C/2024/3380

31.5.2024 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно рамка за мониторинг за устойчиви европейски гори

(COM(2023) 728 final — 2023/0413 (COD))

Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 89/367/ЕИО на Съвета относно учредяване на Постоянен комитет по горите

(COM(2023) 727 final — 2023/0410 (COD))

(C/2024/3380)

Докладчик: **Florian Marin**

Искане за консултация	Европейския парламент, 26.2.2024 г. за COM(2023) 727 и за COM(2023) 728 Съвета, 5.12.2023 г. за COM(2023) 727 и 22.12.2023 г. за COM(2023) 728
Правно основание	член 43, член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	26.2.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	20.3.2024 г.
Пленарна сесия №	586
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	169/0/6

1. Заключения и препоръки

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК),

1.1. приема с известни резерви предложенията на Комисията и предлага рамката за мониторинг на горите да бъде устойчива, отчитаща аспектите на пола, безопасна и сигурна, икономически ефективна, оперативно осъществима, навременна, динамична, приобщаваща и основана на участието, като дава възможност за сътрудничество между науката и практиката, както и за по-добро планиране. Предложената рамка за мониторинг на горите следва да се разглежда като статистически инструмент, а не като инструмент за надзор, като се има предвид, че управлението на горите е предимно национална отговорност ([1]). ЕИСК припомня, че според оценката на въздействието на ЕК ([2]) не всички заинтересовани страни са съгласни с идеята за регламент и биха предпочели ясни насоки и запазване на настоящите системи за мониторинг. Това следва да бъде надлежно отчетено на следващите етапи от процеса на съвместно вземане на решения. Всички събрани данни следва да се използват по начин, който зачита правата и интересите на собствениците и управителите на гори;

([1]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Климатична справедливост“ (становище по собствена инициатива) (ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 22), Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Документ за размисъл „Към устойчива Европа до 2030 г.“ (COM(2019) 22 final) (ОВ C 14, 15.1.2020 г., стр. 95), и Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно възстановяването на природата“ [COM(2022) 304 final — 2022/0195 (COD)] (ОВ C 140, 21.4.2023 г., стр. 46).

([2]) https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-forest-monitoring-framework_en

1.2. призовава за допълнителен преглед на целесъобразността, техническите ограничения и съдебните въпроси, свързани с предложените променливи, включително пространствената разделителна способност и честотата на докладване, преди да се постигне съгласие за стартиране на инициативата. В регламента е необходима повече яснота относно местоназначението, използването и валидирането на данните, което следва да бъде взето предвид при бъдещото вторично законодателство;

1.3. счита, че предложената рамка за мониторинг на горите за ЕС е ключов инструмент и препоръчва следното:

— системата следва да хармонизира съществуващите системи за мониторинг на горите и да гарантира оперативна съвместимост с данните, които вече са обхванати от други законодателни актове (в областта на климата, въздуха, биологичното разнообразие) и общата селскостопанска политика;

— следва да се изготви общ, хармонизиран набор от показатели, които се основават на съществуващото законодателство и системи за мониторинг и са предназначени да оптимизират приноса на тези системи за адекватна оценка на въздействието върху биологичното разнообразие, приноса към ЦУР и управлението на горите;

— събраните данни не следва да се използват за търговски цели без да носят ползи за собствениците;

— всички събрани данни следва да се използват по начин, който зачита правата и интересите на собствениците и управителите на гори, и да се публикуват само в обобщен вид;

— следва да се установи ясно определение за горска единица;

— следва да се гарантира равностойно ниво на детайлност, технология и честота, особено когато се събират допълнителни данни във всички държави — членки на ЕС;

— допълнителните усилия за събиране на данни изискват подходящи финансови ресурси за държавите членки, за да се гарантира хармонизирано прилагане;

1.4. приветства подхода към дългосрочните планове за горите и препоръчва следното:

— държавите — членки на ЕС, които се ползват от горите, се призовават настоятелно да разполагат с дългосрочен план за горите;

— в структурата на плановете за горите следва да бъдат включени социални и икономически аспекти, като се вземат предвид многостранните ценности на горите и социалното въздействие на горските общности;

— в съответствие с принципа на партньорство гражданското общество следва да бъде интегрирано в разработването и — в зависимост от положението на държавите членки — в изпълнението на плановете;

— разработването, изпълнението и наблюдението на дългосрочните планове за горите следва да се финансира от съществуващите и новите фондове на ЕС;

— планът следва да допълва други стратегии за горите и дървесината;

— следва да има ясно съответствие и полезно взаимодействие с ЦУР, като планът следва да допринася за тях;

