

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului privind normele de contabilizare și planurile de acțiune referitoare la emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră care rezultă din activități legate de exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură

COM(2012) 93 final – 2012/42 (COD)

și

privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Contabilizarea exploatării terenurilor, a schimbării destinației terenurilor și a silviculturii (LULUCF) în angajamentele Uniunii de combatere a schimbărilor climatice

COM(2012) 94 final

(2012/C 351/19)

Raportor: **dl Ludvík JÍROVEC**

La 12, 15 și 26 martie 2012, Comisia Europeană, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul, în conformitate cu articolele 192 alineatul (1) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunere de decizie a Parlamentului European și a Consiliului privind normele de contabilizare și planurile de acțiune referitoare la emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră care rezultă din activități legate de exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

și

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Contabilizarea exploatării terenurilor, a schimbării destinației terenurilor și a silviculturii (LULUCF) în angajamentele Uniunii de combatere a schimbărilor climatice

COM(2012) 94 final.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la data de 29 august 2012.

În cea de-a 483-a sesiune plenară, care a avut loc la 18 și 19 septembrie 2012 (ședința din 19 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 185 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul salută propunerea Comisiei. El este convins că aceasta reprezintă o propunere ambițioasă, ca răspuns la necesitatea instituirii unui sistem mai riguros de contabilizare, care vizează transpunerea recomandărilor din acordurile internaționale în dreptul european. În pregătirea și elaborarea actelor legislative, Comisia ar trebui să asigure transmiterea simultană, în timp util și într-o manieră adecvată a documentelor relevante către Parlamentul European, Consiliu și societatea civilă. La actualizarea definițiilor cu ocazia adoptării modificărilor de către organele Convenției-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC) ori ale Protocolului de la Kyoto sau în baza altor acorduri multilaterale, Comisia ar trebui să organizeze consultări corespunzătoare, mai ales la nivel de experți. Este foarte important ca propunerea să fie compatibilă cu deciziile adoptate în cadrul CCONUSC.

1.2 Ținând seama de faptul că un acord juridic general cu privire la schimbările climatice trebuie negociat până în 2015, urmând a intra în vigoare conform planurilor existente în 2020, UE ar trebui să se dedice acum dezvoltării unor modele echitabile și eficiente din punctul de vedere al climei, care să încurajeze atenuarea schimbărilor climatice, în sprijinul negocierilor

pentru un acord global. În acest context, LULUCF joacă un rol important și din acest motiv este esențial să existe reguli comune privind calcularea atât a emisiilor, cât și a absorbțiilor de emisii.

1.3 Comitetul consideră că este nevoie de o evaluare globală, orientată către reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în agricultură, care să țină seama de totalitatea fluxurilor de gaze cu efect de seră (emisii și absorbții) provenind de la terenuri cultivate și pășuni, precum și de la celelalte activități agricole și de creștere a animalelor. În schimb, raportarea și contabilizarea emisiilor de gaze cu efect de seră care provin din activitățile agricole și de creștere a animalelor sunt deja obligatorii în virtutea Protocolului de la Kyoto și sunt, de asemenea, acoperite de limitele de emisii definite în cadrul Deciziei privind partajarea eforturilor⁽¹⁾.

1.4 Comitetul a ajuns la concluzia că această chestiune complexă trebuie examinată într-un mod mai aprofundat, ținând seama de contextul mai amplu al politicii UE privind

⁽¹⁾ Decizia nr. 406/2009/CE.

schimbările climatice și de necesarul de energie al UE. Comitetul propune o creștere a vizibilității eforturilor de atenuare a schimbărilor climatice convenite în domeniile agriculturii, silviculturii și în sectoarele conexe, ca bază pentru definirea unor măsuri de stimulare adecvate, de exemplu în cadrul politicii agricole comune, și pentru uniformizarea condițiilor de concurență între statele membre.

1.5 Comisia ar trebui să-și îndrepte atenția către orice politici posibile, nu doar către cele legate de mediu și natură, și ar trebui să caute efecte de sinergie prin interconectarea acestor politici.

1.6 Sectorul forestier nu este luat în considerare într-o manieră cuprinzătoare, iar rolul multifuncțional al acestuia nu este recunoscut ca atare, mai ales ca producător de biomasă pentru energiile regenerabile. CESE salută propunerea UE de a include produsele forestiere recoltate în normele de contabilizare. Luarea în considerare a stocurilor de carbon conținute în aceste produse îmbunătățește rolul lemnului și al produselor din lemn în evaluarea și estimările de impact asupra climei.

1.7 CESE salută planurile naționale de acțiune, deoarece în cadrul acestora „vizibilitatea” eventualelor măsuri, cerută la punctul 1.4, se poate realiza extrem de bine. În acest context trebuie însă respectate trei principii fundamentale:

- 1) Planurile de acțiune trebuie însoțite în mod obligatoriu de alte inițiative politice sau trebuie combinate cu cele existente, pentru a se crea condițiile-cadru care să permită proprietarilor de terenuri și cultivatorilor punerea în aplicare a unor măsuri LULUCF eficiente, într-un mod rentabil din punct de vedere economic și nu doar pe cheltuiala lor. Tot așa cum astăzi măsurile de protecție a naturii costă adesea bani fără a aduce niciun profit, fiind deci neatractive economic, și măsurile de protecție a climei (cum ar fi menținerea suprafețelor umede cu pondere organică ridicată) sunt adesea neinteresante din punct de vedere economic. UE ar trebui să creeze un cadru care să prevadă măsuri de stimulare și să încurajeze producătorii europeni să atingă obiectivele stabilite, în mod similar sistemului de comercializare a emisiilor, în care UE nu dorește în mod deliberat să integreze domeniul LULUCF.
- 2) Atât planurile de acțiune, cât și procedurile de control și de raportare ar trebui concepute pentru a permite o punere în aplicare cu eforturi administrative minime, atât din partea proprietarilor de terenuri și cultivatorilor, cât și din partea autorităților.
- 3) Toate obiectivele și măsurile stabilite de UE trebuie să fie conforme în mod indubitabil cu principiul subsidiarității.

1.8 Comitetul consideră că stimularea potențialului de atenuare a schimbărilor climatice de care dispune sectorul LULUCF, dar și creșterea vizibilității eforturilor de atenuare depuse de agricultori sunt teme importante. Acest sector nu ar trebui luat în considerare în mod izolat, ci într-o abordare integrată, utilizând sinergiile cu politicile în domeniu existente la

nivel UE și la nivel național. Comitetul subliniază necesitatea de a se evita crearea unor sarcini administrative inutile și supra-punerea eforturilor, ținându-se seama în mod adecvat de situația de la nivel național și de competențele fiecărui nivel. Gestionarea și utilizarea activă a pădurilor din UE și utilizarea sporită a lemnului ca materie primă regenerabilă și durabilă, în calitate de instrumente rentabile de atenuare a efectelor climatice, ar trebui să reprezinte puncte de plecare pentru politica UE cu privire la climă.

1.9 Comitetul salută voința UE de a merge dincolo de acordurile de la Copenhaga, Cancun și Durban și propunerea de adoptare a unui obiectiv de reducere de 30 %, dacă anumite condiții vor fi îndeplinite; solicită însă să se acorde o atenție deosebită situației economice actuale din UE. În același timp, UE trebuie să exercite presiuni asupra altor părți implicate în cadrul CCONUSC, pentru ca acestea să adopte măsuri similare în vederea evitării relocării emisiilor de dioxid de carbon către regiuni care, din punct de vedere biologic, sunt mai sensibile decât UE.

1.10 În final, în lumina pregătirilor actuale în vederea stabilirii unui cadru propice pentru PAC în următoarea perioadă de programare, ar trebui recunoscut că această propunere trebuie corelată cu atenție cu politica agrară și cu alte politici ale UE. Evaluările politice au început să țină din ce în ce mai mult seama de carbonul din sol, astfel încât protecția climei, respectiv adaptarea la schimbările climatice au devenit o temă de discuție din ce în ce mai prezentă și în agricultură și silvicultură. Comitetul salută explicit faptul că propunerea nu conține obligații de reducere a emisiilor pentru agricultură și silvicultură ale căror costuri ar fi suportate unilateral de agricultori și silvicultori. O mai bună cartografiere a situațiilor de la nivel național nu presupune decât investiții minore în statele membre.

2. Contextul politic

2.1 Propunerea Comisiei prezintă elemente noi cu privire la Protocolul de la Kyoto și la rezultatele de la Durban ⁽²⁾.

2.1.1 Conform situației actuale, emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră din sectorul LULUCF nu sunt luate în calcul în vederea atingerii obiectivului Uniunii de reducere cu 20 % a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020, însă sunt luate parțial în considerare în vederea atingerii obiectivului cuantificat al Uniunii de limitare și de reducere a emisiilor, stabilit în temeiul articolului 3 alineatul (3) din Protocolul de la Kyoto. De aceea este necesar să se stabilească metode comune de calcul, pentru a calcula exact atât cantitățile de emisii, cât și absorbțiile de emisii și pentru a le integra în obligațiile de raportare ale UE.

2.1.2 Orice propunere juridică care prevede raportări obligatorii pentru pășuni și terenuri cultivate trebuie aliniată la deciziile luate cu ocazia celei de-a 17-a Conferințe a părților la CCONUSC, de la Durban.

⁽²⁾ Conferința părților la Protocolul de la Kyoto, CP17, decembrie 2012, Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice.

2.1.3 Înainte de cea de-a 17-a Conferință a părților, contabilizarea în materie de „gestionare a pădurilor“ de către statele membre nu a fost necesară, presupunându-se că se aplică principiul oxidării instantanee a ansamblului biomasei produse. CESE salută propunerea UE de a include produsele forestiere recoltate în regulile de contabilizare, ceea ce înseamnă utilizarea stocurilor de carbon conținute în rezervele de produse forestiere recoltate. Această propunere îmbunătățește rolul lemnului și al produselor de lemn în atenuarea schimbărilor climatice.

2.1.4 Pentru a dezvolta în continuare potențialul de atenuare a schimbărilor climatice de care dispune sectorul forestier (după cum se recunoaște în propunere), prelungirea perioadelor de rotație a copacilor, evitarea tăierii rase (astfel cum se menționează în expunerea de motive) și transformarea pădurilor în păduri neperturbate nu sunt măsuri care pot fi luate într-un mod general deoarece rezultatul depinde de specii și de vârsta copacilor supuși gestionării forestiere durabile. Trebuie subliniat însă că, în prezent, acestea nu sunt incluse în propunerea legislativă.

2.1.5 Pluta este un produs deosebit de important din cadrul categoriei «produse forestiere recoltate», având o serie de avantaje: este un produs natural, elaborat din resurse regenerabile, prin procedee care respectă mediul înconjurător și care nu presupun tăierea arborilor; importanța dovedită a industriei prelucrătoare a plutei pentru păstrarea stabilității ecologice a ecosistemului mediteranean fragil și amenințat și, nu în ultimul rând, importanța industriei plutei pentru ocuparea forței de muncă și crearea de venituri.

2.2 Propunerea prevede ca statele membre să definească conturi și să țină o contabilitate care să reflecte cu precizie totalitatea emisiilor și absorbțiilor care rezultă din activitatea „gestionării terenurilor cultivate”.

2.2.1 Lista „rezervoarelor de carbon“ include „biomasa de suprafață“ în conformitate cu orientările Grupului interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC) pentru exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură. Problema contabilizării „biomasei de suprafață” a terenurilor cultivate derivă din distincția dintre „erbaceu” (cu contabilizarea exclusivă a carbonului din sol) și „lemn” (cu contabilizarea biomasei). Cu toate că recunoaște valoarea deosebită a culturilor perene, cum ar fi măslinii, pomii fructiferi sau viile, această metodă de contabilizare nu ține seama de absorbțiile de CO₂ ale culturilor anuale, în condițiile în care drept referință se iau schimbările stocului de carbon din 1990 până astăzi. Rolul unor produse agricole precum colza (aliment, nutreț și carburant), furajele (nutreț și carburant) sau legumele (aliment) nu este luat în considerare, în condițiile în care poate fi pus în pericol de modificări ale stocului de carbon. Aceasta se datorează faptului că atât IPCC, cât și Protocolul de la Kyoto consideră culturile anuale drept neutre din punctul de vedere al carbonului.

2.2.2 În domeniile agricole în care creșterea potențială a absorbțiilor nu este substanțială – ca, de exemplu, în cazul utilizării unor produse de lemn recoltate –, contabilizarea pentru terenurile agricole poate fi o problemă și poate avea un impact negativ. Contabilizarea atât a emisiilor, cât și a stocării de carbon, trebuie definită în mod clar.

2.2.3 În anumite regiuni cu handicap climatic, unde agricultura pluvială asigură mijloacele de subsistență pentru agricultori și sprijină populația rurală, sau în regiunile în care o serie de culturi perene sunt amenințate datorită rentabilității scăzute (de exemplu, măslinii în sudul Europei), riscul unei creșteri potențiale zero poate contribui la abandonarea terenurilor și la lipsa de motivație de a menține productive aceste terenuri. Anexa IV din propunerea Comisiei stabilește măsurile ce pot fi incluse în planurile de acțiune propuse de Comisie. Suprapunerile cu măsuri care au fost deja efectuate în cadrul celui de-al doilea pilon al PAC, cum ar fi „măsurile de agromediu” ar trebui evitate prin cuantificarea acestor măsuri.

2.2.4 CESE salută planurile naționale de acțiune, deoarece în cadrul acestora „vizibilitatea” eventualelor măsuri, cerută la punctul 1.4, se poate realiza extrem de bine. În acest context trebuie însă respectate trei principii fundamentale:

- 1) Planurile de acțiune trebuie însoțite în mod obligatoriu de alte inițiative politice sau trebuie combinate cu cele existente, pentru a se crea condițiile-cadru care să permită proprietarilor de terenuri și cultivatorilor punerea în aplicare a unor măsuri LULUCF eficiente, într-un mod rentabil din punct de vedere economic și nu doar pe cheltuiala lor. Tot așa cum astăzi măsurile de protecție a naturii costă adesea bani fără a aduce niciun profit, fiind deci neattractive economic, și măsurile de protecție a climei (cum ar fi menținerea suprafețelor umede cu pondere organică ridicată) sunt adesea neinteresante din punct de vedere economic. UE ar trebui să creeze un cadru care să prevadă măsuri de stimulare și să încurajeze producătorii europeni să atingă obiectivele stabilite, în mod similar sistemului de comercializare a emisiilor, în care UE nu dorește în mod deliberat să integreze domeniul LULUCF.
- 2) Atât planurile de acțiune cât și procedurile de control și de raportare ar trebui concepute pentru a permite o punere în aplicare cu eforturi administrative minime, atât din partea proprietarilor de terenuri și cultivatorilor, cât și din partea autorităților.
- 3) Toate obiectivele și măsurile stabilite de UE trebuie să fie conforme în mod indubitabil cu principiul subsidiarității.

3. Observații generale

3.1 Propunerea Comisiei Europene are ca scop introducerea unui sistem de contabilizare mai riguros, care integrează recomandările acordurilor internaționale în dreptul european. Propunerea ține seama de elemente-cheie ale normelor de contabilizare revizuite aplicabile activităților LULUCF, convenite la Durban în decembrie 2011, care vor intra în vigoare în cea de-a doua perioadă de angajament în cadrul Protocolului de la Kyoto. Anumite dispoziții diferă însă de deciziile luate la Durban, cum ar fi, printre altele, contabilizarea obligatorie propusă pentru gestionarea terenurilor cultivate și a pășunilor și normele contabile pentru perturbările naturale.

3.2 O propunere pentru contabilizarea obligatorie și cuprinzătoare a emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbiilor ce decurg din activitățile de „gestionare a terenurilor cultivate” și „gestionare a pășunilor” ar reprezenta o sarcină administrativă mai mare la nivel național și ar presupune eforturi mai susținute ale Comisiei de monitorizare în statele membre. Normele de contabilizare adoptate în această propunere, precum și nivelurile de referință vor fi de o importanță crucială pentru aplicarea acestei decizii. Comitetul are temeri legate de o posibilă duplicare a obligațiilor statelor membre, așa cum au fost ele convenite cu ocazia adoptării CCONUSC, pe de o parte, și prin legislația UE, pe de altă parte.

3.3 Pădurile din UE furnizează beneficii socioeconomice fundamentale și servicii ecosistemice de o importanță crucială, crescând capacitatea noastră de a face față schimbărilor climatice și de a ne adapta la acestea, eliminând anual 10 % din totalitatea emisiilor de CO₂ din UE. De asemenea, pădurile furnizează o gamă variată de produse biologice durabile și inteligente, iar masa lemnoasă reprezintă jumătate din energia regenerabilă a UE. Comitetul subliniază rolul multifuncțional pe care îl joacă pădurile pentru societate și solicită Comisiei să ia în considerare o abordare cuprinzătoare, care să țină seama deopotrivă de aspectele de climă și de cele legate de gestionarea durabilă a pădurilor în UE. Pădurile reprezintă mult mai mult decât simple rezervoare de carbon; acest fapt ar trebui să se reflecte în politicile referitoare la climă.

4. Observații

4.1 CESE dorește să scoată în evidență potențialul agriculturii și silviculturii în ceea ce privește atenuarea schimbărilor climatice. Acest potențial este însă limitat de condiții și perturbări naturale, de riscul de saturație, de complexitatea

fluxurilor, de insuficienta capacitate de monitorizare a emisiilor și de incertitudini considerabile cu privire la metodele de contabilizare.

4.2 Comitetul ia notă de rezultatele evaluării impactului efectuate de Centrul comun de cercetare și respectă avizul său cu privire la fezabilitate. Cu toate acestea, consolidarea încrederii în inventarierea emisiilor de gaze cu efect de seră a solurilor forestiere și agricole presupune o îmbunătățire a nivelului de cunoștințe științifice și a metodelor de monitorizare. Trebuie îmbunătățite atât exactitatea cât și coerența acestora, acordând importanța cuvenită examinării opțiunilor de atenuare, plecând de la o privire globală și o abordare integrată. În acest context, Comitetul dorește să atragă atenția asupra experienței unor state membre, precum Danemarca și Portugalia, ale căror raportări privind agricultura sunt în deplină conformitate cu CCONUSC. Comitetul consideră că este esențial să se scoată în evidență complexitatea măsurării emisiilor în sectorul LULUCF și nu împărtășește convingerea că acest domeniu ar trebui inclus în obiectivele de reducere ale Uniunii Europene.

4.3 În această fază, propunerea Comisiei nu prevede includerea sectorului LULUCF în angajamentele asumate de UE în materie de schimbări climatice; ea reprezintă, în schimb, un prim pas în acest sens, prin crearea cadrului politic corespunzător. Comitetul regretă că propunerea nu a fost extinsă pentru a include efectele combinate ale sectoarelor forestier și agricol în ceea ce privește înlocuirea carburanților fosili și a materialelor care nu sunt regenerabile cu biocarburanți și, respectiv, biomasă. Aceasta ar trebui să aibă loc în etapele ulterioare, care ar trebui să cuprindă și procesele în materie de bioeconomie și energie din cadrul sectoarelor LULUCF. Acest sector nu ar trebui luat în considerare în mod izolat, ci într-o abordare integrată, utilizând sinergiile existente cu politicile în domeniu existente la nivelul UE și la nivel național. Statele membre sunt cele mai în măsură să ia decizii în legătură cu măsurile adecvate în acest sens.

Bruxelles, 19 septembrie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON