



Brüssel, den 22.11.2023
SWD(2023) 374 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über einen Monitoringrahmen für widerstandsfähige europäische Wälder**

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

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur Initiative für einen Monitoringrahmen für widerstandsfähige europäische Wälder
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
<p>Die Hauptprobleme sind der derzeitige Mangel an qualitativ hochwertigen und vergleichbaren Walddaten sowie an integrierter langfristiger Waldplanung. Ohne geeignete und vergleichbare Walddaten, die die Mitgliedstaaten derzeit nicht von sich aus bereitstellen, ist es nicht möglich, die Ziele der Politik in den Bereichen Klima, biologische Vielfalt und nachhaltige und kreislauforientierte Bioökonomiepolitik zu erreichen, die sich unmittelbar aus dem europäischen Grünen Deal ergeben. Derzeit sind die Walddaten weder vollständig noch vergleichbar noch aktuell, was adäquate Entscheidungen als Reaktion auf Belastungen erschwert und die Entwicklung und Umsetzung waldbbezogener Ziele und politischer Maßnahmen der EU behindert. Diese Situation verschlechtert sich aufgrund des Klimawandels und direkter oder indirekter menschlicher Aktivitäten und den damit verbundenen Landnutzungsänderungen, die eine Bedrohung für die Gesundheit und Widerstandsfähigkeit der Wälder und ihre Fähigkeit, weiterhin wesentliche Ökosystemleistungen zu erbringen, darstellen.</p> <p>Das derzeitige lückenhafte und fragmentierte Waldmonitoring in den Mitgliedstaaten hindert die nationalen Behörden und die EU daran, rechtzeitig gegen Stressfaktoren und Bedrohungen grenzüberschreitender Art (z. B. Dürren, Stürme, großflächige Befälle und Waldbrände) vorzugehen. Dadurch können Waldbewirtschafter, die Holzindustrie und Versicherer auch keinen Nutzen aus hochwertigen und aktuellen Daten ziehen, z. B. in Bezug auf Schadensverhütung und neue Geschäftsmöglichkeiten aus der Zertifizierung von CO₂-Entnahmen oder Zahlungen für Ökosystemleistungen. Darüber hinaus hindert es die EU daran, das Potenzial technologischer Entwicklungen und digitaler Innovationen, insbesondere im Bereich der Erdbeobachtung, voll auszuschöpfen, was für KMU von erheblichem Nutzen wäre.</p> <p>Außerdem gehen die meisten nationalen Planungsinstrumente nicht über einen 10-Jahres-Planungszyklus hinaus. Es bedarf einer ganzheitlichen und langfristigen Analyse und Integration politischer Maßnahmen und gesellschaftlicher Forderungen im Zusammenhang mit Wäldern, um zu vermeiden, dass politische Ziele und Vorgaben gesetzt werden, die sich gegenseitig ausschließen.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Das allgemeine Ziel besteht darin, einen EU-weiten Rahmen für das Waldmonitoring zu entwickeln, der zu gesunden und widerstandsfähigen Wäldern beitragen soll, was für das Engagement der EU zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und zur Verbesserung der Erhaltung, des Schutzes und der Qualität der Umwelt von wesentlicher Bedeutung ist. Zu diesem Zweck zielt die vorgeschlagene Maßnahme darauf ab, gemeinsame digitalisierte, einheitliche, vergleichbare, aktuelle und zugängliche Daten zu erheben und einen kohärenten Rahmen für die Entwicklung einer integrierten langfristigen Waldplanung zu schaffen. Dies soll die Anpassung der Wälder an den Klimawandel unterstützen, die Katastrophenprävention und -vorsorge stärken und die Kohärenz verschiedener politischer Ziele in Bezug auf den Wald gewährleisten. Bei dieser Initiative liegt der Fokus auf besseren Daten und Kenntnissen; politische Entscheidungen und Ziele der Mitgliedstaaten im Bereich der Waldbewirtschaftung bleiben von ihr unberührt.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Ein Tätigwerden auf EU-Ebene im Rahmen der Ziele, die von den Mitgliedstaaten ohne einen EU-Rahmen nicht ausreichend oder mit größter Wirksamkeit erreicht werden können, würde einen eindeutigen Mehrwert in Bezug auf Kohärenz und Wirtschaftlichkeit schaffen. Maßnahmen auf EU-Ebene sind gerechtfertigt aufgrund des Ausmaßes und des grenzübergreifenden Charakters der Problematik, der Auswirkungen auf die Menschen in der gesamten EU, der Risiken für die Wirtschaft</p>

der EU durch zunehmende Störungen sowie der Notwendigkeit, die Auswirkungen der politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU zu überwachen und politische Änderungen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele zu antizipieren.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele?

Option 1 beruht auf einer freiwilligen Koordinierung anhand von Leitlinien der Kommission und dem Austausch bewährter Verfahren, auch mithilfe einer speziellen Expertengruppe, um die nationale Datenerhebung zu harmonisieren und die Rahmen und Mechanismen für die Waldplanung zu stärken.

Option 2.1 beinhaltet folgende zentrale Aspekte: i) die Schaffung eines neuen EU-Rahmens, der die Harmonisierung und/oder Standardisierung von Waldindikatoren und die obligatorische Berichterstattung über eine gemeinsame Plattform zu jenen Indikatoren umfasst, die nach EU-Recht vorgeschrieben oder in internationale Monitoringsysteme mit Relevanz für die politischen Ziele der EU einbezogen sind ii) die obligatorische Nutzung der Erdbeobachtung mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, sich an einem auf Copernicus basierenden EU-System zu beteiligen und iii) obligatorische integrierte langfristige Waldplanung auf der Grundlage vereinbarter gemeinsamer Aspekte, die berücksichtigt werden können.

Im Vergleich zu Option 2.1 beinhaltet Option 2.2 i) Indikatoren, die über die derzeitigen Monitoring- und Berichterstattungssysteme der EU und auf internationaler Ebene hinausgehen und die politischen Prioritäten widerspiegeln ii) die Aufforderung der Kommission, ein zentrales Erdbeobachtungssystem zu betreiben, an das die Mitgliedstaaten verpflichtend zusätzliche Daten über ihre Wälder übermitteln würden und iii) die Aufforderung der Kommission, unverbindliche Empfehlungen zu den integrierten Waldplänen abzugeben.

In Option 3 werden die freiwilligen Aspekte der Option 1 zur langfristigen Planung mit den obligatorischen Aspekten des Waldmonitorings (sowohl für aus Boden- als auch aus Erdbeobachtung stammende Daten) der Option 2.2 kombiniert.

Optionen, in denen eine gezielte EU-Finanzierung und ein verstärktes internationales Engagement enthalten waren, wurden frühzeitig verworfen.

Die bevorzugte Option ist eine Kombination aus Option 2.1 und 2.2. Sie würde die umfassendere Liste von Indikatoren, die obligatorische Nutzung der Erdbeobachtung mit einer Opt-in-Option für die Mitgliedstaaten und die Abgabe unverbindlicher Empfehlungen zu den langfristigen Plänen durch die Kommission umfassen. In Bezug auf die Indikatoren würde ein schrittweiser Ansatz verfolgt werden. Zunächst könnte eine begrenzte Liste von Indikatoren für die Aufnahme in den Legislativvorschlag in Betracht gezogen werden, und zwar auf der Grundlage ihrer Relevanz, des derzeitigen Niveaus der Vereinheitlichung, des Monitorings und der Berichterstattung sowie der Notwendigkeit einer höheren räumlichen oder zeitlichen Auflösung. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten weitere Indikatoren aufgenommen werden, auch unter Berücksichtigung der Empfehlungen einer speziellen Expertengruppe.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Aus der Aufforderung zur Stellungnahme ging hervor, dass sich die Interessenträger weitgehend einig waren, dass ein EU-weites Netz zum Waldmonitoring auf bestehenden nationalen Forstinventardaten aufbauen sollte, um das Risiko der Dopplung von Daten zu verringern. Bei der öffentlichen Konsultation sprachen sich Wirtschaftsverbände, Unternehmen, Waldbesitzer und Behörden für eine Beibehaltung der derzeitigen Monitoringsysteme in den Mitgliedstaaten aus. Im Gegensatz dazu sprachen sich Umweltorganisationen, Anbieter von Walddaten und die breite Öffentlichkeit für eine bessere Integration der Monitoringsysteme und eine Standardisierung der Waldmonitoringmethoden aus.

Die meisten Befragten sahen eine langfristige Waldplanung als Vorteil an. Die am häufigsten genannten Vorteile waren eine ganzheitliche Betrachtung des Zustands und der voraussichtlichen Entwicklung der Wälder sowie die allgemeine Koordinierung. Der Mehrwert einer strategischen Planung auf EU-Ebene wurde jedoch von einigen Befragten, insbesondere von Behörden, infrage gestellt. Sachverständige aus den Mitgliedstaaten, die in einer speziellen Expertengruppe hinzugezogen wurden, brachten ihre allgemeine Unterstützung für harmonisierte oder standardisierte Informationen über den Zustand und die Entwicklung der Wälder in der EU zum Ausdruck und wiesen darauf hin, dass auf der bestehenden Monitoringinfrastruktur aufgebaut und Doppelarbeit vermieden werden sollte.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Mit der bevorzugten Option sollen sowohl gemeinsame moderne, digitalisierte, einheitliche, vergleichbare, aktuelle und zugängliche Daten über den Zustand der Wälder in der EU als auch die Veröffentlichung integrierter langfristiger Waldpläne auf der Grundlage hochwertiger Monitoringinformationen im Zusammenhang mit den einschlägigen politischen Zielen der EU durch die Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Die größten Vorteile ergeben sich daher aus der Schaffung eines EU-weiten Rahmens für das Waldmonitoring und eine integrierte langfristige Waldplanung.

Im untersuchten Fall kompensieren die quantifizierbaren wirtschaftlichen Vorteile einer Mehrnutzung der Erdbeobachtung (schätzungsweise zwischen 28 Mio. EUR und 37 Mio. EUR bis 2035 für das Monitoring der Baumbedeckung) die laufenden wirtschaftlichen Kosten bereits – und das noch bevor zusätzliche nicht quantifizierbare, aber sehr erhebliche ökologische und soziale Vorteile hinzukommen. Dazu gehören die Vorteile einer verbesserten Entscheidungsfindung auf der Grundlage besserer Daten in den Bereichen Klimaschutz (verbesserte Umsetzung der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft und verbesserte Waldsenkenbewirtschaftung), Widerstandsfähigkeit der Wälder (Unterstützung von Prävention und frühzeitigem Handeln), Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und der illegalen Entwaldung und/oder Gewährleistung einer nachhaltigen Bereitstellung von Waldressourcen und -dienstleistungen.

Die Initiative wird europäischen Unternehmen, insbesondere KMU, zahlreiche Möglichkeiten für Wachstum und Innovation bieten. Die Fernerkundung wird beim Waldmonitoring eine größere Rolle spielen, als dies derzeit der Fall ist, sodass sich KMU, die in den Bereichen Erwerb und Verarbeitung von Satellitenbildern, Datenverarbeitung und Dienstleistungen, einschließlich Beratungen in Bezug auf Wälder und Forstwirtschaft tätig sind, viele Möglichkeiten bieten werden.

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option? Gibt es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden?

Monitoring, Berichterstattung und integrierte Planung würden in die Zuständigkeit der Behörden fallen, weshalb die Mitgliedstaaten den Übergang finanziell unterstützen müssen, auch mithilfe verfügbarer EU-Mittel. Die obligatorische Harmonisierung und Standardisierung ausgewählter Indikatoren hätte je nach derzeitiger Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten mäßige bis erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die jeweiligen öffentlichen Haushalte. Die höchsten Kosten hätten die Mitgliedstaaten, in denen ein neues bodengestütztes System mit ausreichenden Beobachtungsflächen eingerichtet werden müsste oder in denen die Häufigkeit der Datenerhebung durch die nationalen Forstinventare erhöht werden müsste. In Mitgliedstaaten mit bereits entwickelten Systemen werden geringere Zusatzkosten anfallen; diejenigen mit weniger fortgeschrittenen Monitoringsystemen können durch das auf Copernicus basierende EU-System unterstützt werden.

Die Anwendung harmonisierter Definitionen und Methoden auf die tatsächliche Datenerhebung kostet im Durchschnitt rund 10 000 EUR je Indikator und Mitgliedstaat. In drei Ländern, deren nationale Forstinventare für eine Stichprobe herangezogen wurden, belaufen sich die durchschnittlichen jährlichen Kosten des Waldmonitorings auf 42 EUR/km² Waldgebiet.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen und Wettbewerbsfähigkeit?

Keine der genannten Optionen enthält regulatorische Verpflichtungen, die für Unternehmen unmittelbar gelten würden. Im Ausnahmefall von Indikatoren im Zusammenhang mit der Produktion und Nutzung von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen könnten indirekte Berichterstattungspflichten entstehen, die Schätzungen zufolge jedoch vernachlässigbare Kosten verursachen würden. Vielmehr wird die Initiative aufgrund der größeren Rolle der Erdbeobachtung zahlreiche Wachstums- und Innovationsmöglichkeiten für KMU bieten, die in den Bereichen Erwerb und Verarbeitung von Satellitenbildern, Datenverarbeitung und Dienstleistungen, einschließlich Beratungen in Bezug auf Wälder und Forstwirtschaft tätig sind. Auch Waldbewirtschafter profitieren von der Möglichkeit, an Zertifizierungs- und finanziellen Anreizprogrammen für waldbezogene Ökosystemleistungen teilzunehmen und sich auf hochwertige Walddaten stützen zu können. Die größere Rolle moderner Waldmonitoringtechnologien und technisch fortschrittlicher Berichterstattungssysteme dürfte im Einklang mit den Zielen der Digitalen Agenda für Europa große Vorteile im Hinblick auf die Digitalisierung mit sich bringen.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Obwohl ökologische und soziale Vorteile aufgrund des indirekten Charakters ihrer Auswirkungen schwierig zu quantifizieren sind, wird erwartet, dass jene der bevorzugten Option in Bezug auf den Klimaschutz, die Gesundheit und Widerstandsfähigkeit der Wälder, die biologische Vielfalt und die Ökosystembedingungen, die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten sowie der Entwaldung und des illegalen Holzeinschlags erheblich sein werden. Dies stärkt das Vertrauen verschiedener Interessenträger in Walddaten und unterstützt die nachhaltige Bereitstellung von Waldressourcen und -dienstleistungen.

Verhältnismäßigkeit

Die in der bevorzugten Option gewählte Kombination von Aspekten ist verhältnismäßig, da sie eindeutig auf diejenigen Aspekte beschränkt ist, die die Mitgliedstaaten allein nicht in zufriedenstellender Weise erreichen können und bei denen eine Harmonisierung auf EU-Ebene erforderlich ist. So sind die Mitgliedstaaten nur verpflichtet, Walddaten zu erheben, die mit den Rechtsvorschriften und politischen Zielen der EU verbunden sind. Darüber hinaus wird die Grundlage der vorgeschlagenen Verordnung der Austausch harmonisierter Daten aus bestehenden nationalen Datenerhebungssystemen sein. Dadurch werden die nötigen Anpassungen der Datenerhebungsmethoden der Mitgliedstaaten so gering wie möglich gehalten. Mitgliedstaaten mit fortschrittlicheren Waldmonitoringsystemen können weiterhin ihre eigenen Daten verwenden (Option), welche harmonisiert werden, um die Kompatibilität in der gesamten EU zu gewährleisten. Keine der genannten Optionen würde eine Beteiligung der EU an den politischen Entscheidungen und Zielen der Mitgliedstaaten im Bereich der Waldbewirtschaftung bedeuten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird einen Plan auf der Grundlage einer Reihe von Etappenzielen ausarbeiten, um die Durchführung der Maßnahmen, die zur Erreichung der spezifischen Ziele erforderlich sind, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu verfolgen. Die Kommission wird ferner die Einführung und die Auswirkungen der Maßnahmen regelmäßig anhand spezifischer Kriterien verfolgen. Die Kommission wird eine Bewertung unter Berücksichtigung der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die integrierten langfristigen Pläne vornehmen und dem Rat und dem Parlament vorlegen.