

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enmarcadas en el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura»**

[COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)]

y la

**«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contabilidad del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en los compromisos climáticos de la UE»**

[COM(2012) 94 final]

(2012/C 351/19)

Ponente: **Ludvik JÍROVEC**

Los días 12, 15 y 26 de marzo de 2012, de conformidad con los artículos 192.1 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron respectivamente consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enmarcadas en el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura»

COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD),

y la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contabilidad del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en los compromisos climáticos de la UE»

COM(2012) 94 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 185 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente el texto de la Comisión ya que, en su opinión, se trata de una propuesta ambiciosa que responde a la necesidad de disponer de un sistema contable más riguroso, con el objeto de incorporar las recomendaciones de los acuerdos internacionales a la legislación de la UE. Cuando prepare y redacte actos normativos, la Comisión debería garantizar que los documentos pertinentes se transmitan al Parlamento Europeo, al Consejo y a la sociedad civil de forma simultánea, puntual y adecuada. La Comisión debería llevar a cabo las consultas apropiadas, también con expertos, en relación con la actualización de las definiciones en función de los cambios acordados por los órganos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) o el Protocolo de Kioto, o de aquellas adoptadas con arreglo a otros acuerdos multilaterales. Resulta muy importante garantizar la compatibilidad de la propuesta con las decisiones adoptadas en el contexto de la CMNUCC.

1.2 Teniendo en cuenta que antes de 2015 se deberá negociar un acuerdo jurídico universal sobre el cambio climático que, según los planes actuales, entraría en vigor en 2020, la

UE debería centrarse ahora en el desarrollo de unos modelos equitativos y eficaces desde el punto de vista del clima que fomenten la mitigación del cambio climático, al objeto de contribuir a las negociaciones sobre dicho acuerdo mundial. En este ámbito el LULUCF desempeña un papel clave, por lo que es importante disponer de normas comunes tanto sobre el cálculo de las emisiones como de los sumideros de emisiones.

1.3 El Comité subraya la necesidad de una evaluación global orientada a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la agricultura, que tenga en cuenta todos los flujos de emisiones (tanto las emisiones como las absorciones) de las tierras de cultivo y los pastos, así como las actividades agropecuarias. Por otra parte, las medidas relativas a la notificación y contabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades agropecuarias ya son obligatorias en aplicación del Protocolo de Kioto, y también están cubiertas por los límites de emisiones fijados en la Decisión sobre el reparto del esfuerzo <sup>(1)</sup>.

1.4 El Comité concluye que esta compleja cuestión debe examinarse con más detalle, tomando en consideración el contexto más amplio de la política europea de cambio climático

<sup>(1)</sup> Decisión nº 406/2009/CE.

y las necesidades de la UE en materia de energía. El Comité propone incrementar la visibilidad de los esfuerzos de mitigación en el ámbito de la agricultura, la silvicultura y las industrias conexas, lo que constituiría una base para establecer medidas incentivadoras adecuadas –por ejemplo, en el marco de la política agrícola común–, así como para crear condiciones equitativas entre los Estados miembros.

1.5 Asimismo, la Comisión debería prestar atención a todas las políticas posibles, no solo a las, relacionadas con el medio ambiente y el entorno natural, y buscar sinergias mediante la asociación de estas políticas.

1.6 El sector forestal no se considera de manera global, ni se tiene en cuenta su papel multifuncional, en particular, como productor de biomasa para las energías renovables. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de incluir los productos de madera aprovechada en las normas contables, pues el hecho de contabilizar la reserva de carbono de estos productos refuerza la importancia de la madera y los productos derivados en la evaluación y el control del impacto sobre el clima.

1.7 El CESE acoge favorablemente la creación de planes de acción nacionales, dado que permitirían lograr extremadamente bien la «visibilidad» de las posibles medidas que se pide en el punto 1.4. Sin embargo, es necesario tener en cuenta tres principios fundamentales:

