



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 03 12
COM(2012) 94 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**Žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės (LULUCF) apskaita ir
Sjungos įsipareigojimai dėl klimato kaitos**

1. VEIKSMAI DĖL KLIMATO KAITOS NEDELSTINI

2010 m. pabaigoje vykstant Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos (JTBBKKK) Šalių konferencijai pripažinta, kad klimato šilimas neturi viršyti iki pramoninės revoliucijos vyravusių temperatūrų daugiau nei 2°C ¹. Tai būtina norint apriboti neigiamus žmogaus poveikio klimato sistemai padarinius. Siekiant tokio ilgalaikio tikslo, reikėtų iki 2050 m. šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) išmetimą pasaulyje sumažinti bent iki lygio, kuris 50 % žemesnis už 1990 m. lygį².

Išsivysčiusios šalys kaip grupė turėtų iki 2050 m. sumažinti ŠESD išmetimą iki 80–95 %, palyginti su 1990 m. lygiu³. Vidutiniu laikotarpiu, iki 2020 m., ES įsipareigojo sumažinti ŠESD išmetimą 20 %, palyginti su 1990 m. lygiu, o susiklosčius tinkamoms sąlygoms – 30 %. Šis įsipareigojimas yra vienas iš 5 pagrindinių strategijos „Europa 2020“ tikslų⁴. Be to, ir Europos Vadovų Taryba, ir Europos Parlamentas sutiko, kad mažinti ŠESD išmetimą turėtų visi ekonomikos sektoriai⁵.

ES išmetamus ŠESD kiekius galima gerokai sumažinti naudojant žemę, keičiant žemės naudojimo paskirtį ir vykdant miškininkystės veiklą (tų veiklų visuma vadinama anglišku trumpiniu LULUCF). Tas sektorius iš atmosferos pašalina 9 % kituose ekonomikos sektoriuose išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų⁶. Nors apie LULUCF sektoriuje išmetamus ir iš atmosferos pašalinamus ŠESD kiekius pranešama pagal JTBBKKK ir jie iš dalies įtraukiami į apskaitą pagal Kioto protokolą, sektorius nebuvo įtrauktas į klimato kaitos ir energetikos dokumentų rinkinyje nustatytus ES įsipareigojimus dėl klimato kaitos⁷, nes pripažinta, kad tarptautinėse to sektoriaus išmetamų kiekių apskaitos taisyklėse esama rimtų spragų.

Be to, nustatant ES išmetimo mažinimo tikslus tikėtasi, kad 2009 m. Kopenhagos viršūnių susitikime dėl klimato kaitos bus pasiektas tarptautinis susitarimas dėl klimato kaitos ir persvarstytos LULUCF apskaitos taisyklės, kurias po to būtų galėjusi priimti ES. Taip neįvyko ir, nepaisant Kopenhagos ir Kankūno susitarimais pasiektos pažangos, tarptautinis susitarimas dėl LULUCF apskaitos taisyklių persvarstymo antruoju Kioto protokolo įsipareigojimų laikotarpiu pasiektas tik 2011 m. gruodžio mėn. Durbane vykusioje 17-oje JTBBKKK Šalių konferencijoje.

Šiame komunikate aptariama, kaip LULUCF sektorius galėtų būti vis labiau įtrauktas į ES klimato politiką taikant laipsniško įdiegimo principą. Pirmiausia siūloma patvirtinti patikimas bendras apskaitos, stebėsenos ir ataskaitų teikimo taisykles. Užtuot tam sektoriui pritaikiusi ES taršos leidimų prekybos schemą⁸ arba pastangų pasidalijimo sprendime⁹ nustatytas taisykles,

¹ JT BKKK Šalių konferencijos sprendimas 1/CP.16 („Kankūno susitarimai“).

² Remiantis Tarpyvyriausybinių klimato kaitos komisijos (TKKK) ketvirtąja vertinimo ataskaita.

³ 2009 m. spalio 29–30 d. Europos Vadovų Tarybos išvados ir 2009 m. vasario 4 d. Europos Parlamento rezoliucija (2008/2105(INI)).

⁴ COM(2010) 2020 galutinis.

⁵ Direktyva 2003/87/EB ir Direktyva 2009/406/EB.

⁶ Bendra visų šalių suma, neįskaitant LULUCF sektoriaus.

⁷ Kitaip nei vykdant žemės ūkio veiklą susidaranti šiltnamio efektą sukeliančio dujos, išskyrus anglies dioksidadą, pavyzdžiui, dėl atrajotojų ir trąšų susidarantis metanas ir azoto suboksidas.

⁸ Direktyva 2009/29/EB.

⁹ Sprendimas Nr. 406/2009/EB.

Komisija, atsižvelgdama į specifinį ŠESD išmetimo sektoriuje pobūdį, siūlo savitą teisinę sistemą.

Patikimų ŠESD išmetimo ir pašalinimo iš atmosferos apskaitos taisyklių, kuriose atsižvelgiama į specifinį LULUCF sektoriaus pobūdį, nustatymas būtų naudingas įvairiai. Svarbiausia tai, kad įtraukiant svarbius šiuo metu neapskaitomus srautus būtų baigta kurti visoje Europos Sąjungoje vykdomoje ekonominėje veikloje dėl žmogaus veiklos išmetamų ŠESD kiekių apskaita¹⁰. Taip papildžius apskaitą ryškiau atsiskleistų žemės ūkio, miškininkystės ir su tomis šakomis susijusių sektorių (pavyzdžiui, plaušienos ir popieriaus, medžio apdirbimo) švelninamasis poveikis ir remiantis šia ataskaita būtų galima rengti politikos paskatas, pavyzdžiui, bendroje žemės ūkio politikoje ir įgyvendinant „Efektyvaus išteklių naudojimo Europos planą“¹¹. Nustačius bendras ES apskaitos taisykles suvienodėtų skirtingoms valstybėms narėms tenkančios sąlygos. Ypač svarbu tai, kad būtų įtraukiami į apskaitą valstybėse narėse pagamintos biomasės naudojimo nulemti anglies sanaujų pokyčiai, taigi būtų galutinai sukurta ekonomikoje gaminamos bioenergijos apskaita – tokią sąlygą yra nustačiusi Tarpyvyriausybinių klimato kaitos komisija¹², kad bioenergija energetikos sektoriuje būtų laikoma neutralia anglies dvideginio išmetimo požiūriu. Tai sustiprintų ES klimato politikos aplinkosauginį naudingumą. Be to, toks veiksmas svarbus ir būtinas dėl to, kad jį atlikus ambicingesnių klimato srities tikslų siekimas labiau atitiktų ekonominę logiką.

Po to būtų galima LULUCF sektoriaus išmetamą ŠESD kiekį oficialiai įtraukti į ES ŠESD išmetimo mažinimo tikslą. Tai siūloma padaryti, kai valstybės narės įgyvendins apskaitos sistemą ir kai bus paaiškėję, kad ji patikima.

Kadangi LULUCF Europos sąjungoje išmetamą ŠESD kiekį ilgainiui atsveria vis mažiau, nuoseklių veiksmų reikėtų imtis skubiai. Todėl Komisija pirmiausia siūlo, kad valstybės narės parengtų LULUCF veiksmų planus, kuriuose būtų pateikta ilgalaikė skirtingas politikos kryptis apimanti sektoriaus strategija.

2. ŽEMĖS NAUDOJIMO IR MIŠKININKYSTĖS VAIDMUO KLIMATO KAITOS PROCESĖ

LULUCF sektoriuje anglis pašalinama iš atmosferos ir kaupiama augančiuose medžiuose, kituose augaluose, dirvožemyje ir medžio produktuose. O naikinant ir alinant miškus, pavyzdžiui, kai plėtojama infrastruktūra, plečiama žemės ūkio veikla, miškai paverčiami ganyklomis ar išdeginami gaisrų, arba vykdant tam tikrą žemės ūkio veiklą, pavyzdžiui, ariant, anglies dvideginis išmetamas į atmosferą.

Skirtingų LULUCF elementų anglies saugojimo, galimo išmetimo ar pašalinimo iš atmosferos savybės skiriasi. Anglies kiekis miškų dirvožemyje (iki 30 cm gylis), palyginti su žemės ūkio paskirties dirvožemiais, yra gana didelis. Apskaičiuota, kad ES hektare miško yra maždaug 90 t anglies, o pasėliuose ir pievose – atitinkamai apie 65 t ir 90 t (1 pav.). Tačiau šie rodikliai gerokai skiriasi skirtingose ir net tose pačiose valstybėse narėse. Europos organinių dirvožemių ir (ar) durpynų hektare gali būti iki 1000 t anglies. Skirtingi žemės naudojimas ir tvarkymo veiklos metodai vykdant žemės ūkio ir miškininkystės veiklą ar naudojant nukirsto

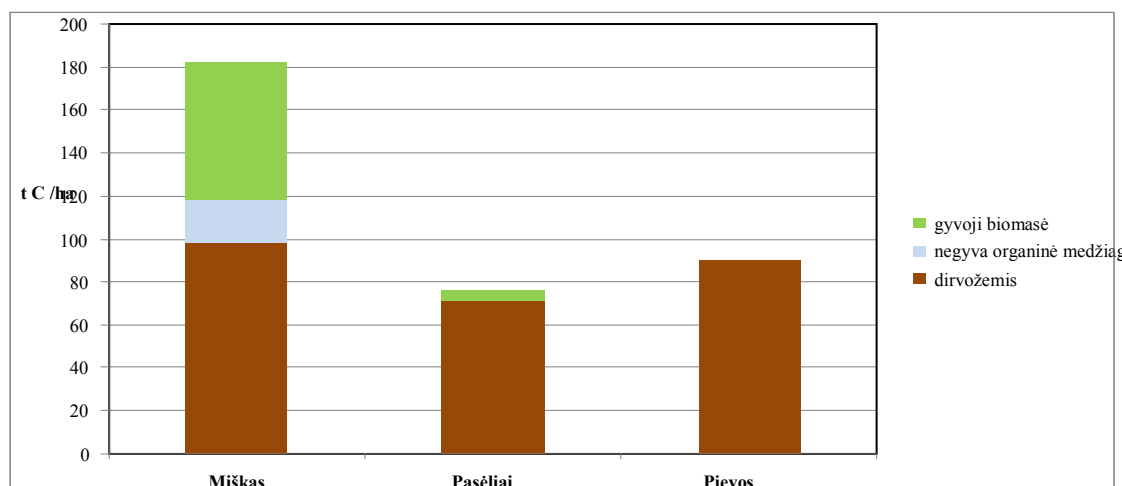
¹⁰ Išskyrus tarptautinės aviacijos ir jūrų transporto išmetalus.

¹¹ COM(2011) 571 galutinis.

¹² TKKK 2006 m. gairės.

medžio produktus gali daryti poveikį anglies san kaupoms, anglies dvideginio išmetimui į atmosferą ir pašalinimui iš jos.

1 pav. Vidutinės anglies sandaugos (t C/ha) skirtingai naudojamose žemėse Europos Sąjungoje



Pastaba. Apskaičiuota, kad priklausomai nuo durpių tipo durpyne gali būti iki **1000 tC/ha**.

Šaltinis. Remdamasis įvairiais šaltiniais skaičiavimą atliko Europos Komisijos Jungtinis tyrimų centras¹³.

Palyginti su kasmet išmetamais ŠESD kiekiais biomasės ir dirvožemio anglies sandaugos pasaulyje yra milžiniškos. Tačiau dėl intensyvaus miškų naikinimo pasaulyje 15 % ŠESD išmetama LULUCF sektoriuje¹⁴. Tai daugiau už viso pasaulio transporto sektoriaus išmetamus ŠESD kiekius ir mažiau tik už energetikos sektoriaus išmetamus kiekius.

Todėl būtina išsaugoti ir didinti anglies sandaugas ir mažinti LULUCF sektoriuje išmetamus ŠESD kiekius. ES siekia iki 2030 m. pasaulyje sustabdyti miškų naikinimą¹⁵. Siekdamas stabdyti miškų naikinimą, Jungtinės Tautos sukūrė mechanizmą dėl miškų naikinimo ir nykimo susidarančio išlakų kiekio mažinimo *besivystančiose* šalyse (angl. REDD).

