

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo dėl naudojant žemę, keičiant žemės naudojimo paskirtį ir vykdant miškininkystės veiklą išmetamo ir pašalinamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio apskaitos taisyklių ir veiksmų planų

(COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD))

ir dėl

Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės (LULUCF) apskaita ir Sąjungos įsipareigojimai dėl klimato kaitos“

(COM(2012) 94 final)

(2012/C 351/19)

Pranešėjas **Ludvik JÍROVEC**

Europos Komisija, 2012 m. kovo 12 d., Europos Parlamentas, 2012 m. kovo 15 d., ir Taryba, 2012 m. kovo 26 d., vadovaudamiesi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 192 straipsnio 1 dalimi ir 304 straipsniu, nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo dėl naudojant žemę, keičiant žemės naudojimo paskirtį ir vykdant miškininkystės veiklą išmetamo ir pašalinamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio apskaitos taisyklių ir veiksmų planų

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

ir dėl

Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės (LULUCF) apskaita ir Sąjungos įsipareigojimai dėl klimato kaitos

COM(2012) 94 final.

Žemės ūkio, kaimo plėtros ir aplinkos skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2012 m. rugpjūčio 21 d. priėmė savo nuomonę.

483-iojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2012 m. rugsėjo 18–19 d. (2012 m. rugsėjo 19 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 185 nariams balsavus už, 1 - prieš ir 4 susilaikius.

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1 Komitetas pritaria Komisijos pasiūlymui. Komitetas mano, kad šis pasiūlymas yra plataus užmojo ir kad juo pripažįstama būtinybė nustatyti griežtesnę apskaitos sistemą, kuria būtų siekiama įtraukti tarptautiniuose susitarimuose pateiktas rekomendacijas į ES teisę. Rengdama teisės aktus, Komisija turėtų užtikrinti, kad atitinkami dokumentai būtų tuo pačiu metu, laiku ir tinkamai perduodami Europos Parlamentui, Tarybai ir pilietinei visuomenei. Komisija turėtų tinkamai konsultuotis, įskaitant konsultacijas su ekspertais, dėl apibrėžčių atnaujinimo, atsižvelgiant į Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos (JTBBKKK) šalių ar Kioto protokolo organų priimtus pakeitimus arba apibrėžtis, priimtas remiantis kitais daugiašaliais susitarimais. Labai svarbu užtikrinti šio pasiūlymo suderinamumą su JTBBKKK priimamais sprendimais.

1.2 Atsižvelgdama į tai, kad dėl visuotinio teisinio susitarimo dėl klimato kaitos turėtų būti susitarta iki 2015 m., o pagal dabartinius planus įsigaliooti jis turėtų 2020 m., ir siekdama paremti diskusijas dėl visuotinio susitarimo, ES šiuo metu daugiausia dėmesio turėtų skirti sąžiningų ir klimato atžvilgiu veiksmingų modelių kūrimui, kurie skatintų klimato kaitos

švelninimą. Šiuo atveju didelė svarba tenka žemės naudojimui, žemės naudojimo paskirties keitimui ir miškininkystei, todėl svarbu turėti bendras tiek išmetamų, tiek pašalinamų teršalų apskaičiavimo nuostatas.

1.3 Komitetas mano, kad būtina atlikti visapusišką vertinimą, skirtą šiltnamio efektą sukeliančių išmetamųjų dujų kiekio mažinimui žemės ūkyje, atsižvelgiant į visus šiltnamio efektą sukeliančių dujų srautus (išmestą ir pašalintą ŠESD kiekį) vykdant pasėlių ir ganyklų tvarkymo veiklą ir žemės ūkio ir gyvulininkystės veiklą. Priešingai, žemės ūkio ir gyvulininkystės veiklos metu išmetamo ir pašalinamo ŠESD kiekio atskaitomybė ir apskaita jau dabar privaloma pagal Kioto protokolą ir joms taip pat taikomi „Sprendime dėl pastangų pasidalijimo“ nustatyti išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio apribojimai⁽¹⁾.

1.4 Komitetas nusprendė, kad šį sudėtingą klausimą reikėtų išanalizuoti giliau ir tai darant labiau atsižvelgti į ES klimato kaitos politiką ir ES energijos poreikius. Komitetas siūlo

⁽¹⁾ Sprendimas Nr. 406/2009/EB.

padidinti klimato kaitos švelninimo pastangų žemės ūkyje, miškininkystėje ir susijusiose pramonės šakose matomumą, sudarant pagrindą sukurti atitinkamas politikos paskatas, pavyzdžiui, bendros žemės ūkio politikos srityje, ir suvienodinti taikymo sąlygas valstybėse narėse.

1.5 Komisija turėtų sutelkti dėmesį į visas galimas politikos kryptis, ne tik tas, kurios susijusios su aplinka ir gamta ir, susidedama šias politikos kryptis, turėtų siekti sąveikos.

1.6 Miškininkystės sektorius neanalizuojamas nei kaip visuma, nei vertinant daugiavertinį jo, kaip biomasės gamintojo atsinaujinančiąją energiją, vaidmenį. Komitetas pritaria ES pasiūlymui į apskaitos taisykles įtraukti nukirsto medžio produktus. Tai, kad atsižvelgiama į nukirsto medžio produktuose esančios anglies sankaupas, sustiprina medžio ir medienos produktų svarbą atliekant klimato poveikio įvertinimą ir analizę.

1.7 Komitetas palankiai vertina nacionalinių veiksmų planų sudarymą, kadangi juose galima labai gerai perteikti 1.4 punkte išdėstytą raginimą didinti galimų priemonių matomumą. Tačiau šiuo atveju būtina atkreipti dėmesį į tris pagrindinius principus:

- 1) Veiksmų planus būtina turi remti kitos politinės priemonės arba jie turi būti derinami su esamomis priemonėmis, kad būtų sukurtos sąlygos žemės savininkams ir žemės naudotojams ekonomiškai ir neužsidedant naštos vien tik sau įgyvendinti atitinkamai veiksmingas žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės priemonės. Kaip ir daugelis gamtos apsaugos priemonių, taip pat ir klimato apsaugos priemonės kainuoja ir neatneša pelno, taigi yra ekonominiu požiūriu nepatrauklios ir dažnai neįdomios (pavyzdžiui, daug organinių medžiagų turinčių šlapžemių išsaugojimas). ES turi sukurti sistemą, kuri paskatintų ir motyvuotų ES gamintojus įgyvendinti nustatytus tikslus, panašiai kaip prekybos taršos leidimais sistema, į kurią ES sąmoningai nenori įtraukti žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės.
- 2) Veiksmų planai ir kontrolės bei ataskaitų teikimo procedūros turi būti parengtos taip, kad juos vykdant, žemės savininkams ir žemės naudotojams, taip pat atsakingoms institucijoms tektų kuo mažesnę administracinę naštą.
- 3) Visi ES nustatyti reikalavimai ir priemonės turi besąlygiškai atitikti subsidiarumo principą.

1.8 Komiteto nuomone, svarbu skatinti LULUCF sektoriaus potencialą švelninti klimato kaitą ir didinti ūkininkų pastangų klimato kaitos švelninimo srityje matomumą. Šį sektorių reikėtų vertinti ne atskirai, o taikant kompleksinį požiūrį ir pasinaudojant sąveika su esančiomis ES ir nacionalinio lygmens

politinėmis strategijomis. Komitetas pabrėžia, jog reikia vengti bereikalingos administracinės naštos ar dvigubo darbo ir deramai atsižvelgti į nacionalines aplinkybes ir kompetenciją kiekviename lygyje. ES klimato politika turėtų prasidėti nuo aktyvaus ES miškų valdymo ir naudojimo bei aktyvesnio atsinaujinančios ir tvarios žaliavos – medienos – rentabilios klimato kaitos švelninimo priemonės – naudojimo.

1.9 Komitetas palankiai vertina ES siekį nustatyti aukštesnius tikslus nei nurodyta Kopenhagos, Kankūno ir Durbano susitarimuose ir pasiūlymą 30 proc. sumažinti išmetamą ŠESD kiekį, jei bus įvykdytos tam tikros sąlygos, tačiau kartu ragina labai atidžiai atsižvelgti į dabartinę ES ekonominę padėtį. ES taip pat turėtų daryti spaudimą kitoms JTBBKK šalims imtis panašių veiksmų siekiant išvengti anglies dioksido nutekėjimo tuose regionuose, kurie biologiniu požiūriu dar labiau pažeidžiami nei ES.

