizar os seus próprios dados (possibilidade de adesão), que serão harmonizados para assegurar a compatibilidade a nível da UE. Nenhuma das opções levaria a que a UE se imiscuísse nas escolhas e objetivos dos Estados-Membros em matéria de política de gestão florestal.
D. Seguimento
Quando será revista a política?
A Comissão formulará um plano baseado num conjunto de objetivos intermédios, a fim de acompanhar, por referência a um calendário específico, a aplicação das medidas necessárias para alcançar os objetivos específicos. Recorrendo a critérios específicos, a Comissão assegurará também um acompanhamento regular da aplicação e do impacto das medidas. Por último, a Comissão apresentará ao Conselho e ao Parlamento uma avaliação realizada tendo em conta as informações sobre os planos integrados a longo prazo comunicadas pelos Estados-Membros.