- 1) Los planes de acción deben ir acompañados de otras medidas políticas, o combinados con las actuales, a fin de lograr las condiciones marco que permitan a los propietarios y administradores de tierras aplicar medidas LULUCF eficaces, económicamente razonables y que no se limiten a generarles costes. Porque, del mismo modo que en la actualidad hay numerosas medidas de protección de la naturaleza que cuestan dinero, no son en absoluto rentables económicamente y carecen de atractivo económico, las medidas de protección contra el cambio climático (como, por ejemplo, el mantenimiento de humedales de elevado contenido orgánico) suelen ser económicamente poco interesantes. Un marco de competencias de la UE deberá ofrecer incentivos y alentar a los productores de la UE a alcanzar los objetivos fijados, del mismo modo que el sistema de intercambio de emisiones, en el cual la UE no se propone incluir, conscientemente, el sector del LULUCF.
- 2) Los planes de acción y los procedimientos de supervisión y notificación deben concebirse de tal manera que puedan ser aplicados con costes administrativos mínimos tanto por los propietarios y administradores de tierras como por los organismos administrativos.
- 3) Todas las normas y medidas que adopte la UE deben estar en consonancia absoluta con el principio de subsidiariedad.

1.8 El Comité considera importante estimular el potencial de mitigación del cambio climático del sector LULUCF y mejorar la visibilidad de las medidas de mitigación adoptadas por los agricultores. La evaluación de este sector no debería realizarse de

manera aislada sino integrada, haciendo uso de las sinergias con las políticas existentes a nivel nacional y europeo. El Comité insiste en la importancia de evitar la creación de cargas administrativas innecesarias y la duplicación de tareas, así como de tener debidamente en cuenta las particularidades nacionales y las competencias a los distintos niveles. Entre los puntos de partida de la política climática de la UE deberían contarse la gestión y utilización activas de los bosques de la UE, junto a un mayor uso de la madera como combustible renovable y sostenible, como instrumentos eficientes de mitigación del cambio climático.

1.9 El Comité acoge positivamente el esfuerzo de la UE de ir más allá de los acuerdos de Copenhague, Cancún y Durban, y la propuesta de adoptar un objetivo de reducción del 30 % si se reúnen determinadas condiciones; no obstante, pide que se tenga muy en cuenta la situación económica de la UE. Asimismo, la UE debe presionar a las demás Partes de la CMNUCC para que tomen medidas similares, a fin de evitar el riesgo de fuga de carbono a zonas que biológicamente son incluso más sensibles que la UE.

1.10 Por último, a la luz de los preparativos actuales para la adopción de un marco adecuado de la PAC para el próximo período de financiación, convendría reconocer que esta propuesta debería vincularse cuidadosamente a la política agrícola y a otras políticas de la UE. El carbono del suelo ha ido incorporándose más adecuadamente a la evaluación de las políticas, de modo que la protección del clima y la adaptación al cambio climático han adquirido una mayor relevancia en la agenda de la agricultura y de la silvicultura. El Comité acoge efusiva y positivamente que la propuesta no imponga a la agricultura y la silvicultura obligación alguna de reducir las emisiones que deban soportar únicamente agricultores y silvicultores. Una inversión moderada en los Estados miembros bastará para mejorar el análisis de las diferentes situaciones nacionales.

## 2. Contexto político

2.1 La propuesta de la Comisión presenta nuevos elementos relativos al Protocolo de Kioto y los resultados de la Cumbre de Durban <sup>(2)</sup>.

2.1.1 En la situación actual, las emisiones y absorciones del sector LULUCF no se contabilizan en el objetivo de reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero que tiene fijado la Unión para 2020 aunque sí, pero solo parcialmente, en el objetivo cuantificado de limitación y reducción de emisiones de la Unión previsto en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo de Kioto. Por ello es necesario establecer normas contables comunes para calcular exactamente el volumen de las emisiones y absorciones e incorporarlo a la obligación de informar a la UE.

2.1.2 Cualquier propuesta legislativa que incluya una notificación obligatoria para los «pastos» y las «tierras de cultivo» debe ser conforme a las decisiones tomadas por la 17ª Conferencia de las Partes (CP 17) de la CMNUCC.

<sup>(2)</sup> Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto, CP 17, diciembre de 2012, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

2.1.3 En lo que respecta a la «Gestión forestal», antes de la CP 17 no existía una contabilidad obligatoria para los Estados miembros, ya que se asumía el uso del método de «oxidación instantánea» de toda la biomasa obtenida. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la UE de incluir los productos de madera aprovechada en las normas contables, lo que significa que se utiliza la reserva de carbono contenida en el almacén de productos de madera aprovechada. Ello puede reforzar el papel de la madera y los productos de la madera en la mitigación del cambio climático.

