



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.3.2012 r.  
SWD(2012) 40 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

**Rola sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek**

**DECYZJA 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}

{SWD(2012) 41 final}

## 1. STRESZCZENIE

### 1.1. Zakres i kontekst

Unia Europejska i inni przywódcy państw z całego świata uzgodnili<sup>1</sup>, że globalne ocieplenie nie może przekroczyć temperatur odnotowanych przed rewolucją przemysłową o więcej niż 2° C. Ten długoterminowy cel wymaga obniżenia globalnych emisji gazów cieplarnianych do roku 2050 o co najmniej 50 % poniżej poziomu z 1990 r.

W perspektywie krótkookresowej UE zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20 % poniżej poziomu z 1990 r., a gdyby spełnione zostały określone warunki, wartość ta miałaby wynieść 30 %<sup>2</sup>. Parlament Europejski i Rada uzgodniły, że wszystkie sektory gospodarki powinny przyczynić się do osiągnięcia wspomnianego celu<sup>3</sup>. Sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) nie jest jeszcze objęty tym celem. W niniejszej ocenie skutków poddano ocenie ewentualny wkład tego sektora w ograniczanie emisji.

Emisje gazów cieplarnianych w UE pochodzą głównie z produkcji energii i innych źródeł związanych z działalnością człowieka. Część emisji jest neutralizowana dzięki temu, że dwutlenek węgla jest usuwany (pochłaniany) z atmosfery poprzez fotosyntezę, a węgiel jest przechowywany w roślinach, glebach i pozyskanych produktach drzewnych. Różne metody użytkowania gruntów oraz praktyki zarządzania w leśnictwie i rolnictwie, a także stosowanie trwałych pozyskanych produktów drzewnych, mogą przyczynić się do ograniczenia emisji oraz zwiększenia poziomu pochłaniania z atmosfery. Wymienione praktyki wchodzą w skład sektora LULUCF<sup>4</sup>.

### 1.2. Określenie problemu

Rozliczanie emisji i pochłaniania w sektorze LULUCF jest uzasadnione z kilku ważnych względów:

- **zapewnienie spójności politycznej UE**, ponieważ takie rozliczanie byłoby zgodne ze strategią „Europa 2020” i zapewniłoby wkład wszystkich sektorów w przeciwdziałanie zmianie klimatu. Ma to duże znaczenie dla roli UE w propagowaniu równych warunków działania dla przedsiębiorstw i sprawiedliwego rozdziału zadań;
- **poprawa integralności środowiskowej zobowiązań UE w zakresie zmiany klimatu** dzięki rejestracji emisji i pochłaniania we wszystkich sektorach. Emisje pochodzące z biomasy wykorzystywanej do produkcji energii nie są obecnie

---

<sup>1</sup> Decyzja 1/CP.16 konferencji stron UNFCCC (ustalenia z Cancún).

<sup>2</sup> Rada Europejska w Brukseli 8-9.3.2007. Konkluzje prezydencji, wdrożone decyzją nr 2009/406/WE i dyrektywą 2009/29/WE.

<sup>3</sup> Decyzja nr 2009/406/WE i dyrektywa 2009/29/WE.

<sup>4</sup> Inne gazy cieplarniane z działalności rolnej, np. metan i podtlenek azotu pochodzące od przeżuwaczy i z nawozów, nie są objęte LULUCF, który dotyczy głównie emisji węgla i ich pochłaniania w odniesieniu do roślinności i gleby. Emisje gazów innych niż CO<sub>2</sub> są objęte oddzielną inwentaryzacją w dziedzinie rolnictwa.

uwzględniane w zasadach rozliczania dla sektora energetycznego ani innych sektorów produkujących energię z biomasy;

- **zwiększenie efektywności gospodarczej polityki UE w dziedzinie klimatu** dążącej do realizacji ambitniejszych celów poprzez umożliwienie wszystkim sektorom wniesienia swojego wkładu.

Włączenie sektora LULUCF wymaga uwzględnienia jego specyficznego charakteru i różnych warunków panujących w państwach członkowskich. Zasady rozliczania są konieczne, aby odróżnić antropogeniczne emisje i pochłanianie od nieantropogenicznych. Odwracalny charakter emisji i pochłaniania może wynikać ze zjawisk katastrofalnych, takich jak pożary, burze, susze, szkodniki itp., lecz również z decyzji związanych z gospodarowaniem, np. pozyskiwanie drewna lub sadzenie drzew. Z tego względu należy umożliwić odzwierciedlenie w rozliczaniu emisji takich przypadków odwrócenia. Poza tym monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie emisji i pochłaniania jest złożone i wymaga rzetelnego systemu. Ponadto emisje i pochłanianie w lasach w poszczególnych latach są zmienne i mogą stanowić bardzo znaczną część łącznych rocznych emisji w państwach członkowskich.

### 1.3. Rozwój sytuacji w przypadku niepodjęcia działań

Przewiduje się, że w przypadku utrzymania stanu obecnego<sup>5</sup> pochłaniacz (tj. gdy pochłanianie przewyższa emisje) w sektorze LULUCF w UE zmniejszy się do 2020 r. W ujęciu ogólnym w porównaniu z okresem 2005-2009 sektor ten w 2020 r. ma być mniejszy o ok. 10 %. Oczekuje się, że ten spadek będzie szczególnie wyraźny w gospodarce leśnej. Fakt ten częściowo równoważy sadzenie „nowych” lasów (zalesianie). Emisje i pochłanianie związane z działalnością rolniczą, np. w zakresie gospodarki gruntami uprawnymi i pastwiskami, prawdopodobnie utrzymają się na stałym poziomie lub ulegną poprawie. Istnieje ryzyko, że niekorzystne tendencje i emisje będą ignorowane, jeżeli sektor LULUCF nie będzie uwzględniony w polityce UE w dziedzinie klimatu.

Przewidywana pojemność pochłaniacza miałyby coraz większy wpływ na spójność polityki i efektywność gospodarczą. Nieuwzględnienie spadku pochłaniania netto wynikającego z braku działań groziłoby nadmierną eksploatacją zasobów przeznaczonych na środki łagodzące, które wliczają się do innych celów; taka sytuacja spowodowałaby nierówne warunki dla różnych wariantów łagodzenia zmiany klimatu. Ponadto straty w efektywności gospodarczej mogą z czasem wzrosnąć, jako że we wszystkich sektorach będą potrzebne znaczne działania dodatkowe, aby zrealizować długoterminowe cele związane z klimatem.

### 1.4. Cele

Cel ogólny polega na tym, aby sektor LULUCF wniósł wkład w zobowiązania UE związane ze zmianą klimatu. Następujące cele operacyjne dotyczą określenia problemu:

- monitorowanie i sprawozdawczość w państwach członkowskich powinny być zgodne z wytycznymi dotyczącymi dobrych praktyk wydanymi przez Międzyrządowy Zespół do spraw Zmiany Klimatu („IPCC”), aby zapewnić przejrzystość, kompletność, spójność, porównywalność i dokładność szacunkowych danych;

---

<sup>5</sup> W tym kontekście „utrzymanie stanu obecnego” zakłada, że państwa członkowskie osiągną swoje cele redukcji emisji wynoszące 20 %, w tym cele związane z energią odnawialną.

- zasady rozliczania powinny:
  - mieć szeroki zakres, aby objąć całość emisji i pochłaniania, a także wszystkie główne działania w sektorze LULUCF (zalesianie, ponowne zalesianie, wylesianie, gospodarka leśna, gospodarka gruntami uprawnymi i pastwiskami);
  - odzwierciedlać płynny charakter emisji i pochłaniania;
  - zapewniać zachęty dla łagodzenia zmiany klimatu;
  - kontekst polityczny związany z integracją sektora LULUCF powinien sprzyjać temu, by roczna zmienność emisji i pochłaniania lub znaczące zjawiska katastrofalne nie naruszyły możliwości państw członkowskich w zakresie przestrzegania celów redukcji emisji gazów cieplarnianych.

### 1.5. Warianty

Działania związane z uwzględnieniem sektora LULUCF należy podjąć na dwóch poziomach.

Po pierwsze należy określić warianty **kontekstu politycznego**, w którym sektor powinien zostać uwzględniony, ponieważ istnieje już prawodawstwo UE dotyczące zobowiązania do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. Wariant nieregulacyjny lub brak działań ze strony UE (wariant 1) nie jest realistyczny, ponieważ UE jest jedną ze stron protokołu z Kioto i wszelkie zobowiązanie podjęte w jego ramach musiałyby zostać rozdzielone wśród państw członkowskich i wymagałyby przyjęcia wspólnego podejścia. W związku z tym brak działań spowodowałby jedynie opóźnienie wszelkich działań do czasu osiągnięcia porozumienia międzynarodowego. Wariant 2 obejmuje utworzenie ram prawnych dla sektora LULUCF, oddzielnych od ram ustanowionych w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego („ESD”) i unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji („EU ETS”). Propozycję tę podzielono na wariant bez poziomów docelowych (wariant 2.I) i wariant z poziomami docelowymi (wariant 2.II). Wariant 3 polega na włączeniu sektora LULUCF do ram prawnych ESD. Z kolei wariant polegający na wykorzystaniu systemu ETS odrzucono na początkowym etapie.

Po drugie opracowano warianty dotyczące oceny, w jaki sposób można zapewnić rzetelne rozliczanie, monitorowanie i sprawozdawczość. W odniesieniu do **rozliczania** rozpatrzono następujące warianty:

- a) takie same zasady rozliczania jak w pierwszym okresie rozliczeniowym na mocy protokołu z Kioto, w tym dobrowolne rozliczanie działalności rolniczej, ale obowiązkowe rozliczanie w przypadku wszystkich działań w ramach gospodarki leśnej.
- b) zasady rozliczania odpowiadające przewidywanym wynikom rokowań UNFCCC dotyczących drugiego okresu rozliczeniowego na mocy protokołu z Kioto, w tym obowiązkowe rozliczanie w przypadku wszystkich działań w ramach gospodarki leśnej i dobrowolne rozliczanie działalności rolniczej.
- c) zasady rozliczania odpowiadające przewidywanym wynikom rokowań UNFCCC, ale udoskonalone dzięki wprowadzeniu obowiązkowego rozliczania zarówno w

przypadku wszystkich działań w ramach gospodarki leśnej jak i działalności rolniczej.

Przedstawiono również trzystopniowy proces zapewnienia rzetelnego **systemu monitorowania i sprawozdawczości**. Pierwszy etap polegałby na osiągnięciu pełnej sprawozdawczości emisji i pochłaniania w różnych rodzajach działalności, przy użyciu przynajmniej prostych metodyk. Na drugim etapie zwiększono by dokładność danych sprawozdawczych dzięki stosowaniu bardziej zaawansowanych metod. Na końcu udoskonalono by porównywalność danych z państw członkowskich, aby ujednoczyć monitorowanie i sprawozdawczość oraz związaną z tym nomenklaturę. Podwarianty dotyczące rozliczania oraz monitorowania i sprawozdawczości są takie same dla ogólnych wariantów 2 i 3, ale ich skutki różnią się w zależności od kontekstu politycznego.

## 1.6. Skutki

Analiza wykazała, że dwa z szerokich wariantów strategicznych spełniłyby cel polegający na wkładzie wszystkich sektorów w zobowiązanie UE na rzecz ogólnego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, mianowicie poprzez włączenie sektora LULUCF do zobowiązania UE na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w oddzielnych ramach (**wariant 2**) lub w ESD (**wariant 3**). Skutki środowiskowe, gospodarcze i społeczne wariantów są bardzo zróżnicowane w zależności od stosowanych zasad rozliczania, co wykazano w tabeli 1.

