

Βρυξέλλες, 20.7.2016
SWD(2016) 246 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη συμπερίληψη των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και των απορροφήσεων από δραστηριότητες χρήσης γης, αλλαγής χρήσης γης και δασοπονίας στο πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030, καθώς και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για μηχανισμό παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και άλλων πληροφοριών που αφορούν την κλιματική αλλαγή

{ COM(2016) 479 final }

{ SWD(2016) 249 final }

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι ο τομέας LULUCF – συμπεριλαμβανομένων των εκπομπών από τις γεωργικές και τις δασικές εκτάσεις - αποτελεί μέρος του πλαισίου για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030 και θα συμβάλει στον στόχο της «τουλάχιστον 40 % εγχώριας μείωσης», για τον οποίο έχει δεσμευθεί η ΕΕ στο πλαίσιο της συμφωνίας του Παρισιού. Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων αναλύει τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί η εν λόγω συμπερίληψη και αναδεικνύει τρεις βασικές προβληματικές συνιστώσες:

- **Ανάγκη για διακυβέρνηση ΕΕ στον τομέα LULUCF μετά τη λήξη ισχύος του πρωτοκόλλου του Κιότο.**
- **Ανάγκη για κατάλληλη λογιστική παρακολούθηση των εκπομπών από τη χρήση βιομάζας, μέσω των λογαριασμών LULUCF.**
- **Το οικονομικά αποδοτικό δυναμικό μετριασμού της γεωργίας είναι χαμηλότερο σε σχέση με άλλους τομείς, ενώ ο τομέας LULUCF προσφέρει ανεκμετάλλετο δυναμικό μετριασμού. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω οι συνέργειες μεταξύ του μετριασμού στις χερσαίες εκτάσεις και του τομέα της γεωργίας εκτός CO₂.**

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

- Στήριξη της προόδου προς τον στόχο της ΕΕ για μείωση των εγχώριων εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 40 % έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990, και προς τον στόχο για μείωση των αερίων θερμοκηπίου κατά 30 % σε τομείς εκτός ΣΕΔΕ.

- Αντανάκλαση της δέσμευσης της ΕΕ για το μακροπρόθεσμο όραμα περιορισμού της αύξησης της θερμοκρασίας, όπως περιγράφεται στη συμφωνία του Παρισιού, καθώς οι απορροφήσεις άνθρακα θα διαδραματίσουν διαρκώς αυξανόμενο ρόλο στην πορεία προς το 2050. Συγκεκριμένα,

- περαιτέρω μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και ενίσχυση των απορροφήσεων, τόσο σε τομείς ΣΕΔΕ όσο και στις χερσαίες εκτάσεις,
- παροχή ενός πλαισίου για δράση οικονομικά αποδοτικού μετριασμού στις χερσαίες εκτάσεις, ιδίως όσον αφορά το περιορισμένο δυναμικό μετριασμού του τομέα της γεωργίας εκτός CO₂

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Η αλλαγή του κλίματος αποτελεί πρόβλημα διασυνοριακό, το οποίο δεν δύναται να επιλυθεί μόνο μέσω εθνικής ή τοπικής δράσης. Η αρμοδιότητα της ΕΕ για την ανάληψη δράσης για την κλιματική αλλαγή απορρέει από το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ. Η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας συγκαταλέγονται μεταξύ των 10 κορυφαίων προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η ΕΕ έχει θεσπίσει έναν κοινό στόχο μείωσης των εκπομπών μέσω του πλαισίου για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030. Η εφαρμογή του συνολικού πλαισίου πολιτικής και των τομεακών δομικών ενοτήτων αυτού απαιτούν ενωσιακή νομοθεσία. Δεδομένου ότι η ΕΕ χειρίζεται συλλογικά τις δεσμεύσεις ως προς την αλλαγή του κλίματος, ο τομέας LULUCF θα πρέπει επίσης να αντιμετωπίζεται κατά τρόπο συντονισμένο.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Από το 2008 ο τομέας LULUCF περιλαμβάνεται στις διεθνείς δεσμεύσεις κλιματικής πολιτικής της ΕΕ στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου του Κιότο. Έκτοτε έχει τεθεί σε λειτουργία ένα άρτιο σύστημα παρακολούθησης και λογιστικής καταγραφής, με διεθνή εποπτεία. Για τη φάση μετά το πρωτόκολλο του Κιότο, από το 2021 και εφεξής, αξιολογήθηκαν δύο κρίσιμα ζητήματα σχεδιασμού:

1. Επιλογή και βελτίωση των λογιστικών κανόνων για τις εκπομπές και απορροφήσεις στις διάφορες κατηγορίες LULUCF:

- επιλογή του έτους ή της περιόδου βάσης για τις γεωργικές εκτάσεις·
- εξορθολογισμός των συστημάτων υποβολής εκθέσεων/λογιστικής καταγραφής και στροφή προς λογιστική καταγραφή βασισμένη στις εκτάσεις γης·
- κριτήρια και άρτια διακυβέρνηση για τον καθορισμό των επιπέδων αναφοράς δασικών εκτάσεων.

2. Ανάγκη και έκταση ευελιξίας προς τον τομέα της γεωργίας στον κανονισμό επιμερισμού των προσπαθειών: αξιολογήθηκαν τέσσερα διαφορετικά επίπεδα ευελιξίας, από τη μηδενική έως την υψηλή ευελιξία.

Προτιμώμενη επιλογή: θα εξακολουθήσει να χρησιμοποιείται ένας αυτόνομος πυλώνας πολιτικής για τον τομέα LULUCF βάσει βελτιωμένων και απλοποιημένων λογιστικών κανόνων. Θα εφαρμοστεί ένας περιορισμένος βαθμός ευελιξίας μεταξύ του τομέα LULUCF και των τομέων που δεν υπάγονται στον ESR, λόγω της ανάγκης που απορρέει από το μερίδιο του γεωργικού τομέα για κάθε κράτος μέλος στον ESR. Μια τέτοια υβριδική επιλογή (που συνδυάζει στοιχεία και των 3 αρχικών επιλογών αρχιτεκτονικής πολιτικής) κρίνεται η βέλτιστη για την παρακίνηση δράσης μετριασμού τόσο στον τομέα της γεωργίας, όσο και στον τομέα LULUCF.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Σχετικά με τις επιλογές αρχιτεκτονικής πολιτικής: το ήμισυ των ερωτηθέντων δεν είχε σαφή προτίμηση. 1/3 των ερωτηθέντων, ως επί το πλείστον περιβαλλοντικές ΜΚΟ και οργανώσεις δασοπονίας, τάχθηκαν υπέρ της διατήρησης του τομέα LULUCF ως χωριστού πυλώνα εντός του πλαισίου της κλιματικής πολιτικής, αναδεικνύοντας έτσι την επιλογή αυτή σε προτιμώμενη (εξαιρουμένων των τυφλών απαντήσεων). Η επιλογή της συγχώνευσης γεωργίας και τομέα LULUCF σε χωριστό πυλώνα εκτός του ESR έλαβε τη μικρότερη στήριξη (1/5). Οι εθνικές κυβερνήσεις έδειξαν μεγαλύτερη προτίμηση σε έναν χωριστό πυλώνα LULUCF, ενδεχομένως με ευελιξία, ή στην ένταξη του τομέα LULUCF στον ESR. Σχετικά με τη λογιστική καταγραφή: έντονο ενδιαφέρον των κρατών μελών να διατηρήσουν σύστημα λογιστικής καταγραφής βασιζόμενο στις εκτάσεις γης και να συνεχίσουν με τα επίπεδα αναφοράς για τις δασικές εκτάσεις. Ενδιαφέρον για εξέλιξη των ισχυόντων κανόνων, με λίγες βελτιώσεις και εξορθολογισμό, το οποίο εκφράστηκε από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχουν, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Περιβαλλοντικές πτυχές

Η βελτίωση της αξιοπιστίας των λογιστικών κανόνων ενισχύει περαιτέρω τη διακυβέρνηση της ΕΕ για τον τομέα LULUCF. Η εκτίμηση επιπτώσεων ποσοτικοποιεί το δυναμικό δημιουργίας πίστωσης στις δασωμένες και τις γεωργικές εκτάσεις σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες (πολύ υψηλό) και σύμφωνα με βελτιωμένους κανόνες (χαμηλότερο). Δείχνει επίσης ότι το δυναμικό δημιουργίας πίστωσης θα εξακολουθούσε να είναι περισσότερο από επαρκές για την κάλυψη των αναγκών ευελιξίας στον τομέα της γεωργίας.

Οικονομικές πτυχές

Επιτυγχάνεται η σωστή ισορροπία μεταξύ ευελιξίας και προστασίας της περιβαλλοντικής ακεραιότητας του ESR. Η εκτίμηση επιπτώσεων καταλήγει στο συμπέρασμα ότι υπό την επιλογή μέτριας ευελιξίας, το συνολικό αποτέλεσμα της προσπάθειας μείωσης στην παραγωγή, την κατανάλωση και τις καθαρές συναλλαγές στον τομέα της γεωργίας θα ήταν πολύ περιορισμένο. Επίσης, αποδεικνύει ότι η μέτρια ευελιξία είναι προτιμότερη από της πλήρη ευελιξία, καθώς η πλήρης ευελιξία θα εξαιρούσε εντελώς τον γεωργικό τομέα από περαιτέρω μειώσεις εκπομπών (σε αντίθεση με όλους τους άλλους τομείς της οικονομίας). Η εκτίμηση επιπτώσεων αξιολογεί επίσης τον δίκαιο χαρακτήρα της κατανομής για κάθε μία από τις επιλογές ευελιξίας (πλήρης, μέτρια, χαμηλή ευελιξία). Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η κατανομή είναι βέλτιστη στο πλαίσιο της μέτριας ευελιξίας.

Κοινωνικές πτυχές

Οι επιπτώσεις ως προς την κατανομή και οι κοινωνικές επιπτώσεις εξαρτώνται ως επί το πλείστον από την προσέγγιση που επιλέγεται από τα κράτη μέλη σε σχέση με την εφαρμογή της πολιτικής: σε επίπεδο ΕΕ, ο αντίκτυπος είναι πολύ περιορισμένος εάν τα μέτρα μετριασμού εφαρμόζονται με διατάξεις ευελιξίας και συνοδευτική υποστήριξη οικονομικής αντιστάθμισης μέσω της ΚΓΠ.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Ανάλογα με τα μέτρα περιορισμού που περιλαμβάνονται στο μοντέλο, το οριακό κόστος σε €/tCO₂eq για τον μετριασμό εκτός CO₂ στον γεωργικό τομέα (ετήσιες δαπάνες για το 2030) προβλέπεται σε ύψος 7,3-31,4 EUR υπό την προτιμώμενη επιλογή, ποσό που αντιπροσωπεύει τουλάχιστον 60% μείωση του κόστους σε σύγκριση με τη βάση αναφοράς. Λόγω της περιορισμένης μείωσης που απαιτείται για τις εκπομπές εκτός CO₂ υπό την προτιμώμενη επιλογή, οι αυξήσεις των τιμών των γεωργικών προϊόντων θα είναι πολύ περιορισμένες και, συνεπώς, οι αλλαγές στην παραγωγή και την κατανάλωση θα ήταν επίσης πολύ περιορισμένες και γενικώς, κάτω του 1 % (ακόμη και 0,1 % για τα γαλακτοκομικά προϊόντα και το κρέας). Οι καθαρές εμπορικές επιπτώσεις θα ήταν κάτω του 1 %, με εξαίρεση το κρέας (το οποίο, ωστόσο, παρουσιάζει μείωση μόλις 5 %, σε σύγκριση με ποσοστό άνω του 25 % στη βάση αναφοράς). Οι μελέτες τονίζουν ότι η στήριξη από συνοδευτικά μέτρα που προβλέπονται, για παράδειγμα, μέσω προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της ΚΓΠ θα μπορούσε να επιτύχει περαιτέρω μείωση των αρνητικών επιπτώσεων.

Πώς θα επηρεαστούν οι επιχειρήσεις, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Η πρόταση απευθύνεται στα κράτη μέλη και θα πρέπει να εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο. Αυτό συνάδει με την πρότερη εμπειρία και βασίζεται στην υφιστάμενη νομοθεσία για τον τομέα LULUCF, που ήδη ακολουθεί την προσέγγιση αυτή από το 2008. Η ΕΕ έχει ήδη στο παρελθόν προστατεύσει επιτυχώς τα αποθέματα άνθρακα και

έχει μειώσει τις εκπομπές, χωρίς άμεσο έλεγχο των επιμέρους παραγόντων.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και τις εθνικές διοικήσεις;
Οι πρόσθετες διοικητικές επιπτώσεις αναμένεται να είναι ελάχιστες, καθώς οι σχετικοί λογιστικοί κανόνες έχουν ήδη θεσπιστεί στην απόφαση LULUCF 529/2013/ΕΕ. Τα κράτη μέλη ήδη παρέχουν σε ετήσια βάση πληροφορίες σχετικά με τις λογιστικά καταγραφόμενες εκπομπές και απορροφήσεις για τις δασωμένες εκτάσεις, τη διαχείριση δασικών εκτάσεων κ.λπ. Επιπλέον, αναπτύσσουν ενισχυμένα συστήματα λογιστικής καταγραφής γεωργικών εκτάσεων, προκειμένου να συμμορφώνονται προς την ισχύουσα νομοθεσία.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Όχι
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Σύμφωνα με τους πενταετείς κύκλους επανεξέτασης που καθορίζονται στη συμφωνία του Παρισιού, προτείνεται η διενέργεια της πρώτης επανεξέτασης εντός του έτους 2024.