2.1.4 Para desarrollar aún más la capacidad forestal con fines de mitigación (como se reconoce en la propuesta), el establecimiento de períodos más largos de rotación de árboles, la eliminación de la corta a hecho (como se señala en la exposición de motivos) y la conversión en bosques no perturbados son medidas que no pueden contemplarse a gran escala, ya que dependen de la especie y la edad de los árboles, en el marco de una gestión sostenible de los bosques. No obstante, cabe destacar que no se incluyen en la actual propuesta legislativa.

2.1.5 El corcho es un producto muy importante de la categoría de «productos de madera aprovechada», dado que presenta varias ventajas. En primer lugar, es un producto natural que se obtiene a partir de recursos renovables mediante un proceso respetuoso del medio ambiente, y ni siquiera requiere talar el árbol. Por otra parte, la industria del corcho ha demostrado su importancia para mantener la estabilidad ecológica del frágil y amenazado ecosistema mediterráneo. Por último, la industria del corcho es importante para el empleo y las rentas.

2.2 La propuesta dispone que los Estados miembros llevarán y mantendrán una contabilidad que recoja con precisión todas las emisiones y absorciones resultantes de las actividades de «gestión de tierras de cultivo».

2.2.1 La lista de «almacenes de carbono» incluye la «biomasa aérea», de conformidad con las directrices del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) para el sector LULUCF. El problema de contabilizar la «biomasa aérea» en las tierras de cultivo se deriva de la distinción entre los cultivos «herbáceos» (solo se contabiliza el carbono del suelo) y «leñosos» (se contabiliza la biomasa). Aunque se reconoce el enorme valor de los cultivos perennes, como olivos, árboles frutales o viñedos, no se tiene en cuenta la absorción de CO<sub>2</sub> por los cultivos anuales, ya que la referencia son los cambios en la reserva de carbono desde 1990. En estos casos no se toma en consideración el papel de los productos agrícolas como la colza (alimento, pienso y combustible), el forraje (pienso y combustible) o las hortalizas (alimento), ya que podría verse amenazado por un cambio en la reserva de carbono. Esto se debe a que tanto el IPCC como el Protocolo de Kioto consideran los cultivos anuales como neutros en carbono.

2.2.2 En los sectores agrícolas en que el aumento potencial de la absorción no es significativo como, por ejemplo, en el aprovechamiento de productos cosechados en la silvicultura, la contabilidad de los suelos agrícolas podría resultar problemática en algunos casos, y tener repercusiones negativas. La inclusión tanto de las emisiones como del almacenamiento de carbono debe definirse claramente.

2.2.3 En determinadas zonas con dificultades climáticas, en las que la agricultura de secano garantiza el sustento de los agricultores y ayuda a la población rural, o en las que determinados cultivos perennes se ven amenazados debido a su escasa rentabilidad (por ejemplo, los olivos en el sur de Europa), el riesgo de un aumento potencial nulo también podría contribuir al abandono de tierras y a la pérdida de interés por mantener la producción en dichas tierras. En el anexo IV de la propuesta de la Comisión se enumeran las medidas que podrían incluirse en los planes de acción propuestos por ella. Sin embargo, conviene evitar el solapamiento con las medidas que ya se han tomado dentro del segundo pilar de la PAC como «medidas agroambientales», haciendo estas cuantificables.

2.2.4 El CESE acoge favorablemente la creación de planes de acción nacionales, dado que permitirían lograr extremadamente bien la «visibilidad» de las posibles medidas que se pide en el punto 1.4. Sin embargo, es necesario tener en cuenta tres principios fundamentales:

- 1) Los planes de acción deben ir acompañados de otras medidas políticas, o combinados con las actuales, a fin de lograr las condiciones marco que permitan a los propietarios y administradores de tierras aplicar medidas LULUCF eficaces, económicamente razonables y que no se limiten a generarles costes. Porque, del mismo modo que en la actualidad hay numerosas medidas de protección de la naturaleza que cuestan dinero, no son en absoluto rentables económicamente y carecen de atractivo económico, las medidas de protección contra el cambio climático (como, por ejemplo, el mantenimiento de humedales de elevado contenido orgánico) suelen ser económicamente poco interesantes. Un marco de competencias de la UE deberá ofrecer incentivos y alentar a los productores de la UE a alcanzar los objetivos fijados, del mismo modo que el sistema de intercambio de emisiones, en el cual la UE no se propone incluir, conscientemente, el sector del LULUCF.
- 2) Los planes de acción y los procedimientos de supervisión y notificación deben concebirse de tal manera que puedan ser aplicados con costes administrativos mínimos tanto por los propietarios y administradores de tierras como por los organismos administrativos.
- 3) Todas las normas y medidas que adopte la UE deben estar en consonancia absoluta con el principio de subsidiariedad.

### 3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de la Comisión Europea tiene por objeto establecer un sistema contable más riguroso, que incorpore las recomendaciones de los acuerdos internacionales a la legislación de la UE. La propuesta recoge elementos clave de las normas contables revisadas del sector LULUCF, acordadas en Durban en diciembre de 2011, y que entrarán en vigor al iniciarse el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. No obstante, algunas disposiciones difieren de las decisiones adoptadas en Durban, como la propuesta de hacer obligatoria la contabilidad en el caso de la gestión de tierras de cultivo y la gestión de pastos, así como las disposiciones relativas a las normas contables de las perturbaciones naturales.

3.2 La propuesta de nueva contabilidad obligatoria de todas las emisiones y absorciones derivadas de las actividades de «gestión de las tierras de cultivo» y «gestión de los pastos» aumentará la carga administrativa a nivel nacional, y exigirá de la Comisión importantes esfuerzos para hacer un seguimiento en los Estados miembros. Las normas contables adoptadas en la propuesta y los niveles de referencia establecidos serán de enorme importancia en la puesta en práctica de la Decisión. El Comité teme una posible duplicación de las obligaciones impuestas a los Estados miembros en, por una parte, la CMNUCC y, por otra, la legislación de la UE.

3.3 Los bosques de la UE ofrecen beneficios socioeconómicos primordiales, así como unos servicios de los ecosistemas esenciales, y potencian la capacidad de combatir el cambio climático y adaptarse a él, al eliminar cada año un 10 % de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> en la UE. Los bosques proporcionan una gran variedad de bioproductos sostenibles e inteligentes, y la madera representa la mitad de la energía renovable de la UE. El Comité hace hincapié en el papel multifuncional de los bosques en la sociedad y pide a la Comisión que adopte un enfoque global en esta cuestión, que incluya tanto los aspectos climáticos como los relativos a la gestión forestal sostenible practicada en la UE. Las políticas relacionadas con el clima deberían reconocer que los bosques son mucho más que meras reservas de carbono.

#### 4. Otras consideraciones

4.1 El CESE desea hacer hincapié en el potencial de la agricultura y la silvicultura para mitigar el cambio climático. Sin embargo, este potencial se ve limitado por las condiciones y perturbaciones naturales, el riesgo de saturación, la complejidad de los flujos, la insuficiente capacidad para controlar las emisiones y la gran incertidumbre en torno a los métodos contables.

4.2 El Comité toma nota de los resultados de la evaluación de impacto realizada por el CCI y respeta su posición en lo relativo a la viabilidad de la propuesta. No obstante, para aumentar la confianza en los inventarios de gases de efecto invernadero relativos a la silvicultura y la agricultura, es preciso perfeccionar los correspondientes conocimientos científicos y métodos de control. Tanto su precisión como su coherencia deben mejorarse, y es importante examinar las distintas opciones de mitigación desde un punto de vista global, adoptando a tal fin un enfoque integrado. En este sentido, el Comité subraya la experiencia de algunos países, como Dinamarca y Portugal, cuyos informes sobre agricultura se adaptan plenamente a la CMNUCC. El Comité considera esencial señalar la complejidad de la medición de las emisiones en el sector LULUCF, y no comparte la convicción inequívoca de que este ámbito deba incluirse en los objetivos de reducción de emisiones de la Unión Europea.

4.3 La propuesta de la Comisión no menciona la inclusión del sector LULUCF en los compromisos climáticos de la UE en la fase actual, pero se presenta como un primer paso en esta dirección, al establecer el contexto político apropiado. El Comité lamenta que la propuesta no se haya ampliado para incluir una referencia a los efectos combinados de la sustitución de los combustibles fósiles y los materiales no renovables por biocombustibles y biomasa en los sectores de la silvicultura y la agricultura. Es algo que debería hacerse en las siguientes fases, que además deberían abarcar los procesos bioeconómicos y energéticos relacionados con el sector LULUCF. La evaluación de este sector no debería hacerse de manera aislada sino integrada, utilizando las sinergias con las políticas existentes a nivel nacional y europeo. Los Estados miembros son los más indicados para adoptar las medidas apropiadas.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

*El presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON