

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

29. marts 2012
J.nr. 3401/1001-3965
Ref. PTO

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om regnskabsregler og handlingsplaner vedrørende drivhusgasemissioner og –optag i forbindelse med aktiviteter, der vedrører arealanvendelse, ændret anvendelse og skovbrug (LULUCF), KOM(2012) 93 final

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 12. marts 2012 om nye regnskabsregler og handlingsplaner for opgørelse af optag og udledninger af drivhusgasser fra skove og jorder (LULUCF). Formålet er, at etablere solide og omfattende fælleseuropæiske regnskabsregler for optag og udledninger fra jorde og skove og at muliggøre fremtidig udvikling af politikker hen imod fuld optagelse af LULUCF i EU's reduktionsforpligtelser. Forslaget skal ses i sammenhæng med, at man på COP17 i Durban i december 2011 enedes om at revidere Kyoto-protokollens regnskabsregler for LULUCF for en anden forpligtelsesperiode fra 2013. Kommissionens forslag til opgørelsesregler lægger sig tæt opad de reviderede regnskabsregler for medregning af drivhusgasoptag og emissioner fra dyrkede arealer, græsningsarealer, skovforvaltning, træprodukter samt vådområder, som blev vedtaget på COP17. De væsentligste forskelle er, at opgørelser af kategorierne "forvaltning af dyrkede arealer" og "forvaltning af græsarealer" gøres obligatoriske i EU (og ikke frivillige som besluttet på COP17). Desuden tilføjes en minimumsgrænse på 5 pct. af udledninger i basisåret 1990 for, hvornår medlemslandene kan undlade at medregne udledninger fra "naturlige forstyrrelser" i regnskabet dvs. ikke-menneskeskabte hændelser f.eks. skovbrande. Kommissionen foreslår desuden, at LULUCF behandles i en separat ramme og ikke inkluderes i beregningerne af Klima- og Energipakkens allerede vedtagne 20 pct. reduktionsmålsætninger. Kommissionen foreslår i stedet, at medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde handlingsplaner til at begrænse drivhusgasser fra LULUCF ved starten af en ny forpligtelsesperiode.

2. Baggrund

Den 12. marts 2012 sendte Kommissionen et nyt forslag til EU-Parlamentet og Rådet angående nye regnskabsregler og handlingsplaner for opgørelse af optag og udledninger af drivhusgasser fra skove og jorder (på engelsk LULUCF – Land Use, Land Use Change and Forestry), KOM(2012)93final. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF

artikel 191, stk. 1 om miljøbeskyttelse, herunder bekæmpelse af klimaændringer. Med afsæt i TEUF artikel 192, stk. 1 skal forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer på den baggrund afgørelse med kvalificeret flertal. EU-Parlamentet er medlovgiver og vedtager sin holdning med simpelt flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at skabe fælleseuropæiske regnskabsregler for medlemslandenes håndtering af opgørelser af optag og udledninger af drivhusgasser fra skove og jorder i relation til EU's klimaindsats. LULUCF-sektoren, herunder skov og landbrug kan medvirke positivt til at nedbringe drivhusgasudledningen, idet planter og jord virker som et kulstoflager. Gennem fotosyntese og vækst optager planter betydelige mængder CO₂ som kan oplages i biomassen i årtier. Omvendt frigives væsentlige mængder drivhusgas i forbindelse med skovfældning og skovomlægning samt igennem anvendelse af arealer til landbrug såvel som ved dræning af vådområder. For eksempel påpeger Kommissionen, at LULUCF-sektoren i 2009 netto optog ca. 9 pct. af EU's samlede drivhusgasemissioner.

Fordelen ved at opgøre LULUCF er, at EU får en komplet regnskabsførelse over de menneskeskabte drivhusgasudledninger og optag, og medlemslande får et incitament til at gøre en indsats på området. Desuden er der synergieffekter at hente i forhold til at integrere klimaspørgsmålet i EU's fælles landbrugspolitik, som står over for en revision for perioden 2014-2020. Endeligt er det hensigtsmæssige at have fælleseuropæiske spilleregler for alle undersektorerne i LULUCF, herunder for skovbrug, landbrug, og relaterede industrier samt i anvendelsen af biomasse som CO₂ neutral energi ressource for at sikre omkostningseffektivitet.

De eksisterende internationale regnskabsregler for LULUCF-sektoren, som gælder for Kyoto-protokollens første forpligtelsesperiode (2008-12) er en blanding af frivillige og obligatoriske opgørelsesmetoder. Frivilligheden i regnskabsforpligtelsen har betydet stor variation i regnskabsførelsen blandt landene, som har tilsluttet sig Kyoto-protokollen.

På COP17 i Durban i december 2011 nåede man frem til en aftale om reviderede regnskabsregler for opgørelse af optag og emissioner fra forvaltningen af dyrkede arealer, græsningsarealer, skov, håndtering af høstede træprodukter samt forvaltningen af vådområder for en anden Kyoto-forpligtelsesperiode fra 2013. Det blev blandt andet besluttet, at nye regler for regnskabsføring for forvaltning af skove og høstede træprodukter gøres obligatorisk, og der blev fastsat definitioner af begreberne ”naturlige forstyrrelser” og ”dræning og genetablering af vådområder”.

Kommissionens forslag lægger sig tæt opad de opgørelsesregler for udledninger- og optag af drivhusgas fra LULUCF, som blev vedtaget på COP17 i Durban. De væsentligste forskelle er, at opgørelser af kategorierne ”forvaltning af dyrkede arealer” og

”forvaltning af græsarealer” gøres obligatoriske (og ikke frivillige som besluttet på COP17). Desuden tilføjes en minimumsgrænse på 5 pct. af udledninger i basisåret 1990 for, hvornår medlemslandene kan undlade at medregne udledninger fra ”naturlige forstyrrelser” i regnskabet. Naturlige forstyrrelser defineres som omfattende skovbrande, insektangreb, naturkatastrofer o.a. ikke-menneskeskabte begivenheder.

Kommissionen foreslår desuden, at LULUCF behandles i en separat ramme og ikke inkluderes i beregningerne af Klima- og Energipakkens allerede vedtagne 20 pct. reduktionsmålsætninger. Begrundelsen herfor er, at LULUCF-sektoren har nogle helt særlige karakteristika. For det første er der tale om langsommelige naturlige processer, hvor effekten af tiltag ses over en lang tidshorizont. For det andet er der store årlige udsving i emissioner og optag og dermed egner sektoren sig ikke til at der fastsættes årlige målsætninger.

Til gengæld lægger Kommissionen op til at medlemsstaterne som noget nyt forpligtes til at udarbejde handlingsplaner ved starten af en ny forpligtelsesperiode, der skal indeholde tiltag til at begrænse drivhusgasser fra LULUCF. Planerne og senere implementeringsrapporter skal evalueres af Kommissionen, og medlemslandene skal tage Kommissionens bemærkninger til efterretning.

I forhold til klimamålsætningerne i Klima- og Energipakken vil der således ikke ske medregning af LULUCF-aktiviteter. Dette adskiller sig fra medregningsreglerne i en kommende anden forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen, hvor de lande, der indgår i en anden forpligtelsesperiode (herunder navnlig EU-landene), kan og delvist skal medregne LULUCF-aktiviteter. I en anden forpligtelsesperiode under Kyoto-protokollen vil sinkskreditter, herunder fra skovforvaltning blive beregnet på baggrund af afvigelser fra en forud fastlagt national reference for netto-optaget fra LULUCF-aktiviteter, således blive medregnet ved opgørelsen af landenes målopfyldelse.

På den baggrund foreslår Kommissionen en trinvis proces til styrkelse af LULUCF regnskabsføringen, overvågning og indberetning. Det foreliggende forslag fra Kommissionen udgør første trin i denne proces med fokus på regnskabsføring og handlingsplaner. Konkret foreslår Kommissionen nedenstående tilgang:

LULUCF-regnskabsføring: Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne forpligtes til at føre regnskaber fra aktiviteter, der vedrører a) nyplantning af skov, b) genplantning af skov, c) skovrydning, d) forvaltning af skov, e) forvaltning af dyrkede arealer og f) forvaltning af græsningsarealer. Der lægges op til valgfrihed vedrørende regnskabsførelse for emissioner og optag stammende fra fornyelse af vegetation, dræning eller genetablering af vådområder. Regnskabsførelsen skal omfatte drivhusgasserne kuldioxid (CO₂), metan (CH₄) og lattergas (N₂O).

Forslaget præciserer herudover en række centrale begrebsdefinitioner og stiller krav om indholdselementerne, gennemsigtigheden og kontrollerbarheden af emissionsdata. Der opstilles ligeledes en tidsramme for regnskabsperioder. Første periode foreslås at

strække sig fra 2013 til 2020. Herudover fastlægges et referenceår (1990) for hver af de tre aktiviteter - forvaltning af dyrkede arealer, forvaltning af græsarealer og dræning og genetablering af vådområder på basis af, hvilket medlemsstaterne skal beregne ændringer i emissioner/optag for de tre aktiviteter.

For skovaktiviteter nyplantning af skov, genplantning af skov og skovrydning gælder, at nyplantet skov er ny skov plantet siden 1. januar 1990, at gentilplantning af skov er skov plantet på arealer uden skovdække 1. januar 1990. For alle tre aktiviteter medregnes de udledninger og optag, som finder sted i det enkelte år dvs. det beregnes ikke i forhold til et referenceår.

Aktiviteten skovforvaltning forstås som alle arealer, der allerede var bevokset med skov per 1. januar 1990. Her foreslår Kommissionen, at medlemslandene i regnskabet skal sammenligne de årlige optag og udledninger med en national reference, som blev fastsat på COP17. Referencen er en basisfremskrivning, som svarer til de forventede gennemsnitlige årlige optag og udledninger hvis man antager, at den nuværende skovdyrkningspraksis ville fortsætte i perioden 2013-2020.

Såfremt forskellen mellem faktiske optag/udledninger og det forventede viser, at skovene har *optaget mere* CO₂ end forventet, skal landene medregne forskellen op til en grænse fastsat som 3,5 pct. af emissionerne i basisåret fra alle andre sektorer end LULUCF. Såfremt differencen mellem det faktiske og det forventede viser, at skovene har *optaget mindre* CO₂ end forventet, skal landene medregne hele forskellen. I dette regnskab indgår både det kulstof, der lagres i skoven og det kulstof, der lagres i de høstede træprodukter.

Træprodukter opdeles i tre forskellige kategorier med forskellig levetid (papir, træplader og savskåret træ). Landene får således et incitament til at producere træprodukter, der har lang levetid. Træ, der anvendes til energi eller deponeres som affald, medregnes som øjeblikkelig afbrænding (oxidering). Kun træprodukter, der stammer fra landets egne skove kan medtages i opgørelsen. Træprodukter, der eksporteres kan dog inkluderes. Til forskel fra LULUCF-reglerne vedtaget på COP17 omfatter Kommissionens forslag også opgørelse af træ, der stammer fra skovrydning.

For ”naturlige forstyrrelser” f.eks. skovbrande, insektangreb eller andre naturkatastrofer, levner forslaget mulighed for, at et medlemsland kan undlade at medregne emissioner herfra, som overstiger fem pct. af basisårsemissionerne og under en række betingelser. Denne regel kan anvendes for aktiviteterne, nyplantning af skov, genplantning af skov, forvaltning af skov, forvaltning af dyrkede arealer og forvaltning af græsarealer.

Nationale LULUCF-handlingsplaner: Forslaget sigter på, at EU-medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde LULUCF-handlingsplaner ved hver regnskabsperiodes begyndelse. Kommissionens foreslår at første regnskabsperiode bliver fra 2013 til 2020. Handlingsplanerne skal under hver LULUCF-undersektor omfatte følgende elementer:

- En status for emissioner og optag.

- En prognose og analyse for at øge optaget i sektoren.
- En analyse af mulighederne for at begrænse eller reducere emissioner fra LULUCF.
- En detaljeret handlingsplan for, hvordan sektorens optag kan styrkes og en tidsplan herfor.

Kommissionen skal vurdere handlingsplanerne og give medlemsstaterne anbefalinger til opfølgning. Anbefalingerne skal tages til efterretning og deres gennemførelse evalueres af Kommissionen.

Delegerede beføjelser: Forslaget giver Kommissionen adgang til at foretage visse justeringer og ændringer i EU's LULUCF-regnskabsregler via delegerede beføjelser. Ændringerne kan foretages, hvis der ændres i de definitioner, der vedtages under FN's klimakonvention, i lyset af videnskabelig fremskridt og ved opdaterede nationale referenceniveauer.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til TEUF art. 294 medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Det vides ikke på hvilken samling Parlamentet vil behandle sagen. Udvalget for miljø (ENVI) har ansvaret for behandlingen af sagen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget overholder nærhedsprincippet. For det første berører forslaget et problem af tværnational karakter. Klimaændringer er grænseoverskridende og nødvendiggør en fælles koordineret indsats i EU og internationalt. Nationale indsatser vil med høj sandsynlighed ikke kunne levere en ensartet overholdelse af de fælles vedtagne EU-målsætninger for reducere drivhusgasemissioner. For det andet vil en fælles EU-indsats være mest effektiv. Idet de overordnede klimamålsætninger allerede indgås på EU-plan, er det mest hensigtsmæssigt og effektivt med et fælles ensartet sæt LULUCF-regnskabsregler i EU. Et fælles regelsæt sikrer også den miljømæssige integritet og er økonomisk set mest effektivt. Endeligt overholder Kommissionsforslaget proportionalitetsprincippet. Forslaget er ikke mere vidtrækkende end højst nødvendigt i forhold til at opfylde EU's mål om at være en drivkraft bag styrkelse af kvaliteten i klimaændringsdata og leve op til internationale klimaforpligtelser.

Det er regeringens samlede vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt af de ovennævnte grunde.

6. Gældende dansk ret

Danmark har med Folketingets ratifikation af Kyoto-protokollen i 2002 påtaget sig at føre regnskab med emissioner fra LULUCF-sektoren jf. protokollens artikel 3 stk. 3 og 4. Artikel. 3.3 er relateret til nyplantning, genplantning og fældning af skov og forplig-

ter Danmark til at opgøre emissioner og optag relateret til menneskelig aktivitet siden 1990 og medregne dette i forhold til parternes reduktionsforpligtelser. Artikel 3.4 omhandler regnskabsføring relateret til skovforvaltning, forvaltning af landbrugsarealer med afgrøder, forvaltning af græsningsarealer samt revegetation. Protokollen åbner for at emissioner og optag for disse aktiviteter kan tilvælges. Tilvalg i første periode, betyder at et land også skal tilvælge i efterfølgende Kyoto-protokol-perioder. Danmark har tilvalgt at føre regnskab under artikel 3.4 (undtagen for revegetation), og har derfor bundet sig til også at føre regnskab herfor i en mulig anden forpligtelsesperiode.

Målingerne i første periode er blevet udført af Nationalt Center for Miljø og Energi (tidligere DMU) og Skov og Land på grundlag af en bevillingsramme på DKK 72 mio. for Kyoto-protokollens første forpligtelsesperiode 2008-12.

7. Konsekvenser

Kommissionens forslag sigter på at gøre den regnskabsmæssige indsats obligatorisk, som Danmark allerede har gennemført for at kunne overholde sine forpligtelser under Kyoto-protokollen. Som nævnt oven for har Danmark udover artikel 3.3-opgørelsen (dvs. for fældning, nyplantning og genplantning af skov siden 1990) tilvalgt også at opgøre artikel 3.4.-aktiviteter (skovforvaltning, forvaltning af landbrugsarealer med afgrøder samt forvaltning af græsningsarealer), hvilket forpligter et land også i mulige fremtidige forpligtelsesperiode under protokollen. På den baggrund skønnes forslaget ikke at have væsentlige statsfinansielle, økonomiske, lovgivningsmæssige eller administrative konsekvenser for Danmark og ej heller væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Danmark har, som nævnt under afsnit seks allerede under Kyoto-protokollens første forpligtelsesperiode tilvalgt at føre emissionsregnskab for forvaltning af skov, dyrkede arealer og græsningsarealer, hvorfor der i forhold til situationen 2008-12 ikke vil være tale om nye forpligtelsesomkostninger forbundet med videreførelse af denne aktivitet såfremt en anden Kyoto-forpligtelsesperiode bliver en realitet. Det nye element vedrørende høstede træprodukter indgår ifølge Durban aftalen som en del af en anden forpligtelsesperiode under Kyoto protokollen under UNFCCC fra 2013.

Det skal dog bemærkes, at såfremt Danmark tilvælger regnskabsførelse for vådområder (hvilket er frivilligt), kan der påregnes en ekstraudgift til denne aktivitet.

Udgiften for staten til videreførelse af drivhusgasregnskabet angående LULUCF, som har været udført af Nationalt Center for Miljø og Energi og Skov og Landskab i regnskabsperioden 2013-2020 forventes foreløbigt at andrage en årlig udgiftsramme på DKK 4-5 mio. Som nævnt oven for udgør denne udgift en omkostning, der allerede ville skulle afholdes i kraft af Danmarks Kyoto-forpligtelse som konsekvens af tilvalget under protokollens artikel 3.4. Det forudsættes således, at der i forlængelse af disse forpligtelser og beslutninger findes en håndtering af udgiften til videreførelse af drivhusgasregnskabet for LULUCF-sektoren.

I forbindelse med udarbejdelse af LULUCF-handlingsplaner i starten af hver periode dvs. primo 2013 og primo 2020 kan der forventes en ekstra administrativ byrde for staten til denne aktivitet fordelt på flere ressortområder, herunder Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og koordineret af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Udgifter til udarbejdelsen af LULUCF-handlingsplaner holdes inden for allerede eksisterende rammer.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at få væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet. Dog kan det ikke udelukkes, at sektoren vil blive inddraget under udarbejdelsen af LULUCF-handlingsplaner.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget i sig selv vil ikke have nogen umiddelbar positiv effekt for beskyttelsesniveauet. På sigt skønnes forslaget at have positiv langsigtet virkning for beskyttelsesniveauet i EU og Danmark, idet de styrkede regnskabsregler og handlingsplaner kan bidrage til en styrkelse af indsatsen imod klimaforandringer.

8. Høring

Sagen er sendt i høring den 14. marts. 2012. Frist for høringssvar er 9. april 2012 og vil blive eftersendt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget blev præsenteret i Rådets arbejdsgruppe for miljø den 26. marts 2012 og var kun genstand for en ganske kort indledende drøftelse. Derfor er der endnu ikke et solidt grundlag for en vurdering af andre landes forventede holdninger. Generelt er det imidlertid indtrykket, at de fleste medlemslande overordnet vil støtte opgørelsesregler for LULUCF.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens foreløbige generelle holdning, at obligatoriske EU-regler for regnskabsførelse inden for LULUCF-sektoren bør hilses velkomne, idet det giver sektoren incitament til at indtænke klimaet. Der er behov for klare og obligatoriske regler på området for at sikre den miljømæssige integritet af EU's klima- og energipolitik.

I den forbindelse arbejder regeringen for en tilgang, der principielt kan sikre fuld lighed i sammenligning med reduktionspotentialer uden for LULUCF-sektorerne, hvorved f.eks. træ brugt til energiproduktion med rette kan betragtes som fuldt CO₂ neutralt.

Således lægger regeringen vægt på, at der skabes lige og fair konkurrencevilkår, og at alle sektorer skal bidrage til klimaindsatsen.

Regeringen finder det desuden hensigtsmæssigt at støtte Kommissionens oplæg til, at LULUCF behandles i en separat ramme, bl.a. fordi effekten af tiltag først ses over en lang tidshorisont, mens store årlige udsving gør sektoren uegnet til årlige målsætninger.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg