



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.3.2012 г.
COM(2012) 94 final

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Отчитане на земеползването, промяната на земеползването и горското стопанство
(LULUCF) в ангажиментите на Съюза, свързани с изменението на климата**

1. НУЖДАТА ОТ НЕЗАБАВНИ ДЕЙСТВИЯ СРЕЩУ ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА

В края на 2010 г. в контекста на Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (РКООНИК) беше признато, че глобалното затопляне не трябва да надхвърля с повече от 2°C температурите отпреди индустриалната революция¹. Това е жизнено важно, ако трябва да се ограничат отрицателните последици от човешката намеса в климатичната система. Тази дългосрочна цел изисква глобалните емисии на парников газ до 2050 г. да намалеят най-малко с 50 % спрямо равнищата от 1990 г.²

Развитите държави, като група, следва до 2050 г. да намалят емисиите си с 80 до 95 %, спрямо равнищата от 1990 г.³ В средносрочен план ЕС се е ангажирал да намали до 2020 г. емисиите си на парников газ с 20 % спрямо равнищата от 1990 г., и с 30 %, ако условията го позволяват. Този ангажимент съставлява част от една от петте водещи цели на ЕС от *Стратегията „Европа 2020“*⁴. В допълнение, както Европейският съвет така и Европейският парламент се съгласиха, че всички сектори на икономиката следва да допринесат за намаляването на емисиите⁵.

Секторът на земеползването, промяната на земеползването и горското стопанство (LULUCF) има положително и значително въздействие върху емисиите на ЕС на парников газ. Секторът поглъща еквивалента на 9 % от парниковите газове, изпуснати от другите дялове на икономиката⁶. Въпреки че за емисиите и поглъщането от страна на LULUCF се докладва по РКООНИК и частично се отчитат съгласно Протокола от Киото, секторът остана извън ангажиментите по климата, поети от ЕС съгласно Пакета за климата и енергетиката⁷, поради признатото наличие на сериозни недостатъци в международните отчетни правила за емисиите от този сектор.

Също така, очакванията в момента на определяне на целта на ЕС за намаляване на емисиите бяха, че на срещата на върха за климата през 2009 г. в Копенхаген, ще се постигне международно споразумение за изменението на климата, включително преработени отчетни правила за LULUCF, които да могат след това да бъдат приети от ЕС. Това не се случи и въпреки напредъка, постигнат със Споразумението от Копенхаген и Споразуменията от Канкун, международно споразумение за преработени отчетни правила за LULUCF за втория период на ангажименти съгласно Протокола от Киото, беше постигнато едва на 17^{то} заседание на Конференцията на страните по РКООНИК през декември 2011 г. в Дърбан. Настоящото съобщение посочва как може секторът на LULUCF все повече да бъде интегриран в политиката по климата на ЕС, като се използва постепенен подход. Като първа стъпка се предлага създаването на солидни общи правила за счетоводно отчитане, мониторинг и докладване. С оглед на специфичния по отношение на емисиите профил на сектора, Комисията предлага

¹ Решение 1/CP.16 на Конференцията на страните по РКООНИК („Споразуменията от Канкун“).

² Въз основа на Четвъртия доклад за оценка Междуправителствената експертна група по изменението на климата (МЕГИК).

³ Заключение на Европейския съвет от 29—30.10.2009 г. и Резолюция на Европейския парламент от 4.2.2009 г. (2008/2105(INI)).

⁴ COM(2010)2020 окончателен

⁵ Директива 2003/87/ЕО и Решение 406/2009/ЕО.

⁶ Национално общо с изключение на сектора на LULUCF.

⁷ За разлика от различните от CO₂ парникови газове от селскостопански дейности, напр. метан и азотен оксид от преживни животни и торове.

специална правна рамка, вместо включването му в Схемата за търговия с емисии на ЕС⁸ или като част от правилата, създадени от Решението за разделяне на усилията⁹.

Създаването на солидни отчетни правила за емисиите и поглъщането в ЕС, съобразени със специфичния профил на сектора на LULUCF, би донесло многобройни ползи. И най-важното е, че така ще бъдат отчитани всеобхватно антропогенните емисии на парников газ от всички икономически дейности в ЕС¹⁰, като се вземат под внимание важни потоци, които в момента се пренебрегват. Това би увеличило видимостта на усилията за смекчаване в селското стопанство, горското стопанство и свързаните отрасли (напр. пулпа и хартия, обработване на дървесина) и би осигурило основа за създаването на достатъчни стимули в политиката, например в Общата селскостопанска политика (ОСП) както и с оглед на *Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа*¹¹. Създаването на общи отчетни правила за ЕС също така би изравнило условията между различните държави-членки. Най-вече, това би уловило промените във въглеродните запаси, дължащи се на използването на вътрешно произведена биомаса и би допълнило отчетните данни за биоенергията на ниво икономика, което Междуправителствената експертна група по изменението на климата (МЕГИК)¹² посочва като условие за приемане в енергийния сектор на биоенергията за неутрална по отношение на въглерода. Това би укрепило екологичната цялост на политиката по климата на ЕС. Накрая, това би била важна и необходима стъпка към ефективно спрямо разходите преследване на по-амбициозни климатични цели.

Втората стъпка би била официалното включване на LULUCF в целта на ЕС за намаляване на емисиите на парников газ. Предложено е тази стъпка да се предприеме, когато държавите-членки са въвели отчетната рамка и нейната състоятелност се е доказала.

Тъй като положителното въздействие на сектора на LULUCF върху емисиите на ЕС намалява с времето, налице е спешна нужда от съгласувани действия. Поради това, Комисията предлага като част от първата стъпка, държавите-членки да изготвят планове за действие за LULUCF, които да определят дългосрочна стратегия за сектора в различните политики.

2. РОЛЯТА НА ЗЕМЕПОЛЗВАНЕТО И ГОРСКОТО СТОПАНСТВО В ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА

В сектора на LULUCF въглеродът се отстранява от атмосферата и се съхранява в растящите дървета и другите растения, почвите и продуктите от дървесина. Въглеродът се изпуска в резултат на обезлесяването и деградацията на горите (напр. дължащи се на изграждането на инфраструктура, разрастване на селското стопанство, превръщането в пасища и възникването на пожари) или в резултат на селскостопански практики (напр. оран).

⁸ Директива 2009/29/ЕО.

⁹ Решение № 406/2009/ЕО.

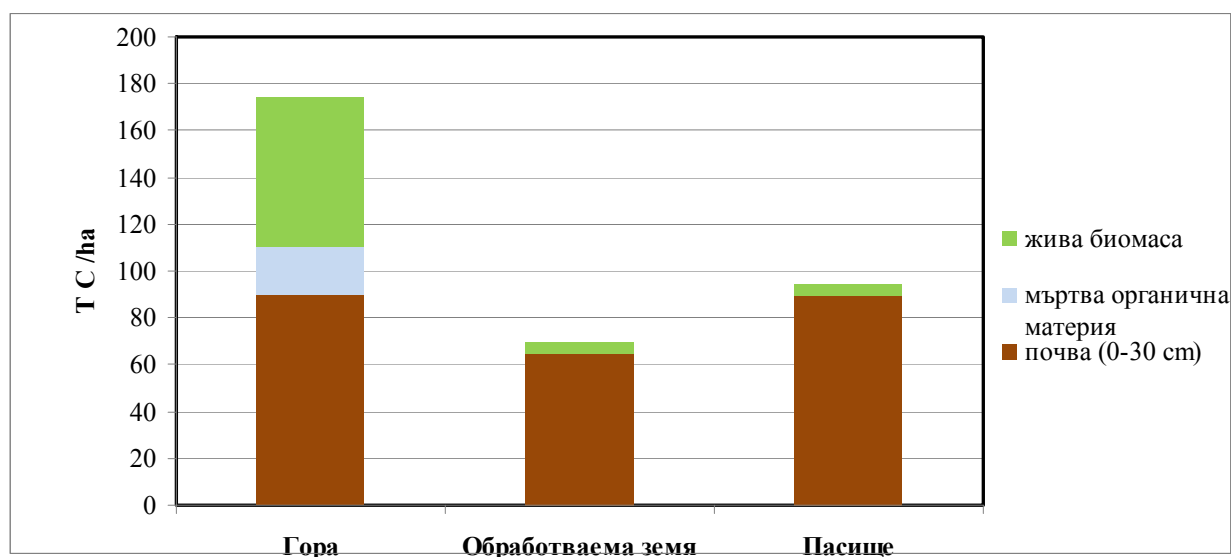
¹⁰ С изключение на международния въздушен и морски транспорт.

¹¹ COM(2011)571 окончателен

¹² Насоки на МЕГИК от 2006 г.

Различните елементи на LULUCF имат различни характеристики по отношение на запасите на въглерод и потенциалните емисии и поглъщания. Съдържанието на въглерод в почвата (0—30 cm) в горските почви е относително високо в сравнение със селскостопанските почви. В ЕС то се оценява на около 90 tC/ha, докато почвеното съдържание на въглерод за обработваема земя и за пасища е съответно около 65 и 90 tC/ha (фигура 1). При това, съществуват значителни разлики както между държавите-членки, така и в самите тях. В европейските органични почви/торфища съдържанието на въглерод в почвата може да достигне 1000 tC/ha. Различните земеползвания и управленски дейности в селското и горското стопанство и използването на добити дървесни продукти могат да повлияят на запасите на въглерод и на емисиите и поглъщанията от атмосферата.

Фигура 1. Средни запаси на въглерод (t C/ha) при различните земеползвания в ЕС



Бележка: За торфища, оценката на съдържанието може да достигне **1000 tC/ha**, с колебания в зависимост от вида на торфа.

Източник: Заклучения, изготвени от Съвместния изследователски център на Европейската комисия на основата на различни източници¹³.

Общите запаси на въглерод в биомасата и почвата е огромно (в сравнение с годишните емисии на парников газ). Но в световен мащаб на LULUCF се падат около 15 % от емисиите на парников газ¹⁴, което се дължи на значителното обезлесяване. Това е повече от емисиите от целия световен транспортен сектор и отстъпва само на енергийния сектор.

Поради това е от решаващо значение да се запази и увеличи запасът на въглерод и да се намалят емисиите от него от страна на LULUCF. Целта на ЕС е до 2030 г. да се спре глобалното обезлесяване¹⁵. Намаляването на емисиите от обезлесяването и от

¹³ Използваните източници включват: Forest Europe, ИКЕ на ООН и ФАО (2011): Състоянието на горите в Европа 2011 г.; Състояние и тенденции в устойчивото управление на горите в Европа; ФАО, Global Forest Resources Assessment FRA 2010, <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>; Подавана информация за националните инвентари на ПГ до РКООНИК (2011 г.) http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php; Насоки на МЕГИК за националните инвентари на парников газ (2006 г.), том 4, „Селско стопанство, горско стопанство и друго земеползване“; Pan et al. (2011) A large and persistent carbon sink in the world's forests. Science DOI: 10.1126/science.1201609; Hiederer et al. (2011) Evaluation of BioSoil Demonstration Project; <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/11111111/15905/1/lbna24729enc.pdf>; FAO/IIASA/ISRIC/ISS-CAS/JRC, 2009 г. Harmonized World Soil Database (version 1.1). FAO, Rome, Italy and IIASA, Laxenburg, Austria; Schulze et al. (2009) Integrated assessment of the European and North Atlantic Carbon Balance (results of CarboEurope-IP), DOI 10.2777/31254; Smith et al. (2005) Projected changes in mineral soil carbon of European croplands and grasslands, 1990–2080. Global Change Biology DOI: 10.1111/j.1365-2486.2005.001075.x.

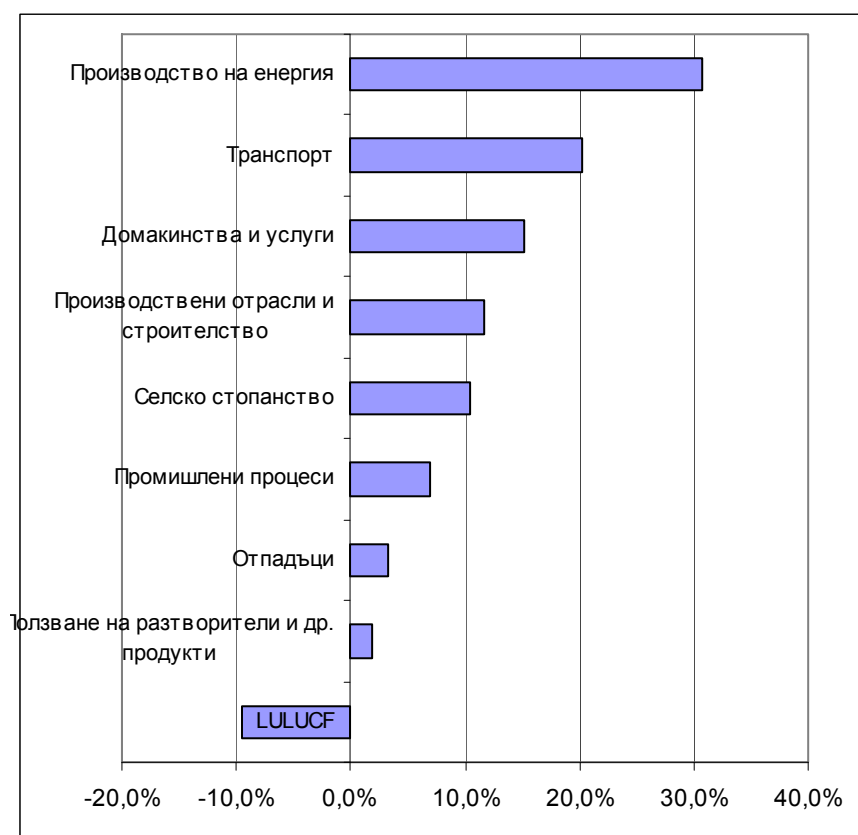
¹⁴ Доклад IV на Междуправителствената експертна група по изменението на климата (2008 г.).

¹⁵ Заклучения на Европейския съвет от 4.12.2008 г.

деградацията на горите (REDD) в развиващите се държави е механизъм, разработен от ООН за борба с тази тенденция.

В развитите държави секторът на LULUCF представлява в повечето случаи нетен погълтател (т.е. поглъщанията са повече от емисиите). Въпреки това, капацитетът на този погълтател намалява по причини като нарасналото търсене на биомаса, застаряващи гори в някои държави и тенденция към интензифициране на използването на горите. В ЕС емисиите на парников газ са главно от производството на енергия, от транспорта и от сградите (вж. фигура 2).

Фигура 2. Емисии и поглъщания по сектори в ЕС-27 като част от общия обем, с изключение на LULUCF (2009 г.)



Бележка: (1) Отрицателните стойности означават нетни поглъщания, а положителните стойности нетни емисии. (2) Емисиите от „Селско стопанство“ включват метан (напр. от отглеждането на домашни животни) и азотен оксид (напр. от използването на торове). Емисиите и поглъщанията на CO₂, свързани с използване на земята за селско стопанство са включени в сектора на LULUCF.

Източник: ЕАОС (2011 г.).

При сценария на обичайните условия¹⁶ се предвижда до 2020 г. поглъщането в ЕС в сектора на LULUCF да намалее. За сектора на LULUCF като цяло, през 2020 г. се очаква спад от около 10 % в сравнение с периода 2005—2009 г., което е еквивалентно на годишно изпускане с 33 MtCO₂ повече. Това горе-долу е еквивалентно на всички

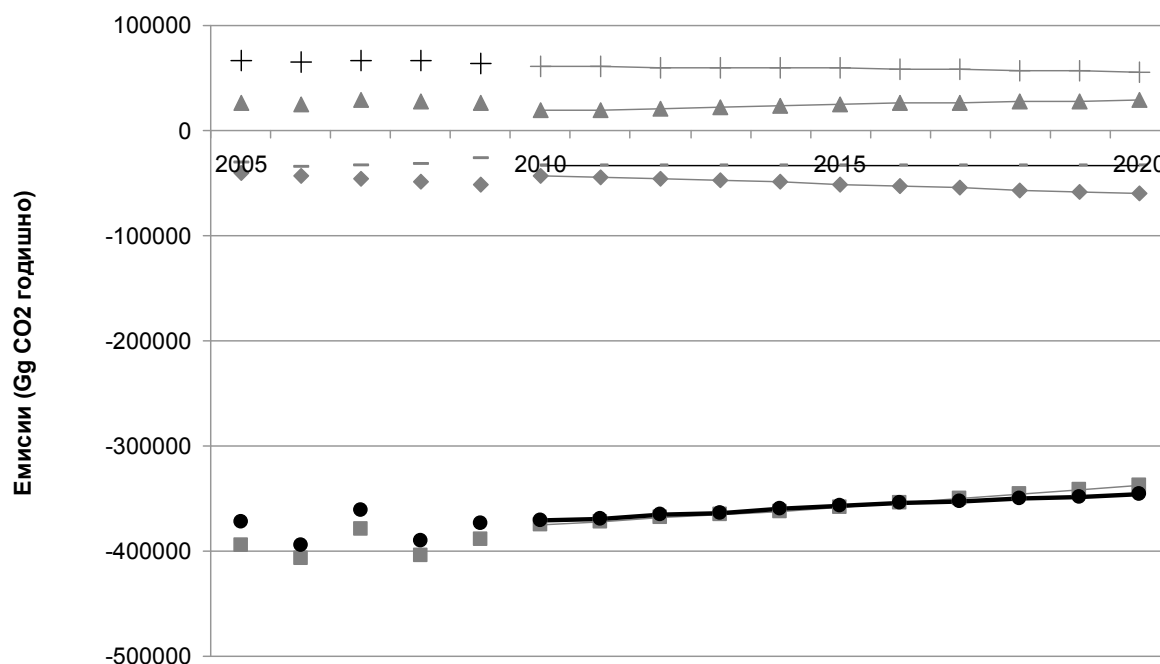
¹⁶ В този контекст обичайните условия предполагат, че държавите-членки ще постигнат целите си за намаляване от 20 %, включително целите при възобновяемата енергия.

емисии на парников газ на Латвия и Литва взети заедно или на два пъти тези на Естония за 2009 г.

Тази прогноза в действителност разкрива, че между отделните дейности в сектора съществуват големи разлики. Намалването се очаква да бъде силно изразено при управлението на горите, при което нетното поглъщане се очаква да спадне с около 60 MtCO₂, т.е. горе-долу еквивалентът на общите емисии на парников газ на България, Дания, Ирландия или Швеция за 2009 г. Това частично се компенсира със засаждането на гори (ново залесяване). Емисиите и поглъщането от селскостопански дейности като управлението на обработваеми земи и управлението на пасища се очаква да останат доста стабилни или да се подобрят. Но натискът върху земеползването, какъвто е превръщането на постоянни пасища в обработваема земя, поради нарасналата нужда от биомаса (напр. за производство на биогаз от царевица) и продължаващото култивиране на органични почви може да намали съдържанието на въглерод и да допринесе за емисиите.

Съгласно прогнозите, както е показано в *Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност*¹⁷, тази отрицателна тенденция се очаква да продължи в дългосрочен план. Но истинските резултати в сектора ще зависят в голяма степен от стимулите, предоставени по различни политики.

Фигура 3. Прогнозни емисии и поглъщания в сектора на LULUCF като цяло и за горите преди 1990 г. (2000—2020 г.)



Легенда: ●—● LULUCF (сума от всички дейности), ▲—▲ Обезлесяване, +—+ Управление на обработваеми земи, — Управление на пасища, ◆—◆ Ново залесяване, и ■—■ Управление на горите. Несвързаните точки означават докладвани/исторически данни.

¹⁷

COM(2011) 112.

Бележка: Отрицателните стойности означават, че поглъщанията са по-големи от емисиите за тази дейност.

Източник: Böttcher et al. (2011) и JRC (2011b)

3. СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО, ГОРСКОТО СТОПАНСТВО И ЕФИКАСНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА РЕСУРСИТЕ ОТ ЗЕМЯ СА КЛЮЧОВИ ЗА ПОСРЕЩАНЕ НА КЛИМАТИЧНОТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО

Селското стопанство, горското стопанство и свързаните отрасли могат да допринесат за намаляването на емисиите в сектора на LULUCF по няколко начина.

Селскостопанските мерки следва да са съсредоточени върху намаляване на превръщането на пасища в обработваема земя и върху загубите на въглерод от култивирани органични почви. Те могат да включват подобряване на земеделските практики като използването на различни видове култури (напр. повече бобови култури), разширяване на ротацията на културите и избягване или намаляване на незасадените угари (напр. чрез зелена покривка или заделянето настрана на площи с екологична цел). Агро-горски практики, които увеличават запасите на въглерод в почвата чрез отглеждането на добитък или отглеждането на хранителни култури на площи, на които също така растат дървета за дървен материал, производство на енергия или други продукти от дървесина също биха помогнали за намаляване на емисиите. Връщането или оставянето на достатъчни количества органична материя (напр. оборски тор, слама, остатъци от насаждения) на площите може да подобри производителността на обработваемите земи и пасищата, като повторното овлажняване, заделянето настрана или неотводняването на органични почви, включително торфища, и възстановяването на деградирани почви може да донесе значителни ползи за смекчаването и биологичното разнообразие. Включването в отчитането на управлението на обработваемите земи и на пасищата би било необходима стъпка за пълното признаване на приноса на тези дейности за отговор на климатичното предизвикателство.

Горското стопанство също има голям потенциал за принос към смекчаването. Това включва практики като преобразуването на негорски земи в горски (т.е. ново залесяване)¹⁸, избягване на преобразуването на горски земи в друг вид земя (т.е. обезлесяване), съхраняване на въглерода в съществуващи гори посредством по-дълги ротационни периоди за дърветата, избягването на голата сеч (напр. решения в управлението на горите за разреждане или за селективна сеч) и преобразуване в непокътнати гори, както и по-широко използване на превантивни мерки за ограничаване на въздействието от смущения като пожари, вредители и бури. Със същото голямо значение е увеличаването на производителността на горите например чрез извършване на ротациите по-близо до производствения максимум, произвеждане на повече от нископродуктивните гори, повишаване на събирането на отпаден дървен материал и на клони (при условие, че биологичното разнообразие, плодородността на почвата и органичното съдържание могат да бъдат запазени). Промяната на видовия състав и скоростта на растеж също могат да доведат до големи подобрения.

¹⁸ Съществува и компромис: преобразуването не следва да води до „изтичане на въглерод“, т.е. замяна на вътрешно произведени хранителни продукти с вносни хранителни продукти, които имат по-отрицателен въглероден баланс.

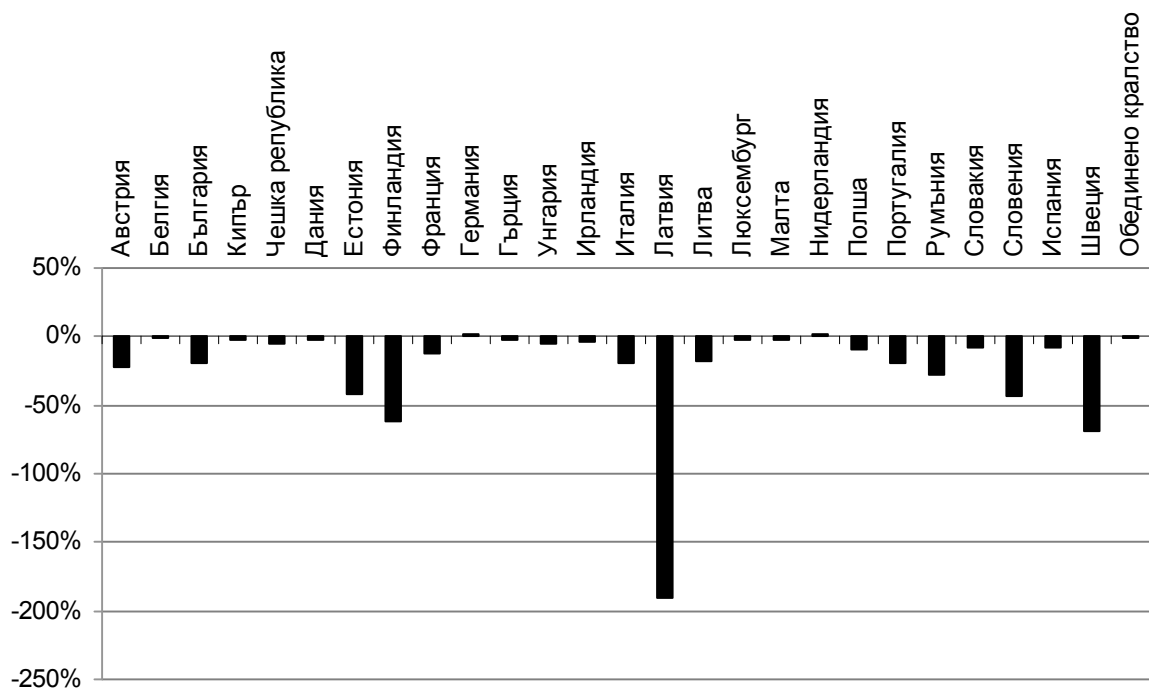
В допълнение на възможностите, свързани пряко с горското и със селското стопанство, съществуват потенциални ползи за смекчаването в свързаните **отрасли** (напр. пулпа и хартия, обработка на дървесина) както и в **секторите на възобновяемата енергия**, при условие че селскостопанската земя и горите се управляват за производството на дървен материал и енергия. Макар и въглеродът да се съхранява в дърветата и в другите растения и почвите, той може също така да се съхранява за няколко десетилетия в продукти, напр. строителен дървен материал. Политиките, ориентирани към промишлеността и към потребителите могат да имат съществен принос за увеличаване на дългосрочното използване и за рециклирането на дървесина и/или производството на пулпа, хартия и продукти от дървесина като заместители на по-интензивни на емисии продукти (напр. бетон, стомана, пластмаси на базата на изкопаеми горива). Промислеността на базата на био продукти може да използва култури, отглеждани като заместители на материали (напр. коноп и трева за изолация вместо стъклени влакна; слама за производство на мебели; вътрешна облицовка на автомобилни врати, изработена от лен или сизал; био пластмаси) или за енергия (напр. използване на биомаса вместо изкопаеми горива). Проучванията показват, че за всеки тон въглерод в продукти от дървесина, които са заменили недървесни продукти, може да се очаква средно намаление на емисиите на парников газ приблизително равно на два тона въглерод¹⁹.

Разширяването на задължителното отчитане, така че да обхване управлението на гори, управлението на обработваеми земи и управлението на пасища, би подобрило видимостта на действия(та), предприети от фермери, горски стопани и от отрасли на базата на горите и би осигурило основата за разработването в политиката на стимули за увеличаването на тяхното смекчаващо действие. Ако тези усилия се отчитат, цялостното им въздействие върху емисиите на парников газ ще е отразено по-добре и би се подобрила ефективността на разходите за постигане на целите за намаляване на емисиите.

Като се вземе предвид, че земеползването в селското стопанство, горското стопанство и свързаните отрасли се различава много в ЕС-27 по отношение на потенциала за смекчаване, една политика няма да е подходяща за всички. Необходим е адаптиран подход за справяне с разнообразието от форми на земеползване и горски практики. Например в Швеция и Финландия нетните поглъщания в сектора на LULUCF са повече от половината от общите емисии от другите сектори, а в Латвия нетните поглъщания са почти два пъти по-големи (фигура 4), докато в други държави-членки като Малта например, значението на сектора е минимално. Това подчертава колко е важно да се отчитат националните особености, когато се разработва политика за сектора за изпълнението на ангажиментите, свързани с изменението на климата.

Фигура 4. Относително значение на LULUCF в държавите-членки: емисии и поглъщания от сектора по отношение на общите емисии на парников газ от другите сектори (2009 г.)

¹⁹ Вж. напр. Sathre R. and O'Connor J. (2010 г.), A synthesis of research on wood products and greenhouse gas impacts, 2nd издание, Vancouver, B. C. FP Innovations, 117 стр. (Technical Report No. TR-19R).



Бележка: Отрицателните стойности означават, че поглъщанията са по-големи от емисиите от LULUCF за тази държавата-членка. Поради годишните колебания на емисиите и поглъщанията, делът се променя през годините.

Източник: Въз основа на ЕАОС (2011 г.).

Основно предварително условие за запазването и увеличаването на запасите на въглерод и степента на поглъщане е осигуряването на равни условия между различните видове мерки (напр. управление на пасища или производство на биоенергия), секторите (напр. горско стопанство или промишленост на базата на гората) и държавите-членки като се осигури емисиите и поглъщанията от различните практики за управление на земята и използване на ресурсите да се отразяват точно при отчитането. Това ще подобри също така екологичната цялост на ангажиментите на ЕС, свързани с изменението на климата.

4. СЕГАШНИТЕ ПОЛИТИКИ НЕ СА ДОСТАТЪЧНИ

4.1. Създаване на солидни и хармонизирани отчетни правила

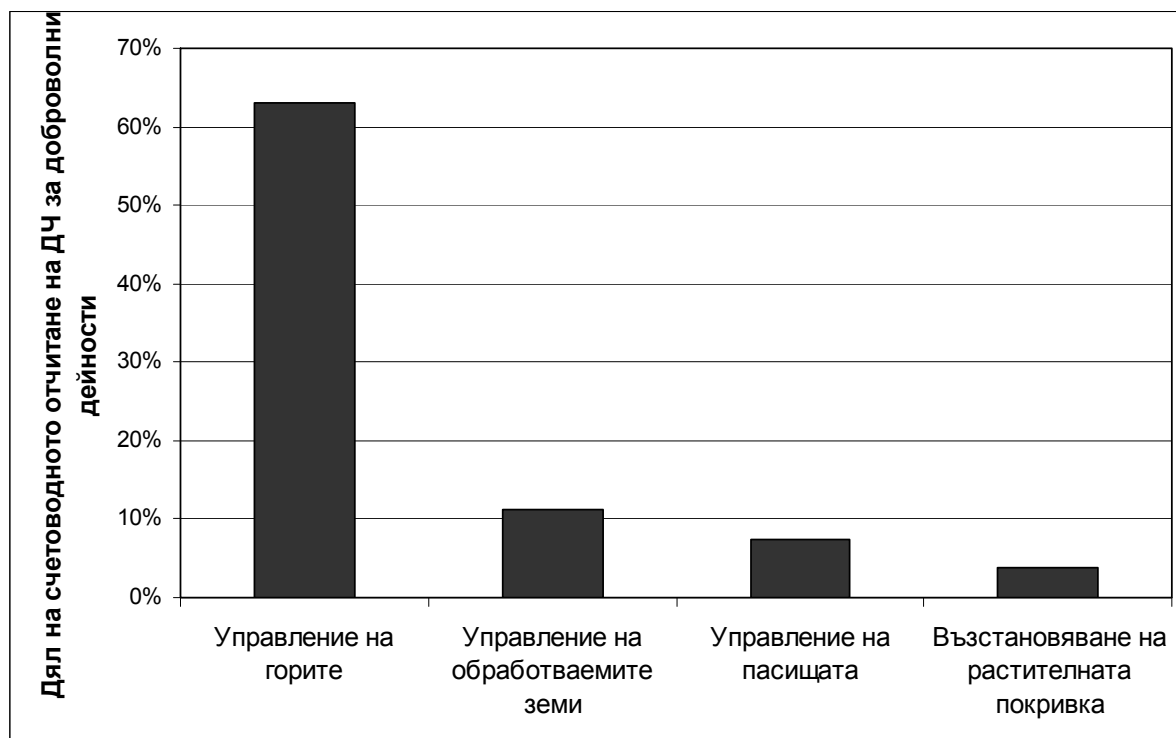
Въпреки че LULUCF все още не се отчита в постигането на целта на Съюза за намаляване на емисиите за 2020 г., той е включен в ангажимента на Съюза към РКООНИК съгласно Протокола от Киото за периода от 2008 г. до 2012 г.²⁰ При все това, съществуващите **отчетни** правила, които са комбинация от доброволни и задължителни практики, имат значителни недостатъци. По време на международните преговори, проведени през последните години, имаше консенсус относно необходимостта от подобрения.

²⁰ Решение № 2002/358/ЕО на Съвета.

Съгласно съществуващите **отчетни** правила, отчитането за повечето дейности на LULUCF е доброволно, особено за управлението на горите (което представлява около 70 % от сектора) и за управлението на обработваемите земи и пасищата (17 %). Задължително е само за някои дейности при промяна на земеползването (ново залесяване, залесяване и обезлесяване). В резултат, отчитането в държавите-членки в момента силно варира (фигура 5). По-малко от две трети от държавите-членки отчитат управлението на горите, само три отчитат управлението на обработваемите земи и/или пасищата и една отчита възстановяването на растителната покривка.

Друг недостатък е липсата на стимули за смекчаване на последиците от изменението на климата в горското стопанство. Сегашните правила за управление на горите основно гарантират на държавите определен кредит, независимо от предприетото действие. Стимулите за подобряване на практиката са ограничени от таван на емисиите и поглъщанията, отвъд който действията вече не се отчитат. Това създава изкривявания между различните сектори и земеползвания и са необходими подобрения за създаването на равни условия в секторите на горското стопанство, селското стопанство и енергетиката в държавите-членки, за осигуряването на справедливо разпределение на усилията и за осигуряването на съгласувано третиране на селското стопанство, горското стопанство и свързаните отрасли в рамките на вътрешния пазар на Съюза.

Фигура 5. Дял на държавите-членки, които доброволно са избрали да отчитат различните практики



4.2. Подобряване на мониторинга и докладването

СOLIDНАТА и хармонизирана оценка на емисиите и поглъщанията в селското и в горското стопанство изисква инвестиции в капацитета за мониторинг и докладване. Държавите-членки са длъжни да докладват ежегодно на РКООНИК и съществуват допълнителни изисквания за докладване по Протокола от Киото. Мониторингът и докладването започнаха да се подобряват през последните години и най-вероятно тази

тенденция ще продължи. Дефинициите, условията и правилата, свързани с LULUCF за втория период на ангажименти от Протокола от Киото бяха преразгледани и подобрени по време на 17^{то} заседание на Конференцията на страните по РКООНИК през декември 2011 г. в Дърбан²¹. По-специално отчитането за дейностите за управление на горите, включително добитите дървесни продукти ще бъде задължително и бяха определени дефинициите за „природни смущения“ и „отводняване на влажни зони и повторно овлажняване“.

Независимо от това все още съществуват значителни пропуски и трябва да се направи повече за подобряването на степента на точност и пълнота на докладваните данни, особено за данните за селскостопански почви. В момента неточността е относително висока (около 35 %, което означава, че 1 тон CO₂ може да бъде 1,35 тона или 0,65 тона). Подобренията не само ще подпомогнат отчитането, но ще осигурят също така солиден, ясен и видим показател за напредъка в селското и горското стопанство²².

4.3. Насърчаване на синергии с по-широки цели на политиката

Съществуват стимули за насърчаване на използването на биоенергия²³, но в момента няма съгласуван подход към смекчаване на последиците от изменението на климата в сектора на LULUCF посредством мерки в селското стопанство, горското стопанство и свързаните отрасли.

Смекчаването на последиците от изменението на климата може действително да играе все по-важна роля в ОСП. Съгласно реформата на ОСП, така наречената „здравна картина“²⁴ от 2008 г., смекчаването и приспособяването към изменението на климата бяха обозначени като „нови предизвикателства“. За да подготви ОСП за периода 2014—2020 г. Комисията очерта как екологичните и климатичните показатели на селскостопанските политики могат да се подобрят посредством задължителни „екологосъобразни компоненти“²⁵, насочени към изменението на климата и за постигането на екологични цели²⁶. В допълнение, в политиката на ЕС за развитието на селските райони след 2013 г. смекчаването и приспособяването към изменението на климата могат да се осъществяват чрез предлагането на по-добри стимули за съхраняване на въглерода в селското и горското стопанство. Някои от тях могат в същото време да увеличат и да запазят запасите на въглерод и да създадат съпътстващи ползи за биологичното разнообразие и за приспособяването като увеличат капацитета за задържане на водата и намалят ерозията. Задължителното отчитане на съответните потоци въглерод ще направи положителният принос от тези мерки по-видим и ще потвърди ролята им в постигане на целите в борбата срещу изменението на климата.

²¹ Решение -/СМР.7 на Конференцията на страните, служеща като заседание на страните по Протокола от Киото.

²² В момента само емисиите на метан и азотни оксиди се отчитат в селскостопанските дейности, докато емисиите и поглъщанията на CO₂, свързани със земеползването на селскостопанска земя не се отчитат (емисии и поглъщания на въглерод в почвата). Задължителното отчитане на тези мерки посредством правни предложения би допълнило оценката на емисиите и поглъщанията, свързани със селскостопански дейности.

²³ Директива 2009/28/ЕО.

²⁴ Регламент (ЕО) № 72/2009 на Съвета, Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета и Регламент (ЕО) № 74/2009 на Съвета, свързани със „здравната картина“ на ОСП.

²⁵ Плащане за селскостопански практики, благоприятни за климата и околната среда.

²⁶ COM(2010) 672.

Отчитането на LULUCF също така би изяснило ползите от устойчивата биоенергия, като отразява по-добре свързаните емисии, по-специално в резултат на изгарянето на биомаса, което в момента не се отчита. Това би засилило стимулите, осигурени от критериите за устойчивост в контекста на целите, свързани с възобновяемата енергия.

4.4. Съобразяване със особеностите на сектора

LULUCF все пак не е като другите сектори. Поглъщанията и емисиите на парникови газове в този сектор са резултат от сравнително бавни естествени процеси. Могат да изминат десетилетия преди мерки като новото залесяване да окажат съществено въздействие. Поради това, мерките за увеличаване на поглъщанията и за намаляване на емисиите в горското и селското стопанство следва да бъдат разглеждани в дългосрочен план.

Освен това емисиите и поглъщанията са обратими. Обратното действие може да бъде предизвикано от екстремни събития като пожари, бури, суши, вредители, които влияят на гората и на растителната покривка или е вследствие на управленски решения (напр. за отсичане или засаждане на дървета). В допълнение годишните колебания на емисиите и поглъщанията в горите са големи и в някои държави-членки могат да достигнат 35 % от общите годишни емисии в резултат на природни смущения и добив на биомаса. Това би затруднило държавите-членки в постигането на годишните цели.

5. ПЕРСПЕКТИВИ: ПОСТЕПЕНЕН ПОДХОД

Подготовката за използване на потенциала за смекчаване, който притежава LULUCF, посредством официалното му включване в ангажиментите на ЕС, свързани с климата, изисква правилен отговор на несъответствията в действащата рамка за отчитане, особеностите на LULUCF и на държавите-членки. Поради това е необходим постепенен подход.

Първо, трябва да са въведени рамки за стриктно отчитане и мониторинг. Заедно с настоящото съобщение Комисията внася правно предложение за стабилни отчетни правила. Това означава включване в отчитането на емисиите и поглъщанията както от горскостопанските, така и от селскостопанските дейности и дава еднаква тежест на мерките за смекчаване, били те в горското стопанство, селското стопанство, в свързаните отрасли или в сектора на възобновяемата енергия.

Мониторингът и докладването на въглеродния баланс в LULUCF трябва допълнително да се подобри в полза на отчетната рамка и показателите на ЕС, с които се проследява напредъка в селското и в горското стопанство. Комисията предлага да подобри мониторинга и докладването като преразгледа решението за механизма за мониторинг²⁷ и по-нататъшното развитие на съществуващите системи за мониторинг на земеползването като Рамковото изследване на земеползването/земното покритие (LUCAS).

²⁷ Предложение на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и за докладване на друга информация, свързана с изменението на климата, на национално равнище и на равнището на Съюза, (COM)2011 789 окончателен – 2011/0372 (COD).

Високата променливост на емисиите и поглъщанията в горите и ниската честота на събиране на основни данни, необходими за инвентарите, означават, че не е удачно да се изисква от сектора да спазва на годишна основа целите за намаляване на емисиите, които се прилагат за други сектори. Дългите латентни периоди, необходими за постигането на ефект от мерките за смекчаване, също отличават LULUCF от повечето други сектори. Поради това Комисията предлага създаването на отделна рамка, предназначена да отговори на особеностите на LULUCF.

На второ място, след въвеждането в ЕС на хармонизирана и стабилна отчетна рамка, може да се обърне внимание на официалното включване на сектора в ангажиментите на ЕС, свързани с климата.

Това обаче не означава, че мерките за смекчаване в сектора на LULUCF трябва да се забавят. Предвид тенденциите в сектора и за да се даде начало на необходимите усилия за смекчаване, предложението на Комисията изисква от държавите-членки да изготвят планове за действие за LULUCF. Това ще осигури стратегическа перспектива за LULUCF, както и междинно стъпало към пълното включване на сектора и интегрирането му в политиките на ЕС за климата.

В заключение, налице са основателни причини за постепенното включване на LULUCF в политиката на ЕС по изменението на климата. Законодателното предложение на Комисията за постепенен подход:

- би изготвило солидни отчетни правила за емисиите и поглъщанията в земеползването, промените в земеползването и горското стопанство и посредством отделен акт, би подобрило мониторинга и докладването;
- би подобрило видимостта и би осигурило основа за създаване на стимули в политиката за редица смекчаващи мерки в селското стопанство, горското стопанство и производството и устойчивата употреба на добитите дървесни продукти;
- би укрепило екологичната цялост на поетите ангажименти, като осигури правилното отразяване на емисиите и поглъщанията;
- би насърчило синергиите със съществуващите политики за възобновяема енергия и за дървообработващата промишленост, като стимулира устойчивото и благоприятното за климата производство в ЕС;
- би генерирало значителни съпътстващи ползи за биологичното разнообразие, опазването на почвата и приспособяването към изменението на климата (напр. Натура 2000), като увеличи и запази запасите на въглерод;
- би подобрило икономическата ефективност при преследването на по-амбициозни цели, като позволи на всички сектори да дадат своя принос.