



Brüssel, den 29. November 2024
(OR. en)

16255/24

**Interinstitutionelles Dossier:
2023/0413(COD)**

AGRI 840
FORETS 263
ENV 1157
AGRILEG 447
CODEC 2228
IA 206

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Vordok.: 15504/24

Nr. Komm.dok.: 16086/23+ ADD1-5

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES über einen Monitoringrahmen für widerstandsfähige
europäische Wälder
– *Fortschrittsbericht*

I. EINLEITUNG

1. Am 22. November 2023 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über einen Monitoringrahmen für widerstandsfähige europäische Wälder veröffentlicht. Der Vorschlag ist die wichtigste Gesetzgebungsinitiative der „neuen EU-Waldstrategie für 2030“, die im Jahr 2021 veröffentlicht wurde.
2. Ziel des Vorschlags ist es, ein – in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission verwaltetes – hochwertiges Waldmonitoringsystem einzurichten, das sich auf standardisierte oder harmonisierte Daten stützen und dazu dienen würde, den Fortschritt bei der Verwirklichung der die Wälder betreffenden EU-Ziele und politischen Vorgaben zu messen (auch in Bezug auf die Biodiversität, das Klima und die Krisenreaktion) sowie die Risikobewertung und -vorsorge zu verbessern und eine faktengestützte Entscheidungsfindung zu unterstützen.

3. Das Waldmonitoringsystem würde auf bestehenden Datensätzen und bewährten Verfahren in den Mitgliedstaaten sowie auf dem technologischen Fortschritt der Fernerkundung aufbauen und aus drei Hauptelementen bestehen:
 - einem geografisch expliziten Identifizierungssystem für die Kartierung und Lokalisierung von Waldeinheiten;
 - einem Rahmen für die Erhebung von Walddaten, in dem die Anforderungen an den Zeitplan und die Datenerhebung festgelegt sind; und
 - einem Rahmen für die gemeinsame Nutzung von Walddaten, der ermöglichen würde, Daten gemeinsam zu nutzen und diese Daten öffentlich zugänglich zu machen.
4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wurde konsultiert und gab am 20. März 2024 seine Stellungnahme ab¹. Der Ausschuss der Regionen hat beschlossen, keine Stellungnahme abzugeben.
5. Im Europäischen Parlament wird das Dossier im gemeinsamen Ausschussverfahren vom Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) und vom Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) bearbeitet. Die für das Dossier bestimmten Berichterstatter sind Emma Wiesner (Renew, SE) aus dem ENVI-Ausschuss und Eric Sar Giacomo (S&D, FR) aus dem AGRI-Ausschuss. Die Beratungen der Ausschüsse haben vor kurzem begonnen.

II. BERATUNGEN IM RAT

6. Der spanische Vorsitz organisierte auf der Tagung des Rates (Umwelt) vom 18. Dezember 2023 einen Gedankenaustausch über den Vorschlag. Unter belgischem Vorsitz fand am 23. Januar 2024 ein ähnlicher Gedankenaustausch auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) statt.

¹ 8498/24

7. Damit der Rat die sektorübergreifenden Fragen, die Gegenstand dieses Gesetzgebungsvorschlags sind, wirksam angehen kann, setzte der Ausschuss der Ständigen Vertreter am 17. Januar 2024 eine **Ad-hoc-Gruppe für das Waldmonitoring** ein. Die Ad-hoc-Gruppe für das Waldmonitoring berichtet an die Ratsformation „Landwirtschaft und Fischerei“ und regelmäßig an die Ratsformation „Umwelt“.
8. In der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe für das Waldmonitoring vom 5. Februar 2024 stellte die Kommission den Vorschlag mit der dazugehörigen Folgenabschätzung vor, und die Delegationen führten einen Gedankenaustausch auf der Grundlage von vier spezifischen Fragen an die Kommission. Um die Prüfung des Vorschlags zu erleichtern, wählte der belgische Vorsitz einen Cluster-Ansatz², der eine schrittweise Analyse des Vorschlags ermöglicht – von Grundsätzen und allgemeinen Fragen über die Einzelheiten bis zu den Auswirkungen in Bezug auf die Umsetzung.
9. Bei den Beratungen wurde ein Großteil des Vorschlags behandelt; im Juni 2024 wurde dem Rat (Landwirtschaft und Fischerei) ein Fortschrittsbericht vorgelegt³. Auf der Tagung des Rates (Umwelt) vom 25. März 2024 informierte der belgische Vorsitz die Ministerinnen und Minister über die Fortschritte bei der Prüfung des Vorschlags.
10. Aufbauend auf den umfassenden Vorarbeiten führte der ungarische Vorsitz die fachlichen Beratungen in der Ad-hoc-Gruppe für das Waldmonitoring weiter. Im Mittelpunkt stehen das Bestreben nach einem besseren Verständnis des Vorschlags und die Behandlung der von den Delegationen geäußerten Fragen und Bedenken. Unter dem ungarischen Vorsitz fanden bislang sieben Sitzungen der Gruppe und ein Fachworkshop statt. Zwischen den Sachverständigen der Mitgliedstaaten und mit den Vertretern der Kommission fanden intensive Gespräche statt. Die wichtigsten Bedenken und Fragen der Delegationen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

