

Samlenotat

Klima- Energi- og Bygningsmini-
steriet

2. november 2012

Tidlig Forelæggelse

- 1. 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**

s. 2

1. 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

Opdateret notat

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 12. marts 2012 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. I forhold til klimamålsætningerne i Klima- og Energipakken vil der således ikke ske medregning af LULUCF-aktiviteter. 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 medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde handlingsplaner for at begrænse drivhusgasudledningen fra LULUCF-sektoren. I forbindelse med Klima- og Energipakken fra 2009 vedtog medlemslandene, at LULUCF på sigt ville skulle medregnes i EU's reduktionsmål. Kommissionen foreslår på den baggrund, at LULUCF behandles i to faser og dermed ikke indregnes i det vedtagne 20 pct. reduktionsmål, men at denne beslutning udskydes til en opfølgende politisk drøftelse af EU's klimapolitiske målsætning.

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. Europa-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 posi-

tivt 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 hensigtsmæssigt 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 op ad 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 processeer, hvor effekten af tiltag ses over en lang tidshorisont. 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 forpligtigelsesperiode under Kyoto-protokollen, hvor de lande, der indgår i en anden forpligtigelsesperiode (herunder navnlig EU-landene), kan og delvist skal medregne LULUCF-aktiviteter. I en anden forpligtigelsesperiode 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. F.eks. lægges der op til en præcisering af definitionen af skov, som defineres som et område på mindst 0,5 ha med planter, der kan nå en potentiel højde på mindst fem meter og med en trækronedækning på mindst 10%. 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 skovdykningspraksis 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 diffe-

rencen 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, lever 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.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til TEUF art. 294 medlovgiver. Udvalget for miljø (ENVI) har ansvaret for behandlingen af sagen. Det græske medlem af EU-Parlamentet tilknyttet den socialistiske gruppe, Kriton Arsenis er udpeget som rapporteur. ENVI stemte om sin betænkning til Kommissionsforslaget den 15. oktober 2012 og vedtog 74 ændringsforslag. De vigtigste ændringer går på at skærpe omfanget af opgørelsesforpligtelsen ift. Durban-beslutningen ved også at gøre det obligatorisk for medlemslandene at opgøre optag og udledninger af drivhusgasser relateret til forvaltning af vådområder i tillæg til forvaltning af landbrugsjorde som foreslået af Kommissionen. Desuden foreslår ENVI at skærpe reglerne for håndtering af importeret fast biomasse til energiproduktion. ENVI peger således på, at emissioner fra im-

porteret biomasse fra lande uden for EU, som ikke er dækket af Kyoto-protokollen, ikke bogføres, idet VE-direktivet tillader at opgøre afbrænding af biomasse som CO₂-neutralt. Endelig foreslår ENVI at gøre de foreslåede LULUCF-handlingsplaner mere ambitiøse bl.a. ved at udvide Kommissionens rolle i forhold til implementering og evaluering heraf samt styrke offentlighedens inddragelse og transparens generelt.

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 af 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 forpligter 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.-aktiviteterne 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.

Den nærmere fastsættelse af udgiften for staten til videreførelse af drivhusgasregnskabet angående LULUCF i perioden 2013-2020, vil blive afklaret på et senere tidspunkt. 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 forpligtigelser 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

Forslaget blev sendt i bred høring den 12. marts 2012 med svarfrist den 9. april. Der indkom fem høringssvar fra Dansk Fjernvarme, Verdens Skove, Skovforeningen, Landbrug og Fødevarer og 3F.

Dansk Fjernvarme bakker op om behovet for at få land- og skovbrugssektorens indflydelse på EU's CO₂-emissioner indarbejdet. Herfor støtter man standardiserede opgørelsesmetoder i EU som et første skridt. I lyset af det øgede pres på biomasse i Europas energiforsyning anser Dansk Fjernvarme det for vigtigt, at der skabes klarhed over opgørelsesmetoderne og konsekvenserne for CO₂-balancen. Dansk Fjernvarme støtter desuden, at der ikke opstilles bindende reduktionsmål for LULUCF-sektoren på grund af sektorens særlige karakteristika, men at der arbejdes hen imod mere fleksible målsætninger, når et fælles regnskabssystem, som tager behørigt hensyn til bæredygtighedsparametre, er etableret.

Verdens Skove mener overordnet, at det er positivt, at EU vil forbedre opgørelsen af udledninger af drivhusgasser fra LULUCF-sektoren. Verdens Skove finder dog, at forslaget bør styrkes på flere punkter, herunder at historiske data for udledningerne fra aktiviteten, skovforvaltning, gøres tilgængelige ud over de foreslåede opgørelser i forhold til referenceniveauer. Det at de fleste EU-landes referenceniveau baseres på fremskrivninger af udledningerne frem for på grundlag af historiske udledningsniveauer indebærer risiko for, at forventelige stigninger i udledningerne ikke vil blive korrekt afspejlet i CO₂-regnskabet. Verdens Skove peger ligeledes på et behov for styrkede krav til forbedring af data om LULUCF-sektorens emissioner – især angående udledningerne fra jordbund og dødt materiale. Mange EU-lande baserer sig på antagelser om kulstoflagring og optag og mangler konkrete data om LULUCF-sektorens udledninger. Dette gælder især for data for udledninger fra/ophobning af kulstof i dødt organisk materiale i jordbunden. Herudover finder Verdens Skove, at det foreliggende forslag har mangler i forhold til indregning af CO₂-udledninger fra brug af biomasse til energiproduktion, idet der ikke synes taget tilstrækkelig højde for de indirekte forskydningseffekter uden for EU's grænser som konsekvens af en øget brug af bioenergi inden for EU. For at undgå fejlagtig tolkning af indvirkningen af EU's klimatiltag bør forskydningseffekterne uden for EU ved øget produktion af biomasse i EU ("indirect land use change", ILUC) dermed også opgøres. I forlængelse heraf anbefaler Verdens Skove, at Danmark arbejder for indførelse af bæredygtighedskriterier for fast biomasse produceret både i og uden for EU. Verdens Skove finder endeligt, at landene i udarbejdelsen af de foreslåede handlingsplaner for, hvordan LULUCF-sektoren skal bidrage til at modvirke klimaforandringerne, bør skulle foretage en afvejning af muligheden for at øge lagringen af kulstof i skovene og andre naturområder ved at reducere produktionsintensiteten op imod muligheden for at øge produktionen af biomasse til energi og materialer.

Skovforeningen finder det positivt, at forslaget ud over rent dyrkningsmæssige aspekter har øje for, at skovene generelt kan blive mere produktive, og at træ som råstof har et stort CO₂ fortrængningspotentiale. Samtidig peger Skovforeningen på nødvendigheden af at sikre afsætningsmulighederne for biomasse til energiproduktion. For at frembringe træ i tømmerkvalitet er det nødvendigt med bevoksninger, der i starten har et højt plantetal, som så løbende skal tyndes gennem bevoksningens levetid. Mange af disse udtyndingstræer kan kun bruges til bioenergi, og hvis ikke der eksisterer afsætningsmuligheder, er udtyndingerne en løbende omkostninger for skovejeren. Man bør således være opmærksom på at undgå konkurrenceforvridning, således at EU-produceret biomasse stilles ringere end biomasse produceret uden for EU.

Landbrug og Fødevarer hilser overordnet Kommissionens forslag velkomment. Dog er Landbrug og Fødevarer bekymrede over for, hvorvidt Kommissionens forslag vil være første skridt mod fastsættelsen af egentlige (særskilte) reduktionsmål for landenes emissioner fra LU-

LUCF. Det er Landbrug & Fødevarers synspunkt, at det er helt afgørende, at sådanne eventuelle fremtidige mål baseres på dokumenterede og faktiske effekter. Landbrug og Fødevarer er derimod positiv over for, at den foreslåede opgørelse af emissioner og optag fra LULUCF uden fastsatte reduktionsmål kan tjene som en test for, hvorvidt det vil være praktisk muligt at fastsætte egentlige mål for sektoren efter 2020.

3F støtter overordnet Kommissionens forslag og gradvise tilgang til at integrere LULUCF i EU's klimaændringspolitik.

Sagen blev behandlet i Klima,- Energi, og Bygningspolitisk Specialudvalg den 22. maj 2012. Følgende bemærkninger blev fremført:

Skovforeningen mente at det var vigtigt at der var ens regnskabsregler for både EU og ikke EU-lande.

Organisationen for vedvarende energi nævnte at de havde hørt om forsøg på at lande skulle kunne opnå kvoter ved at ikke at fælde skov, de havde overvejet at fælde. Dette kunne Organisationen for vedvarende energi på ingen måde støtte.

NOAH nævnte at det var vigtigt at LULUCF regler ikke åbnede for at landene kan medregne skov de ikke fælder i deres reduktionsindsats.

Sagen blev endvidere behandlet i Klima,- Energi, og Bygningspolitisk Specialudvalg den 2. november 2012. Følgende bemærkninger blev fremført:

Verdens Skove henviste til tidligere indsendt høringssvar og bad afledt deraf om en status for arbejdet med bæredygtighedskriterier for fast biomasse, samt en status for forhandlingerne vedr. kravet til udarbejdelse af LULUCF handlingsplaner og hvorvidt planerne vil skulle reflektere f.eks. biodiversitetsmålsætninger. Endelige gentog Verdens Skove holdningen fra høringssvaret om, at man ikke var glad for, at skovenes emissioner opgøres ift. til en fremskrivning (og ikke på basis af historiske emissioner). Verdensnaturfonden, Greenpeace, DØR og NOAH støttede Verdens Skoves bemærkninger.

Landbrug og Fødevarer henviste til tidligere afgivet høringssvar.

Skovforeningen udtrykte støtte til, at der benyttes fremskrivning, som reference.

NOAH udtrykte støtte til den danske holdning om, at opgørelse for dyrkede arealer og græsningsarealer gøres obligatoriske, og at LULUCF behandles i en separat ramme. Endvidere fremførte NOAH, at man også efter 2020 burde håndtere LULUCF adskilt, således at man ville have mulighed for at sætte selvstændige mål for sektoren.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet på miljørådsmødet den 11. juni 2012 og på flere møder på embedsmandsniveau i perioden april-oktober 2012. Disse har vist, at et flertal af medlemslande helt overordnet støtter ideen bag Kommissionens forslag, der langt hen ad vejen reflekterer de allerede vedtagne principper for LULUCF-opgørelser i regi af FN's klimakonvention (UNFCCC) og senest i Durban mhp. en mulig anden forpligtelsesperiode. Trods den helt

overordnede enighed har flere lande imidlertid udtrykt skepsis i forhold flere punkter i forslaget og udtrykt ønske om ændringer af det oprindelige forslag på følgende punkter:

Vedr. den foreslåede totrins tilgang: Langt de fleste lande støtter Kommissionens foreslåede trinvis tilgang med først at vedtage og afprøve de foreslåede LULUCF-opgørelsesregler i form af en separat lovramme, evaluere disse og siden (efter 2020 eller i forbindelse med en forøgelse af EU's 2020-mål) inkludere disse i EU's klimamålsætninger. Dog ønsker to mindre lande fortsat, at LULUCF aktiviteter hurtigst muligt inkluderes i EU's reduktionsmålsætning.

Vedr. sammenhængen med klimakonventionen og undgåelse af parallelsystemer: Det er holdningen blandt alle medlemslande, at definitioner og opgørelsesmetoder i Kommissionsforslaget bør være i overensstemmelse med de tekster, der er vedtaget i UNFCCC-regi for at undgå opbyggelsen af parallelle systemer og deraf følgende dobbelte opgørelseskrav og administrative såvel som økonomiske byrder i den forbindelse. Det gælder f.eks. definitionerne på centrale begreber såsom ”skov” og reglerne ifm. naturlige forstyrrelser. Især under dansk EU formandskab blev disse områder strømlinet ift. Durban-beslutning således at der nu er bred enighed blandt medlemslandene på dette punkt.

Vedr. obligatorisk opgørelse for dyrkede arealer og græsningsarealer: Et stort flertal af lande er skeptiske over for Kommissionens forslag om at gøre LULUCF-opgørelser for dyrkede arealer og græsningsarealer obligatoriske, fordi forslaget går videre end Durban-beslutningen, som fastholder disse aktiviteter som frivillige, og fordi man ikke ønsker ekstra byrder eller finder, man kan nå at opbygge faglig kapacitet med kort varsel. Kun to lande, herunder Danmark har valgt allerede at lave systematiske opgørelser for disse aktiviteter under Kyoto-protokollen. Noget tyder dog på, at en række lande kunne overveje obligatorisk opgørelse for landbrugsaktiviteterne, såfremt der bliver mulighed for en overgangsordning.

Vedr. LULUCF-handlingsplaner: Forslaget om handlingsplaner er blevet mødt med skepsis blandt et stort flertal af medlemsstater. Kritikken går dels på spørgsmål om merværdien af sådanne planer, bekymring for nye administrative byrder og på, at selve kravet om handlingsplaner udgør en for stor indgriben i den nationale kompetence på skovområdet. Endeligt er en række lande kritiske over for Kommissionens tiltænkte rolle som evaluator og dommer i forhold til handlingsplanerne. De fleste lande synes dog at kunne acceptere en revideret version af handlingsplanerne, i hvilken Kommissionens rolle nedtones.

Vedr. delegerede kompetencer til Kommissionen: Med hensyn til delegeringen af kompetencer til Kommission bl.a. til at justere definitioner og referenceniveauer relateret til opgørelser for skovforvaltning har der vist sig skepsis blandt en række medlemslande, som ønsker en markant indskrænkning eller i visse tilfælde helt fjernelse af delegering i forslaget. Forhandlingerne har langt hen ad vejen sat klarere grænser for delegering til Kommissionen, bl.a. koblet til opdatering ift. ændringer i FN's klimakonvention og Kyoto-protokollen eller nye klimatraktater der måtte erstatte disse, og der synes nu bred enighed blandt medlemslandene om, at en balance er nået.

Andet: Et enkelt land støttet af et større medlemsland har ønsket at få indført muligheden for fleksibel arealanvendelse, dvs. at flytning af plantager (afskovning og straks-genplantning) må indregnes i den nationale skovreference i stedet for at blive bogført som skovhugst. De fleste lande har accepteret dette ud fra ønsket om ikke at skabe parallelle LULUCF-

bogføringssystemer, idet bestemmelsen blev en del af kompromiset i Durban. Et sidste punkt, hvor en række lande har vist sig kritiske i forhold til forslaget er, hvorvidt Kommissionen skal have en rolle i forbindelse med opdatering af landenes referencer for skovforvaltning. Det oprindelige forslag indeholdt formuleringer, der kunne læses som om, Kommissionen skulle godkende opdatering af de nationale skovreferencer, hvilket, mange lande fandt, overskred Kommissionens beføjelse. En præcisering af, at Kommissionen skal opdatere parallelt og identisk med opdatering i rapporteringen til UNFCCC, synes at have skabt enighed blandt landene på dette punkt.

10. Regeringens generelle holdning

Det er regeringens foreløbige generelle holdning, at obligatoriske EU-regler med afsæt i UNFCCC's 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, herunder gerne for obligatorisk opgørelse af emissioner fra landbrugsaktiviteter, for at sikre den miljømæssige integritet af EU's klima- og energipolitik såvel som EU's førerposition i de internationale klimaforhandlinger.

I den forbindelse arbejder regeringen ligeledes for en tilgang, der principielt kan sikre fuld lighed i sammenligning med reduktionspotentialer uden for LULUCF-sektorerne. Således lægger regeringen vægt på, at der skabes lige og fair konkurrencevilkår, og at alle sektorer skal bidrage til klimaindsatsen.

I forlængelse heraf støtter regeringen som en yderligere sikring Kommissionens igangværende arbejde med henblik på hurtigst muligt at stille forslag om bæredygtighedskriterier for fast biomasse i regi af VE-direktivet.

Regeringen støtter endvidere forslaget om udarbejdelsen af ambitiøse LULUCF-handlingsplaner, som samtidig respekterer de nationale skovkompetencer, men ser gerne, at eventuelle muligheder for praktisk at sammenlægge de forskellige rapporteringskrav afsøges, f.eks. ved eventuel indarbejdelse i lav-kulstof-udviklings-strategier (såkaldte low-carbon development strategies) eller andre nationale strategier på skovområdet.

I forbindelse med LULUCF-opgørelsesregler finder regeringen det endvidere vigtigt, at der sikres overensstemmelse med UNFCCC-regler, således at de samme data afrapporteret til EU også vil opfylde UNFCCC-opgørelsesregler.

Regeringen finder det desuden hensigtsmæssigt at støtte Kommissionens oplæg til, at LULUCF behandles i en separat ramme. Regeringen lægger vægt på, at en eventuel medregning af LULUCF i forhold til målsætningerne i Klima- og Energipakken alene bør ske i forbindelse med en forøgelse af EU's 20 pct. målsætningen for CO₂-reduktion. Regeringen støtter desuden, at EU's regler justeres i takt med nye FN regler såfremt dette er til gavn for klimaet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets orientering den 16. april 2012. Samle-notat blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 8. juni 2012.