1.10 Galiausiai, atsižvelgiant į dabar vykstančius parengiamuosius darbus dėl tinkamos BŽŪP kitam finansiniam laikotarpiui, reikėtų pripažinti, kad šis pasiūlymas turėtų būti kruopščiai susietas su ES žemės ūkio ir kitomis ES politikos sritimis. Atliekant politines analizes palapsniui vis daugiau dėmesio buvo skirta dirvožemio anglies sankaupoms, taigi klimato apsauga ir prisitaikymas prie klimato kaitos taip pat tapo vis svarbesniu klausimu ir žemės ūkio bei miškininkystės srityse. Komitetas ypač palankiai vertina tai, kad pasiūlyme nenumatomi įpareigojimai žemės ūkiui ir miškininkystei dėl teršalų mažinimo, kurie tektų vien tik ūkininkams ir miškininkams. Kad nacionalinės ataskaitos taptų išsamesnės, neprireiks didelių investicijų valstybėse narėse.

2. Politinės aplinkybės

2.1 Komisijos pasiūlyme pateikiami nauji aspektai, susiję su Kioto protokolu ir Durbano konferencijos rezultatais ⁽²⁾.

2.1.1 Šiuo metu LULUCF sektoriuje išmetamų ir pašalinamų ŠESD kiekis vertinant pastangas iki 2020 m. Sąjungos išmetamą ŠESD kiekį sumažinti 20 proc. dar neįsakaičiuojamas, tačiau jis iš dalies įtraukiamas į Sąjungos išmetamo ŠESD kiekio apribojimo ir mažinimo kiekybinio tikslą, nustatytą Kioto protokolo 3 straipsnio 3 dalyje. Todėl būtina nustatyti bendras apskaitos taisykles, taikomas sektoriuje išmetamam ir pašalinamam ŠESD kiekiui tiksliai apskaičiuoti, ir jas įtraukti į ES atskaitomybės įpareigojimus.

2.1.2 Todėl bet koks teisinis pasiūlymas, susijęs su reikalavimu teikti privalomas ataskaitas dėl ganyklų ir pasėlių tvarkymo, turi būti suderintas su 17-ojoje Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos šalių konferencijoje Durbane priimtais sprendimais.

⁽²⁾ Kioto protokolo Šalių susitikimo konferencija, 17-oji šalių konferencija, 2012 m. gruodis, Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija.

2.1.3 Iki 17-osios Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Šalių konferencijos, valstybės narės neprivalėjo teikti ataskaitų dėl miškų tvarkymo, laikantis prielaidos, kad visa surinkta biomasė iš karto oksiduojasi. Todėl Komitetas pritaria ES pasiūlymui į apskaitos taisykles įtraukti nukirsto medžio produktus, t. y. nukirsto medžio produktų kaupikliuose esančių anglies sancaupų naudojimą. Todėl gali padidėti medžio ir medienos produktų svarba švelninant klimato kaitos poveikį.

2.1.4 Siekiant toliau didinti miškininkystės sektoriaus galimybes svariai prisidėti prie klimato kaitos švelninimo (pasiūlyme pripažinta), tokių priemonių kaip medžių rotacijos laiko pratęsimas ir plynojo kirtimo vengimas (kaip nurodyta aiškinamajame memorandume) ir žemės paskirties pakeitimas į neliečiamo miško paskirties, plačiai taikyti negalima, nes tai priklauso nuo medžių rūšių ir jų senėjimo pagal tvaraus miškų tvarkymo principus. Tačiau būtina pabrėžti, kad dabartiniame pasiūlyme dėl teisės akto į šį aspektą neatsižvelgiama.

2.1.5 Kamštiena yra labai svarbus nukirsto medžio produktų grupės produktas, nes ji turi daug privalumų: tai natūralus produktas, nekenksmingo aplinkai proceso, kurio metu nereikia kirsti medžių, būdu pagamintas iš atsinaujinančių žaliavų. Kamštienos pramonės svarba palaikant trapios ir pavojuje esančios Viduržemio jūros regiono ekosistemos ekologinį stabilumą, yra pakankamai įrodyta. Be to, kamštienos pramonė sukuria daug darbo vietų ir yra svarbus pajamų šaltinis.

2.2 Pasiūlymu nustatoma, kad valstybės narės parengs ir ves apskaitą, kurioje tiksliai nurodys visą „pasėlių tvarkymo“ metu išmetamą ir pašalinamą ŠESD kiekį.

2.2.1 Laikantis Tarpyvyriausybėnė klimato kaitos komisijos (TKKK) Žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės (LULUCF) rekomendacijų, „anglies kaupiklių“ sąrašas apima „antžeminę biomasę“. Atliekant pasėlių „antžeminės biomasės“ apskaitą, problema kyla dėl skirstymo į „žolinius“ augalus (jų atveju būtina apskaita tik dėl anglies sancaupų dirvožemyje) ir į „sumedėjusius“ augalus (jų atveju būtina biomasės apskaita). Tokiu būdu pripažįstama didelė daugiamečių kultūrų vertė, pavyzdžiui, alyvmedžių, vaismedžių, vynuogynų, tačiau neįvertinamas vienmečių kultūrų pašalinamo anglies dioksido (CO₂) kiekis, nes orientaciniu lygiu pasirinkti anglies sancaupų pokyčiai nuo 1990 m. Žemės ūkio produktų, pavyzdžiui, rapso (kaip maisto, pašarų ir kuro), pašarų (kaip pašarų ir kuro) arba daržovių (kaip maisto) vaidmuo nevertinamas, kadangi dėl anglies sancaupų pokyčio jiems kiltų pavojus. Tai paaiškinama tuo, kad vienmetes kultūras Tarpyvyriausybėnė klimato kaitos komisija ir Kioto protokolas laiko anglies požiūriu neutraliomis.

2.2.2 Žemės ūkio srityse, kuriose galimybės pašalinti didesnę ŠESD kiekį yra nereikšmingos – pavyzdžiui, naudojant nukirsto medžio produktus – žemės ūkio veiklos apskaita gali būti sudėtinga ir turėti neigiamo poveikio. Todėl būtina aiškiai apibrėžti tiek išmetamą ŠESD, tiek ir anglies saugojimo apskaitą.

2.2.3 Kai kuriuose regionuose, patiriančiuose su klimatu susijusių apribojimų, kur nuo lietaus priklausomas ūkininkavimas užtikrina ūkininkų pragyvenimą arba kur tam tikroms daugiamečioms kultūroms gresia pavojus dėl mažo pelningumo (pavyzdžiui, alyvmedžiams Pietų Europoje), gali atsitikti taip, kad pavojus, jog potencialus pašalinamo ŠESD kiekio padidėjimas bus laikomas nuliniu, padidins žemės apleidimą ir dar labiau sumažins susidomėjimą žemdirbyste. Komisijos pasiūlymo IV priede nustatomos priemonės, kurios gali būti įtrauktos į Komisijos pasiūlytus veiksmų planus. Kiekybiškai įvertinant šias priemones būtina išvengti dubliavimosi su priemonėmis, jau įgyvendintomis pagal BŽŪP antrąjį ramstį „žemės ūkio ir aplinkos priemonės“.

2.2.4 Komitetas palankiai vertina nacionalinių veiksmų planų sudarymą, kadangi juose galima labai gerai perteikti 1.4 punkte išdėstytą raginimą didinti galimų priemonių matomumą. Tačiau šiuo atveju būtina atkreipti dėmesį į tris pagrindinius principus:

- 1) Veiksmų planus būtina turi remti kitos politinės priemonės arba jie turi būti derinami su esamomis priemonėmis, kad būtų sukurtos sąlygos žemės savininkams ir žemės naudotojams ekonomiškai ir neužsidedant naštos vien tik sau įgyvendinti atitinkamai veiksmingas žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės priemones. Kaip ir daugelis gamtos apsaugos priemonių, taip pat ir klimato apsaugos priemonės kainuoja ir neatneša pelno, taigi yra ekonominiu požiūriu nepatrauklios ir dažnai neįdomios (pavyzdžiui, daug organinių medžiagų turinčių šlapžemių išsaugojimas). ES turi sukurti sistemą, kuri paskatintų ir motyvuotų ES gamintojus įgyvendinti nustatytus tikslus, panašiai kaip prekybos taršos leidimais sistema, į kurią ES sąžiningai nenori įtraukti žemės naudojimo, žemės naudojimo paskirties keitimo ir miškininkystės.
- 2) Veiksmų planai ir kontrolės bei ataskaitų teikimo procedūros turi būti parengtos taip, kad juos vykdant, žemės savininkams ir žemės naudotojams, taip pat atsakingoms institucijoms tektų kuo mažesnę administracinę našta.
- 3) Visi ES nustatyti reikalavimai ir priemonės turi besąlygiškai atitikti subsidiarumo principą.

3. Bendrosios pastabos

3.1 Europos Komisijos pasiūlymo tikslas – nustatyti griežtesnę apskaitos sistemą, kuria būtų siekiama į ES teisę įtraukti tarptautiniuose susitarimuose pateiktas rekomendacijas. Pasiūlymas atspindi svarbiausius patikslintų LULUCF apskaitos taisyklių, dėl kurių susitarta 2011 m. gruodžio mėn. Durbane ir kurios bus taikomos nuo antrojo išsipareigojimų pagal Kioto protokolą laikotarpio pradžios, aspektus. Tačiau kai kurios nuostatos skiriasi nuo Durbane priimtų sprendimų, pavyzdžiui, skiriasi siūloma privaloma pasėlių tvarkymo bei ganyklų tvarkymo apskaita ir nuostatos dėl natūralių trikdžių apskaitos taisyklių.