**Tabela 1. Zestawienie głównych skutków dla UE**

| Rodzaj skutków   | Wariant 1                 | Wariant 2.I  |             |             | Wariant 2.II   |             |             | Wariant 3   |           |           |
|--|---------------------------|--|-------------|-------------|--|-------------|-------------|---|-----------|-----------|
|  | Brak działań ze strony UE | włączenie sektora LULUCF w oddzielnych ramach<br><br>(brak poziomu docelowego) |             |             | włączenie sektora LULUCF w oddzielnych ramach<br><br>(poziom docelowy) |             |             | włączenie sektora LULUCF do decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego |           |           |
| <i>wariant rozliczania</i>   | <i>n/d</i>                | <i>a)</i>  | <i>b)</i>   | <i>c)</i>   | <i>a)</i>  | <i>b)</i>   | <i>c)</i>   | <i>a)</i>   | <i>b)</i> | <i>c)</i> |
| <b>Skutki środowiskowe</b>   |                           |  |             |             |  |             |             |   |           |           |
| Wpływ netto na łagodzenie zmiany klimatu w całej gospodarce w uzupełnieniu scenariusza odniesienia (w mln ton CO <sub>2</sub> rocznie) | Zero (opóźnienie)         | 0  | 0           | 0           | -7   | -5          | -5          | 80  | 13        | 39        |
| Potencjalny wkład w cel redukcji emisji w UE, w tym scenariusz odniesienia (w mln ton CO <sub>2</sub> rocznie)                         | Zero (opóźnienie)         | -79  | -10 do 86   | -36 do 106  | -86  | -15 do 91   | -41 do -111 | 0   | 0         | 0         |
| Potencjalny wkład w cel redukcji emisji w UE (w % łącznych emisji gazów cieplarnianych w 1990 r.)                                      | Zero (opóźnienie)         | -1,4   | -0,2 do 1,5 | -0,6 do 1,9 | -1,6   | -0,3 do 1,6 | -0,7 do 2/0 | 0   | 0         | 0         |
| <b>Skutki gospodarcze</b>  |                           |  |             |             |  |             |             |   |           |           |
| Koszt łagodzenia zmiany klimatu  | Zero                      | 0  | 0           | 0           | 40   | 27          | 27          | -166  | -55       | -156      |

|  |              | (opóźnienie) |      |      |                                     |      |      |                                     |      |      |  |
|--|--------------|--------------|------|------|-------------------------------------|------|------|-------------------------------------|------|------|--|
| Koszt ulepszonego monitorowania i sprawozdawczości (w mln EUR) | Zero         |              |      |      |                                     |      |      |                                     |      |      |  |
|  | (opóźnienie) | 0,35         | 0,65 | 1,35 | 0,35                                | 0,65 | 1,35 | 0,35                                | 0,65 | 1,35 |  |
| <b>Skutki społeczne</b>  |              |              |      |      |                                     |      |      |                                     |      |      |  |
|  | Zero         |              |      |      |                                     |      |      |                                     |      |      |  |
| Wpływ na zatrudnienie  | (opóźnienie) | 0            | 0    | 0    | niewielki (neutralny lub korzystny) |      |      | niewielki (neutralny lub korzystny) |      |      |  |

Uwaga: wariant 2.II oparto na poziomym docelowym rozliczonych jednostek wynoszącym -5,4 mln ton CO<sub>2</sub>. Odpowiada to cenie węgla w wysokości 5 EUR za tonę CO<sub>2</sub> w przypadku wariantów rozliczania b) oraz c), zgodnie z założeniem przyjętym w wariantcie 3, ale w przypadku wariantu rozliczania a) cena węgla wynosi 12 EUR za tonę CO<sub>2</sub> z powodu nieuwzględnienia gospodarki leśnej. Wartości ujemne oznaczają pochłanianie netto (i wartości dodatnie dla emisji netto). Źródło: obliczenia są oparte na Böttcher et al. (2011) oraz zaktualizowane przez JRC (2011b), z uwzględnieniem przeglądu zgodnie z UNFCCC. W przypadku wariantu 2.I b) podano dwa oszacowania dla wkładu w cel redukcji emisji w UE: jeden opiera się na modelu, a drugi na modelu i prognozach krajowych.

Jeżeli chodzi o **skutki dla środowiska**, działania związane ze zwiększeniem pochłaniania i ograniczeniem emisji w leśnictwie i rolnictwie należy rozważać w perspektywie długoterminowej, ponieważ znaczące oddziaływanie takich środków jak zalesianie może być widoczne dopiero po kilkudziesięciu latach. Jednak aktualne zobowiązania UE dotyczące zmiany klimatu sięgają roku 2020 i stanowią ważny kamień milowy. Stopień, w jakim wkład mógłby wykraczać poza oczekiwania związane z obecnymi działaniami (tj. scenariuszem odniesienia), zależy od kontekstu politycznego, w którym rozlicza się sektor LULUCF. Oczekuje się, że działania dodatkowe będą ograniczone w wariantach 2.I oraz 3 i rozszerzone w wariantcie 2.II. Jednak wartości szacunkowe nie odzwierciedlają w pełni potencjału w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, jaki wykazuje rolnictwo, ani nie obejmują korzyści uzyskanych dzięki zastępowaniu surowców. W odniesieniu do **skutków gospodarczych** wariant rozliczania a) spowodowałby wyższe koszty w wariantcie 2.II, w którym uwzględniono poziomy docelowy, ponieważ faktycznie wlicza się jedynie ułamek działań łagodzących. Ponadto zapewnia on wysoką liczbę jednostek rozliczeniowych w scenariuszu odniesienia, a to prowadzi do oszczędności w wariantcie 3, w którym nie wymaga się od sektora LULUCF dodatkowego łagodzenia zmiany klimatu, natomiast jednostki można wykorzystać do zastąpienia ograniczeń emisji w ramach ESD. Koszty wszystkich wariantów rozliczania wynoszą zero w wariantcie 2.I w przypadku braku poziomów docelowych oraz w wariantcie 1, zgodnie z którym nie prowadzi się rozliczania. **Skutki społeczne** są ograniczone, a wpływ na zatrudnienie ocenia się jako niski oraz neutralny bądź korzystny. W wariantach 2.II oraz 3 występują natomiast pewne efekty dystrybucyjne między państwami członkowskimi.

## 1.7. Porównanie wariantów

### 1.7.1. Wybór odpowiedniego kontekstu politycznego

Jednym z zasadniczych wyzwań związanych z włączeniem sektora LULUCF do aktualnych ram prawnych dotyczących celów redukcji emisji w UE jest cel, który polega na ograniczeniu wpływu, jaki wysoka roczna zmienność emisji i pochłaniania oraz ich odwracalność wywiera na przestrzeganiu poziomów docelowych. **Wariant 3** związany z ESD opiera się na rocznym przestrzeganiu i wymaga od państw członkowskich zmniejszenia emisji (lub ograniczenia ich wzrostu) zgodnie z trajektorią liniową. Jednak roczne przestrzeganie krzywej/trajektorii liniowej byłoby trudne z uwagi na fluktuacje w emisjach netto między państwami członkowskimi oraz częste i znaczące ponowne obliczenia przekazanych danych.

W wielu przypadkach przekroczyłyby ono znacznie możliwości ESD w zakresie elastyczności. Ponadto długi czas realizacji wielu środków w sektorze LULUCF oznacza, że rozliczanie roczne nie jest tak reprezentatywne jak w innych sektorach, a krzywa / trajektoria liniowa z wymaganymi ograniczeniami emisji w każdym roku nie będzie – ogólnie rzecz biorąc – użyteczna. Ten problem rozwiązałoby przyjęcie **wariantu 2**, który zakłada uśrednienie emisji i pochłaniania w całym okresie rozliczeniowym, spełniając tym samym cel związany z roczną zmiennością. Zagrożenie związane z **wariantem 3** polega na tym, że włączenie sektora LULUCF ograniczyłoby uzgodnione działania w przypadku tych sektorów, które są już ujęte w aktualnych zobowiązaniach, co zmniejszyłoby zobowiązanie UE. Przyjęcie **wariantu 2** pozwoliłoby na uniknięcie tego zagrożenia.

### 1.7.2. Rzetelne rozliczanie

W tabeli 2 przedstawiono zestawienie oceny dotyczącej tego, w jaki sposób poszczególne warianty rozliczania pozwalają zrealizować cele. W odniesieniu do zapewnienia równych warunków dla różnych wariantów łagodzenia zmiany klimatu najważniejszym działaniem jest gospodarka leśna. W tabeli 1 wykazano, że **wariant rozliczania a)** zapewnia znaczącą liczbę jednostek rozliczeniowych, które przeważnie są jednostkami nadzwyczajnymi (bezpłatnymi), jako że obejmują pochłanianie, które nastąpiłoby bez zmian w decyzjach w zakresie zarządzania. Wszelkie działania łagodzące zostaną zdyskontowane o 85 %. Łagodzenie zmiany klimatu będzie przez to droższe, ograniczając motywację do podejmowania działań dodatkowych. Umożliwiłoby to również znaczące zmniejszenie pochłaniania netto i zwiększenie emisji netto bez odczuwalnych skutków gospodarczych. Ponadto takie rozwiązanie nie odzwierciedla płynnego charakteru emisji i pochłaniania w rozliczaniu, ponieważ nie obejmowałoby emisji i pochłaniania związanych z działalnością rolniczą i uwzględniałoby jedynie ułamek emisji i pochłaniania związanych z gospodarką leśną.

Tabela 2. Skuteczność poszczególnych wariantów rozliczania

| Cele   | Zakres, w jakim różne warianty rozliczania pozwalają zrealizować cele |                                    |                        |
|--|---|------------------------------------|------------------------|
|  | Wariant rozliczania a)  | Wariant rozliczania b)             | Wariant rozliczania c) |
|  | Niewielkie zmiany   | Prawdopodobny wynik rokowań UNFCCC | UNFCCC+                |
| Zapewnienie równych warunków dla różnych wariantów łagodzenia zmiany klimatu   | X   | •                                  | ••                     |
| Zapewnienie szerokiego ujęcia emisji i pochłaniania  | •   | •                                  | ••                     |
| Zapewnienie odzwierciedlenia płynnego charakteru emisji i pochłaniania w rozliczaniu   | X   | •                                  | ••                     |
| Zapobieżenie niekorzystnemu oddziaływaniu znacznych zjawisk katastrofalnych na przestrzeganie celów przez państwa członkowskie | •   | ••                                 | ••                     |

Legenda: x Wariant nie zapewnia (wystarczającej) realizacji celu • Wariant zapewnia częściową realizację celu •• Wariant zapewnia wystarczającą realizację celu

**Warianty rozliczania b) oraz c)** umożliwiają zmianę pochłaniacza dzięki naturalnemu wchłanianiu i obowiązującym rozwiązaniom politycznym, nie powodując powstawania obciążeń ani jednostek rozliczeniowych. Ma to na celu uwzględnienie zmian w emisjach i pochłanianiu, które nie wynikają z działalności człowieka. Wymagają one jednak pełnego

rozliczania wszelkich odchyleń od poziomu odniesienia. Oznacza to, że w scenariuszu odniesienia wszystkie warianty i zastosowania służące do ograniczania emisji, np. pochłanianie lub dodatkowe wykorzystanie biomasy do produkcji energii (np. aby osiągnąć wartości docelowe dyrektywy RES-D) bądź zastępowanie surowców, będą wiązały się z takimi samymi kosztami alternatywnymi. Takie rozwiązanie zapewni równe warunki dla różnych wariantów łagodzenia zmiany klimatu.

Jeśli chodzi o zapewnienie szerokiego ujęcia emisji i pochłaniania oraz odzwierciedlenie ich płynnego charakteru w rozliczaniu, jedynie **wariant rozliczania c)** nakłada na państwa członkowskie obowiązek rozliczania emisji i pochłaniania zarówno w rolnictwie jak i w leśnictwie. W wariantach rozliczania a) oraz b) rozliczanie w przypadku rolnictwa jest dobrowolne, co może zagrozić wiarygodności zobowiązania UE. Rozszerzenie zakresu rozliczania zwiększyłoby spójność między państwami członkowskimi. Ważne jest, aby wszystkie sektory we wszystkich państwach członkowskich wniosły wkład w realizację celów strategii „Europa 2020”, aby zapewnić równe warunki działania dla przedsiębiorstw i sprawiedliwy rozdział zadań, a także aby zapewnić spójne traktowanie rolnictwa, leśnictwa i przemysłu na rynku wewnętrznym Unii. W perspektywie długoterminowej bardziej integracyjny system rozliczania sprzyjałby również zwiększeniu oszczędności kosztowej w odniesieniu do realizacji dowolnego celu ogólnego.

W odniesieniu do zmniejszenia oddziaływania zjawisk katastrofalnych na przestrzeganie celów, **warianty rozliczania b) oraz c)** obejmowałyby zasady rozliczania w przypadku znacznych zjawisk katastrofalnych, ograniczając ryzyko nieprzebrzegania celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, jeżeli emisje są wynikiem takich zjawisk, na które państwa członkowskie nie mają wpływu. Wpływ na rozliczanie w całej UE byłby bardzo niewielki, ale to rozwiązanie zapewniłoby niezbędne zabezpieczenia tym państwom członkowskim, które są najbardziej dotknięte problemem.

### *1.7.3. Ulepszenie monitorowania i sprawozdawczości*

W niniejszej ocenie skutków przedstawiono trzystopniowy proces prowadzący do zapewnienia zgodności monitorowania i sprawozdawczości z wytycznymi IPCC dotyczącymi dobrych praktyk. Pierwszy etap polegałby na osiągnięciu pełnej sprawozdawczości, przy użyciu przynajmniej prostych metodyk. Na drugim etapie zwiększono by dokładność danych sprawozdawczych dzięki stosowaniu bardziej zaawansowanych metod. Oczekuje się, że w ciągu pierwszego okresu rozliczeniowego na mocy protokołu z Kioto nastąpią pewne postępy, jednak działania należy kontynuować w okresie 2013-2020. Na końcu udoskonalono by porównywalność danych między państwami członkowskimi poprzez ujednoczenie monitorowania, sprawozdawczości oraz związanej z tym nomenklatury.

Powyższe etapy wejdą w skład wniosku Komisji dotyczącego zmienionej decyzji dotyczącej mechanizmu monitorowania.

## **1.8. Uwagi końcowe**

Porozumienie międzynarodowe w sprawie zmienionych zasad rozliczania dla sektora LULUCF na drugi okres rozliczeniowy na mocy protokołu z Kioto zawarto dopiero podczas 17. konferencji stron (COP17) w Durbanie w grudniu 2011 r.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Decyzja -/CMP.7 konferencji stron służącej jako spotkanie stron protokołu z Kioto.

Istnieją ważne powody przemawiające za włączeniem sektora LULUCF do zobowiązań UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych – poprawa spójności polityki, integralności środowiskowej i efektywności gospodarczej. Wymaga to jednak uwzględnienia specyfiki sektora LULUCF oraz zmiennych okoliczności panujących w państwach członkowskich. Wprowadzenie rzetelnych zasad rozliczania oraz monitorowania i sprawozdawczości ma zatem zasadnicze znaczenie.

**Wariant rozliczania c)** nakłada obowiązek rozliczania emisji i pochłaniania zarówno w rolnictwie jak i w leśnictwie, a także zapewnia równe traktowanie działań łagodzących, niezależnie od tego, czy prowadzone one są w leśnictwie, rolnictwie, przemyśle czy energetyce. Podejście takie sprzyja oszczędnościom oraz zapewni równe warunki dla państw członkowskich i różnych sektorów rynku wewnętrznego UE. Zapewni ono również ramy umożliwiające oferowanie zachęt skłaniających rolników, leśników i przedstawicieli przemysłu do podejmowania działań łagodzących, zapewniając tym samym ich widoczność i właściwe uwzględnienie. Szeroko zakrojone uwzględnienie emisji i pochłaniania zapewni ujęcie w systemie rozliczania potencjalnego odwrócenia sytuacji.

Należy udoskonalić system monitorowania i sprawozdawczości związany z zasadami rozliczania i wskaźnikami określającymi postępy w rolnictwie i leśnictwie. Komisja proponuje osiągnięcie tego założenia poprzez oddzielne ramy, a mianowicie poprzez przegląd decyzji o mechanizmie monitorowania. Ze względu na kwestie porównywalności i oszczędności kosztów należałoby lepiej wykorzystać unijne instrumenty monitorowania takie jak LUCAS i CORINE.

Aby zapewnić silną motywację, wyniki działań podejmowanych przez sektory należy zaliczać do zobowiązań UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Będzie to możliwe wyłącznie w przypadku zapewnienia właściwego kontekstu politycznego dla sektora LULUCF. Wysoka zmienność emisji i pochłaniania w lasach oznacza, że roczne cele redukcji emisji obowiązujące w innych sektorach są niewłaściwe. Innym czynnikiem odróżniającym LULUCF od innych sektorów jest długi okres konieczny, aby podjęte środki łagodzące przyniosły rezultaty. W niniejszej ocenie skutków stwierdzono, że najlepszym rozwiązaniem byłoby ustanowienie osobnych ram prawnych dla sektora LULUCF.

UE zobowiązała się już do ograniczenia do 2020 r. emisji gazów cieplarnianych o 20 % w porównaniu z 1990 r. za pomocą działań w innych sektorach. Zanim poziom docelowy zostanie podniesiony powyżej 20 %, muszą powstać odpowiednie warunki. Z tego względu sektor LULUCF należy oficjalnie uwzględnić w zobowiązaniach dopiero, gdy UE postanowi podnieść ten poziom docelowy (**wariant 2.I**). Nie oznacza to, że należy zaprzestać działań łagodzących. Strategię oraz prognozy związane z sektorem LULUCF można określić w krajowych planach działania. Byłby to etap pośredni przed pełnym włączeniem sektora do obecnych ram politycznych.