

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem**

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

oraz

**komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie uwzględnienia sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu**

COM(2012) 94 final

(2012/C 351/19)

Sprawozdawca: **Ludvík JÍROVEC**

Komisja Europejska, w dniu 12 marca 2012 r., Parlament Europejski w dniu 15 marca 2012 r., oraz Rada, w dniu 26 marca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

oraz

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie uwzględnienia sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu*

COM(2012) 94 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji. Sądzi, że jest to ambitny wniosek stanowiący odpowiedź na potrzebę istnienia solidniejszego systemu rozliczania, mającego na celu wprowadzenie zaleceń płynących z międzynarodowych porozumień do prawodawstwa UE. Przygotowując i opracowując akty prawne, Komisja powinna zapewnić jednocześnie, terminowe i odpowiednie przekazywanie stosownych dokumentów Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i społeczeństwu obywatelskiemu. Aktualizując definicje po zmianach przyjętych przez organy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) czy protokołu z Kioto lub też przyjętych na podstawie innych umów wielostronnych, Komisja powinna przeprowadzać odpowiednie konsultacje, w tym ze specjalistami. Bardzo ważne jest zapewnienie spójności wniosku z decyzjami przyjętymi w kontekście UNFCCC.

1.2 Jako że powszechna umowa prawna dotycząca zmiany klimatu ma zostać wynegocjowana przed końcem 2015 r. i według dotychczasowych planów weszłaby w życie w 2020 r., UE – aby wesprzeć negocjacje nad ogólnosiwiatowym porozumieniem – powinna skupić się teraz na opracowywaniu

sprawiedliwych i skutecznych z punktu widzenia klimatu modeli zachęcających do łagodzenia zmiany klimatu. Sektor LULUCF odgrywa tu ważną rolę, dlatego istotne jest, by istniały wspólne przepisy dotyczące obliczania zarówno poziomu emisji, jak i pochłaniania.

1.3 Komitet jest zdania, że konieczna jest całościowa ocena służąca zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie, uwzględniająca wszystkie strumienie gazów cieplarnianych (ich emisję i pochłanianie) związane z gruntami uprawnymi i pastwiskami oraz z działalnością rolniczą i hodowlą zwierząt gospodarskich. Sprawozdawczość dotycząca emisji gazów cieplarnianych z działalności rolniczej i hodowli oraz ich rozliczanie są już natomiast obowiązkowe w ramach protokołu z Kioto i są też objęte limitami emisji zapisanymi w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego<sup>(1)</sup>.

1.4 Komitet uznał, że to złożone zagadnienie trzeba dokładnie przeanalizować, także w szerszym kontekście polityki UE w dziedzinie zmiany klimatu i w powiązaniu z zapotrzebowaniem UE na energię. Komitet proponuje, by zwiększyć

<sup>(1)</sup> Decyzja nr 2009/406/WE.

widoczność działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu w rolnictwie, leśnictwie i powiązanych sektorach, co stanowiłoby podstawę opracowania odpowiednich zachęt politycznych, np. we wspólnej polityce rolnej, a także zapewnienia w państwach członkowskich równych warunków działania.

1.5 Komisja powinna zwrócić uwagę na wszystkie możliwe polityki, nie tylko te powiązane ze środowiskiem i przyrodą, i dążyć do osiągnięcia efektu synergii dzięki powiązaniu tych polityk.

1.6 Sektor leśnictwa nie jest postrzegany w sposób całościowy ani nie uwzględnia się jego wielofunkcyjnej roli, tzn. jego roli jako producenta biomasy na potrzeby wytwarzania energii odnawialnej. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję UE, by uwzględnić pozyskane produkty drzewne w zasadach rozliczania. Uwzględnienie w rachunkach zasobów węgla znajdujących się w tych produktach wzmocni rolę drewna i wyrobów z drewna w ramach oceny wpływu na klimat.

1.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziane sporządzenie krajowych planów działania, ponieważ dzięki temu wyjątkowo dobrze wypuklona zostanie postulowana w punkcie 1.4 „widoczność” możliwych działań. Należy przy tym jednak mieć wzgląd na trzy podstawowe zasady:

- 1) Absolutnie konieczne jest uzupełnienie tych planów innymi środkami politycznymi lub powiązanie ich z już istniejącymi, tak by stworzyć warunki ramowe, które umożliwią właścicielom i użytkownikom gruntów realizowanie odpowiednio skutecznych działań w sektorze LULUCF w sposób ekonomicznie sensowny, a nie wyłącznie na swój koszt. Tak samo bowiem jak środki na rzecz ochrony środowiska obecnie często oznaczają wyłącznie wydatki, a nie przynoszą zysków – są więc nieatrakcyjne pod względem ekonomicznym – tak i środki na rzecz łagodzenia zmiany klimatu (np. ochrona mokradeł o dużej zawartości materiału organicznego) nierzadko są nieopłacalne. Ramy, które powinna utworzyć UE, muszą zapewniać zachęty i motywować unijnych producentów do osiągnięcia wytyczonych celów, podobnie jak ma temu służyć system handlu uprawnieniami do emisji, którym Unia świadomie nie chce objąć sektora LULUCF.
- 2) Plany działania oraz procedury kontroli i sprawozdawczości muszą być pomyślane tak, by zarówno właściciele i użytkownicy gruntów, jak i organy rządowe mogli zrealizować je przy minimalnych nakładach administracyjnych.
- 3) Wszystkie wymogi i środki ustalane przez UE muszą być w sposób niebudzący wątpliwości zgodne z zasadą pomocniczości.

1.8 Komitet jest zdania, że trzeba stymulować potencjał sektora LULUCF w zakresie łagodzenia zmiany klimatu oraz zwiększyć widoczność działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu podejmowanych przez rolników. Sektor ten należy rozpatrywać nie osobno, lecz w sposób zintegrowany, z wykorzystaniem synergii ze strategiami politycznymi realizowanymi

obecnie na szczeblu unijnym i krajowym. Komitet podkreśla, że trzeba unikać niepotrzebnych obciążeń administracyjnych lub powielania prac oraz uwzględnić krajowe warunki i kompetencje na każdym szczeblu. Punktem wyjścia dla unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu powinny być racjonalne pod względem kosztów narzędzia łagodzenia zmiany klimatu, aktywne zarządzanie lasami UE i aktywne ich wykorzystywanie oraz szersze wykorzystywanie odnawialnego i zrównoważonego surowca, jakim jest drewno.

1.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem pragnienie UE, by wyjść poza porozumienia z Kopenhagi, Cancún i Durbanu, oraz propozycję, by przyjąć cel redukcji wynoszący 30 %, jeśli spełnione zostaną określone warunki, jednocześnie jednak apeluje, by odpowiednio uwzględniać sytuację gospodarczą w UE. Unia musi ponadto naciskać na pozostałe strony konwencji UNFCCC, by podjęły podobne działania, gdyż w przeciwnym razie może dojść do przeniesienia emisji gazów cieplarnianych do obszarów ekologicznie jeszcze bardziej wrażliwych niż UE.

1.10 Ponadto w świetle obecnych działań służących przygotowaniu dobrych ram WPR na następny okres finansowania trzeba pamiętać, że omawiany wniosek musi być ściśle powiązany z polityką rolną i innymi politykami UE. W ocenach politycznych stopniowo lepiej uwzględniono zasoby węgla zgromadzone w glebie, dzięki czemu także w rolnictwie i leśnictwie w większym stopniu pamięta się o łagodzeniu zmiany klimatu czy o przystosowaniu się do niej. Komitet zdecydowanie wyraża zadowolenie z tego, że we wniosku nie przewiduje się żadnych obowiązków redukcji emisji dla rolników i leśników, które wiązałyby się dla nich z jednostronnymi obciążeniami. Uzyskanie lepszego oglądu sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich będzie wymagało jedynie niezbyt wielkich inwestycji w tych państwach.

## 2. Kontekst polityczny

2.1 We wniosku Komisja przedstawia nowe elementy dotyczące protokołu z Kioto i wyników konferencji w Durbanie<sup>(2)</sup>.

2.1.1 Sytuacja jest obecnie taka, że emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych z sektora LULUCF nie są wprawdzie uwzględnione w unijnym celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r., jednak wliczają się częściowo do ilościowego celu Unii w zakresie ograniczenia emisji zgodnie z art. 3 ust. 3 Protokołu z Kioto. Dlatego trzeba opracować wspólne metody obliczeniowe umożliwiające dokładne obliczanie zarówno poziomu emisji, jak i pochłaniania, oraz uwzględnienie ich w ramach obowiązków UE w zakresie sprawozdawczości.

2.1.2 Jakiegokolwiek wnioski legislacyjne obejmujące obowiązkową sprawozdawczość dotyczącą pastwisk i gruntów uprawnych muszą być zgodne z decyzjami podjętymi przez 17. konferencję stron UNFCCC (COP 17) w Durbanie.

<sup>(2)</sup> Konferencja stron protokołu z Kioto, COP 17, grudzień 2012 r., Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

2.1.3 Jeśli chodzi o gospodarkę leśną, przed COP 17 jej rozliczanie przez państwa członkowskie nie było wymagane, gdyż zakładano natychmiastowe utlenienie całości pozyskanej biomasy. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję UE, by uwzględnić pozyskane produkty drzewne w zasadach rozliczania, co oznaczałoby wykorzystanie zasobów węgla zawartych w pozyskanych produktach drzewnych. Może to zwiększyć rolę drewna i produktów drzewnych w łagodzeniu zmiany klimatu.

2.1.4 Jeśli chodzi o dalszy rozwój (uznanego także we wniosku) potencjału leśnictwa w zakresie wzmocnienia łagodzenia zmiany klimatu, dłuższy okres rotacji drzew, unikanie zrębu zupełnego (o których mowa w uzasadnieniu) i przekształcanie lasu niezakłóconego ludzką działalnością to działania, których nie można rozważać w każdym kontekście, ponieważ są uzależnione od gatunków i starzenia się drzew w ramach zrównoważonej gospodarki leśnej. Trzeba jednak podkreślić, że nie jest to obecnie częścią wniosku ustawodawczego.

2.1.5 Korek jest bardzo ważnym produktem w grupie pozyskanych produktów drzewnych, ponieważ oferuje szereg korzyści: jest naturalnym produktem wytwarzanym z zasobów odnawialnych w przyjaznym dla środowiska procesie, który nie wymaga ścinania drzew; jak już udowodniono, przemysł korkowy ma duże znaczenie dla utrzymania stabilności ekologicznej wrażliwego i zagrożonego ekosystemu śródziemnomorskiego; przemysł korkowy jest też ważny z punktu widzenia miejsc pracy i dochodów.

2.2 We wniosku przewiduje się, że państwa członkowskie będą ustanawiać i prowadzić rachunki prawidłowo odzwierciedlające całość emisji i pochłaniania wynikających z działań w zakresie gospodarki gruntami uprawnymi.

2.2.1 Zgodnie z wytycznymi Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) dla sektora LULUCF wykaz rezerwarów węgla obejmuje także biomasę nadziemną. Problem dotyczący rozliczania biomasy nadziemnej z gruntów uprawnych wiąże się z rozróżnieniem na uprawy roślin zielnych (w przypadku których rozlicza się tylko węgiel zawarty w glebie) i drzewiastych (w przypadku których rozlicza się biomasę). W związku z tym uwzględnia się wysoką wartość roślin wieloletnich, takich jak drzewa oliwne, drzewa owocowe i winnice, ale nie bierze się pod uwagę pochłaniania CO<sub>2</sub> przez rośliny jednoroczne, jako że punktem odniesienia są zmiany w zasobach węgla od 1990 r. Rola produktów rolnych, takich jak rzepak (żywność, pasza i paliwo), rośliny pastewne (pasze i paliwo) czy warzywa (żywność), nie jest uwzględniana, gdyż może ją zaprzepaścić zmiana w poziomie zasobów węgla. Wynika to z tego, że IPCC i Protokół z Kioto uznają rośliny jednoroczne za neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla.

2.2.2 W tych gałęziach rolnictwa, w których możliwości zwiększenia pochłaniania są małe – tak jak w wypadku wykorzystywania pozyskanych produktów drzewnych – rozliczanie gleb rolniczych może w niektórych przypadkach być problemem i mieć negatywny wpływ. Trzeba zatem jasno określić kwestię rozliczania zarówno emisji, jak i pochłaniania dwutlenku węgla.

2.2.3 Na niektórych obszarach o utrudnieniach klimatycznych, gdzie rolnictwo uzależnione od opadów deszczu zapewnia utrzymanie rolnikom i wspiera społeczności obszarów wiejskich lub gdzie określone uprawy wieloletnie są zagrożone ze względu na ich niską opłacalność (np. uprawy drzew oliwnych w południowej Europie), ryzyko zerowego potencjalnego wzrostu może także przyczyniać się do porzucania gruntów rolnych i braku zainteresowania utrzymaniem produkcji na tych gruntach. W załączniku IV do wniosku Komisji określono środki, które można włączyć do planów działania proponowanych przez Komisję. Trzeba zapobiec pokrywaniu się tych środków z tymi już stosowanymi w ramach drugiego filara WPR jako środki rolno-środowiskowe, dzięki temu że środki te będą wymierne.

2.2.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziane sporządzenie krajowych planów działania, ponieważ dzięki temu wyjątkowo dobrze uwypuklona zostanie postulowana w punkcie 1.4 „widoczność” możliwych działań. Należy przy tym jednak mieć wzgląd na trzy podstawowe zasady:

- 1) Absolutnie konieczne jest uzupełnienie tych planów innymi środkami politycznymi lub powiązanie ich z już istniejącymi, tak by stworzyć warunki ramowe, które umożliwią właścicielom i użytkownikom gruntów realizowanie odpowiednio skutecznych działań w sektorze LULUCF w sposób ekonomicznie sensowny, a nie wyłącznie na swój koszt. Tak samo bowiem jak środki na rzecz ochrony środowiska obecnie często oznaczają wyłącznie wydatki, a nie przynoszą zysków – są więc nieatrakcyjne pod względem ekonomicznym – tak i środki na rzecz łagodzenia zmiany klimatu (np. ochrona mokradeł o dużej zawartości materiału organicznego) nierzadko są nieopłacalne. Ramy, które powinna utworzyć UE, muszą zapewniać zachęty i motywować unijnych producentów do osiągnięcia wytyczonych celów, podobnie jak ma temu służyć system handlu uprawnieniami do emisji, którym Unia świadomie nie chce objąć sektora LULUCF.
- 2) Plany działania oraz procedury kontroli i sprawozdawczości muszą być pomyślane tak, by zarówno właściciele i użytkownicy gruntów, jak i organy rządowe mogli zrealizować je przy minimalnych nakładach administracyjnych.
- 3) Wszystkie wymogi i środki ustalane przez UE muszą być w sposób niebudzący wątpliwości zgodne z zasadą pomocniczości.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Celem Komisji Europejskiej jest wprowadzenie solidniejszego systemu rozliczania, który wprowadzi zalecenia z międzynarodowych porozumień do prawodawstwa UE. Wniosek odzwierciedla kluczowe elementy zmienionych zasad rozliczania dla sektora LULUCF, uzgodnione w Durbanie w grudniu 2011 r., które będą miały zastosowanie od początku drugiego okresu rozliczeniowego na mocy protokołu z Kioto. Niektóre z przepisów wniosku odbiegają jednak od decyzji podjętych w Durbanie, np. postulowany obowiązek rozliczania w odniesieniu do gospodarki gruntami uprawnymi i gospodarki pastwiskami oraz przepisy dotyczące zasad rozliczania dla zjawisk katastrofalnych.

3.2 Propozycja nowego obowiązkowego rozliczania przez państwa członkowskie całości emisji i pochłaniania związanych z gospodarką gruntami uprawnymi i pastwiskami będzie oznaczała większe obciążenia administracyjne na poziomie krajowym i będzie wymagała od Komisji znacznych wysiłków w zakresie monitorowania sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Zasady rozliczania przyjęte we wniosku oraz poziomy odniesienia będą miały podstawowe znaczenie dla funkcjonowania tej decyzji w praktyce. Komitet obawia się możliwego dublowania obowiązków państw członkowskich wynikających z jednej strony z UNFCCC oraz z drugiej strony z przepisów prawnych Unii Europejskiej.

3.3 Lasy UE zapewniają ważne korzyści społeczno-gospodarcze oraz niezbędne usługi ekosystemowe i zwiększają zdolność radzenia sobie ze zmianą klimatu i dostosowywania się do niej, gdyż każdego roku usuwają 10 % wszystkich emisji CO<sub>2</sub> w UE. Lasy dostarczają wielu różnorodnych zrównoważonych i inteligentnych produktów biotechnologicznych, a drewno odpowiada za połowę energii odnawialnej w UE. Komitet podkreśla wieloraką rolę europejskich lasów w społeczeństwie i apeluje do Komisji o całościowe podejście do problematyki lasów, z punktu widzenia zarówno klimatu, jak i konkretnych realiów zrównoważonej gospodarki leśnej w UE. Lasy są czymś więcej niż tylko rezerwuarami węgla i trzeba to dostrzegać w strategiach politycznych dotyczących klimatu.

#### 4. Spostrzeżenia

4.1 EKES pragnie podkreślić, że rolnictwo i leśnictwo mogą przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu. Jednakże ich możliwości w tym zakresie ograniczają naturalne warunki i zakłócenia, ryzyko osiągnięcia stanu nasycenia, złożone strumienie, niewystarczające zdolności monitorowania emisji i znaczne niepewności wiążące się z metodami rozliczania.

4.2 Komitet przyjmuje do wiadomości wyniki oceny skutków przeprowadzonej przez JRC i szanuje jego zdanie co do wykonalności propozycji, należy jednak poprawić wiedzę naukową i metody monitorowania, aby zwiększyć zaufanie do wykazów emisji gazów cieplarnianych związanych z leśnictwem i glebami rolniczymi. Trzeba ulepszyć dokładność i spójność oraz ważne jest, by rozważyć możliwości łagodzenia zmiany klimatu z całościowego punktu widzenia dzięki wykorzystaniu podejścia zintegrowanego. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na doświadczenia niektórych państw, takich jak Dania i Portugalia, które przedstawiają sprawozdania o działalności rolniczej w sposób w pełni zgodny z wymogami UNFCCC. Komitet uważa za niezbędne zwrócenie uwagi na złożoność mierzenia emisji w sektorze LULUCF i nie podziela jednoznacznego przekonania o tym, że sektor ten powinien być uwzględniany w celach Unii Europejskiej dotyczących redukcji emisji.

4.3 Wniosek Komisji nie przewiduje włączenia na tym etapie sektora LULUCF do zobowiązań Unii dotyczących klimatu, ma jednak stanowić pierwszy krok na drodze do realizacji tego celu poprzez stworzenie właściwego kontekstu politycznego. Komitet ubolewa nad tym, że wniosek nie został rozszerzony także o odniesienie do połączonych skutków wynikających z zastępowania, dzięki leśnictwu i rolnictwu, paliw kopalnych i materiałów nieodnawialnych biopaliwami i biomasą, co należy naprawić w dalszych działaniach, które powinny dotyczyć także biogospodarki i procesów energetycznych związanych z LULUCF. Sektor ten należy rozpatrywać nie osobno, lecz w sposób zintegrowany, z wykorzystaniem synergii ze strategiami politycznymi realizowanymi obecnie na szczeblu unijnym i krajowym. Państwa członkowskie są same w najlepszej pozycji, by decydować o właściwych działaniach.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON