



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 22.1.2008
COM(2008) 6 окончателен

ДОКЛАД ОТ КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Доклад от Комисията до Съвета и Европейския парламент относно прилагането
на схемата Forest Focus
в съответствие с Регламент (ЕО) № 2152/2003 на Европейския парламент и на
Съвета от 17 ноември 2003 година относно наблюдението на горите в Общността и
тяхното взаимодействие с околната среда (Forest Focus)**

{SEC(2008) 30}

1. ВЪВЕДЕНИЕ И ОБХВАТ

Настоящият доклад отговаря на изискванията за докладване, посочени в член 19 от Регламент 2152/2003. Със същия регламент се създаде схема на Общността (наричана оттоку нататък „Forest Focus“) за хармонизирано и всеобхватно дългосрочно наблюдение на състоянието на горите за период от 4 години от 1 януари 2003 г. до 31 декември 2006 г.

Този регламент бе отменен с Регламент (ЕО) № 614/2007 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовия инструмент за околна среда (LIFE+). Тъй като финансовият инструмент „LIFE+“ предвижда мерки, имащи отношение към обхвата на схемата „Forest Focus“, предлага се да не бъде правено предложение за продължаване на „Forest Focus“ след 2006 г.

Следователно обхватът на настоящия доклад се ограничава да етапа на прилагане на „Forest Focus“.

2. FOREST FOCUS: СХЕМАТА И НЕЙНОТО ПРИЛАГАНЕ

2.1. Контекст и цели

Схемата „Forest Focus“ се основава на предходно законодателство, което засяга наблюдение на състоянието на горите, в съответствие с Конвенцията на икономическата комисия за Европа на ООН относно трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния (CLRTAP Convention), по която Общността е страна¹. Срокът на действие на законодателството на Общността в тази област - Регламент (ЕИО) № 3528/86 на Съвета от 17 ноември 1986 г. относно опазване на горите в Общността от атмосферно замърсяване² и Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета от 23 юли 1992 г. за опазване на горите в Общността от пожар³, изтече в края на 2002 г.

Централно място в схемата „Forest Focus“ заемаше наблюдението на атмосферното замърсяване на горите, на горските пожари, както и причините и ефектите от тях, а също така и предотвратяването на пожарите. Схемата също така предвиждаше разработването на нови инструменти за наблюдение, имащи отношение към наблюдението на почвите, улавянето на въглерода, биологичното разнообразие, климатичните промени и защитните функции на горите, а също така и оценяване на

¹ ПМС „Гори“ (Програма за международно сътрудничество за оценка и наблюдение на ефектите от замърсяването на въздуха върху горите) бе започната през 1985 г. съгласно Конвенцията относно трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния (CLRTAP Convention) на икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕООН) поради нарастващата заинтересованост на обществеността по отношение на възможното отрицателно въздействие на замърсяването на въздуха върху горите. ПМС „Гори“ наблюдава състоянието на горите в Европа, в сътрудничество с Европейската комисия, използвайки две различни нива на интензивност на наблюдението. Първата мрежа (наричана Ниво 1) включва около 6000 участъка на наблюдение, включени в една системна транснационална мрежа с размер 16 на 16 км на територията на цяла Европа. Интензивното ниво на наблюдение включва около 800 участъка на наблюдение от Ниво II в подобрени горски екосистеми в Европа. Тези участъци от Ниво I и Ниво II са общи и за програмата „Forest Focus“. Понастоящем 40 държави участват в ПМС „Гори“. Виж също: <http://www.icp-forests.org/Political.htm>

² ОВ L 326, 21.11.1985, стр. 2.

³ ОВ L 217, 31.07.1992, стр. 2.

ефикасността на дейностите, свързани с наблюдението. В този контекст, държавите-членки понастоящем провеждат проучвания, опити и демонстрационни проекти, които следва да бъдат завършени през 2008 г.

В рамките на схемата бяха поддържани мрежи от хиляди точки и участъци за наблюдение (участъци от Ниво I и Ниво II, виж бележка под линия 1), за да се изготвят периодично инвентарни списъци и да се извършва непрекъснато наблюдение на горските екосистеми.

2.2. Функциониране

Комисията отговаряше за координирането, наблюдението и разработването на схемата. За да бъдат постигнати целите на схемата „Forest Focus“, от държавите-членки бе изискано да изготвят двугодишни национални програми за 2003/2004 и 2005/2006 г. (разделени на два етапа – 2005 и 2006). Тези програми бяха представени на Комисията за одобрение и бяха подложени на предварително оценяване.

Всяка държава-членка трябваше да посочи компетентен орган, който да управлява националната програма. Поради факта, че Белгия, Германия и Португалия посочиха повече от един компетентен орган за държава, общо 41 компетентни органи се занимаваха с прилагането на схемата. Тук се включват и компетентни органи от ЕС 10 (с изключение на Малта), които се присъединиха към схемата през 2004 г.

Комисията прие Решения⁴ относно определянето на националните агенции, ангажирани с изпълнението на схемата, националните програми и бюджета им, а също така нотифицира държавите-членки, участващи в схемата, относно тези решения. В последствие Комисията сключи споразумения за всеки един от периодите на националните програми с националните компетентни органи. Въз основа на тези решения, Комисията сключи с компетентните органи общо 123 споразумения, обхващащи напълно периода 2003-06 г.

Общият бюджет на схемата „Forest Focus“ за 4 годишния период беше 65 милиона евро, в това число 9 милиона евро, предвидени за мерки за борба с пожарите. Европейският съюз участва с финансиране на разходите на националните програми в размер от 50 % или 75 % в зависимост от вида дейност. Приложение I показва годишната разбивка на дейностите, разработени по схемата.

Дейностите по схемата „Forest Focus“, включени във всяка една национална програма могат да бъдат разделени на следните видове (виж фиг. 1 и фиг. 2):

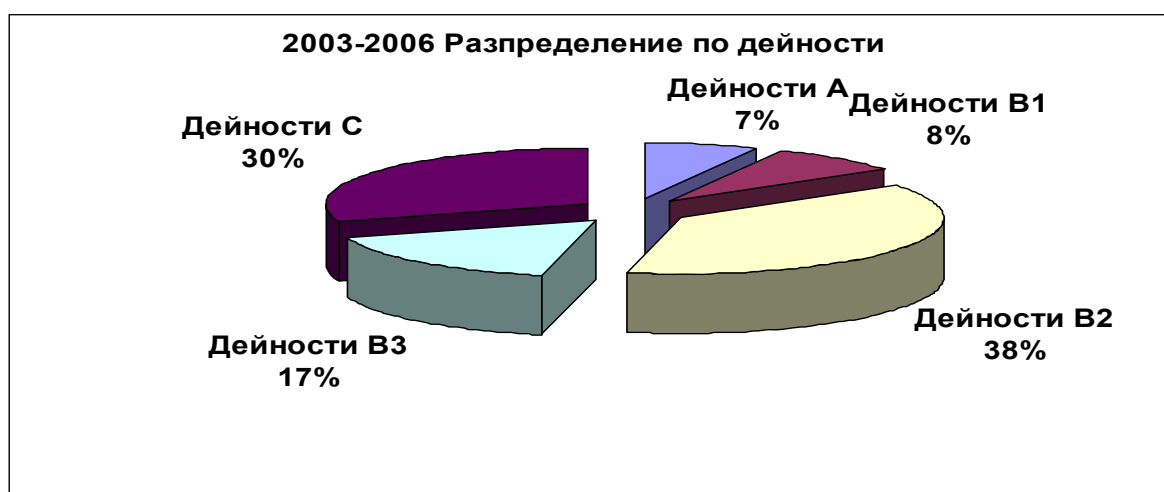
- Дейности от вид А - **управление и координация на проекти**, като например дейности, свързани с координирането на националните програми;
- Дейности от вид В1 – дейности, извършвани въз основа на **мрежата за наблюдение от Ниво I**, като например инсталирането и поддръжката на систематичната мрежа;

⁴ Решение 2003/-2004: Решение на Комисията С(2004) 4901 окончателен
Решение 2005: Решение на Комисията С(2006) 874 окончателен
Решение 2006: Решение на Комисията С(2006) 2466 окончателен

- Дейности от вид В2 – дейности, извършвани в рамките на **участъците за наблюдение от Ниво II и включващи интензивно наблюдение**, като например дейности, свързани с измервания за определяне на състоянието на короните на дърветата.