3.2 Priėmus pasiūlymą dėl naujos privalomos vykdant pasėlių tvarkymo ir ganyklų tvarkymo veiklą išmetamo ir pašalinamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio apskaitos, padaugės administravimo nacionaliniu lygmeniu ir prireiks didelių Komisijos pastangų atliekant stebėseną valstybėse narėse. Vykdam šį sprendimą pagrindinis vaidmuo tenka šiame pasiūlyme nustatytoms apskaitos taisyklėms ir orientaciniams lygiams. Komitetui nerimą kelia galimas JTBBKK Šalių konferencijoje nustatytų įpareigojimų valstybėms narėms dubliavimasis su ES teisės aktais.

3.3 ES miškai duoda didelę socialinę ir ekonominę naudą bei atlieka svarbias ekosistemų funkcijas, didina pajėgumą kovoti su klimato kaita bei prie jos prisitaikyti, kasmet pašalindami 10 proc. viso ES anglies dioksido išmetamo ŠESD kiekio. Miškai suteikia plačią tvarių ir pažangių biologinių produktų įvairovę. Be to, pusė ES atsinaujinančios energijos yra pagaminama iš medienos. Komitetas pabrėžia daugiafunkcinį miškų vaidmenį visuomenei ir ragina Komisiją laikytis visaapimančio požiūrio į miškus, įvertinant tiek klimato, tiek ir ES taikomo tvaraus miškų tvarkymo aspektus. Miškai yra ne tik anglies telkiniai ir su klimatu susijusiose politikos strategijose į tai turėtų būti atsižvelgiama.

4. Pastabos

4.1 EESRK norėtų pabrėžti tai, kad švelninant klimato kaitą žemės ūkis ir miškininkystė gali atlikti svarbų vaidmenį. Tačiau šių sektorių galimybes riboja gamtinės sąlygos ir trukdžiai, prisotinimo pavojus, sudėtingi srautai, nepakankami išmetamųjų teršalų stebėsenos pajėgumai ir didelis netikrumas dėl apskaitos metodų.

4.2 Komitetas pripažįsta JTC atliktą poveikio vertinimą ir atsižvelgia į jo pateiktą nuomonę dėl pagrįstumo. Tačiau moksliniais tyrimais pagrįstas žinias ir stebėsenos metodus reikia patikslinti, kad būtų galima padidinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų inventorių, susijusių su žemės ūkio ir miškų dirvožemiu, patikimumą. Būtina padidinti jų tikslumą ir nuoseklumą ir, taikant visaapimtį ir kompleksinį požiūrį, svarbu išanalizuoti būdus klimato kaitai mažinti. Šiuo požiūriu, Komitetas atkreipia dėmesį į kai kurių šalių patirtį, pavyzdžiui, Danijos ir Portugalijos, kurių žemės ūkio apskaita visiškai atitinka JTBBKK taisykles. Komitetas mano, kad labai svarbu atkreipti dėmesį į išmetamo ŠESD kiekio matavimo sudėtingumą LULUCF sektoriuje ir nepritaria nedviprasmiškam tvirtinimui, kad šią sritį reikėtų įtraukti į ES taršos mažinimo tikslus.

4.3 Komisijos pasiūlyme šiame etape nenumatyta LULUCF sektorių įtraukti į ES įsipareigojimus klimato kaitos srityje, tačiau tai nurodyta kaip pirmas žingsnis šia kryptimi, sukuriant atitinkamą politikos kontekstą. Komitetas apgailestauja, kad pasiūlymas nebuvo papildytas nuoroda į miškininkystės ir žemės ūkio veiksmų bendrą poveikį iškastinių kurą ir neatsinaujinančias medžiagas pakeičiant biokuru ir biomase. Tai reikėtų padaryti vėlesniais etapais, kurių metu būtina išanalizuoti ir su LULUCF susijusią bioekonomiką, ir energijos procesus. Šį sektorių reikėtų vertinti ne atskirai, o taikant kompleksinį požiūrį ir naudojantis sąveikomis su esančiomis ES ir nacionalinio lygmens politinėmis strategijomis. Valstybės narės pačios gali geriausiai nuspręsti, kokios priemonės yra tinkamiausios.

2012 m. rugsėjo 19 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas*
Staffan NILSSON