



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.3.2012 г.
SWD(2012) 40 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Роля на сектора на земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (LULUCF) за ангажиментите на ЕС по отношение на изменението на климата

придружаваща

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно правила за отчитане и планове за действие във връзка с емисиите и поглъщанията на парникови газове, дължащи се на дейности във връзка със земеползването, промените в земеползването и горското стопанство

{COM(2012) 93 final}
{SWD(2012) 41 final}

1. ОБОБЩЕНИЕ

1.1. Обхват и контекст

ЕС и други световни лидери се съгласиха¹, че глобалното затопляне не трябва да надхвърли констатираните преди индустриалната революция температури с повече от 2° С. Тази дългосрочна цел изисква до 2050 г. световните емисии на парникови газове да бъдат намалени с поне 50 % под нивата от 1990 г.

В краткосрочен план ЕС е поел ангажимент до 2020 г. да намали своите емисии на парникови газове с 20 % спрямо нивата от 1990 г., или дори с 30 % при наличието на подходящи условия². Европейският парламент и Съветът се споразумяха, че всички сектори следва да допринесат за постигането на целта³. В този ангажимент все още не е включен секторът на земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (LULUCF). Целта на настоящата оценка на въздействието е да се разгледа как секторът би могъл да допринесе за неговото изпълнение.

Емисиите на парникови газове в ЕС произхождат главно от производството на енергия и други изкуствени източници. Някои емисии се компенсират, като въглеродът се поглъща (отстранява) от атмосферата чрез фотосинтеза и се натрупва в растителността, почвите и в съответните продукти от добита дървесина. Различните видове земеползване и управленски практики в горското и селското стопанство и използването на дълготрайни продукти от добита дървесина могат да ограничат емисиите и да повишат отстраняването им от атмосферата. Тези практики са обхванати от LULUCF⁴.

1.2. Определяне на проблема

Налице са добри основания да се отчитат емисиите и поглъщанията в LULUCF, а именно:

- **осигуряване на последователност на политиката на ЕС**, тъй като отчитането ще съответства на стратегията „Европа 2020“ и ще гарантира, че всички сектори допринасят за борбата с изменението на климата. Това е важно за ролята на ЕС при насърчаването на равни условия за бизнес и на по-справедливо разпределение на усилиято;
- **подобряване на екологичната обоснованост на ангажиментите на ЕС по отношение на изменението на климата**, като се гарантира, че емисиите и поглъщанията във всички сектори се записват. Понастоящем емисиите от биомаса, използвана за енергопроизводство, не са включени в правилата за

¹ Решение 1/CP.16 на Конференцията на Страните по UNFCCC („Канкунските споразумения“).

² Брюксел, Европейски съвет от 8—9.3.2007 г., Заклучения на председателството, приложени чрез Решение № 406/2009/ЕО и Директива 2009/29/ЕО.

³ Решение № 406/2009/ЕО и Директива 2009/29/ЕО.

⁴ Емисиите на други видове парникови газове в резултат от селскостопански дейности, например метан или двуазотен оксид от преживен добитък и торове, не се разглеждат в рамките на LULUCF, тъй като там става дума най-вече за въглеродните емисии и поглъщания в растителността и почвата. Емисиите, различни от тези на CO₂, са обхванати от „селскостопанския“ сектор на инвентаризацията.

отчитане в енергийния сектор или други сектори, които произвеждат енергия от биомаса;

- **увеличаване на икономическата ефективност на политиката на ЕС по отношение на климата** при преследването на по-амбициозни цели, като на всички сектори се позволи да дадат своя принос.

Включването на LULUCF налага да се обърне внимание на неговите специфики и на различните условия в отделните държави-членки. Нужни са правила за отчитане, за да се разграничат антропогенните от неантропогенните емисии и поглъщания. Обратимостта на емисиите и поглъщанията може да бъде причинена от природни смущения като пожари, бури, суши, вредители и т.н., но и също така да се прояви в резултат на управленски решения, например за изсичане или за засаждане на дървета. Отчитането следователно трябва да е в състояние да отразява обратите. Освен това мониторингът и докладването на емисиите и поглъщанията са сложни и изискват строга система. Накрая емисиите и поглъщанията в горите варират значително между годините и могат да представляват значителен дял от общите годишни емисии в държавите-членки.

1.3. Как ще се развие проблемът, ако не се предприемат действия?

Поглътителите (т.е. когато поглъщанията са по-големи от емисиите) в LULUCF се очаква да намалее в ЕС до 2020 г. при сценария за обичайно развитие⁵. Този сектор, като цяло, се очаква да намалее с около 10 % през 2020 г. в сравнение с периода 2005—2009 г. Намалението се очаква да бъде много ясно изразено при управлението на горите. Това се компенсира частично чрез засаждане на „нови“ гори (залесяване). Очаква се емисиите и поглъщанията от селскостопански дейности като управлението на обработваемата земя и пасищата да останат сравнително стабилни или да се подобрят. Съществува риск отрицателните тенденции и емисиите да бъдат пренебрегнати, ако LULUCF не стане част от политиката на ЕС за климата.

Прогнозният капацитет на поглътителите все повече ще влияе върху съгласуваността на политиката и икономическата ефективност. Неотчитането на спада на нетните поглъщания, произтичащо от непредприемането на действия, би създавало риск от прекалена употреба на ресурси за смекчаващи мерки, насочени към други цели, като по този начин ще се създадат неравностойни условия на конкуренция между различните смекчаващи варианти. Освен това намаляването на икономическа ефективност може да се увеличи с времето, като се има предвид, че ще се изискват значителни допълнителни действия във всички сектори за постигането на дългосрочните цели относно климата.

1.4. Цели

Общата цел е да се гарантира, че LULUCF допринася за ангажиментите на ЕС по отношение на изменението на климата. Следните оперативни цели са насочени към определянето на проблема:

⁵ В този контекст се предполага, че държавите-членки ще постигнат своите цели за намаляване с 20 %, включително онези за възобновяема енергия.

- мониторингът и докладването от държавите-членки следва да съответстват на Ръководството за добри практики, публикувано от Междуправителствения комитет на ООН по изменение на климата (IPCC), за да се гарантира прозрачност, пълнота, последователност, сравнимост и точност на оценките;
- правилата за отчитане следва да:
 - бъдат разширяеми, за да могат да обхванат всички емисии и поглъщания и всички основни дейности на LULUCF (залесяване, повторно залесяване, изсичане на горите, управление на горите, управление на обработваемите земи и пасищата);
 - отразяват непостоянството на емисиите и поглъщанията;
 - предоставят стимули за намаляване на изменението на климата;
 - политическият контекст за интегриране на LULUCF следва да бъдат такъв, че възможността на държавите-членки да постигнат целите за намаляване на парниковите газове да не се излага на риск поради колебания на стойностите на емисиите и поглъщанията между отделните години или значителни природни смущения.

1.5. Варианти

Действието за отчитане на LULUCF следва да се предприеме на две нива.

Първо, необходимо е да се определят вариантите за **политическия контекст**, в който секторът следва да се отчита, тъй като вече съществува законодателство на ЕС относно ангажимента за намаляване на емисиите на парникови газове с 20 % до 2020 г. Вариантът, неподвиждащ регулация / „действие от страна на ЕС“ (вариант 1), не е реалистичен, тъй като ЕС е страна по Протокола от Киото (ПК) и всички ангажменти по него ще трябва да бъдат поделени между държавите-членки и ще изискват предприемане на общ подход. Следователно „да не се прави нищо“ ще доведе единствено до отлагането на всички действия до постигането на международно споразумение. Вариант 2 предвижда създаването на правна рамка за LULUCF, която е извън рамките, установени в Решението на ЕС за споделяне на усилията (ESD) и Схемата за търговия с емисии (ETS). Този вариант бе разделен на два подварианта — един без цели (вариант 2.I) и един с цели (вариант 2.II). Вариант 3 предвижда включване на LULUCF в правната рамка на ESD. Възможността за използване на ETS бе отхвърлена на ранен етап.

Второ, бяха разработени варианти, за да се прецени как да се постигнат строго отчитане, мониторинг и докладване. За **отчитането**, бяха разгледани следните варианти:

- а) едни и същи правила за отчитане както през първия период на поети задължения по Протокола от Киото, включително доброволно отчитане на селскостопанските дейности, но със задължително отчитане на всички горскостопански дейности.

- б) правила за отчитане, които да съответстват на очаквания резултат от преговорите по Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата (UNFCCC) за втория период на поети задължения по Протокола от Киото, включително задължително отчитане на всички горскостопански дейности и доброволно отчитане на селскостопанските дейности.
- в) правила за отчитане, които да съответстват на очаквания резултат от преговорите по UNFCCC, но с допълнителни подобрения чрез въвеждането на задължително отчитане на горскостопанските и селскостопанските дейности.

Бе очертан и тристепенен подход за постигане на строг **мониторинг и докладване**. Първата стъпка би включвала постигане на пълно докладване на емисиите и поглъщанията при различните дейности, като се използват поне прости методики. Втората стъпка би означавала увеличена точност на докладваните данни чрез използването на по-сложни методи. Накрая, съпоставимостта на данните на държавите-членки ще бъде усъвършенствана за хармонизиране на мониторинга, докладването и съответната номенклатура. Подвариантите по отношение на отчитането, мониторинга и докладването са същите като при общите варианти 2 и 3, но въздействията им се различават в зависимост от политическия контекст.

1.6. Въздействие

Анализът показва, че два от общите политически варианта биха изпълнили целта всички сектори да допринасят за общия ангажимент на ЕС за намаляване на парниковите газове; по-точно те ще включат LULUCF в ангажимента на ЕС за намаляване на парниковите газове в отделна рамка (**вариант 2**) или в ESD (**вариант 3**). Екологичното, икономическото и социалното въздействие на вариантите силно се различава в зависимост от прилаганите правила за отчитане, както е показано в таблица 1.

Таблица 1: Обобщение на основното въздействие за ЕС

Вид въздействие	Вариант 1	Вариант 2.I			Вариант 2.II			Вариант 3		
	Без действие от страна на ЕС	Включва LULUCF в отделна рамка (Няма цел)			Включва LULUCF в отделна рамка (Цел)			Включва LULUCF в Решението за споделяне на усилията		
Вариант за отчитане	не се прилага	(a)	(б)	(в)	(a)	(б)	(в)	(a)	(б)	(в)
Екологично										
Нетно въздействие върху смекчаването във всички икономически сектори в допълнение към базовия сценарий (млн. тона CO ₂ годишно)	Нула (отложено)	0	0	0	-7	-5	-5	80	13	39
Потенциален принос към целта на ЕС за намаляване на емисиите, включително базовия сценарий (млн. тона	Нула (отложено)	-79	86	106	-86	91	111	0	0	0

CO₂ годишно)

Потенциален принос към
целта на ЕС за намаляване
на емисиите (в % от общите
емисии на парникови газове
през 1990 г.)

Нула		-0,2	-0,6		-0,3	-0,7				
(отложено)	-1,4	1,5	1,9	-1,6	1,6	2/0	0	0	0	

Икономическо

	Нула									
Разходи за смекчаването	(отложено)	0	0	0	40	27	27	-166	-55	-156
Разходи за подобряване на мониторинга и докладването (в млн. евро)	Нула (отложено)	0,35	0,65	1,35	0,35	0,65	1,35	0,35	0,65	1,35

Социално

	Нула									
Въздействие върху заетостта	(отложено)	0	0	0	Малко (неутрално или положително)	Малко (неутрално или положително)				

Забележка: Вариант 2.П се основава на -5,4 млн. тона CO₂ отчетени кредити. Това отговаря на цена за въглеродните емисии в размер на 5 EUR за тон CO₂ за варианти за отчитане (б) и (в), както е допуснато за вариант 3, но цена за въглеродните емисии в размер на 12 EUR на тон CO₂ за вариант за отчитане (а) поради не вземането предвид на управлението на горите. Отрицателните стойности означават нетни поглъщания (а положителните стойности — нетни емисии). Източник: изчисленията се основават на Böttcher et al. (2011) и актуализация на JRC (2011b), за да се отрази прегледът на Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата. За вариант 2.1 (б) са дадени две оценки за приноса към целта на ЕС за намаляване на емисиите: едната се основава на моделирани прогнози, а другата — на моделирани и национални прогнози.

По отношение на **екологичното влияние**, действията за увеличаване на поглъщанията и намаляване на емисиите в горското и селското стопанство в идеалния случай следва да се разглеждат в дългосрочен план, тъй като може да отнеме десетилетия преди мерки като напимер залесяването да доведат до значителен резултат. Съществуващите ангажименти на ЕС във връзка с изменението на климата обаче се простират само до 2020 г. и са важен крайъгълен камък. Степента, до която приносът може да надхвърли това, което се очаква при настоящите усилия (т.е. базовия сценарий), зависи от политическия контекст, в който се отчита LULUCF. Очаква се допълнителните действия да бъдат ограничени във варианти 2.1 и 3, и по-големи във вариант 2.П. Предварителната оценка обаче не отразява напълно потенциала за смекчаване в селското стопанство и не съдържа ползите, получени от замяната на материали. По отношение на **икономическото въздействие**, вариант за отчитане (а) би довел до по-високи разходи при вариант 2.П, ако са налице цели, тъй като всъщност се вземат предвид само част от усилията за смекчаване. От друга страна, той също така генерира високи кредити в базовия сценарий и това води до икономии на разходи при вариант 3, където от LULUCF не се изисква допълнително смекчаване, но кредитите могат да бъдат използвани, за да заместят намаления на емисиите съгласно ESD. Разходите за всички варианти за отчитане са нулеви във вариант 2.1, където не са определени цели и при вариант 1, където не се осъществява отчитане. Социалните въздействия са ограничени и последиците за работната заетост се оценяват като ниски и неутрални или положителни. Във варианти 2.П и 3 обаче има някои последствия от разпределянето между държавите-членки.

1.7. Сравнение на вариантите

1.7.1. Избиране на подходящия политически контекст

Целта за ограничаване на въздействието на големите колебания между отделните години на емисиите и поглъщанията и присъщата им обратимост върху съответствието представлява сериозно предизвикателство пред включването на LULUCF в сегашните правни рамки, които управляват целите на ЕС за намаляване на емисиите. ESD (**вариант 3**) се основава на годишното съответствие и изисква държавите-членки да намалят (или ограничат увеличението) на емисиите по линейна крива. Въпреки това годишното съответствие по линейна крива би било трудно за прилагане поради колебанията в нетните емисии между държавите-членки и честите и значителни преизчисления на докладваните данни. В много случаи това би надвишило значително предвидените в ESD възможности за гъвкавост. Освен това дългият период на изпълнение на много мерки в LULUCF означава, че годишното отчитане няма да бъде толкова показателно, колкото в други сектори, а линейната крива с изискваните всяка година намаления на емисиите по принцип няма да представлява интерес. **Вариант 2** би позволил да се отговори на тези въпроси чрез усредняване на емисиите и поглъщанията по време на периодите на поети задължения и следователно да се изпълни целта по отношение на колебанията между отделните години. Свързаният с **вариант 3** риск е, че включването на LULUCF би намалило съгласуваните усилия за секторите, които са вече част от съществуващи ангажменти, и така би намалял ангажиментът на ЕС. При **вариант 2** този риск би се избягнал.

1.7.2. Осигуряване на строго отчитане

Таблица 2 съдържа обобщена оценка на начина, по който различните варианти за отчитане отговарят на целите. Що се отнася до осигуряването на равнопоставеност между различните варианти за смекчаване, най-важната дейност е управлението на горите. Таблица 1 показва, че вариантът за отчитане (а) генерира значителни кредити, които до голяма степен са „безплатни“, тъй като включват поглъщания, които биха настъпили без каквато и да е промяна в управленските решения. 85 % от всички усилия за смекчаване няма да бъдат взети предвид. Това ще направи смекчаването по-скъпо и по този начин ще ограничи стимулите за предприемане на допълнителни действия. То би позволило също и значителни намаления на нетните поглъщания и увеличения на нетните емисии без никакви реални икономически последици. На последно място, това няма да осигури отразяване на непостоянството при отчитането, тъй като няма да обхваща емисиите и поглъщанията, свързани със селскостопанските дейности, и само част от тези, свързани с управлението на горите.

Таблица 2: Характеристики на различните варианти за отчитане

Цели	Степен, до която целите са постигнати при различните варианти за отчитане		
	Вариант за отчитане (а)	Вариант за отчитане (б)	Вариант за отчитане (в)
	Малки промени	Вероятен резултат от преговорите по UNFCCC	UNFCCC +
Осигуряване на равнопоставеност между различните варианти за	×	•	••

Осигуряване на широко отразяване на емисиите и поглъщанията

•

•

••

Гарантиране на това, че непостоянството се отразява при отчитането

X

•

••

Непозволяване на големите естествени смущения да въздействат неблагоприятно върху риска по отношение на спазването от държавите-членки

•

••

••

Легенда: X Целта не е обхваната или е недостатъчно обхваната от варианта, • Целта е частично обхваната от варианта, •• Целта е обхваната в достатъчна степен от варианта

Варианти за отчитане (б) и (в) позволяват да се вземат предвид промените в поглъстителите поради естественото насищане и съществуващите политики, без да се генерират дебити или кредити. Целта е да се изключат промените в емисиите и поглъщанията, които не са предизвикани от човека. Те изискват обаче пълно отчитане на всяко отклонение от „базовото ниво“. Това означава, че при базовия сценарий всички варианти и начини на употреба за намаляване на емисиите, били те улавяне или допълнително използване на биомаса за производство на енергия (напр. за постигане на целите RES-D) или замяна на материали, ще се изправят пред едни и същи алтернативни разходи. Това ще осигури равнопоставеност между различните варианти за смекчаване.

По отношение на осигуряването на широко отразяване на емисиите и поглъщанията и вземане предвид на непостоянството при отчитането, само вариантът за отчитане (в) изисква от държавите-членки задължително отчитане на емисиите и поглъщанията както в селското, така и в горското стопанство. При варианти за отчитане (а) и (б) отчитането в селското стопанство е доброволно, което може да изложи на риск доверието в ангажимента на ЕС. Разширяването на обхвата на отчитането ще увеличи съгласуваността между държавите-членки. Важно е всички сектори във всички държави-членки да допринасят за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, да се осигури равнопоставеност за предприятията и държавите-членки и справедливо разпределение на усилията и да се гарантира съгласувано третиране на селското стопанство, горското стопанство и промишлеността в рамките на вътрешния пазар на ЕС. В по-дългосрочен план една по-всеобхватна система на отчитане също така би довела до повишаване на икономическата ефективност при постигането на дадена цел.

Във връзка с намаляване на въздействието на природните смущения върху риска по отношение на спазването, **варианти за отчитане б) и в)** биха съдържали правила за отчитане на големи природни смущения и по този начин биха ограничили риска за неизпълнение на целите за намаляване на парниковите газове, ако възникнат емисии в резултат на такива смущения, които са извън контрола на държавите-членки. Въздействието върху отчитането за целия ЕС би било пренебрежимо малко, а по този начин биха се осигурили необходимите гаранции за най-засегнатите държави-членки.

1.7.3. Подобряване на мониторинга и докладването

Настоящата оценка на въздействието очертава тристепенен подход, за да се постигне целта за съответствие на мониторинга и докладването с Ръководството за добри

практики на IPCC. Първата стъпка би включвала постигане на пълно отчитане, като се използват поне прости методики. Втората стъпка би означавала увеличаване на точността на докладваните данни чрез използването на по-сложни методи. Очаква се напредък през първия период на поети задължения по Протокола от Киото, но усилията ще трябва да продължат през периода 2013-2020 г. Накрая, сравнимостта на данните между държавите-членки може да се подобри чрез хармонизиране на мониторинга, докладването и съответната номенклатура.

Горепосочените стъпки ще са част от предложението на Комисията за преразглеждане на Решението за мониторинговия механизъм.

1.8. Заключителни бележки

Международното споразумение относно преработените правила за отчитане на LULUCF през втория период на поети задължения по Протокола от Киото бе постигнато едва на 17-та Конференция на Страните (COP17) в Дърбан през декември 2011 г.⁶

Сега съществуват основателни причини за включване на LULUCF в ангажиментите на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове, а именно за да се подобри съгласуваността на политиката, екологичната обосновааност и икономическата ефективност. Това обаче изисква да се обърне внимание на специфичните характеристики на LULUCF и разнородните обстоятелства в държавите-членки. Следователно е важно да се осигури въвеждането на строги правила за отчитане, като и строг мониторинг и докладване.

Вариант за отчитане (в) включва задължително отчитане на емисиите и поглъщанията при горскостопанските и селскостопанските дейности и предоставя еднаква важност на дейностите за смекчаване, независимо дали те са предприети в горското стопанство, селското стопанство, промишлеността или енергетиката. Това води до икономическа ефективност и ще осигури равнопоставеност за държавите-членки и различните сектори на вътрешния пазар на ЕС. Така също ще се осигури рамка за предоставяне на стимули за действия за смекчаване от страна на земеделските стопани, горските стопани и промишлеността, като се гарантира, че те са видими и правилно отразени. Широко обхващане на емисиите и поглъщанията ще осигури и отразяване в отчетната система на възможните обрати.

Мониторингът и докладването трябва да се подобрят, за да се укрепят рамката за отчитане и показателите за проследяване на напредъка в селското и горското стопанство. Комисията предлага да постигне това чрез отделна нормативна рамка, т.е. чрез преразглеждане на Решението за мониторинговия механизъм. По съображения за сравнимост и разходоефективност би следвало да се внесат подобрения и в някои инструменти за мониторинг в рамките на ЕС като например LUCAS и CORINE.

С цел да се осигурят значителни стимули, резултатите от действията, предприети от секторите, трябва да се отчитат спрямо ангажиментите на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове. Това ще бъде възможно само при наличието на подходящ политически контекст за LULUCF. Поради голямата променливост на

⁶ Решение -/CMP.7 на Конференцията на Страните, служеща като среща на Страните по Протокола от Киото.

емисиите и поглъщанията в горите, не е подходящо използването на годишни цели за намаляване на емисиите, които се прилагат в другите сектори. Продължителните периоди, необходими за да се постигне резултат от смекчаващите мерки, също представляват различие между LULUCF и останалите сектори. Резултатите от настоящата оценка на въздействието показват, че една отделна правна рамка за LULUCF би била най-добрият вариант.

ЕС вече е поел ангажимент до 2020 г. да намали емисиите на парникови газове с 20 % в сравнение с 1990 г. чрез усилия в други сектори. Преди желаното ниво да се увеличи над 20 %, трябва да са налице подходящите условия. Поради това LULUCF следва официално да бъде включен в ангажиментите, едва когато ЕС реши да увеличи това желано ниво (**вариант 2.1**). Това не означава, че следва да се изчаква с действията за смекчаване. Биха могли да се изготвят национални планове за действие и да се състави стратегия и прогноза за LULUCF. Това би било междинна стъпка към цялостното включване на сектора в текущите политики.