- Дейности от вид В3 – дейности, свързани с **предотвратяването на пожари**, в това число и Европейската информационна система за горски пожари. Тук се включват дейности, свързани с установяването на терени, които служат за ограничаване на пожарите, а също така и с поддръжката и по-нататъшното разработване на Европейската информационна система за горски пожари (ЕИСГП) и кампании за повишаване на информираността на гражданите;

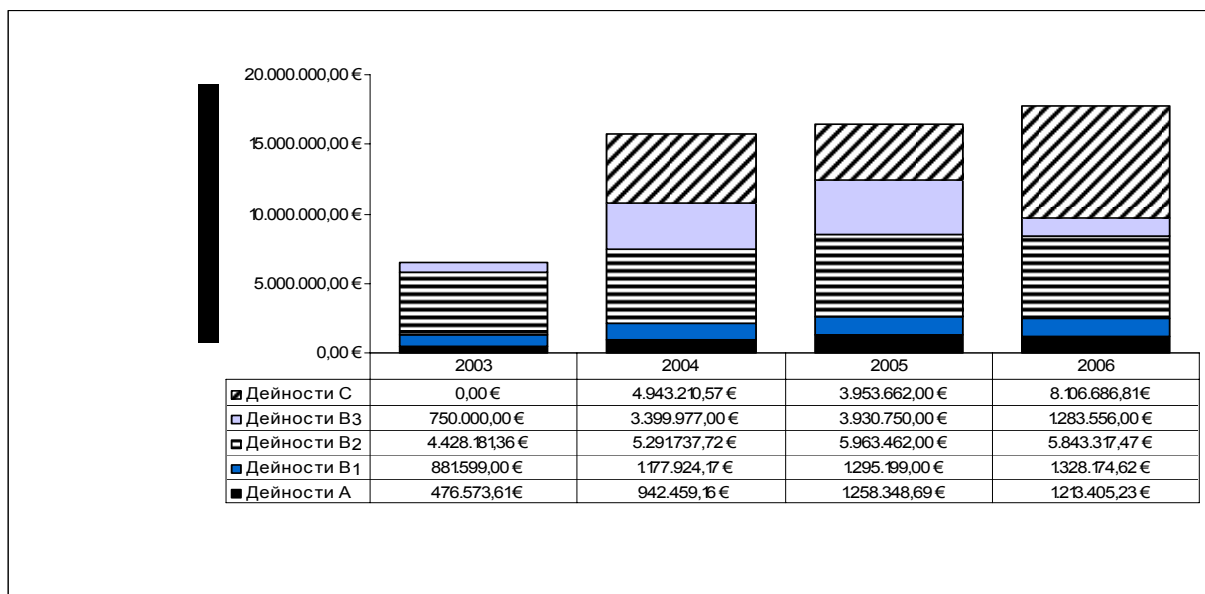
- Дейности от вид С: **проучвания и демонстрационни проекти**, като например проучвания, свързани с определяне на причините и динамиката на горските пожари, а също така и дейности, свързани с експерименталните фази на наблюдение (виж списъка с проучвания в приложението)



Фигура 1: Разпределение на бюджета съобразно процентния дял на вида дейност. (А: управление и координация на проекти; В1: наблюдение на Ниво I; В2: интензивно наблюдение на Ниво II; В3: защита от горски пожари; С: проучвания и демонстрационни проекти)

Комисията (ГД „Съвместен изследователски център“) подкрепи и продължава да подкрепя схемата както в технически, така и в научен аспект. Научният координационен център на СИЦ е изградил база данни за нуждите на режима за събиране на информация по схемата, а също така е разработил и подобрил Европейската информационна система за горски пожари (ЕИСГП) в съответствие с изискванията, изложени от държавите-членки и Парламента. СИЦ управлява Европейския горски информационен център на Комисията.

Въз основа на споразумение за безвъзмездна помощ с Комисията ПМС „Гори“ (виж бележка под линия 1) осигури работата на експертни групи и разработи хармонизирани методи и стандарти за наблюдение на състоянието на горите на Ниво I и Ниво II, в това число и разработване на единно ръководство за наблюдение и гарантиране на качеството/системи за качествен контрол при теренни наблюдения и лабораторни анализи. За изпълнението на тези задачи ПМС „Гори“ бе подкрепена от 6 партньори, предимно горски научноизследователски институти.



Фиг. 2: Разпределение на бюджета по вид дейности от 2003 до 2006 г. (А: управление и координация на проекти; В1: наблюдение на Ниво I; В2: интензивно наблюдение на Ниво II; В3: защита от горски пожари; С: проучвания и демонстрационни проекти)

3. ДОКЛАДВАНЕ

Държавите-членки изпълниха задълженията си за докладване, като изпращаха на Комисията годишни данни (които също така бяха направени достъпни за обществеността⁵), събрани по схемата „Forest Focus“, а също така и годишен доклад. Средносрочните доклади, обхващащи първия период на програмата (2003-2004), вече са предоставени на Комисията. Окончателните доклади се очаква да бъдат изготвени при приключването на всяка една от националните програми, а това може да стане до три години след въпросния програмен период. Това закъснение се дължи главно на необходимостта от приключване на проучванията. В допълнение компетентните органи, прилагащи схемата, следва редовно да информират Комисията относно напредъка, който те отбелязват при прилагането на програмата.

В общи линии докладването по схемата „Forest Focus“ се осъществява под формата на годишни доклади, публикувани от Европейската комисия и ПМС „Гори“, а също така и чрез поредица от научни публикации (виж <http://www.icp-forests.org/Reports.htm>), които се използват при изготвянето на националните политики в областта на горите и околната среда. Изготвянето и публикуването на докладите на ПМС „Гори“ се съфинансира от Комисията въз основа на споразумение за безвъзмездна помощ.

⁵ Въпреки че публикуването и разпространението на данните бяха обсъждани неколкократно с компетентните органи, не бе постигнато споразумение по този въпрос. Поради това данните не са достъпни за обществеността, ако предварително не са консултирани собствениците на данните.

4. ПОДРОБНИ ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО

4.1. Горски пожари

Постоянна неформална група от експерти в областта на горските пожари беше създадена през 1998 г. от Комисията и държавите-членки, като един вид платформа за обмен на информация с цел разработване на усъвършенствани методи за оценка на риска от горски пожари и за изготвяне на карти на опожарените райони на европейско равнище. През следващите години тези дейности доведоха до разработването на Европейската информационна система за горски пожари (ЕИСГП)⁶ от страна на Съвместния изследователски център. ЕИСГП получи допълнителна подкрепа по схемата „Forest Focus“ и нейното по-нататъшно съществуване бе гарантирано с административна договореност между ГД „Околна среда“ и ГД „Съвместен изследователски център“. Съхраняването и анализът на данните, събрани от държавите-членки, и координирането на дейностите, свързани с горските пожари, на европейско равнище се извършват в контекста на ЕИСГП, като ежедневно се предоставят прогнози за риска от пожари, анализи на годишното развитие на риска от пожари, а също така се изготвя преценка за най-скорошния пожарен сезон, като по този начин се набелязват евентуалните слабости при управлението и борбата с пожарите на територията на ЕС и извън нея. Дейностите на ЕИСГП се координират от Комисията с цел предоставяне на информацията на крайните потребители, които са предимно служби на гражданската отбрана и лесничейства в държавите-членки. ЕИСГП се използва също така за оценка на исконете за щети от горски пожари, които се съдържат в молбите за финансова помощ от Европейския фонд за солидарност⁷. Експертната група по горски пожари включва експерти от националните власти, в това число и от гражданската отбрана. Групата е единствената общ мрежа от експерти по горските пожари на равнище ЕС и включва представители на всички държави-членки и някои трети държави от района на Средиземно море, които са изложени на значителен риск от горски пожари. Сътрудничеството със съседни трети държави е изключително ценно, тъй като разработването на трансгранични превантивни мерки и указването на взаимопомощ при борба с пожарите зависи от съществуването на обща европейска карта на рисковете от горски пожари.

Схемата „Forest Focus“ дава възможност за финансиране на структурни мерки за предотвратяване на пожари, като например изграждането на терени, които служат за ограничаване на пожари, водни пунктове или станции, следящи за избухването на пожари, в случай че тези дейности не са били подпомогнати от Регламента за развитие на селските райони (ЕО) № 1257/1999⁸ и те не са били включени в националните или регионални програми за развитие на селските райони.

Специална работна група по проблемите на предотвратяването на горските пожари, съставена от представители на държавите-членки и на основните неправителствени организации, работещи в сектора на горите, бе създадена през 2004 г., за да представи на Комисията предложения относно начина за разглеждане на проблемите на политиките, свързани с предотвратяването на горските пожари след 2006 г.

⁶ ЕИСГП има за цел предоставяне на информация относно опазването на горите в Европа от пожари, като се разглеждат условията както преди пожар, така и условията след него <http://effis.jrc.it/wmi/viewer.html>

⁷ Регламент № 2012/2002 на Съвета от 11 ноември 2002 г., ОВ L 311, 14.11.1002, стр.3

⁸ ОВ L 160, 26.06.1999, стр. 80.

В препоръките⁹ си работната група предлага установяването в регламентите за развитие на селските райони и LIFE+ на конкретни разпоредби относно опазването от пожари на околната среда. За периода 2007-13 г. и двата регламента предвиждат това. В LIFE+ се съдържат разпоредби за информационни и разяснителни кампании относно горските пожари, а също така и за обучението на служителите, които участват в предотвратяването на пожарите. Регламентът за развитие на селските райони предвижда мерки за предотвратяване на пожарите и за възстановителни дейности. В допълнение към това, работната група подкрепи ЕИСГП като едно средство за стратегическо планиране, а също и като основен елемент на наблюдението на горските пожари. Работата на ЕИСГП, която бе подкрепена от схемата „Forest Focus“, е гарантирана до края на 2010 г. с безвъзмездната помощ за опазване и консервация на горите, предоставена от Европейския парламент.

От 2000 г. насам в тясно сътрудничество с групата експерти Комисията издава годишен доклад за горските пожари¹⁰, в който се съдържат статистически данни за най-засегнатите държави-членки (виж таблиците „Брой на пожарите“ и „Опожарени райони“ в Приложението).

4.2. Наблюдение на състоянието на горите и на други екологични показатели – доклад за оценка

Въпреки че някои от проучванията в рамките на схемата „Forest Focus“ няма да бъдат приключени до 2008 г., Комисията възложи външна оценка, свързана най-вече с управлението на програмата и наблюдението на състоянието на горите през 2005 г. Оценката бе извършена от научноизследователските институти „Изследвания на горите“ (Обединено кралство) и „Финландски институт за изследване на горите“ (Финландия) (виж: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final_report.pdf).

В оценката се съдържат следните изводи:

Управлението на програмата е било икономически целесъобразно, но в държавите-членки с повече от един компетентен орган административната тежест е била увеличена.

Дейностите по наблюдение (участъци на Ниво I+II) следва да бъдат с по-широк обхват, а да не се ограничават до състоянието на горите във връзка със замърсяването на въздуха. В тях следва да бъдат включени параметри, свързани с климатичните промени, биологичното разнообразие и защитните функции на горите.

Данните от националните горски инвентаризации следва да бъдат взети предвид, когато се провежда наблюдение на горите.

Следва да се гарантира продължаването на схемата за наблюдение.

Докладът също така сочи, че прекратяването на действието на Регламента „Forest Focus“ премахва задължението държавите-членки да провеждат координирано наблюдение на горите на равнище ЕС и с цел да се избегне провеждането на некоординирани дейности в бъдеще би било необходимо да се разработи една рамка, включваща целия ЕС, която да позволява ефективното управление, запис на данните, анализ, качествен контрол и докладване.

⁹ <http://ec.europa.eu/environment/forests/wgffp.htm>,

¹⁰ <http://forest.jrc.it/documents/2006/ForestFiresInEurope2005.pdf>

Комисията подчертава, че макар и тази оценка да бе извършена на един ранен етап от прилагането, основните препоръки в нея, засягащи мащаба на дейностите по наблюдение, вече са включени в обхвата на LIFE+.

Комисията припомня, че продължаването на дейностите, свързани с наблюдаването на горите, е отразено и в Плана за действие на ЕС в областта на горите¹¹ за периода 2007-2011 г. Ключова дейност 8 от плана за действие предлага разработване на Европейска система за наблюдение на горите. Заключениеята на Съвета¹² относно Плана за действие на ЕС в областта на горите също отбелязва ясни ангажимент от страна на държавите-членки за понататъшното разработване на Европейската система за наблюдение на горите.

Все още не са били получени предложения по LIFE+, но може да се предвиди включване на националните органи, отговарящи за инвентаризация на горите. Понеже LIFE+ е проект, основаващ се на доброволно участие, наблюдението следва в бъдеще да бъде свързано със специфичните проблеми на политиките, като например климатичните промени, биологичното разнообразие и защитните функции на горите, вместо да се продължава с извършването на редица наблюдения въз основа на традиционни параметри, свързани със замърсяването на въздуха, каквато беше ситуацията при схемата „Forest Focus“.

По отношение на управлението на схемата Комисията посочва, че средните финансови ангажименти за програмата са ниски. За периода 2003-2004 те възлизаха на около 0,5 милиона евро за всеки участник, като обхватът бе между 20 000 и 2,7 милиона евро. За 2005 г. участието бе 0,4 милиона евро, като обхватът бе между 20 000 и 2,1 милиона евро, а за 2006 г. то бе 0,4 милиона евро, с обхват между 28 000 и 2,1 милиона евро. От тези суми почти 7 % бяха заделени от различните компетентни органи за координиране и управление на националните програми.

¹¹ COM (2006) 302 окончателен от 15.6.2006 г.

¹² Заключение на Съвета относно Плана за действие на ЕС в областта на горите 2007-2001. 2758-мо заседание на Съвета по земеделие и рибарство. 24 и 25 октомври 2006 г.