

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen**

[COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)]

och om

**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen**

[COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)]

(2017/C 075/17)

Föredragande: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Medföredragande: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Remiss	Rådet, 25.8.2016 Europaparlamentet, 12.9.2016 Europeiska kommissionen, 20.7.2016
Rättslig grund	Artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	24.11.2016
Antagande vid plenarsessionen	14.12.2016
Plenarsession nr	521
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	210/0/2

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens tidsmässigt lägliga förslag om genomförandet av EU:s åtagande att minska utsläppen av växthusgaser fram till 2030 i alla sektorer av ekonomin och samhället. Kommittén framhåller dock vikten av att samtidigt ta hänsyn till den långsiktiga globala utmaningen att begränsa klimatförändringarna. Detta kräver en grundlig utvärdering av huruvida EU:s nuvarande klimatpolitik när det gäller insatser på global, europeisk och nationell nivå är ett lämpligt arbetssätt för att bana väg för ett koldioxidneutralt samhälle.

1.2 När det gäller fördelningen av ansvaret instämmer EESK helt i åsikten att skillnaderna mellan medlemsstaterna måste beaktas för att säkerställa rättvisa och kostnadseffektivitet. För att uppnå verklig kostnadseffektivitet på ett rättvist sätt, bör beräkningarna rörande ansvarsfördelningen dock ta upp båda dessa aspekter samtidigt i alla medlemsstater och målen bör anges på ett sådant sätt att de relativa kostnaderna är desamma för alla länder. På grund av bristerna i ansvarsfördelningen anser EESK att det är viktigt att införa och vidareutveckla flexibilitetsmekanismer.

1.3 Integrering av markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) inom ramen för politiken fram till 2030 innebär en anmärkningsvärd nyhet i EU:s klimatpolitik. EESK anser att det är nödvändigt att integreringen sker på ett sätt som stärker långsiktig koldioxidneutralitet. Hållbar användning och aktiv förvaltning av biobaserade naturresurser, dvs. en hållbar bioekonomi (inbegripet hållbar skogsförvaltning och klimatsmart livsmedelsproduktion), är

en viktig faktor för övergången och bör beaktas noggrant för att uppnå miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar tillväxt.

1.4 Jord- och skogsbrukets roll kräver en helhetssyn inom ramen för EU:s klimatpolitik. Såväl utsläppsminskningar som koldioxidbindning måste beaktas, liksom de utmaningar som anpassning och en tryggad livsmedelsförsörjning innebär. Genom Parisavtalet införs en bindande skyldighet att agera för att "hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C [...] samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C", och att "öka anpassningsförmågan till skadliga effekter av klimatförändringen och främja den klimatmässiga motståndskraften och utvecklingen mot låga växthusgasutsläpp på ett sätt som inte hotar livsmedelsproduktionen". Det är därför viktigt att möta behovet av större motståndskraft inom jordbrukssektorn och samtidigt begränsa klimatförändringarna.

1.5 EESK uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att beakta den viktiga roll och potential som skogarna och en hållbar skogsförvaltning har som koldioxidsänka och de sociala, ekologiska och ekonomiska fördelarna av detta.

1.6 Koldioxidbindning är inte bara en fråga om skogsareal utan handlar i första hand om att stärka tillväxten och en kraftfull fotosyntes i skogen genom aktiv skogsförvaltning och ökad användning av träbiomassa för produkter och energi. Att begränsa användningen av skogsresurser skulle på längre sikt leda till minskande sänkor på grund av att skogen åldras, och därmed till långsamt växande skog. För brukad åkermark och brukad betesmark säkerställer på samma sätt kretsloppet av tillväxt och uttag att koldioxid fortlöpande avlägsnas så effektivt som möjligt.

1.7 EESK anser att det är viktigt att utsläppen och upptaget av växthusgaser utvärderas vetenskapligt, med insyn och gemensamma mätmetoder. Kommissionen bör utveckla bokföringsreglerna för markanvändning och skogsbruk så att de avspeglar de faktiska utsläppen och koldioxidbindningen. Dessutom måste de nationella referensnivåerna för skog fastställas av medlemsstaterna i enlighet med det beräknade hållbara utnyttjandet av skogsresurser. EU bör även utveckla ett satellitbaserat verktyg med stor precision för global övervakning av skogar. Vidare bör man utveckla lämpliga bokföringsmetoder för koldioxidbindning i icke vedartade växter på jordbruksmark. Det är också viktigt att undvika dubbel bokföring av utsläpp från användning av biomassa inom LULUCF-sektorn inom andra sektorer.

1.8 EESK uppmanar de enskilda medlemsstaterna att ta fram en ambitiös nationell politik som bygger på principen nedifrån-och-upp för LULUCF-sektorn, i nära samarbete med det civila samhället på nationell, regional och lokal nivå.

1.9 Om de ambitiösa förslagen ska lyckas krävs betydande finansiella resurser, och kommittén uppmanar därför kommissionen att utöver de befintliga finansieringsmöjligheterna inrätta ett särskilt finansieringsinstrument, tillsammans med EIB, till stöd för dessa mål. Det behövs också intensiv forskning och innovation för att utveckla och anta nya metoder för begränsning av klimatförändringarna.

## 2. Inledning

2.1 Den 20 juli 2016 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 (ansvarsfördelning 2030) och ett förslag till förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030. Samtidigt offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en europeisk strategi för utsläppsnål rörlighet. I det här yttrandet presenterar EESK sina synpunkter om förslagen till förordningar. Kommitténs synpunkter om meddelandet om transportsektorn presenteras i ett annat yttrande (TEN/609).

2.2 Förslagen är en del av genomförandet av EU:s åtagande att minska växthusgasutsläppen med minst 40 % fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. EU har åtagit sig att jämfört med 2005 års nivåer uppnå en minskning på 43 % i sektorer som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem och en minskning på 30 % i sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet fram till 2030. Översynen av direktivet om handel med utsläppsrätter genomförs av Europaparlamentet och rådet. EESK:s synpunkter om denna översyn återfinns i yttrandet NAT/675.

2.3 Förordningsförslagen är tillämpbara på sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet, t.ex. transporter, byggnader, jordbruk och avfall, samt markanvändning och skogsbruk. Utsläppsminskningarna för medlemsstaterna utgör en fortsättning på det nuvarande ansvarsfördelningsbeslutet om EU:s miljömål för 2020, medan markanvändning och skogsbruk nu för första gången ingår i EU:s ram för klimat- och energipolitiken. Hittills har de beaktats inom ramen för Kyotoprotokollet.

2.4 Kommissionen föreslår differentierade nationella utsläppsminskingsmål för att kunna säkerställa den rättvisa och kostnadseffektivitet som rådet efterlyser. Målen för de enskilda medlemsstaterna för 2030 varierar mellan 0 och 40 %. När det gäller markanvändning och skogsbruk föreslår kommissionen att balans mellan utsläpp och upptag, beräknade enligt bokföringsreglerna, måste uppnås i varje medlemsstat.

2.5 Kommissionen föreslår att man fortsätter att använda ett flexibilitetssystem som möjliggör överföring av utsläppstilldelningar mellan medlemsstater och över tiden. Kommissionen föreslår också nya flexibilitetsmöjligheter för sektorer som omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet att genomföra vissa utjämnningar i förhållande till utsläppshandels-systemet och LULUCF-sektorerna.

2.6 I förslaget till förordning tas också övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser upp, inbegripet bokföringsregler för markanvändning och skogsbruk.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar generellt sett kommissionens aktuella förslag om genomförandet av EU:s åtagande att minska utsläppen av växthusgaser till 2030 i alla sektorer av ekonomin och samhället. Kommittén framhåller dock vikten av att samtidigt ta hänsyn till den långsiktiga utmaningen vad gäller begränsning av klimatförändringarna. Detta betyder att politiken och åtgärderna måste vara förenliga med det långsiktiga målet om ett koldioxidneutralt samhälle.

3.2 I ett yttrande nyligen (NAT/690) uppmanade EESK EU att öka sin positiva klimatpåverkan globalt ("koldioxid-handavtrycket") i stället för att bara fokusera på att minska sina egna utsläpp. Därför bör man inom ramen för klimatpolitiken för 2030 också uppmuntra klimatlösningar för och gemensamma projekt med tredjeländer, eftersom Parisavtalet hänvisar till en ny internationell samarbetsmekanism i kampen mot klimatförändringarna.

3.3 I ovanstående EESK-yttrande efterlyste vi också en effektivare klimatunion där klimataspekterna är helt integrerade i den därtill relaterade politiken för inre marknaden. Att dela upp det gemensamma utsläppsminskingsmålet i nationella delmål kan innebära att man rör sig i riktning mot ökad fragmentering och disintegrering. EESK uppmanar därför kommissionen att även undersöka alternativ och möjligheter till en mer sammanhängande gemenskapsstrategi i sektorer som inte omfattas av utsläppshandelsystemet, med beaktande av EU:s klimatpolitik för tiden efter 2030.

3.4 En annan möjlig klimatpolitisk väg är att tillämpa ett sektorsbaserat synsätt i stället för ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Meddelandet om transportsektorn bygger på detta synsätt. Kommittén anser att det är viktigt att skilja mellan frågor som rör den inre marknaden och nationella frågor. Generellt sett passar en sektorsbaserad strategi bättre för den inre marknaden medan en nationell strategi är relevant när det rör sig om förvaltning av inhemska naturresurser. Detta gäller särskilt skogspolitiken.

3.5 Integreringen av markanvändning och skogsbruk i ramen för politiken fram till 2030 innebär en anmärkningsvärd nyhet i EU:s klimatpolitik. EESK anser att det är nödvändigt att integreringen sker på ett sätt som stärker långsiktig koldioxidneutralitet och hållbar tillväxt och att man inte enbart bör fokusera på kort- och medellångsiktiga åtgärder.

3.6 Behovet av att minska utsläppen och öka kollagringen är en drivkraft för användningen av biomassa som råvara för olika typer av ekologiska produkter och som en källa till förnybar energi, inbegripet användning av hållbar bioenergi i förbindelse med koldioxidsnåla transporter. Hållbar bioekonomi, dvs. hållbar användning och förvaltning av biobaserade naturresurser, är en viktig faktor för övergången till ett koldioxidneutralt samhälle.

3.7 Skogssektorn kan spela en viktig roll när det gäller att minska koldioxidutsläppen, öka användningen av förnybar energi och främja hållbar konsumtion. EU:s skogsresurser växer tack vare långsiktiga investeringar i skogsförvaltning i syfte att öka de hållbara uttagsnivåerna i framtiden. Ökad användning av biomassa kommer också att kräva en aktiv förvaltning av skogen i framtiden.

3.8 EESK vill betona att EU:s klimatpolitik inte får fastställa gränser för skogsanvändningen, under förutsättning att uttaget inte överskrider ökningen av skogsresurserna och att hållbar förvaltning av skogen tillämpas. Kortsiktiga begränsningar av användningen av skogsresurser skulle på längre sikt leda till minskande sänkor.

3.9 Klimatförändringarna är också nära kopplade till livsmedelstryggheten, särskilt på global nivå. Det är därför av största vikt att samtidigt kunna klara av utmaningarna vad gäller både livsmedelsförsörjning och mildrandet av klimatförändringarna. Tillgången till mark för odling och urbaniseringstrycket bör leda till en hållbar ökning av produktiviteten så att Europa kan dra sitt strå till stacken när det gäller hanteringen av den globala utmaning som livsmedelstryggheten innebär.

3.10 När det gäller jordbrukssektorns nettoutsläpp påminner kommittén om att det även finns ett lika ambitiöst förslag om nationella utsläppstak. Förslagen bör vara förenliga och inte innebära överlappande bördor i fråga om utveckling och genomförande av de olika lagstiftningsakterna.

#### 4. Särskilda kommentarer om förslaget om ansvarsfördelning

4.1 Kommissionen har lyssnat till Europeiska rådets uppmaning att beakta principerna om rättvisa och kostnadseffektivitet i sitt förslag. EESK instämmer helt i att skillnaderna mellan medlemsstaterna måste beaktas för att säkerställa både rättvisa och kostnadseffektivitet. Detta gäller såväl skillnaderna i de olika ländernas särskilda förhållanden och utgångsläge som den ekonomiska och sociala potentialen att minska utsläppen.

4.2 Vi vill emellertid fästa uppmärksamheten på att det föreslagna tillvägagångssättet inte leder till det effektivaste resultatet på EU-nivå eftersom rättvisa och kostnadseffektivitet bedöms skilt från varandra. För att uppnå verklig kostnadseffektivitet på ett rättvist sätt, bör beräkningarna ta upp båda dessa aspekter samtidigt i alla medlemsstater.

4.3 I idealfallet skulle man kunna finna den mest kostnadseffektiva lösningen genom att beräkna kostnadskurvorna för utsläppsminskningarna i varje land och fastställa målen på den nivå där marginalkostnaden i förhållande till BNP är densamma. Därigenom skulle man också undanröja eventuella problem med övertilldelning. En annan möjlighet vore att fastställa samma relativa mål för varje land och sedan använda flexibilitetsmekanismer för att hitta den bästa lösningen.

4.4 När det gäller resultatet av ansvarsfördelningen noterar EESK att det är svårt att kontrollera. Vi vill därför betona vikten av öppenhet i redovisningen av såväl data och antaganden för beräkningarna som för den metod som används.

4.5 För ökad förutsägbarhet anser EESK att det är viktigt att beakta och förbereda eventuella konsekvenser av "Brexit" när det gäller ansvarsfördelningen. Å andra sidan har Norge och Island uttryckt sin avsikt att delta i EU:s gemensamma åtgärder, vilket också kan påverka genomförandet av ansvarsfördelningen.

4.6 På grund av de ofrånkomliga bristerna i ansvarsfördelningen är det viktigt att införa flexibilitetsmekanismer och bestämmelser som gör det möjligt att uppnå maximala effektivitetsfördelar. Nya typer av sektorsövergripande flexibilitet bör också undersökas. Dessutom krävs ett effektivt och transparent system för att övervaka resultaten av flexibiliteten.

4.7 Den flexibilitet som erbjuds genom möjligheterna att handla med årliga utsläppstilldelningar mellan medlemsstaterna och genomförandet av åtgärderna i ett annat land bidrar till ökad kostnadseffektivitet och rättvisa. Alternativet att överföra utsläppsrätter över tiden är också nödvändigt och bör göras mindre begränsat eftersom åtgärder för utsläppsminskning i praktiken inte löper linjärt mellan åren.

4.8 Vi välkomnar kommissionens förslag om möjligheten att använda utsläppsrätter från den sektor som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter för att kompensera för utsläppen från andra sektorer, eftersom det också syftar till att optimera utsläppsminskningarna. Samtidigt måste man konstatera att om man annullerar utsläppsrätter i ett land påverkas också andra länder eftersom system för handel med utsläppsrätter är EU-omfattande.

4.9 Kommittén välkomnar möjligheten att använda koldioxidupptag och utsläppsminskningar inom LULUCF-sektorn för att kompensera för utsläpp i andra sektorer. Möjligheten att inkludera skogsförvaltning i flexibilitetsmekanismerna måste utformas på ett sätt som skapar incitament för hållbar förvaltning av skogen och skogstillväxt och inte undergräver användningen av skogsresurser som råvara för bioekonomin.

## 5. Särskilda kommentarer om förslaget om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk

5.1 Jord- och skogsbrukets roll kräver en helhetssyn inom ramen för EU:s klimatpolitik. Jord- och skogsbruket står inte bara inför utmaningar i samband med begränsning av klimatförändringarna, utan måste också anpassa sig till dem, eftersom det är dessa sektorer som drabbas hårdast av allvarliga klimathändelser. Av det skälet måste begränsningsåtgärder med minsta möjliga negativa inverkan på produktionen uppmuntras. Som kommissionen framhåller i sitt förslag är det viktigt att ta hänsyn till EU:s position på den globala arenan och beakta den globala inventeringen i Parisavtalet, särskilt när det gäller miljöintegriteten och de eventuella negativa effekterna av koldioxidläckage.

5.2 Parisavtalet kräver att balans mellan antropogena växthusgasutsläpp från olika källor och upptag i sänkor, t.ex. skogar, ska ha uppnåtts senast under andra hälften av detta århundrade. Det är därför ytterst viktigt att bevara skogarna som sänkor och att undvika koldioxidmättnad i åldrande skogar.

5.3 Hållbar förvaltning av skogen tillsammans med användning av trä som råvara för olika produkter och ersättande av fossila bränslen med bioenergi är effektiva sätt att kontrollera kolbalansen. För att miljöintegriteten inte ska undergrävas bör inte utsläpp från fossila bränslen inom andra sektorer kompenseras med skogssänkor på ett sätt som kan minska trätillgången för bioekonomin.

5.4 Förvaltning av koldioxidsänkor är inte bara en fråga om skogsområden utan i första hand om att stärka skogstillväxt genom aktiv skogsförvaltning och ökad användning av träprodukter. Det är därför viktigt att avverkade träprodukter omfattas av LULUCF, och att medlemsstaterna fullt ut utnyttjar den potential som dessa produkter har i fråga om koldioxidlagring och de utsläppsrätter som därigenom skapas. Det bör dessutom vara möjligt att tillåta att utsläpp orsakade genom avskogning kompenseras med ökade skogsresurser som erhålls genom hållbar skogsförvaltning.

5.5 För att kunna utnyttja den avsevärda potentialen i hållbar förvaltning av skogen<sup>(1)</sup> för att begränsa klimatförändringarna bör kommissionen intensivt satsa på att utveckla bokföringsregler för skogsförvaltning. Dessa regler måste återspegla den faktiska skogstillväxten och koldioxidbindningen i syfte att undvika de problem som funnits med de nuvarande bestämmelserna, nämligen att faktiska sänkor i vissa fall definieras som utsläppskällor.

5.6 De föreslagna bokföringsreglerna om referensnivåerna för skog är mer komplicerade än tidigare och uppmuntrar inte i tillräcklig utsträckning förbättrad skogstillväxt eller bioekonomi. EESK föreslår att man – i stället för att fastställa alltför detaljerade kriterier – låter de nationella referensnivåerna för skog fastställas av medlemsstaterna i enlighet med det beräknade hållbara utnyttjandet av skogsresurser, samtidigt som man ser till att det årliga uttaget inte överstiger den årliga tillväxten på lång sikt.

5.7 EESK välkomnar kommissionens påpekande att man för att undvika dubbel bokföring av utsläpp ska betrakta användningen av biomassa i energisektorn som koldioxidneutral, i linje med IPCC-riktlinjerna. Dessutom måste man undvika all dubbel bokföring av utsläpp.

5.8 EESK uppmanar kommissionen att efterlysa integrerade övergripande bokföringsregler för LULUCF. För att uppmuntra andra länder att delta i processen bör reglerna vara så enkla som möjligt. På internationell nivå bör EU också bidra med sin egen kunskap när det gäller inventeringar av skogsresurser och övervakningsmetoder, och utveckla ett satellitbaserat system med stor precision som kan tillhandahålla faktiska globala uppgifter.

5.9 På samma sätt som skogsförvaltning bidrar aktiv förvaltning av brukad åkermark och brukad betesmark också till kampen mot klimatförändringarna, och bidrar samtidigt till global livsmedelstrygghet. Förbättrad förvaltning av brukad åkermark och brukad betesmark, inbegripet markens produktivitet, uttag och återplantering, bidrar till koldioxidbindning och bör därför redovisas på ett korrekt sätt. Att begränsa produktionen av biomassa skulle på lång sikt leda till mindre och mindre upptag av växthusgaser från atmosfären genom minskad fotosyntes. De organiska jordarternas särart bör också beaktas och möjligheter erbjudas för att de även fortsättningsvis ska kunna brukas.

<sup>(1)</sup> Nabuurs m.fl. 2015. *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets.*

5.10 För att till fullo kunna utnyttja den avsevärda potentialen i förvaltning av brukad åkermark och brukad betesmark för att öka markens funktion som kolsänka och ange möjliga förbättringar i det avseendet, efterlyser vi forskning om och utveckling av bokföringsregler för biomassa från ettåriga och fleråriga icke vedartade växter. Potentialen i en dynamisk förvaltning av marken som är inriktad på att optimera dess funktioner – med hänsyn till lokala förhållanden – skulle gynna inte bara klimatet och miljön utan också bidra till den ekonomiska och social hållbarheten i jordbrukssektorn, särskilt för små familjejordbruk.

5.11 När allt kommer omkring var framgångarna i Paris ett resultat av en nedifrån-och-upp-strategi där man fastställde nationella mål på grundval av de enskilda staternas styrkor och möjligheter. Kommittén konstaterar också att det finns skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller LULUCF-sektorn. Politiken bör därför utformas på nationell nivå i enlighet med subsidiaritetsprincipen, och LULUCF bör hanteras som en separat pelare i klimatpolitiken.

5.12 EESK uppmanar de enskilda medlemsstaterna att ta fram en ambitiös nationell politik för begränsning av klimatförändringarna i LULUCF-sektorn, samtidigt som man skapar en långsiktig vision för hållbar markanvändning och skogsbruk, och man bör i den processen särskilt involvera det civila samhället och arbetsmarknadens parter på nationell, regional och lokal nivå.

5.13 Om en ambitiös politik ska kunna omsättas i praktiken krävs det betydande finansiella resurser. Kommittén uppmanar därför kommissionen att utöver de befintliga finansieringsmöjligheterna inrätta ett särskilt finansieringsinstrument, tillsammans med EIB, till stöd för dessa mål. Det finns också ett tydligt behov av ökade investeringar i forskning och utveckling för att ta fram nya metoder för begränsning av klimatförändringarna.

Bryssel den 14 december 2016.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---