1.5. предлага да се засили ролята на Постоянния комитет по горите, включително по отношение на бъдещата работа по мониторинга на горите; съответните заинтересовани страни от гражданското общество следва да участват в него, като се отчита важната роля на горите за обществото;

1.6. предлага да се вземе предвид точният баланс между принципа на субсидиарност, от една страна, и зачитането на националните компетенции и компетенциите на ЕС, правата на частна собственост и собствеността върху данните, от друга страна, като на икономическите, социалните и екологичните данни за горите се отдава еднакво значение;

1.7. предлага гражданското общество да участва в разработването на рамката на ЕС за мониторинг на горите и да се гарантира достатъчна прозрачност;

1.8. призовава за специални ресурси за обучение на горските управители, собственици и работници, за да се гарантира всеобхватен и успешен подход към прилагането на рамката на ЕС за мониторинг на горите.

2. **Контекст**

2.1. Комисията предлага рамка за мониторинг на горите, основаваща се на навременност, точност, последователност, прозрачност, съпоставимост и пълнота на данните за горите, наличието на такива данни и управлението на системата, споделяна от Комисията и държавите членки. Предложената система за мониторинг на горите включва система за географски еднозначно идентифициране с висока разделителна способност на всички горски стопанства в Съюза и рамка за събиране и споделяне на данни за горите. Целта на тази рамка е да се създаде база от знания за европейските гори, като по този начин се обогатява разбирането ни за състоянието на тези екосистеми.

2.2. За събирането на данни между Комисията и държавите членки се предлага двустепенна система за разделяне на данните, като се предвиждат общи определения и специфични честоти, за да се гарантира съпоставимост и съгласуваност на събраните данни. Всяка държава членка ще определи национален кореспондент, който ще отговаря за обмена на информация между Комисията и държавата членка.

2.3. Комисията предлага държавите членки да разработят доброволно интегриран дългосрочен план за горите въз основа на определена структура, като за координирането на процеса отговаря национален кореспондент. Комисията предлага да се разширят отговорностите на съществуващия Постоянен комитет по горите и да се преименува на Постоянна експертна група по горите и горското стопанство, като се вземат предвид мултидисциплинарните променливи на обмена на данни за горите между Комисията и държавите членки и многобройните ценности на горите.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства предпазливо предложенията на Комисията, като се има предвид, че досега не са съществували хармонизирани изисквания на ЕС за докладване на данни за горите и че с предложенията се предоставят общи определения и по-добри инструменти за регистриране на данните за горите и измерване на напредъка към устойчивост на горите. Силната зависимост от данните от дистанционното спътниково наблюдение обаче може да не доведе до очакваното качество на данните, тяхната цялост или значимост за политиката. Регламентът се основава на съществуващата инфраструктура за данни за горите.

3.2. Системите за данни за горите следва да бъдат устойчиви, икономически ефективни, оперативно осъществими, навременни, безопасни и сигурни, динамични, отчитащи аспектите на пола, приобщаващи и основани на участието, за да се даде възможност за тясно сътрудничество между науката и практиката, както и за по-добро планиране. Предложената рамка за мониторинг на горите следва да се разглежда като статистически инструмент, а не като инструмент за надзор, предвид това че управлението на горите е предимно национална компетенция. Информацията следва да се публикува на достатъчно обобщено равнище, така че данните на отделните собственици на гори да не могат да бъдат идентифицирани и защитата на тези данни да не бъде застрашена. Поради високата разделителна способност, честотата, с която се използват, и естеството им на пълно покритие някои от предложените променливи могат да се окажат проблематични за милиони дребни земеделски стопани в целия Съюз.

3.3. Предложението допринася пряко за консолидирането на основаната на данни икономика и цифровия суверенитет. Цифровизираните данни, общите определения и общият подход към данните за горите могат да улеснят различни научни изследвания, стрес тестове за климата и анализи на биологичното разнообразие, както и да гарантират основано на участието управление на горите, основани на факти публични политики и планиране. Горите и устойчивото управление на горите предоставят нови възможности за стопанска дейност, като една от тях е въглеродното земеделие, а данните са необходими за привличане на инвестиции и наблюдение на ефективността на приноса на горите за смекчаване на последиците от изменението на климата. Необходим е специфичен подход по отношение на ползите за държавите членки от съхранението на въглерод в дърветата, засадени от частни субекти в интерес на обществото (НПО).

3.4. Като се отчитат потенциалните ползи от консолидираната икономика, основана на данни, и цифровия суверенитет в управлението на горите, от решаващо значение е да се зачита националният суверенитет на държавите членки при формирането на техните политики в областта на горите. ЕИСК счита, че е важно да се избягва ненужната централизация и увеличаването на бюрокрацията, като следва да се вземат предвид уникалните екологични, социални и икономически условия на всяка държава членка. Опасенията относно използването на данни и съотношението между разходите и ползите от новите разпоредби трябва да бъдат разгледани по подходящ начин, за да се гарантира, че разпоредбите подкрепят, а не възпрепятстват ефективното управление на горите във всяка държава членка.

3.5. Участието и подкрепата на държавите членки, горските стопани и собствениците на гори, независимо дали са частни или публични, са важни за гарантиране на успеха на събирането на данни. Процесът на събиране и администриране на данни следва да отчита точния баланс между принципа на субсидиарност и зачитането на националните компетенции и компетенциите на ЕС в области като околната среда, климата или енергетиката, когато се използва спътниково наблюдение на наддържавно равнище. Следва да се вземе предвид националното законодателство, особено по отношение на оперативната съвместимост с други участници от различни вериги на доставки и дърводобивната и дървопреработвателната промишленост. Необходима е допълнителна оценка на целесъобразността и рисковете за горските стопани и собствениците на гори.

3.6. Надеждните и адаптирани данни са от решаващо значение за вземането на решения, за подобряване на устойчивото управление на горите и за допринасяне за предотвратяването на рискове. Следва да се взема предвид еднакво ниво на детайлност, технологии и честота, когато държавите членки използват собствените си системи и когато събират доброволно други допълнителни данни.

3.7. Непрекъснатото увеличаване на използването на изкуствен интелект (ИИ) и интернет на нещата (IoT) е важно за прозрачните вериги на доставки в горското стопанство, без да се създава зависимост от доставчиците на ИИ. Подобряването на достъпа до нови технологии следва да бъде постоянна грижа, а целостта и надеждността на данните — хоризонтална грижа. Необходима е повече яснота в регламента относно валидирането на данните, което следва да бъде взето предвид при бъдещото вторично законодателство.

3.8. Стабилното взаимодействие със съдебната система е важно, когато става въпрос за използване на данните, събирани от всяка заинтересована страна. Събраните данни следва да се използват в различни схеми за надлежна проверка, като тази възможност следва да е постоянна. Следва да се вземе предвид възможността за изтегляне на данни за дълъг период от време в различни общи формати, за да се използват за различни други анализи. Гарантирането на прозрачност и надзор върху използването на събраните данни е от решаващо значение. Всички събрани данни следва да се използват по начин, който зачита правата и интересите на собствениците или управителите на гори. Данните следва да се използват само за конкретни, ясно определени цели, които са договорени в сътрудничество, със силен акцент върху тяхната сигурност и неприкосновеността на личния живот. Следва да се обмисли наличието и на лесни за ползване инструменти за достъп и анализ на данни, за да се даде възможност на собствениците на гори, управителите на гори и държавите да управляват ефективно своите данни за горите.

3.9. ЕИСК предлага да се избягва дублирането на данни, тъй като някои данни за горите се събират и в рамките на общата селскостопанска политика в почти всички държави членки, а в някои случаи съществуват национални инвентаризации на горите, които могат да се използват в процеса. Данните за горите следва да бъдат допълнени с данни, обхванати от други законодателни актове в областта на климата, водите, въздуха и биологичното разнообразие, както и от общата селскостопанска политика, и да бъдат изцяло съвместими с методологията на ФАО. Следва да се направи ясно разграничение между горите за дърводобив и другите видове гори. Когато е целесъобразно, следва автоматично да се предоставя и наблюдава общ набор от широкообхватни показатели, когато става въпрос за управление на горите на географски обобщени равнища. Следва да се вземат предвид показателите относно потенциалното въздействие върху биологичното разнообразие от страна на управленските практики или други фактори (като изменението на климата), техният принос към ЦУР, както и показателите за измерване на ефективността на интервенциите на политиката.

3.10. Следва да се осигурят специални фондове или възможност за използване на съществуващите фондове за разработване и изпълнение на дългосрочни планове за горите или за актуализиране на съществуващите планове. Държавите членки трябва изрично да гарантират, че гражданското общество има роля в разработването, изпълнението и мониторинга на плановете. Като се има предвид, че в регламента се предлагат нови задължения за докладване, ЕИСК предлага да се предоставят специални субсидии за събиране, генериране, управление и мониторинг на данните до определено ниво на данни.

3.11. Трябва да се гарантира доброволна оперативна съвместимост с други национални регистри на данни за горите и търговски данни, тъй като по отношение на изменението на климата са необходими дългосрочни данни, както и данни за дърводобивната и дървопреработвателната промишленост и веригите на доставки. ЕИСК предлага пълното проследяване на данните относно дървесината да бъде задължително в ЕС, независимо от начина, по който тя се използва.

3.12. ЕИСК счита, че са необходими ясни санкции, приложими за държавите членки, предвид огромното значение на данните за горите за климатичния преход и биологичното разнообразие. Следва да се вземат предвид ограниченията за ползване на средства от ЕС, ако данните за горите са непълни или неточни. В цялата рамка за мониторинг на горите следва да се използват устойчиви инструменти, практики и екологична енергия.

3.13. ЕИСК счита, че е необходима повече яснота относно ролята на Комисията в координирането на процеса на събиране на данни за горите и следва да се осигури възможност за сътрудничество между държавите членки, когато горите обхващат няколко държави членки или се простират в трети държави. Сътрудничеството между различните звена за контакт и участието на държавите членки, както и на местните заинтересовани страни, е важно за успеха на настоящия регламент.

3.14. Данните за горите следва да се събират заедно с данни за взаимносвързани области като развитието на селските райони, кръговата икономика, науката или цифровизацията. Следва да се вземат предвид и многобройните стойности на показателите за горите, като например приноса към местната и националната икономика. Социалните данни, които вече се събират от държавите членки, следва да бъдат свързани с данните за горите предвид социалното въздействие на горите, особено върху горските общности, като се обръща специално внимание на младежта и аспектите на пола. Гарантирането на динамичния характер на системата за събиране на данни за горите чрез добавяне на нови набори от данни следва да се оценява постоянно.

3.15. На икономическите, социалните и екологичните данни за горите следва да се придава еднакво значение. Следва да се вземат предвид всички видове собственици с оглед на многообразните форми на собственост върху горите в ЕС. Събраните данни следва да спомогнат за консолидиране на управлението на горите и да представляват постоянна грижа, както и да направят по-демократичен процеса на предоставяне на данни за сложната верига на доставки в областта на горското стопанство.

3.16. Собствениците на гори, частни или публични, следва да имат полза от споделянето на своите данни. Събраните данни следва да се използват за специализирани консултантски услуги за тези собственици и да не се използват за търговски цели без да носят ползи за собствениците. Обществеият интерес следва да остане хоризонтална променлива, независимо от това кой е собственик на гората, като се зачита частната собственост.

3.17. ЕИСК предлага да се създаде специално бюро за помощ или да се предоставят специални помощни материали. От доставчиците на данни следва да бъде получено съгласие, когато техните данни трябва да бъдат споделени, независимо от предназначението и използването на данните, и те следва да знаят дали данните им ще бъдат използвани за други цели. При публикуването на данни следва внимателно да се спазват изискванията на ОРЗД, особено когато става въпрос за лични данни и използване на източници на данни от разстояние.

3.18. ЕИСК предлага също така ролята на горите да се разглежда в международен план и призовава ЕС активно да насърчава същия подход към данните за горите в трети държави и да установи международни споразумения в това отношение, особено когато става въпрос за пускането на продукти от дървесина на пазара на ЕС, които са в съответствие с процедурите за надлежна проверка и съществуващия регламент относно обезлесяването. Следва да се разреши възможността за работа с трети страни, като например софтуерни дружества или дружества за данни, ако държавите членки решат да направят това.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК отправя искане за повече яснота относно предназначението и използването на събраните данни, институцията, която ще има достъп до тези данни, и произтичащите ползи.

4.2. ЕИСК предлага да се провери дали данните за биологичното разнообразие, включени в регламента, следва да обхващат съответните променливи, различни от птиците, като се отчете сложността на горската екосистема и разпределението на видовете. Това е важно с оглед на необходимостта от разбиране на цялата екосистема на горите и в този смисъл следва да се разработи специално законодателство, като се вземе предвид връзката между данните за биологичното разнообразие и необходимия оперативен капацитет.

4.3. ЕИСК призовава държавите — членки на ЕС, които се възползват от горите, да разполагат с дългосрочен план за горите, като същевременно спазват съществуващите национални дългосрочни планове за горите, като във връзка с това член 13 следва да бъде изменен. Следва да се вземе предвид взаимното допълване между различните планове за горите на различните държави членки и други стратегии за горите или дърводобивната и дървопреработвателната промишленост, тъй като понастоящем в ЕС липсва общо пространство за данни за дърводобивната и дървопреработвателната промишленост.

4.4. ЕИСК изразява загриженост относно факта, че вторичното законодателство би могло да породи потенциални рискове за ефективното прилагане на регламента и че в него не са включени конкретни ИТ инструменти. На държавите членки следва да се предоставят достатъчно време и насоки за въвеждането на рамка за мониторинг на горите, като се има предвид, че срокът от 30 месеца след влизането в сила на настоящия регламент е амбициозен.

4.5. ЕИСК предлага член 11 да бъде изменен, за да се гарантира, че ще бъде поставен акцент върху интересите на местните заинтересовани страни, а гражданското общество ще има роля в координацията и сътрудничеството, за да се подобри полезността на рамката за мониторинг на горите, тъй като в допълнение към свободния достъп до информация е необходим подходящ анализ на конкретния контекст.

4.6. ЕИСК предлага в горите, които не могат да бъдат използвани за добиване на дървесина, посочени в приложение 2, точка а), да бъдат включени и девствените гори поради техния принос за опазването на биологичното разнообразие. Дърветата извън горите следва да бъдат включени в системата за събиране на данни.

4.7. ЕИСК предлага при публикуването на данните за горите, посочени в член 7, внимателно да се вземат предвид интересите на частните собственици на гори, тъй като те биха могли да бъдат засегнати. Следва да се установи ясно определение за горска единица и винаги да се зачита частната собственост. Връзката на частните гори с националните звена за контакт следва да бъде допълнително изяснена, заедно с използването на частните данни в обществен интерес, тъй като собствеността върху данните е частна.

4.8. Структурата на дългосрочните планове за горите, посочени в приложение IV, следва да включва и социалните аспекти на горите и да посочва как те допринасят пряко за постигането на ЦУР, свързани с горите. Плановете следва да включват принципа на партньорство и е необходима специална глава относно сътрудничеството с гражданското общество при тяхното разработване, изпълнение и мониторинг.

4.9. ЕИСК призовава за повече инвестиции в изграждането на капацитет за събиране, обмен, използване и управление на данни за горите и за отпускане на достатъчно средства за тази цел, особено за националните кореспонденти, като се използват ОСП или други фондове и инструменти. Следва да се осигурят специални ресурси за обучение на горските стопани, собствениците на гори и горските работници. Данните за горските работници и условията на труд следва постоянно да се вземат предвид от държавите членки, като се има предвид многофункционалната роля на горите.

4.10. Кампаниите в областта на киберсигурността и защитата на данните следва да бъдат постоянна грижа. Наред с улесняването на достъпа до данни и до хардуерни и софтуерни технологии следва да се вземат предвид и цифровото приобщаване и цифровата грамотност.

4.11. Намаляването на административната тежест и избягването на прекомерната бюрократичност като събиране на множество данни и докладване ([3]), следва да бъдат постоянна грижа. Следва да се осигурят достатъчно ресурси, тъй като съгласно приложение 1 някои данни трябва да се събират поне веднъж седмично (данни за пожари) или поне веднъж на всеки 2 седмици (обезлистване). Трудно е да се гарантира валидността на данните, събирани чрез дистанционно оборудване, тъй като за това са необходими проверки на място и ресурси. Следва да се гарантира еднаква скорост както за събирането, така и за обработката на данните, особено по отношение на тези, събирани на място.

4.12. ЕИСК приветства предпазливо предложението на Комисията за създаване на Постоянна експертна група по горите и горското стопанство и предлага да се засили ролята на Постоянния комитет по горите, включително по отношение на бъдещата работа по мониторинга на горите. В него следва да участват съответните заинтересовани страни от гражданското общество, като се има предвид важната роля на горите за обществото.

([3]) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Нова стратегия на ЕС за горите до 2030 г.“ (COM(2021) 572 final) (ОВ C 152, 6.4.2022 г., стр. 169).

4.13. ЕИСК предлага в изключителни случаи, като кризи, свързани с конкретни природни бедствия, да се предоставят ответни мерки и да се използват специални ресурси за незабавно събиране на данни на място, както и да се използват дистанционни инструменти за определяне на въздействието върху горите в реално време.

4.14. След надлежна оценка в системата за събиране на данни следва да се добави специфичен за ландшафта подход, който отчита разпокъсаността и по-широката цялост на екосистемата. ЕИСК предлага да се създаде нова публична и обща за целия ЕС платформа за подпомагане на мониторинга на горите и за обмен на информация, знания и най-добри практики с участието на Комитета и гражданското общество. Следва да се осигури ясно полезно взаимодействие с европейските единни точки за достъп за частните гори, Европейския механизъм за гражданска защита и с Европейския облак за отворена наука, за да се улеснят научните изследвания в областта на горите.

Брюксел, 20 март 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE