

Brussel, 20.7.2016
SWD(2016) 246 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en overige informatie met betrekking tot klimaatverandering

{ COM(2016) 479 final }
{ SWD(2016) 249 final }

Samenvatting

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

De Europese Raad heeft bevestigd dat de LULUCF-sector – met inbegrip van emissies door land- en bosbouw – deel uitmaakt van het klimaat- en energiekader 2030 en een bijdrage moet leveren aan het streefcijfer om "ten minste 40 % eigen uitstoot" te reduceren; deze verbintenis is door de EU aangegaan in de context van de Overeenkomst van Parijs. In deze effectbeoordeling wordt besproken hoe dit kan worden verwezenlijkt en worden drie belangrijke problemen uiteengezet:

- **de behoefte aan EU-governance voor de LULUCF-sector na afloop van de regeling in het kader van het Protocol van Kyoto;**
- **de behoefte aan een passende boekhouding voor emissies uit het gebruik van biomassa door middel van LULUCF-rekeningen;**
- **het geringere kostenefficiënte mitigatiepotentieel van landbouw in vergelijking met andere sectoren, terwijl LULUCF een onbenut mitigatiepotentieel biedt. Synergieën tussen mitigatie op grond en de agrarische niet-CO₂-sector moet daarom verder worden ontwikkeld.**

Wat is het doel van dit initiatief?

- Het bieden van bijstand bij de verwezenlijking van het EU-streefcijfer om de eigen broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minst 40 % te verminderen ten opzichte van 1990 en om in de niet-ETS-sectoren de broeikasgassen met 30 % te verminderen.

- Het weerspiegelen van de EU-verbintenis inzake de langetermijnvisie op de beperking van de temperatuurstijging, zoals beschreven in de Overeenkomst van Parijs, aangezien koolstofverwijderingen een steeds belangrijkere rol spelen op weg naar 2050. Meer bepaald:

- het verder reduceren van de broeikasgasemissies en het doen toenemen van de verwijderingen, zowel in de sectoren die binnen het kader voor de verdeling van de inspanningen vallen, als op grond;
- het bieden van een kader voor kostenefficiënte mitigatiemaatregelen op grond, in het bijzonder met betrekking tot de beperkte mitigatie die in de agrarische niet-CO₂-sector mogelijk is.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Klimaatverandering is een grensoverschrijdend probleem dat niet kan worden opgelost door louter nationale of lokale maatregelen. De bevoegdheid van de EU om maatregelen inzake klimaatverandering te nemen, vloeit voort uit artikel 191 van het VWEU. De reductie van broeikasgasemissies en de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen behoren tot de tien topprioriteiten van de Europese Commissie. De EU heeft een gemeenschappelijk emissiereductiestreefcijfer aangenomen via haar klimaat- en energiekader 2030. De uitvoering van het algehele beleidskader en de sectorale bouwstenen ervan vergt wetgeving voor de hele Unie. Aangezien de EU-lidstaten verbintenissen inzake klimaatverandering gezamenlijk aangaan, moet LULUCF eveneens op een gecoördineerde manier worden behandeld.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Sinds 2008 is de LULUCF-sector opgenomen in de internationale verbintenissen van de EU voor klimaatbeleid in het kader van het Protocol van Kyoto. Sindsdien is een goed functionerend controle- en boekhoudsysteem met internationaal toezicht actief. Voor de fase na het Protocol van Kyoto, vanaf 2021, zijn twee essentiële nieuwe ontwerpkwesities onderzocht:

1. het uitkiezen en verbeteren van boekhoudregels voor emissies en verwijderingen in verschillende LULUCF-categorieën:
 - het kiezen van een referentiejaar of -periode voor landbouwgrond;
 - het stroomlijnen van de rapportage-/boekhoudsystemen en het overschakelen naar een op grond gebaseerde boekhouding;
 - het bepalen van criteria en solide governance inzake de vaststelling van de referentieniveaus

voor bossen;

2. de behoefte aan en mate van flexibiliteit wat betreft de landbouwsector in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR): er zijn vier verschillende flexibiliteitsniveaus bestudeerd, van geen tot hoge flexibiliteit.

Voorkeursoptie: er zou verder gebruik worden gemaakt van een op zichzelf staande LULUCF-beleidspijler op basis van verbeterde en vereenvoudigde boekhoudregels. Een beperkte mate van flexibiliteit tussen LULUCF en de ESR zou mogelijk worden, naargelang de behoefte die wordt afgeleid uit het aandeel van de landbouwsector in de ESR binnen elke lidstaat. Een dergelijke hybride optie (waarin elementen van de drie oorspronkelijke ontwerpopties voor het beleid worden gecombineerd) zou optimaal zijn voor het stimuleren van mitigatiemaatregelen in zowel landbouw als LULUCF.

Wie steunt welke optie?

Wat betreft de ontwerpopties voor het beleid: de helft van de respondenten had geen duidelijke voorkeur. Een derde van de respondenten, overwegend milieu-ngo's en bosbouworganisaties, was voorstander van het behoud van LULUCF als afzonderlijke pijler binnen het beleidskader voor klimaat, waardoor dit de voorkeursoptie is (blanco antwoorden uitgesloten). De fusie van landbouw en LULUCF in een afzonderlijke pijler buiten de ESR kreeg de minste steun (een vijfde van de respondenten). De nationale regeringen toonden het meeste interesse in een afzonderlijke LULUCF-pijler, eventueel met flexibiliteit, en in de opname van LULUCF in de ESR. Wat betreft boekhouding: grote belangstelling van de lidstaten in het behoud van boekhouding die enkel op grond gebaseerd is en in het voortwerken met referentieniveaus voor bossen. Belangstelling van alle belanghebbenden om voort te bouwen op de bestaande regels, met aanbrenging van enkele verbeteringen en stroomlijning.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Ecologisch

Betere boekhoudregels zorgen voor verdere verbetering van de soliditeit van de EU-governance voor LULUCF. De effectbeoordeling omvat een kwantificering van het kredietgenererend potentieel van bebost land en landbouwgrond in het kader van de huidige regels (zeer hoog) en de verbeterde regels (laag). Uit de effectbeoordeling blijkt anderzijds ook wel dat het kredietgenererend potentieel nog steeds meer dan genoeg zou zijn om aan de flexibiliteitsbehoefte van de landbouwsector tegemoet te komen.

Economisch

De voorkeursoptie zorgt voor het juiste evenwicht tussen flexibiliteit en bescherming van de milieu-integriteit van de ESR. In de effectbeoordeling wordt geconcludeerd dat bij de optie met matige flexibiliteit de algemene gevolgen van de reductie-inspanningen op de landbouwproductie, consumptie en nettohandel zeer beperkt zouden zijn. Uit de effectbeoordeling blijkt ook dat matige flexibiliteit te verkiezen is boven volledige flexibiliteit, aangezien de optie met volledige flexibiliteit de landbouwsector volledig zou vrijstellen van verdere emissiereducties (in tegenstelling tot alle andere sectoren van de economie). Verder is in de effectbeoordeling de billijkheid van de distributie beoordeeld voor elk van de flexibiliteitsopties (volledige, matige en lage flexibiliteit). Hieruit blijkt dat de distributie optimaal is bij de optie met matige flexibiliteit.

Maatschappelijk

De distributieve en maatschappelijke gevolgen hangen vooral af van de aanpak die door de lidstaten bij de uitvoering van het beleid wordt gekozen; op EU-niveau blijven de gevolgen zeer beperkt als de mitigatiemaatregelen worden uitgevoerd met flexibiliteitsbepalingen en met kostencompenserende begeleidende ondersteuning via het GLB.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Afhankelijk van de mitigatiemaatregelen die in het model worden opgenomen, worden de marginale kosten in €/tCO₂eq voor niet-CO₂-mitigatie in landbouw (jaarlijkse kosten in 2030) geschat op € 7,3-31,4 bij de voorkeursoptie, wat een kostenverlaging van 60 % vormt ten opzicht van het referentiescenario. Gezien de beperkte reductie van niet-CO₂-emissies door landbouw die bij deze optie wordt vereist, zouden de prijsstijgingen voor landbouwproducten zeer beperkt blijven en veranderingen in productie en consumptie bijgevolg zeer bescheiden en algemeen onder 1 % blijven (en zelfs maar 0,1 % bedragen voor zuivelproducten en vlees). De gevolgen voor de nettohandel zouden onder 1 % blijven, behalve voor vlees (dat desondanks met slechts 5 % zou dalen, tegenover 25 % in het referentiescenario). In studies wordt benadrukt dat ondersteuning door begeleidende maatregelen, bijvoorbeeld via programma's voor plattelandontwikkeling in het kader van het GLB, de negatieve gevolgen verder kunnen verminderen.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen en micro-ondernemingen?

Het voorstel is gericht tot de lidstaten en moet op nationaal niveau worden uitgevoerd. Dit is in overeenstemming met de ervaring uit het verleden en bouwt voort op de bestaande LULUCF-wetgeving, waarin deze aanpak al sinds 2008 wordt gevolgd. Eerder heeft de EU met succes koolstofopslagplaatsen beschermd en emissies gereduceerd zonder de individuele actoren rechtstreeks te reguleren.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Extra administratieve gevolgen worden verwacht minimaal te zijn, aangezien de relevante boekhoudregels al zijn vastgesteld in het LULUCF-besluit (Besluit nr. 529/2013/EU). De lidstaten verstrekken al jaarlijks informatie over de geboekte emissies en verwijderingen door bebossing, bosbeheer enz. Zij ontwikkelen ook verbeterde systemen voor de boekhouding inzake landbouwgrond om te voldoen aan de bestaande wetgeving.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Nee

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Overeenkomstig de in de Overeenkomst van Parijs vastgelegde vijfjaarlijkse evaluatiecyclus wordt een eerste evaluatie in 2024 voorgesteld.