Pramoninėse šalyse LULUCF sektorius dažniausiai yra grynasis absorbentas, t. y. jis sukaupia ŠESD daugiau nei išmeta. Tačiau sektoriaus absorbavimo pajėgumai mažėja dėl įvairių priežasčių: auga biomasės paklausa, kai kuriose šalyse miškai sensta, miškai

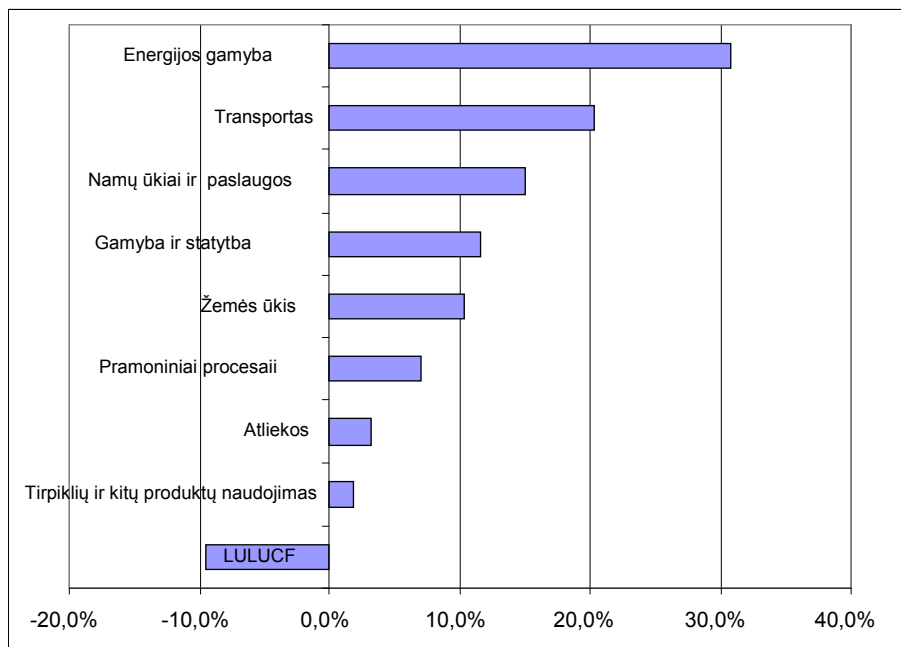
¹³ Naudoti šaltiniai: Forest Europe, UNECE and FAO (2011): State of Europe's Forests 2011; Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe; FAO, Global Forest Resources Assessment FRA 2010, <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>; GHG National Inventory Submissions to UNFCCC (2011) http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php; IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (2006), Volume 4, Agriculture, Forestry and Other Land Use; Pan et al. (2011) A large and persistent carbon sink in the world's forests. Science DOI: 10.1126/science.1201609; Hiederer et al. (2011) Evaluation of BioSoil Demonstration Project; <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/15905/1/lbna24729enc.pdf>; FAO/IIASA/ISRIC/ISS-CAS/JRC, 2009. Harmonized World Soil Database (version 1.1). FAO, Rome, Italy and IIASA, Laxenburg, Austria; Schulze et al. (2009) Integrated assessment of the European and North Atlantic Carbon Balance (results of CarboEurope-IP), DOI 10.2777/31254; Smith et al. (2005) Projected changes in mineral soil carbon of European croplands and grasslands, 1990–2080. Global Change Biology DOI: 10.1111/j.1365-2486.2005.001075.x.

¹⁴ Tarpvyriausybės klimato kaitos komisijos Ketvirtoji ataskaita (2008 m.).

¹⁵ 2008 m. gruodžio 4 d. Europos Vadovų Tarybos išvados.

naudojami vis intensyviau. Europos Sąjungoje daugiausia ŠESD išmetama gaminant energiją, transporto ir pastatų sektoriuose (žr. 2 pav.).

2 pav. Santykinis ES-27 išmetamų ir iš atmosferos pašalinamų ŠESD kiekis pagal sektorius, išskyrus LULUCF (2009 m.)



Pastaba. 1) Neigiami skaičiai reiškia grynąjį ŠESD pašalinimą iš atmosferos, o teigiami – grynąjį išmetimą į ją. 2) Žemės ūkyje išmetamos ŠESD apima metaną, išmetamą, pavyzdžiui, auginant gyvulius, ir azoto suboksida, išmetamą, pavyzdžiui, naudojant trąšas. Su žemės ūkio paskirties žemės naudojimu susijęs CO₂ išmetimas ir pašalinimas iš atmosferos priskirtas LULUCF sektoriui.

Šaltinis. Remtasi Europos aplinkos agentūra (2011)

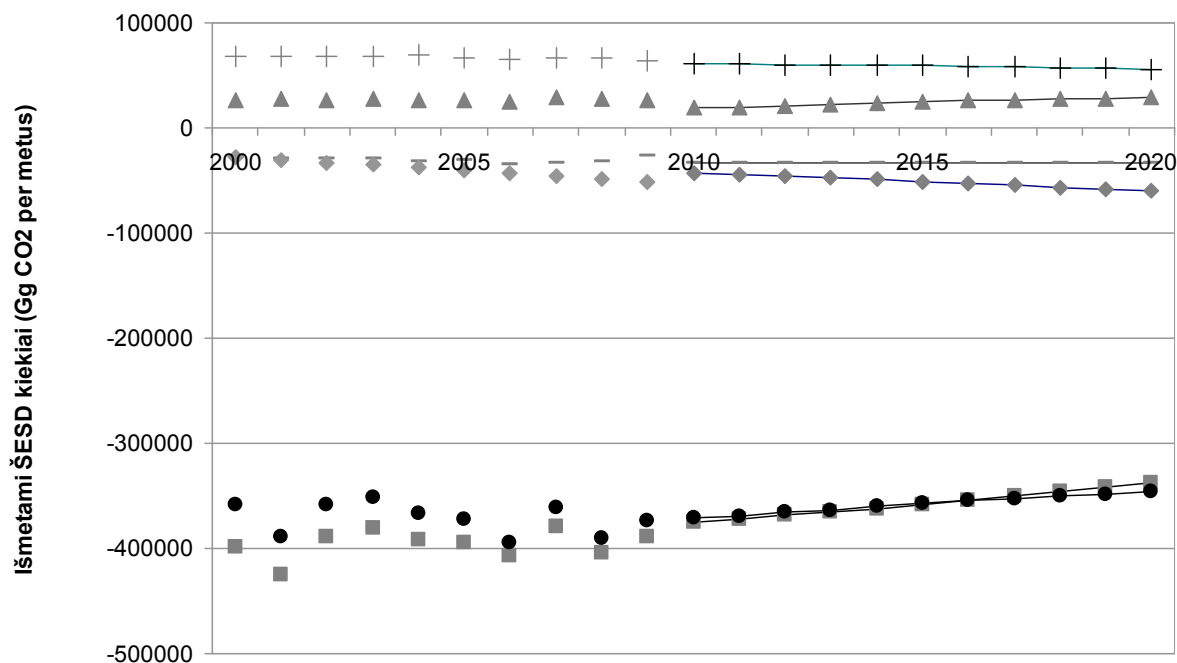
Jeigu niekas nesikeis, prognozuojama, kad ES LULUCF sektoriuje iki 2020 m. ŠESD bus absorbuojama mažiau¹⁶. 2020 m. visame LULUCF sektoriuje, palyginti su 2005–2009 m., tikimasi maždaug 10 % mažesnio absorbavimo, o tai tolygu, kad per metus bus išmetama 33 MtCO₂ daugiau. Tai maždaug prilygsta visam Latvijos ir Lietuvos 2009 m. kartu išmestam ŠESD kiekiui arba dvigubai viršija Estijos išmestą ŠESD kiekį.

Prognozę panagrinėjus atidžiau, matyti, kad atskirų LULUCF veiklų poveikis labai skirsis. Tikėtina, kad sumažėjimas bus itin ryškus miškų tvarkymo sektoriuje, kuriame grynasis pašalinimas sumažės maždaug 60 MtCO₂, t. y. maždaug tiek ŠESD, kiek 2009 m. iš viso išmesta Bulgarijoje, Danijoje, Airijoje ar Švedijoje. Tai iš dalies kompensuojama miškų sodinimu (miškų atkūrimu). Vykdam žemės ūkio veiklą, kaip antai tvarkant pasėlius ir ganyklas, išmetami ar iš atmosferos pašalinami ŠESD kiekiai, prognozuojama, liks panašūs arba padėtis gerės. Tačiau dėl žemės naudojimo permainų, kaip antai nuolatinųjų ganyklų pavertimo pasėliais dėl augančios biomasės paklausos (pavyzdžiui, siekiant iš kukurūzų gaminti biodujas) ir nuolatinio organinių dirvožemių dirbimo, anglies kiekis dirvožemyje gali sumažėti ir padidėti išmetamas ŠESD kiekis.

¹⁶ Čia „niekas nesikeis“ reiškia, kad valstybės narės pasieks išmetimo mažinimo 20 % tikslus, įskaitant atsinaujinančiosios energijos tikslus.

Pagal prognozes, kaip parodyta „Konkurencingos mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos sukūrimo iki 2050 m. plane“¹⁷, ši neigiama tendencija tęsis ir ilgalaikėje perspektyvoje. Tačiau realūs sektoriaus rezultatai daugiausia priklausys nuo paskatų įvairiose politikos kryptyse.

3 pav. Numatomas bendras ŠESD išmetimas ir pašalinimas LULUCF sektoriuje ir iki 1990 m. augusiuose miškuose (2000–2020 m.)



Žymekliai: ●—● LULUCF (visų veiklų suma), ▲—▲ Miškų naikinimas, +—+ Pasėlių tvarkymas, — Ganyklų tvarkymas, ◆—◆ Miškų atkūrimas ir ■—■ Miškų tvarkymas. Nesujungti taškai reiškia duomenis, apie kuriuos buvo pranešta, ir (arba) istorinius duomenis.

Pastaba. Neigiamas skaičius reiškia, kad dėl tos veiklos ŠESD pašalinama daugiau negu išmetama.

Šaltinis. Böttcher et al. (2011) ir JTC (2011b)

3. ŽEMĖS ŪKIS, MIŠKININKYSTĖ IR VEIKSMINGAS ŽEMĖS IŠTEKLIŲ NAUDOJIMAS ITIN SVARBŪS SIEKiant ĮGYVENDINTI SU KLIMATO KAITA SUSIJUSIUS UŽDAVINIUS

Žemės ūkis, miškininkystė ir su tomis šakomis susiję sektoriai gali padėti sumažinti LULUCF sektoriaus ŠESD išmetimą keleriopai.

Žemės ūkio priemonėmis reikėtų siekti, kad mažiau pievų būtų paverčiama pasėliais, ir stabdyti anglies mažėjimą dirbamuose organiniuose dirvožemiuose. Tarp tokių priemonių galėtų būti ūkininkavimo metodų gerinimas, pavyzdžiui, skirtingų pasėlių rūšių naudojimas (pavyzdžiui, daugiau ankštinių kultūrų), didesnis sėjomainos taikymas, vengimas palikti nežaliuojantį pūdymą ar jo ploto mažinimas (pavyzdžiui, paliekant žaliąją dangą ar taikant ekologinį žemės atidėjimą). Sumažinti ŠESD išmetimą galėtų padėti ir agrarinės

¹⁷ COM(2011) 112.

miškininkystės veiklos metodai, kuriais didinamos dirvožemio anglies sankaupos (gyvulių laikymas ar maistinių kultūrų auginimas žemėje, kurioje taip pat auginami medžiai medienos, energijos ar kitų medžio produktų gamybai). Sugrąžinus ar palikus tinkamą organinių medžiagų (pavyzdžiui, gyvūnų mėšlo, šiaudų, augalų liekanų) kiekį žemėje galėtų padidėti pasėlių ir pievų našumas, o atkuriant organinių dirvožemių, įskaitant durpynus, drėgnumą, juos atidedant ar jų nedrenuojant, taip pat atkuriant nualintus dirvožemius gali būti pasiekta reikšmingų klimato kaitos švelninimo ir biologinės įvairovės palaikymo rezultatų. Siekiant, kad pasėlių ir ganyklų tvarkymo poveikis sprendžiant su klimatu susijusius uždavinius būtų visapusiškai įvertintas, būtina tas veiklas įtraukti į apskaitą.

Potencialo švelninti klimato kaitą turi ir **miškininkystės** veiklos metodai: ne miško paskirties žemės apželdimas mišku (t. y. miško įveisimas)¹⁸, vengimas keisti miško paskirties žemės paskirtį (t. y. mišką naikinti), anglies kaupimas esamuose miškuose ilginant medžių rotacijos laikotarpį, vengiant plynojo kirtimo (t. y. miškų tvarkymo sprendimai dėl retinimo ir atrankinio retinimo), miškų pavertimas naliečiamais miškais ir daug platesnis taikymas prevencinių priemonių, kuriomis būtų sumažintas tokių trikdymų, kaip gaisrai, kenkėjai ir audros, poveikis. Ne mažiau svarbu padidinti miškų našumą, pavyzdžiui, nustatant tokią rotaciją, kuri padėtų užtikrinti maksimalų našumą, gaminant daugiau iš mažo našumo miškų, surenkant daugiau kirtimo atliekų ir šakų (su sąlyga, kad būtų galima išsaugoti biologinę įvairovę, dirvožemio derlingumą ir organinę medžiagą). Reikšmingų pokyčių įvyktų ir pakeitus rūšinę sudėtį ir auginimo tempus.

Esama ne tik su miškininkyste ir žemės ūkiu tiesiogiai susijusių galimybių – kai žemės ūkio paskirties žemė ir miškai naudojami medienai ir energijai gaminti, klimato kaitos švelninimo potencialo turi ir su tomis šakomis susiję **sektoriai**, pavyzdžiui, plaušienos ir popieriaus, medžio apdirbimo, ir **atsinaujinančiosios energijos** sektoriai. Anglis gali būti saugojama ne tik medžiuose, kituose augaluose ir dirvožemyje, bet ir dešimtmečius išlikti gaminiuose, pavyzdžiui, statybinėje medienoje. Pramonės ir į vartotoją orientuotos politikos įnašas į tai, kad mediena būtų naudojama kuo ilgiau ir perdirbama kuo daugiau ir (arba) kad būtų plečiama plaušienos, popieriaus ir medžio produktų gamyba, gali būti labai didelis, nes taip būtų pakeisti didesnį ŠESD kiekį išmetantys lygiaverčiai produktai (pvz., betonas, plienas, iš iškastinio kuro pagamintas plastikas). Biotechnologinių produktų sektorius gali naudotis auginamomis kultūromis kitoms medžiagoms pakeisti (pavyzdžiui, kaip izoliacinė medžiaga stiklo pluoštas gali būti pakeičiamas kanapėmis ir žole, šiaudai tinka baldų gamyboje, linai, sizalinė agava ir bioplastikas tinka automobilių durų panelių gamyboje) ar energetikos tikslams (pavyzdžiui, biomasei naudoti vietoj iškastinio kuro). Tyrimai rodo, kad kiekvieną kartą, kai ne medienos gaminiai keičiami medienos gaminiais, panaudojus kiekvieną pastarųjų toną, tikėtina, į atmosferą išmetama maždaug dviem tonomis mažiau anglies¹⁹.

Miškų tvarkymą, pasėlių tvarkymą ir pievų tvarkymą įtraukus į privalomą apskaitą, ūkininkų, miškininkų ir miško pramonės taikomos priemonės taptų ryškesnės ir suformuojamas pagrindas rengti politikos paskatas, kurios juos akintų imtis klimato kaitą švelninančių

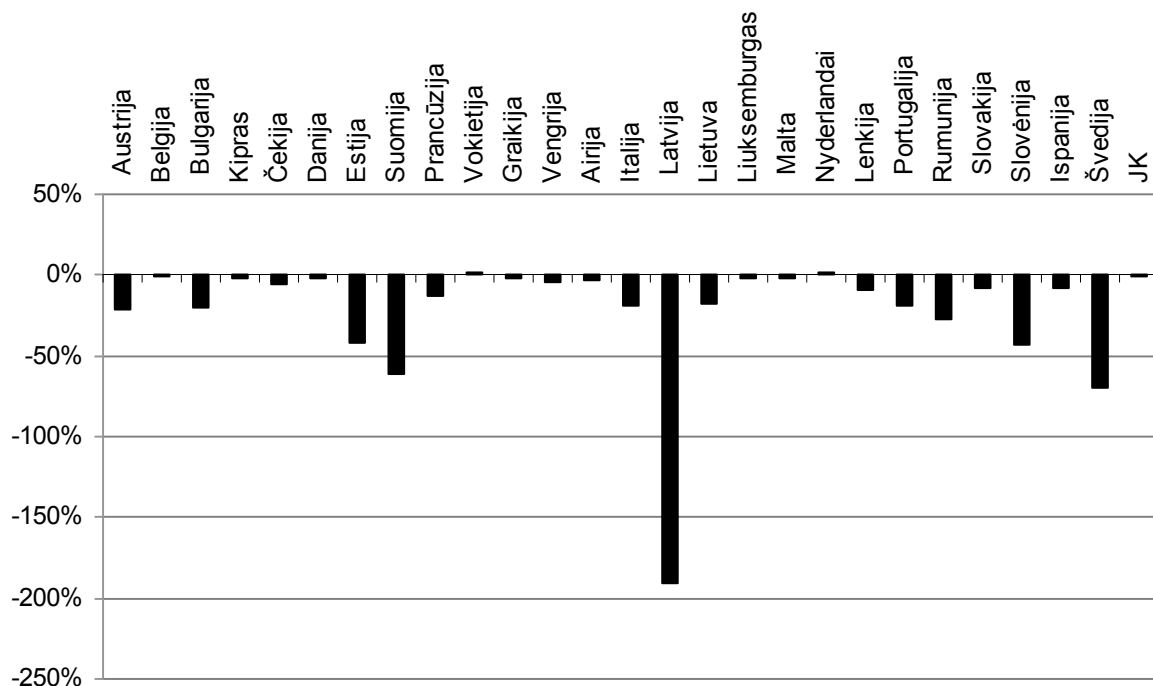
¹⁸ Tai reiškia ir kompromisą – keitimas neturėtų lemti „anglies dioksido nutekėjimo“, t. y. šalyje gaminamo maisto pakeitimo importuojamu maistu, kuriam pagaminti ir atgabenti išmetama daugiau anglies dioksido.

¹⁹ Žr., pavyzdžiui, Sathre R. and O'Connor J. (2010), *A synthesis of research on wood products and greenhousegas impacts*, 2nd edition, Vancouver, B. C. FP Innovations, 117p. (Technical Report No. TR-19R).

veiksmų. Jei tokios pastangos būtų apskaitomos, jų bendras poveikis išmetamam ŠESD kiekiui būtų įvertintas tiksliau ir siekti išmetimo mažinimo tikslų taptų ekonomiškiau.

Kadangi žemės ūkio paskirties žemės naudojimo, miškininkystės ir su tomis šakomis susijusių sektorių potencialas švelninti klimato kaitą 27 valstybių narių Europos Sąjungoje nevienodas, viena politika visiems netiks. Norint atsižvelgti į žemės naudojimo ir miškininkystės veiklos metodų įvairovę priemones reikia pritaikyti. Pavyzdžiui, Švedijos ir Suomijos LULUCF sektoriaus grynasis ŠESD pašalinimas iš atmosferos viršija pusę kitų sektorių išmetamo ŠESD kiekio, Latvijoje grynasis ŠESD šalinimas kitų sektorių išmetamą kiekį viršija dvigubai (4 pav.), o kitose valstybėse narėse, kaip antai Maltoje, LULUCF sektoriaus poveikis nežymus. Iš to matyti, kaip svarbu atsižvelgti į valstybių narių aplinkybes formuojant šio sektoriaus klimato kaitos įsipareigojimų vykdymo politiką.

4 pav. Santykinė LULUCF svarba valstybėse narėse. Bendro išmetamo ŠESD kiekio santykis su LULUCF sektoriaus išmetamu ar iš atmosferos pašalinamu ŠESD kiekiu (2009 m.).



Pastaba. Neigiamas skaičius reiškia, kad konkrečios valstybės narės LULUCF sektoriuje ŠESD pašalinama iš atmosferos daugiau negu į ją išmetama. Dėl išmetamo ir šalinamo iš atmosferos kiekio svyravimų per tuos pačius metus santykis kasmet keičiasi.

Šaltinis. Remtasi Europos aplinkos agentūra (2011 m.)

Pamatinė išankstinė sąlyga anglies san kaupoms apsaugoti, ŠESD šalinimo iš atmosferos mastui išlaikyti ir padidinti – tai suteikti vienodas sąlygas taikyti skirtingas priemones (pavyzdžiui, ganyklų tvarkymą ir bioenergijos gamybą), taip pat suteikti vienodas sąlygas sektoriams (pavyzdžiui, miškininkystės ar miško pramonės) ir valstybėms narėms (užtikrinant, kad būtų tiksliai registruojamas dėl įvairių žemės tvarkymo ir išteklių naudojimo būdų išmetamas ir iš atmosferos pašalinamas ŠESD kiekis). Tai pagerintų ES įsipareigojimų veikti klimato srityje aplinkosauginį naudingumą.

4. ESAMOS POLITIKOS NEPAKANKA

4.1. Patikimų suderintų apskaitos taisyklių nustatymas

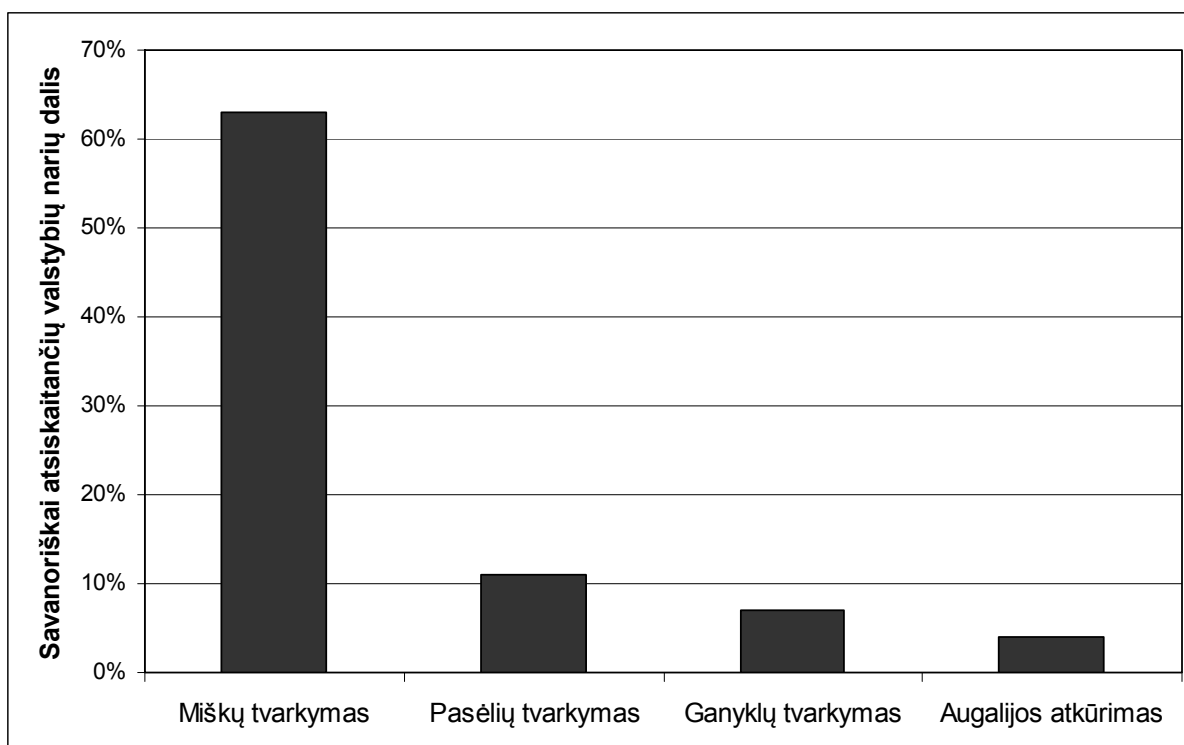
Vertinant pastangas siekti 2020 m. ES ŠESD išmetimo mažinimo tikslo LULUCF sektorius neįskaičiuojamas, tačiau jis įskaičiuojamas, kai vertinamas 2008–2012 m. Sąjungos įsipareigojimo vykdymas pagal JTBBKKK Kioto protokolą.²⁰ Tačiau galiojančios apskaitos taisyklės, kurias vienos savanoriškos, o kitos privalomos, turi reikšmingų spragų. Pastaraisiais metais vykusiose tarptautinėse derybose iš esmės buvo sutariama, kad jas reikia tobulinti.

Pagal galiojančias apskaitos taisykles, daugelio LULUCF veiklų apskaita neprivaloma, pirmiausia miškų tvarkymo, kuris sudaro maždaug 70 % sektoriaus, ir pasėlių bei ganyklų tvarkymo (17 %). Privaloma tik kai kurių žemės naudojimo keitimo veiklos (miško įveisimo, miško atkūrimo ir miško naikinimo) apskaita. Todėl valstybėse narėse vykdoma apskaita labai nevienoda (5 pav.). Mažiau nei du trečdaliai valstybių narių į apskaitą įtraukia miškų tvarkymą, tik trys – pasėlių ir (arba) ganyklų tvarkymą, tik viena – augalijos atkūrimą.

Kita spraga yra paskatų švelninti klimato kaitą miškininkystės sektoriuje stygius. Galiojančiomis miškų tvarkymo taisyklėmis iš esmės užtikrinama, kad valstybėmis bus pakankamai pasitikima, kad ir kokių veiksmų jos imtųsi. Tobulinti veiklos metodų neskatina taikoma ŠESD išmetimo ir pašalinimo iš atmosferos riba, kurią viršijus tikslinė veikla nebevertinama. Šitaip iškreipiamas skirtingų sektorių ir žemės naudojimo būdų santykis. Todėl būtina tobulinti taisykles, kad valstybių narių miškininkystės, žemės ūkio ir energetikos sektoriuose būtų sudarytos vienodos sąlygos, o pastangos būtų paskirstytos teisingai ir požiūris į žemės ūkį, miškininkystę ir su tomis šakomis susijusius sektorius Sąjungos vidaus rinkoje taptų nuoseklus.

5 pav. Valstybių narių, savanoriškai pasirinkusių į apskaitą įtraukti įvairius veiklos metodus, santykis

²⁰ Tarybos sprendimas 2002/358/EB.



4.2. Geresnė stebėseną ir ataskaitų teikimas

Norint, kad žemės ūkyje ir miškininkystėje išmetamų ir iš atmosferos pašalinamų kiekių įvertinimas būtų patikimas ir suderintas, reikia investicijų į stebėjimo ir ataskaitų teikimo pajėgumus. Valstybės narės turi prievolę kasmet teikti ataskaitas JTBBKK, o pagal Kioto protokolą esama dar papildomų ataskaitų teikimo reikalavimų. Stebėseną ir ataskaitų teikimas pastaraisiais metais vykdomi geriau ir veikiau šia tendencija išliks. 2011 m. gruodžio mėn. Durbane vykusioje 17-oje JTBBKK Šalių konferencijoje su LULUCF susijusios apibrėžtys, tvarka ir taisyklės antrajam Kioto protokolo įsipareigojimų laikotarpiui buvo persvarstytos ir patobulintos²¹. Visų pirma, miškų tvarkymo veiklų apskaita, įskaitant nukirsto medžio produktus, taps privaloma. Be to, patvirtintos „natūralių trikdžių“ ir „šlapynių drenažo ir drėgnumo atkūrimo“ apibrėžtys.

Tačiau lieka reikšmingų spragų, ir norint teikti tikslesnius ir išsamesnius duomenis, ypač apie žemės ūkio dirvožemius, reikia nuveikti daug daugiau. Dabartinis neapibrėžtumo lygis gana aukštas (apie 35 %, t. y. 1 CO₂ tona gali iš tikro reikšti ir 1,35 t, ir 0,65 t). Po patobulinimo ne tik pagerėtų apskaita, bet ir atsirastų patikimas, aiškus ir vaizdus žemės ūkio ir miškininkystės pažangos rodiklis²².

²¹ Šalių konferencijos, kuri laikoma Kioto protokolo šalių posėdžiu, Sprendimas -/CMP.7.

²² Šiuo metu į žemės ūkio veiklos apskaitą įtraukiamas tik metano ir azoto suboksidų išmetimas; su žemės ūkio žemės naudojimu susijęs CO₂ išmetimas ir šalinimas (dirvožemio anglies išmetimas ir šalinimas iš atmosferos) į apskaitą neįtraukiami. Privalomas tų priemonių įtraukimas į apskaitą teisės pasiūlymais pabaigtų su žemės ūkio veiklomis susijusio išmetimo ir šalinimo iš atmosferos vertinimą.

4.3. Sinergija su platesnio pobūdžio politikos tikslais

Esama priemonių, kuriomis skatinamas bioenergijos naudojimas²³, tačiau trūksta nuoseklaus požiūrio į tai, kaip žemės ūkio, miškininkystės ir su tomis šakomis susijusių sektorių priemonėmis LULUCF sektorius galėtų padėti švelninti klimato kaitą.

Klimato kaitos švelninimas galėtų tapti vis svarbesniu bendros žemės ūkio politikos sandu. Klimato kaitos švelninimas ir prisitaikymas prie jos pagal 2008 m. BŽŪP reformą, vadinamą būklės patikrinimu (angl. *Health check*)²⁴, buvo iškelti kaip nauji uždaviniai. Rengdama 2014–2020 m. BŽŪP, Komisija išdėstė, kaip žemės ūkio politikos poveikis aplinkai ir klimatui galėtų būti gerokai pagerintas – reikėtų įdiegti privalomą „ekologiškumo skatinimo funkciją“²⁵, kuria būtų siekiama su klimato kaita ir aplinka susijusių tikslų²⁶. Be to, ES kaimo plėtros politikoje po 2013 m. klimato kaitos švelninimas ir prisitaikymas prie jos galėtų būti skatinamas siūlant geresnes anglies sekvestracijos žemės ūkyje ir miškininkystėje paskatas. Kelios tų paskatų, kuriomis būtų didinami vandens sulaikymo pajėgumai ir mažinama erozija, atneštų papildomos naudos, nes padėtų didinti ir saugoti anglies sandaigas, būtų naudingos biologinei įvairovei ir padėtų taikytis prie klimato kaitos. Įpareigojus įtraukti į apskaitą su ta veikla susijusius anglies srautus, išryškėtų teigiamas priemonių poveikis ir jomis būtų visapusiškai prisidedama prie klimato kaitos uždavinio sprendimo.

LULUCF apskaita taip pat vaizdžiau parodytų tvarios bioenergetikos naudą, nes su bioenergetika susijęs išmetamas ŠESD kiekis būtų vertinamas tiksliau, ypač dėl biomasės deginimo išmetamos ŠESD, kurios šiuo metu neįtraukiamos į apskaitą. Tada paskatos, suteikiamos atsižvelgiant į tvarumo kriterijus (nustatytus siekiant atsinaujinančiosios energijos tikslų), taptų patrauklesnės.

4.4. Pritaikymas prie sektoriaus ypatybių

LULUCF nepanašus į kitus sektorius. Šiame sektoriuje ŠESD išmetimą ir pašalinimą iš atmosferos lemia palyginti lėti gamtos procesai. Gali praeiti dešimtmečiai, kol tokių priemonių kaip miško įveisimo poveikis taps svariu. Todėl pastangos padidinti ŠESD pašalinimą iš atmosferos ir mažinti jų išmetimą turėtų būti vertinamos pagal ilgalaikę perspektyvą.

Be to, ŠESD išmetimas ir ŠESD pašalinimas yra grįžtami procesai. Juos gali nulemti ekstremalūs reiškiniai, pavyzdžiui, miškus ir žemės dangą paveikiantys gaisrai, audros, sausras, kenkėjai, arba tvarkymo sprendimai, pavyzdžiui, kirsti arba sodinti medžius. Be to, metiniai išmetimo ir pašalinimo svyravimai miškuose dideli ir dėl natūralių trikdžių ir kirtimo kai kuriose valstybėse narėse gali lemti net 35 % viso per metus išmetamo ŠESD kiekio. Dėl to valstybėms narėms galėtų būti sunku įvykdyti metinius tikslus.

²³ Direktyva 2009/28/EB.

²⁴ Su BŽŪP būklės patikrinimu susiję Tarybos reglamentas (EB) Nr. 72/2009, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 74/2009.

²⁵ Išmoka būtų susieta su klimatui ir aplinkai naudinga žemės ūkio veikla.

²⁶ COM(2010) 672.

5. TOLYN REIKIA ŽENGTI PAMAŽU

Rengiantis įtraukti LULUCF į ES klimato kaitos įsipareigojimų sistemą ir taip pasinaudoti sektoriaus potencialu švelninti klimato kaitą, reikėtų tinkamai spręsti esamos ataskaitų teikimo sistemos netolygumus, atsižvelgti į sektoriaus ypatumus ir valstybių narių sąlygas. Taigi permainos turėtų vykti laipsniškai.

Pirmiausia, reikia įdiegti patikimas apskaitos ir stebėsenos sistemas. Kartu su šiuo komunikatu Komisija pateikia teisės akto dėl patikimų apskaitos taisyklių pasiūlymą. Jame numatyta visapusiška ir dėl miškininkystės, ir dėl žemės ūkio veiklos išmetamų ir pašalinamų ŠESD apskaita; taip pat numatomas vienodas klimato kaitos švelninimo veiklos vertinimas tiek miškininkystės, tiek žemės ūkio, tiek su tomis šakomis susijusiuose sektoriuose, tiek atsinaujinančiosios energijos sektoriuje.

Siekiant sustiprinti apskaitos sistemą ir ES rodiklių, kuriais matuojama pažanga žemės ūkyje ir miškininkystėje, pagrindus, LULUCF sektoriaus anglies pusiausvyros stebėseną ir ataskaitų teikimas turėtų būti tobulinami toliau. Komisija siūlo juos tobulinti persvarstant Stebėsenos mechanizmo sprendimą²⁷ ir toliau plėtojant dabartines žemės naudojimo stebėsenos sistemas, kaip antai Statistinių duomenų apie žemės dangą ir žemės naudojimą rinkimo sistemą (LUCAS, angl. Land Use Cover Area Frame Survey).

ŠESD išmetimas ir pašalinimas iš atmosferos miškuose labai svyruoja, o inventorizacijai reikalingi pagrindiniai duomenys renkami nedažnai, todėl netiktų reikalauti, kad sektorius kasmet pasiektų išmetimo mažinimo tikslus, kaip nustatyta kituose sektoriuose. LULUCF iš kitų sektorių išskiria ir ilga laikotarpio, per kurį klimato kaitos švelninimo priemonės duoda vaisių, trukmę. Todėl Komisija siūlo sukurti LULUCF specifikai pritaikytą atskirą sistemą.

Antra, Europos Sąjungoje sukūrus suderintą patikimą apskaitos sistemą, galima būtų svarstyti oficialų sektoriaus įkomponavimą į ES įsipareigojimus dėl klimato kaitos.

Tačiau tai neturi reikšti, kad LULUCF sektoriuje dedamas klimato kaitos švelninimo pastangas reikėtų atidėti. Numatydama sektoriaus tendencijas ir norėdama duoti būtinų klimato kaitos švelninimo pastangų impulsą, Komisija pasiūlyme valstybių narių prašo parengti LULUCF veiksmų planus. Tai suteiktų LULUCF sektoriui strateginę perspektyvą ir taptų tarpiniu etapu siekiant jį visiškai įtraukti ir integruoti į ES politiką klimato srityje.

Apibendrinant pateikiami argumentai, kodėl verta LULUCF integruoti į ES kovos su klimato kaita politiką. Komisijos teisėkūros pasiūlyme, kuriuo remiamas laipsniškas perėjimas:

- pateikiamos patikimos naudojant žemę, keičiant žemės paskirtį ir vykdant miškininkystės veiklą išmetamų ir iš atmosferos pašalinamų ŠESD kiekių apskaitos taisyklės, o atskirame teisės akte – numatoma tobulesnė stebėseną ir ataskaitų teikimas;
- ryškiau atskleidžiamos klimato kaitai švelninti skirtos žemės ūkio, miškininkystės, nukirsto medžio produktų gamybos ir jų tvaraus naudojimo priemonės ir suformuojamas pagrindas rengiant politikos paskatas tose srityse;

²⁷ Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo stebėsenos bei ataskaitų ir kitos su klimato kaita susijusios nacionalinio bei Sąjungos lygmens informacijos teikimo mechanizmo, (COM)2011 789 galutinis – 2011/0372 (COD).

- užtikrinant, kad išmetami ir iš atmosferos pašalinami ŠESD kiekiai būtų teisingai įtraukiami į apskaitą, remiamas įsipareigojimų aplinkosauginis naudingumas;
- skatinant tvarią ir klimato kaitos neskatinančią gamybą Europos Sąjungoje palaikoma sinergija su vykdoma atsinaujinančiosios energijos ir miško pramonės politika;
- didinant ir apsaugant anglies sandėkus numatoma papildoma nauda biologinei įvairovei, dirvožemio apsaugos ir prisitaikymo prie klimato kaitos pastangoms, pavyzdžiui, „Natura 2000“;
- sudarant sąlygas visiems sektoriams prisidėti siekiant ambicingesnių tikslų, numatoma gerinti ekonominis pastangų efektyvumą.