

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om bokföringsregler och handlingsplaner för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk"**

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

och

**"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Redovisning av markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i unionens klimatåtaganden"**

COM(2012) 94 final

(2012/C 351/19)

Föredragande: **Ludvík JÍROVEC**

Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet beslutade den 12, 15 respektive 26 mars 2012 att i enlighet med artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om bokföringsregler och handlingsplaner för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk"*

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

och

*"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Redovisning av markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i unionens klimatåtaganden"*

COM(2012) 94 final.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 augusti 2012.

Vid sin 483:e plenarsession den 18–19 september 2012 (sammanträdet den 19 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 185 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens förslag. Kommittén anser att förslaget är ambitiöst och en reaktion på behovet av ett mer konsekvent bokföringssystem inriktat på att införliva rekommendationer ur internationella överenskommelser i EU:s lagstiftning. Kommissionen bör när den förbereder och utarbetar lagstiftning se till att relevanta handlingar samtidigt, vid lämplig tidpunkt och på lämpligt sätt översänds till Europaparlamentet, rådet och det civila samhället. Kommissionen borde samråda, bland annat med sakkunniga, när den uppdaterar definitionerna mot bakgrund av de ändringar som görs av organ som är knutna till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) eller Kyotoprotokollet eller på grundval av andra multilaterala överenskommelser. Det är mycket viktigt att se till att förslaget är förenligt med de beslut som fattas inom ramen för UNFCCC.

1.2 Med tanke på att förhandlingarna om en allmän rättslig överenskommelse om klimatförändringar ska slutföras senast 2015, så att denna i enlighet med den nuvarande planeringen kan träda i kraft år 2020, borde EU nu, för att stödja förhandlingarna om en övergripande överenskommelse, fokusera på att

utveckla rättvisa och klimateffektiva modeller som stimulerar en begränsning av klimatförändringarna. I detta sammanhang spelar markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk en viktig roll, vilket gör att det är viktigt att ha gemensamma bestämmelser för beräkning av såväl utsläpp som utsläppssänkor.

1.3 Kommittén anser att det behövs en helhetsbedömning som är inriktad på att minska utsläppen av växthusgaser inom jordbruket och som avser alla flöden av växthusgaser (både utsläpp och upptag) från åkermark och betesmark tillsammans med jordbruks- och uppfödningens verksamhet. Rapportering och redovisning av utsläppen av växthusgaser från jordbruks- och uppfödningens verksamhet är däremot redan ett krav enligt Kyotoprotokollet och de täcks också av utsläppsgränserna i "Beslutet om gemensamma insatser" <sup>(1)</sup>.

1.4 Kommittén konstaterar att denna komplicerade fråga måste undersökas närmare och i ett bredare sammanhang mot bakgrund av EU:s klimatpolitik och energibehov. Man

<sup>(1)</sup> Beslut nr 406/2009/EG.

bör öka synligheten för de åtgärder för att begränsa klimatförändringarna som vidtas inom jordbruk, skogsbruk och närstående sektorer, lägga grunden för utformningen av lämpliga politiska incitament, t.ex. inom den gemensamma jordbrukspolitikerna, och verka för att alla medlemsstater ska ha lika förutsättningar.

1.5 Kommissionen bör uppmärksamma samtliga politiska strategier, inte bara sådana som har anknytning till miljön och naturen, och skapa samordningsvinster genom att koppla samman dessa åtgärder.

1.6 Skogsbruket betraktas inte ur ett helhetsperspektiv och inte heller i sin multifunktionella roll, t.ex. som producent av biomassa för förnybar energi. EESK välkomnar EU:s förslag om att "avverkade träprodukter" (produkter från träd) ska omfattas av redovisningsreglerna. Om man tar hänsyn till det lagrade koleket i dessa produkter, ökar träets och träprodukternas roll vid utvärderingen och bedömningen av klimateffekterna.

1.7 Kommittén välkomnar utarbetandet av nationella handlingsplaner, eftersom den i punkt 1.4 efterlysta "synligheten" för möjliga åtgärder på ett mycket bra sätt kan komma till uttryck i dem. I detta sammanhang måste dock tre grundläggande principer beaktas:

- 1) Handlingsplanerna måste åtföljas av andra politiska åtgärder eller kombineras med befintliga sådana för att skapa ramvillkor som gör det möjligt för markägarna och markförvaltarna att genomföra motsvarande effektiva åtgärder inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt och inte bara på egen bekostnad. På samma sätt som naturskyddsåtgärder i dag ofta kostar pengar utan att ge några intäkter, och alltså är ekonomiskt oattraktiva, är nämligen också klimatskyddsåtgärder (såsom bevarande av våtmarker med hög organisk andel) ofta ekonomiskt ointressanta. Den ram som EU ska upprätta måste skapa incitament och uppmuntra producenterna i EU att uppnå de fastställda målen på samma sätt som det är meningen att utsläppshandelssystemet, som EU medvetet inte vill integrera området för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i, ska göra.
- 2) Såväl handlingsplanerna som kontroll- och rapporteringsförfarandena måste utformas så att såväl markägarna och markförvaltarna som myndigheterna kan genomföra dem med så liten administrativ börda som möjligt.
- 3) Alla krav och åtgärder som EU fastställer måste entydigt vara förenliga med subsidiaritetsprincipen.

1.8 Kommittén anser att det är viktigt att stimulera potentialen hos sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk när det gäller att begränsa klimatförändringarna, samt att göra jordbrukarnas insatser för att begränsa

klimatförändringarna mer synliga. Denna sektor bör inte utvärderas separat, utan ur ett helhetsperspektiv och med användning av samverkans effekter med befintliga strategier på EU-nivå och nationell nivå. Kommittén betonar att man måste undvika att skapa onödiga administrativa bördor och dubbelarbete och att man måste ta vederbörlig hänsyn till nationella förhållanden och befogenheter på varje nivå. EU:s klimatpolitik borde grunda sig på kostnadseffektiva instrument för att begränsa klimatförändringarna, en aktiv förvaltning och användning av EU:s skogar och ökad användning av förnybart och hållbart trä som råmaterial.

1.9 Kommittén välkomnar EU:s strävan att gå längre än avtalen från Köpenhamn, Cancún och Durban och förslaget att anta ett mål för minskning av utsläppen med 30 % om vissa särskilda villkor är uppfyllda. Samtidigt bör man dock också vara mycket lyhörd för den ekonomiska situationen i EU. EU måste också sätta press på de övriga parterna i UNFCCC, så att de vidtar liknande åtgärder för att koldioxidläckagen inte ska förskjutas till områden som är ännu mer biologiskt känsliga än EU.

1.10 Mot bakgrund av de pågående förberedelserna för ett bra ramverk för den gemensamma jordbrukspolitikerna inför nästa budgetperiod borde man medge att detta förslag måste knyta nära an till EU:s jordbrukspolitik och annan EU-politik. I den politiska bedömningen har man gradvis tagit större hänsyn till det kol som finns bundet i jorden, så att klimatskydd och klimatanpassning i större utsträckning beaktas även inom jord- och skogsbruket. Kommittén ställer sig uttalat positiv till att förslaget inte innehåller några krav på jord- och skogsbruket att minska utsläppen som ensidigt skulle belasta jord- och skogsbrukarna. För att de nationella översikterna ska bli bättre krävs det inte mer än begränsade investeringar i medlemsstaterna.

## 2. Politiskt sammanhang

2.1 Kommissionens förslag innehåller nya inslag beträffande Kyotoprotokollet och resultaten av Durbankonferensen (2).

2.1.1 Läget är i dag så att utsläppen och upptaget av växthusgaser till följd av sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte räknas in i EU:s mål att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % fram till 2020, även om de delvis räknas med i EU:s kvantifierade mål för utsläppsbegränsning och utsläppsminskning i enlighet med artikel 3.3 i Kyotoprotokollet. Därför är det nödvändigt att ta fram gemensamma beräkningsmetoder för att noggrant beräkna såväl utsläppsmängder som utsläppssänkor och inkorporera dem i EU:s rapporteringsskyldigheter.

2.1.2 Varje lagförslag som innefattar obligatorisk rapportering om betesmark och åkermark måste vara förenligt med det beslut som fattades av UNFCCC COP 17 i Durban.

(2) Partskonferensen till Kyotoprotokollet, COP 17, december 2012, Förenade nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

2.1.3 Före COP 17 krävdes det ingen redovisning av medlemsstaterna i samband med skogsförvaltning, eftersom man utgick från att det skedde en omedelbar oxidering av all avverkad biomassa. EESK välkomnar EU:s förslag om att ta med "avverkade träprodukter" i redovisningsreglerna. Detta innebär att det lagrade kolet i de avverkade trädprodukterna används. Detta kan öka träets och trädprodukternas roll i arbetet med att begränsa klimatförändringarna.

2.1.4 Om man vill vidareutveckla skogsbrukets möjligheter att begränsa klimatförändringarna (som också erkänns i förslaget) kan sådana åtgärder som att öka omloppstiderna för träd, undvika kalhyggen (som nämns i motiveringen) och omvandla till naturskogar inte beaktas i större utsträckning, eftersom de hänger samman med arten och trädens ålder inom ramen för hållbar skogsförvaltning. Samtidigt måste man dock understryka att detta i nuläget inte ingår i lagförslaget.

2.1.5 Kork är en mycket viktig produkt inom gruppen produkter från träd eftersom den har flera företräden. Det är en naturlig produkt som tillverkas av förnybara resurser i en miljövänlig process som inte kräver att träd avverkas. Korkindustrin har också visat sin betydelse för den ekologiska stabiliteten i Medelhavsområdets bräckliga och hotade ekosystem samt för sysselsättning och inkomster.

2.2 I förslaget fastslås att medlemsstaterna ska upprätta och upprätthålla en redovisning som korrekt återspeglar samtliga utsläpp och upptag som orsakas av skötsel av åkermark.

2.2.1 Enligt Mellanstatliga panelen för klimatförändringars (IPCC) riktlinjer för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk ingår biomassa ovan jord i förteckningen över kolreservoarer. Problemet med att redovisa biomassa ovan jord för åkermark beror på distinktionen mellan örtartad (där hänsyn bara tas till kollagret i marken) och träartad (där hänsyn tas till biomassan). I förslaget erkänns det stora värdet av fleråriga grödor, t.ex. olivträd, fruktträd och vingårdar, men de ettåriga grödornas upptag av koldioxid beaktas inte eftersom jämförelsen görs mot kollagret år 1990. Den roll som jordbruksprodukter såsom raps (livsmedel, foder och bränsle), foderväxter (foder och bränsle) och grönsaker (livsmedel) spelar har inte beaktats eftersom den kan äventyras av förändringar i kollagren. Detta beror på att ettåriga grödor i IPCC och Kyotoprotokollet betraktas som kolneutrala.

2.2.2 Inom de jordbruksområden där den potentiella ökningen av upptaget inte – som t.ex. vid användning av avverkade träprodukter – är påtaglig kan redovisningen för jordbruksmark i vissa fall vara ett problem och få negativa effekter. Här krävs det en tydlig avgränsning mellan utsläpp och kolreservoarer.

2.2.3 Inom vissa områden med ett ogynnsamt klimat där jordbruket är beroende av regn för jordbrukarnas försörjning

och stöder landsbygdsbefolkningen eller där vissa fleråriga grödor befinner sig i riskzonen på grund av låg lönsamhet (t.ex. för olivträden i södra Europa), kan risken för nolltillväxt också bidra till att mark överges och till ett bristande intresse för att fortsätta odla denna mark. Åtgärder som kan tas med i de handlingsplaner som kommissionen föreslår omnämns i bilaga IV i kommissionens förslag. Man måste undvika en överlappning med de åtgärder som redan genomförs inom den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare för miljöåtgärder, genom att dessa åtgärder blir mätbara.

2.2.4 Kommittén välkomnar utarbetandet av nationella handlingsplaner, eftersom den i punkt 1.4 efterlysta "synligheten" för möjliga åtgärder på ett mycket bra sätt kan komma till uttryck i dem. I detta sammanhang måste dock tre grundläggande principer beaktas:

- 1) Handlingsplanerna måste åtföljas av andra politiska åtgärder eller kombineras med befintliga sådana för att skapa ramvillkor som gör det möjligt för markägarna och markförvaltarna att genomföra motsvarande effektiva åtgärder inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt och inte bara på egen bekostnad. På samma sätt som naturskyddsåtgärder i dag ofta kostar pengar utan att ge några intäkter, och alltså är ekonomiskt oattraktiva, är nämligen också klimatskyddsåtgärder (såsom bevarande av våtmarker med hög organisk andel) ofta ekonomiskt ointressanta. Den ram som EU ska upprätta måste skapa incitament och uppmuntra producenterna i EU att uppnå de fastställda målen på samma sätt som det är meningen att utsläppshandelssystemet, som EU medvetet inte vill integrera området för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i, ska göra.
- 2) Såväl handlingsplanerna som kontroll- och rapporteringsförfarandena måste utformas så att såväl markägarna och markförvaltarna som myndigheterna kan genomföra dem med så liten administrativ börda som möjligt.
- 3) Alla krav och åtgärder som EU fastställer måste entydigt vara förenliga med subsidiaritetsprincipen.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Syftet med kommissionens förslag är att införa ett mer konsekvent bokföringssystem, som införlivar rekommendationer ur internationella överenskommelser i EU:s lagstiftning. Förslaget återspeglar viktiga delar av de reviderade bokföringsregler för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk som fastställdes i Durban i december 2011 och som kommer att börja tillämpas under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod. Vissa av dess bestämmelser skiljer sig dock från de beslut som fattades i Durban, t.ex. förslaget om obligatorisk bokföring i samband med skötsel av åkermark och betesmark, och bestämmelserna om bokföring av naturliga störningar.

3.2 Förslaget om att medlemsstaterna nu ska vara tvungna att bokföra alla utsläpp och uppdrag som uppstår till följd av skötsel av åkermark och betesmark kommer att innebära ökad administration på nationell nivå och ställa stora krav på kommissionen i samband med övervakningen i de enskilda medlemsstaterna. De bokföringsregler som antas i det här förslaget och referensvärdena kommer att vara av grundläggande betydelse för hur detta beslut fungerar. Kommittén fruktar att det kanske kommer att ställas dubbla krav på medlemsstaterna, av UNFCCC å ena sidan och av EU:s rättsföreskrifter å andra sidan.

3.3 Skogarna i EU har stor samhällsnytta och ekonomisk nytta och står också för viktiga ekosystemtjänster och förbättrar kapaciteten att klara av och anpassa sig till klimatförändringarna, eftersom de varje år absorberar 10 % av EU:s alla koldioxidutsläpp. Skogarna tillhandahåller en rad hållbara och smarta biobaserade produkter, och virke står för hälften av EU:s förnybara energi. Kommittén betonar de europeiska skogarnas multifunktionella roll i samhället och anser att kommissionen bör tillämpa en övergripande strategi i denna problematik, både med avseende på klimatet och på praxis inom hållbar skogsförvaltning i EU. De politiska strategierna på klimatområdet bör avspegla att skogarna ska betraktas som mycket mer än bara kolreservoarer.

#### 4. Kommentarer

4.1 EESK vill understryka att jord- och skogsbruket har möjligheter att begränsa klimatförändringarna. Dessa möjligheter begränsas dock av naturbetingade förhållanden och störningar, risk för mättnad, komplicerade flöden, otillräcklig kapacitet att övervaka utsläpp och stor osäkerhet gällande redovisningsmetoder.

4.2 Kommittén har tagit del av resultaten av det gemensamma forskningscentrumets konsekvensbedömning och respekterar dess ståndpunkt angående genomförbarheten. Ändå bör man finslipa de vetenskapliga rönen och övervakningsmetoderna för att öka förtroendet för inventeringar av utsläpp av växthusgaser kopplade till skogsbruk och jordbruksmark. Både deras noggrannhet och förenlighet bör förbättras, och ur ett helhetsperspektiv är det viktigt att man undersöker möjligheten att begränsa effekterna genom ett integrerat arbetssätt. I detta sammanhang framhåller kommittén erfarenheterna i vissa länder, t.ex. Danmark och Portugal, där rapporteringen med anknytning till jordbruksverksamhet är helt förenlig med UNFCCC. Vi anser att man måste framhålla hur komplicerat det är att mäta utsläpp inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, och vi delar inte den förbehållslösa övertygelsen om att denna sektor borde omfattas av EU:s utsläppsmål.

4.3 Kommissionens förslag innebär inte att sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk tas med i EU:s klimatåtaganden i detta skede, men det presenteras som ett första steg i denna riktning, där lämpliga politiska förutsättningar skapas. Kommittén beklagar att förslaget inte har utvidgats med frågan om skogs- och jordbrukets effekter när det handlar om att ersätta fossila bränslen och icke-förnybart material med biobränsle och biomassa. Detta borde ske stegvis och borde också omfatta bioekonomi och energiprocesser med anknytning till sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk. Denna sektor bör inte utvärderas separat utan ur ett helhetsperspektiv och med utnyttjande av samverkans effekter med befintliga strategier på EU-nivå och nationell nivå. Medlemsstaterna har själva de bästa förutsättningarna för att besluta om lämpliga åtgärder.

Bryssel den 19 september 2012

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Staffan NILSSON