²

5933/24

Umfang und Zweck der Erhebung von Walddaten und der diesbezüglichen Berichterstattung

11. Die meisten Delegationen sind sich einig, dass die Erhebung hochwertiger und vergleichbarer Walddaten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der europäischen Wälder und ihrer biologischen Vielfalt leisten kann, da viele Wälder und forstwirtschaftliche Aspekte grenzüberschreitenden Charakter haben. Die Delegationen befürchten jedoch, dass ihre bestehenden **nationalen Systeme für die Überwachung und Meldung von Walddaten**, die sowohl für nationale Zwecke als auch dazu genutzt werden, internationale Verpflichtungen zu erfüllen, erheblich geändert werden müssten und eine Anpassung an die im Vorschlag vorgesehenen neuen Anforderungen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und zusätzliche finanzielle Kosten bedeuten würde. Sie zweifeln an der Detailgenauigkeit und Menge der Daten, die erhoben, überwacht und gemeldet werden sollen, ebenso wie an der im Vorschlag vorgesehenen Häufigkeit der Datenerhebung und Berichterstattung. Die Vertreter der Kommission haben mehrfach erklärt, der Mangel an hochwertigen und vergleichbaren Walddaten sowie einer integrierten langfristigen Waldplanung gefährde die Verwirklichung der Ziele der Union in Bezug auf Klima, Biodiversität und eine nachhaltige und kreislauforientierte Bioökonomie. Die Kommission hat auch darauf hingewiesen, dass die derzeitige fragmentierte Waldüberwachung in den Mitgliedstaaten die Union und die nationalen Behörden daran hindert, kohärent und rechtzeitig zu handeln, wenn es darum geht, auf grenzüberschreitende Bedrohungen und Stressfaktoren zu reagieren.
12. Von Anfang an äußerte eine große Mehrheit der Delegationen auch Bedenken über den genauen **Zweck der Erhebung verschiedener Walddaten** auf der Grundlage der in den Anhängen I bis III enthaltenen Indikatoren. Daraufhin erklärten die Vertreter der Kommission, Tabelle 21⁴ der Folgenabschätzung enthalte einen Überblick über die im Vorschlag enthaltenen Indikatoren und Parameter in Verbindung mit den vorgesehenen politischen Zielen. Die betreffenden Delegationen sind von den Klarstellungen der Kommissionsvertreter jedoch noch nicht überzeugt und betonen, dass die Überwachung von Entwicklungen auf nationaler Ebene für die Politikgestaltung auf EU-Ebene ausreichen sollte.

⁴ Dok. 16086/23 ADD 3, Seite 133.

13. Darüber hinaus sind zahlreiche Delegationen der Ansicht, dass einige **Indikatoren** (in Bezug auf Methodik, Präzision, Genauigkeit, Häufigkeit und insbesondere die zu erwartenden zusätzlichen Kosten) nicht ausgereift sind, selbst wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt über delegierte oder Durchführungsrechtsakte noch verfeinert würden. Außerdem halten sie einige Indikatoren für eher forschungsorientiert, weshalb sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verbindlich vorgeschrieben werden sollten. Eine große Zahl von Delegationen möchte die in Anhang III enthaltenen freiwilligen Indikatoren streichen, da ihr Mehrwert nicht ausreichend erwiesen sei. Die Vertreter der Kommission räumten ein, dass die meisten Indikatoren derzeit von den Mitgliedstaaten abgedeckt werden, erklärten jedoch, dass die Mitgliedstaaten nicht unbedingt dieselben Indikatoren und/oder Parameter verwenden und dass die erhobenen Daten nicht vergleichbar seien.

Grundlage für die Erhebung von Walddaten; der Begriff „Waldeinheit“

14. Bei den Beratungen ging es vor allem um den Begriff „**Waldeinheit**“, dessen Definition und die „geografisch explizite Identifizierung“ als Grundlage für die Erhebung von Walddaten. Ziel des Kommissionsvorschlags ist es, Waldeinheiten als Grundlage für die Kohärenz der erhobenen Walddaten zu ermitteln und zu lokalisieren, sodass Veränderungen der Waldfläche und der Merkmale eines Waldes im Laufe der Zeit nachverfolgt werden können. Bei dem vom ungarischen Vorsitz veranstalteten Fachworkshop zu Waldeinheiten, der am 8. Oktober 2024 stattfand, zeigte sich, dass solche flächenbezogenen Einheiten (Kompartimente und Subkompartimente) von mehreren Mitgliedstaaten bereits für die Waldbewirtschaftung, aber nicht unbedingt für die Waldüberwachung genutzt werden. Die Definition und die spezifische Verwendung dieser Einheiten unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die Delegationen sind daher der Auffassung, dass eine Einigung auf eine gemeinsame Definition nicht nur eine Herausforderung darstellen würde, sondern für die Zwecke der Erhebung von Walddaten auch nicht unbedingt erforderlich wäre. Darüber hinaus ist die Mehrheit der Delegationen aufgrund von Datenschutzbedenken gegen die genaue geografische Identifizierung der Waldeinheiten.

Nutzung integrierter langfristiger Waldpläne und -kartierung

15. Die große Mehrheit der Delegationen ist mit den vorgeschlagenen **integrierten langfristigen nationalen Waldplänen** nicht einverstanden, auch nicht auf freiwilliger Basis (Artikel 13 und Anhang IV). Sie sind der Auffassung, dass die Ziele dieser nationalen Pläne unklar sind und dass die nationalen Waldpläne und/oder -strategien gemäß dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen sollten.
16. Viele Delegationen stellen die für die **Kartierung** vorgeschlagenen Anforderungen in Frage, deren Zwecke ihrer Auffassung nach nicht immer klar sind und deren Erfüllung eine erhebliche Arbeitsbelastung und hohe Kosten mit sich bringen würden, die in der Folgenabschätzung zum Vorschlag nicht vollständig berücksichtigt werden. Sie weisen darauf hin, dass selbst dann, wenn Fernerkundung als erste Standardlösung genutzt wird, die daraus resultierende Kartierung noch überprüft und durch Bodenuntersuchungen korrigiert werden muss. Zudem weisen sie darauf hin, dass durch Fernerkundung nur die „Bodenbedeckung“, nicht aber die „Bodennutzung“ erfasst werden kann, d. h. ohne Unterscheidung zwischen echten Wäldern, sonstigen bewaldeten Flächen oder Bäumen, die in landwirtschaftlichen oder städtischen Gebieten wachsen. Darüber hinaus weisen sie darauf hin, dass die Definition der FAO für „Wald“ zum Teil auf Bodennutzung beruht, die von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt wird. Die betreffenden Delegationen sind der Auffassung, dass **die Kartierung im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen sollte**, die besser in der Lage wären, kosteneffiziente Lösungen zu entwickeln, die ihren spezifischen Bedürfnissen und Situationen am besten entsprechen.

Kohärenz der Berichtspflichten

17. Die Delegationen gehen davon aus, dass mit dem Vorschlag beabsichtigt wird, die waldbezogenen Berichtspflichten zu straffen, sie alle in einem einzigen Rechtsakt zusammenzufassen und eine einheitliche Berichterstattung zu erleichtern. Sie sind jedoch besorgt über die Diskrepanzen zwischen einigen Berichtspflichten im Vorschlag und ähnlichen Berichtspflichten in anderen bestehenden Rechtsakten der Union (z. B. die Kartierung von Waldlebensräumen in Natura-2000-Gebieten im Vorschlag und in der Richtlinie 92/43/EWG). Sie stellen auch einige neue Verpflichtungen in Frage, etwa die obligatorische Kartierung von „Primär- und Altwäldern“, die ursprünglich durch Leitlinien festgelegt und entwickelt wurde.

18. Nach abschließender Prüfung des Vorschlags hat der ungarische Vorsitz auf der Grundlage der mündlichen und schriftlichen Beiträge der Mitgliedstaaten einen ersten Kompromisstext des Vorsitzes⁵ ausgearbeitet, der am 22./23. Oktober auf der Tagesordnung der Ad-hoc-Gruppe für das Waldmonitoring stand. In der Sitzung schlug eine Gruppe von zehn Delegationen vor, vor der Aufnahme eingehender Beratungen zunächst eine strategische Diskussion über den Vorschlag zu führen, um grundlegende Fragen in Bezug auf die Ziele und den Geltungsbereich des Vorschlags zu klären, seinen Mehrwert zu erörtern und zu überlegen, welche Art von Instrument am besten geeignet wäre, um diese Ziele zu erreichen. In der darauf folgenden Sitzung der Ad-hoc-Gruppe für das Waldmonitoring, die am 11. November 2024 stattfand, wurde derselbe Antrag gestellt und von einer großen Mehrheit der Delegationen unterstützt.
19. Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitz beschlossen, das Dossier dem Ausschuss der Ständigen Vertreter vorzulegen, um Leitlinien für die weiteren Beratungen zu erhalten. In der Sitzung des Ausschusses vom 27. November 2024 erklärte die Kommission, der Vorschlag baue auf der bestehenden Waldüberwachung der Mitgliedstaaten auf, ohne Doppelarbeit zu verursachen. Darüber hinaus wies die Kommission darauf hin, der Mehrwert des Vorschlags bestehe in der Genauigkeit und Vergleichbarkeit der Walddaten auf EU-Ebene, was die Überwachung von Entwicklungen im Laufe der Zeit erleichtern und dazu beitragen würde, das gemeinsame Erreichen der Klimaziele und der national festgelegten Beiträge zur Eindämmung der Entwaldung zu gewährleisten. Hochwertige und vergleichbare Walddaten würden auch in die Politikgestaltung einfließen – etwa mit Blick auf waldbezogene Wirtschaftsgebiete wie die Bioökonomie – und ein besseres Verständnis des Bedarfs an gemeinsamen Maßnahmen zur Bewältigung von Herausforderungen in Bezug auf Wälder – insbesondere solche, die durch den Klimawandel verursacht werden – ermöglichen.

⁵ Dok. 13702/24 und 13119/24 ADD 1.

20. Die große Mehrheit der Delegationen stimmte zu, dass die Harmonisierung und Standardisierung von Walddaten auf EU-Ebene einen Wert darstellt. Die meisten Delegationen betonten jedoch, dass der Vorschlag vereinfacht werden sollte. Sie erklärten, sein Anwendungsbereich solle im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt und auf eine Reihe von Schlüsselindikatoren für die Erhebung von Walddaten mit eindeutigem Mehrwert ausgerichtet werden. Dies sollte genügend Flexibilität für eine Anpassung an die verschiedenen Arten europäischer Wälder bieten und zugleich einen übermäßigen Verwaltungsaufwand und hohe Kosten vermeiden. Viele Delegationen erklärten ferner, sie würden einen Bottom-up-Ansatz befürworten, der auf der Harmonisierung der bereits im Rahmen der Nationalen Forstinventare erhobenen Daten und einer besseren Angleichung an die bereits bestehenden Verpflichtungen zur Meldung von Walddaten aufbaut.
21. Die Mehrheit der Delegationen bestätigte ferner, dass eine Verordnung ein geeignetes Instrument wäre, um die festgelegten Ziele zu erreichen. Es herrschte allgemeines Einvernehmen darüber, dass die Arbeit in der Arbeitsgruppe fortgesetzt werden sollte.

III. FAZIT

Vor diesem Hintergrund wird der Rat (Landwirtschaft und Fischerei) ersucht, auf seiner Tagung am 9./10. Dezember 2024 die Fortschritte bei der Prüfung des Vorschlags zur Kenntnis zu nehmen und einen Gedankenaustausch zu führen.
