

Fiche 11: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juli 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 554 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0554&qid=1627217179815>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2021) 609 final

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

h) Rechtsbasis

Artikel 192 Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Commissie doet een voorstel om de verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (hierna LULUCF¹ verordening) aan te passen. Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket². Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet³.

De huidige LULUCF-verordening is overeengekomen in 2018 en in 2021 in werking getreden.

Uitgangspunt van de huidige LULUCF-verordening is dat elke lidstaat, na toepassing van de in deze verordening gespecificeerde boekhoudregels voor de verschillende landgebruikscategorieën, op zijn grondgebied netto geen emissies veroorzaakt ten opzichte van de referentieperiode. Dit staat bekend als de *no-debit rule*. Als er meer koolstof wordt vastgelegd dan uitgestoten ten opzichte van de referentieperiode kunnen er zogenaamde kredieten worden opgebouwd die tot op een beperkt niveau gebruikt kunnen worden ter compensatie van broeikasgasemissies uit de sectoren die onder de *Effort Sharing Regulation (ESR)*⁴ vallen.

De Commissie wil de opzet en doelstellingen van de huidige LULUCF-verordening voor de periode 2021-2025 handhaven. De Commissie wil de koolstofput⁵ in de periode 2026-2030 vergroten van 264 megaton CO₂-equivalenten in 2018⁶ naar 310 megaton CO₂-equivalenten in 2030. De Commissie stapt met dit voorstel af van de gespecificeerde rapportage en boekhoudmethodiek⁷ voor landgebruikscategorieën. Door af te stappen van de lastig te bepalen referentieniveaus van koolstofopname en uitstoot door bossen wordt het volgens de Commissie beter en sneller mogelijk om veranderingen daarin te rapporteren. Ook worden de regels met betrekking tot de compensatiemogelijkheden⁸ die de LULUCF-verordening kent met de sectoren die onder ESR vallen aangepast, in lijn met de Europese Klimaatwet⁹. Om de doelstelling te halen worden er voor 2030 bindende doelen voorgesteld op lidstaatniveau, waarbij rekening wordt gehouden met

¹ Land Use, Land Use Change and Forestry.

² Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

³ Kamerstuk 32813 nr 808.

⁴ Deze sectoren zijn: transport, gebouwen, landbouw, industrie die niet onder het emissie handelssysteem valt en afval.

⁵ Koolstofputten zijn systemen die meer CO₂ opnemen dan ze uitstoten. De voornaamste systemen zijn de bodem, bossen en oceanen.

⁶ Grootte van de koolstofput in de EU volgens de laatst beschikbare data.

⁷ In de huidige LULUCF-verordening wordt voor de LULUCF sector onderscheid gemaakt tussen de jaarlijkse rapportage aan de Klimaatconventie en hoe de klimaatprestatie vervolgens afgerekend wordt in de boekhouding. In deze boekhoudstap wordt bepaald of en hoe elk deel van de emissies en verwijderingen van CO₂ wordt meegenomen in de afrekening van de afgesproken klimaatdoelstellingen. De huidige LULUCF-verordening kent gedifferentieerde boekhoudregels voor verschillende onderdelen van landgebruik, zoals gras- en akkerland, bos, wetlands en bebouwd gebied. In de herziening van de LULUCF-verordening stelt de Commissie voor om na 2025 af te stappen van deze boekhoudregels en naleving van de nationale doelstellingen te verifiëren op basis van door de lidstaten gerapporteerde emissies en vastleggingen.

⁸ Als een lidstaat haar LULUCF-doelstelling niet haalt moet er gecompenseerd worden met extra emissiereductie in de ESR sectoren of via aankoop van zogenaamde LULUCF-kredieten van andere EU-landen. Andersom kan een lidstaat die beter presteert dan haar LULUCF-doelstelling koolstofvastlegging deels inzetten voor het behalen van haar doelstelling in de ESR sectoren.

⁹ In de Europese Klimaatwet is een plafond gesteld voor de hoeveelheid koolstofvastlegging die mee mag tellen in het opgehoogde 2030 doel. Het plafond is vastgesteld op 225 megaton CO₂-equivalenten

landenspecifieke situaties¹⁰ en de gerapporteerde emissies uit 2016, 2017 en 2018. De Commissie stelt voor Nederland als nieuw doel om in 2030 maximaal 4,5 megaton CO₂-equivalenten uit te stoten in de LULUCF-sector. De Commissie stelt voor om in 2025 een uitvoeringshandeling aan te nemen waarin voor de periode 2026-2029 jaarlijkse bindende doelstellingen voor elke lidstaat worden vastgesteld.

De Commissie stelt voor om LULUCF en de landbouwactiviteiten die andere broeikasgassen dan CO₂ uitstoten¹¹ vanaf 2031 samen te voegen in een nieuwe *Agriculture, Forestry and Other Land Use* (AFOLU) beleidspijler. De Commissie zal hiervoor te zijner tijd een voorstel presenteren, maar geeft met het voorliggende voorstel al een idee wat de doelen voor deze sector worden vanaf 2031. De Commissie acht het noodzakelijk dat deze AFOLU-beleidspijler in 2035 op EU-niveau klimaatneutraal is en na 2035 netto koolstofvastlegging realiseert. Lidstaten zullen in een nieuwe versie van het Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan (INEK) in 2024 kenbaar moeten maken hoe zij gaan bijdragen aan het bereiken van deze doelstelling voor 2035. Vervolgens wil de Commissie op basis van deze plannen eind 2025 de doelen voor elke lidstaat alsmede EU brede maatregelen voor de periode na 2030 gaan presenteren. De nationale doelen na 2030 zullen worden bepaald op basis van een impact assessment en een nieuw wetgevend voorstel.

De Commissie geeft in het voorstel aan dat het zal inzetten op de waardering van vastlegging van koolstof in biomassa en bodem. Daarom zal de Commissie, zoals eerder aangekondigd in de 'van Boer tot Bord'-strategie¹², eind 2021 een *Carbon Farming* initiatief publiceren en daarnaast in 2023 een mechanisme voorstellen voor de certificering van koolstofvastlegging. Hierdoor moet er ruimte ontstaan voor nieuwe verdienmodellen voor boeren en bosbouwers, dit voornemen wordt ook gestimuleerd door het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid¹³. De herziening van de LULUCF verordening heeft daarnaast samenhang met andere voorstellen zoals herziening van de Richtlijn Hernieuwbare Energie, de nieuwe EU-bossenstrategie¹⁴, en de nog te publiceren EU Bodemstrategie.

b) Impact assessment Commissie

De analyse die ten grondslag ligt aan het voorstel om de LULUCF-verordening te herzien benadrukt de belangrijke rol die koolstofvastlegging heeft om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken en identificeert drie uitdagingen die de bijdrage van LULUCF aan het hogere klimaatdoel nu beperken. Deze uitdagingen zijn ten eerste dat de koolstofput in de EU aanzienlijk is afgenomen, ten tweede dat kansen om klimaatactie in landbouw en landgebruik op een geïntegreerde manier aan te pakken onbenut worden gelaten en tot slot de implementatie van de monitoring- en rapportageregels uit de huidige LULUCF-verordening.

Het *Impact Assessment* (IA) gaat in op drie beleidsopties om koolstofvastlegging te vergroten die

¹⁰ Nederland is één van de weinige lidstaten waarin het landgebruik en de verandering daarin zorgt voor een netto uitstoot van emissies. Dit heeft met name te maken met het areaal landbouwgrond, de uitstoot in veengronden en relatief weinig bos.

¹¹ Dit zijn lachgas (N₂O, distikstofoxide), methaan (CH₄) en fluorhoudende gassen (F-gassen)

¹² https://ec.europa.eu/clima/news/commission-sets-carbon-farming-initiative-motion_en

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-4-agriculture-and-climate-mitigation_en.pdf

¹⁴ Over de herziening van de Richtlijn Hernieuwbare Energie en de voorgestelde EU-bossenstrategie wordt u in een apart BNC fiche nader geïnformeerd.

eerder ook in het klimaatdoelstellingenplan¹⁵ zijn benoemd, namelijk een ambitieuzere bijdrage van de LULUCF-sector, een flexibelere bijdrage van LULUCF, en het creëren van een gecombineerd doel voor landbouw en landgebruik. De beleidsoptie die de voorkeur heeft bestaat volgens het IA uit een pakket met verschillende elementen. Het gaat daarbij om simpelere en meer ambitieuze nationale LULUCF-doelstellingen¹⁶ en het instellen van een nieuwe verplichting voor lidstaten om gezamenlijke mitigatieplannen voor landbouw en landgebruik in te dienen om zo een geïntegreerde beleidsaanpak te bevorderen. Ten slotte wordt in het IA uitgelegd dat het belangrijk is dat de sectoren die onder de AFOLU beleidspijler vallen in 2035 op EU niveau gezamenlijk klimaatneutraal zijn, met name met het oog op het bereiken van het klimaatdoel voor 2050 voor de EU als geheel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het nationale klimaatakkoord heeft de landgebruiksector een taakstellende opgave gekregen om bovenop bestaand beleid de klimaatprestatie met 1,5 megaton CO₂-equivalenten te verbeteren in 2030 ten opzichte van het emissie pad bij ongewijzigd beleid in 2016. Het belangrijkste beleid om deze opgave te realiseren is uitgewerkt in de Nationale Bossenstrategie¹⁷, het duurzaamheidskader biograndstoffen¹⁸ en bijhorende duurzaamheidscriteria¹⁹, het Nationaal Programma Landbouwbodems²⁰ en het Veenweideprogramma²¹. Kernpunten in dit beleid zijn het uitbreiden en duurzaam beheren van bossen, het zo hoogwaardig mogelijk toepassen van biograndstoffen, instandhouding en/of vergroting van organische stofgehalte in bodems, en verhoging van grondwaterstanden in veenweidegebieden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft zich de afgelopen jaren hard gemaakt voor ophoging van het Europese 2030-broeikasgasreductiedoel naar ten minste 55%, en is dan ook positief over het voorstel van de Commissie om de LULUCF-verordening aan te passen naar aanleiding van dit opgehoogde doel. Het kabinet is positief over het behoud van de huidige LULUCF-verordening en doelstelling in de periode 2021-2025, wegens de complexiteit om voor het einde van deze periode wijzigingen door te voeren. Wanneer de projecties uit de Klimaat en Energie Verkenning (KEV) van 2020²² uitkomen zal Nederland volgens de boekhoudregels van de huidige LULUCF-verordening naar verwachting voldoen aan deze doelstelling.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat een aanscherping van de huidige doelstelling nodig is om de trend van de afnemende koolstofput in de EU te keren. Daarnaast is het kabinet

¹⁵ EUR-Lex - 52020SC0176 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

¹⁶ Dit kan bestaan uit het stellen van een doel voor koolstofvastlegging, of het stimuleren van het opbouwen van LULUCF kredieten die gebruikt kunnen worden ter compensatie van de uitstoot in ESR-sectoren, of een combinatie van beiden.

¹⁷ Kamerstuk 33576, nr. 202

¹⁸ Kamerstuk 32813, nr. 617

¹⁹ Kamerstuk 32813, nr. 721

²⁰ Kamerstuk 30015, nr. 79

²¹ Kamerstuk 32813, nr. 562

²² <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-klimaat-en-energieverkenning2020-3995.pdf>

voorzitter van de voorgestelde versimpeling van de huidige LULUCF-boekhoudsystematiek naar gedifferentieerde nationale doelen. Belangrijke reden hiervoor is dat deze versimpeling de momenteel benodigde complexe vaststelling van referentie-emissies overbodig maakt en daarnaast betere monitoring mogelijk wordt. Het kabinet benadrukt het belang om in de nationale doelen rekening te houden met specifieke factoren die de potentie om koolstofvastlegging te realiseren per lidstaat (mede) bepalen. In het geval van Nederland gaat het bijvoorbeeld om de aanwezigheid van relatief veel ontwaterd veenweidegebied, weinig bos, een klein landoppervlak met intensief landgebruik door (hoogproductieve) landbouw, een hoge grondprijs en hoge bevolkingsdichtheid. Het door de Commissie voorgestelde doel voor de Nederlandse LULUCF sector in 2030, van maximaal 4,5 megaton CO₂-equivalenten uitstoot, lijkt op basis van een analyse van de *National Inventory Report (NIR)* realiseerbaar²³. In de jaren 2016, 2017 en 2018, die als referentie worden gebruikt door de Commissie, was de uitstoot door landgebruik in Nederland 4,7 megaton CO₂-equivalenten. Met de uitvoering van staand beleid, met name de afspraken uit het klimaatakkoord, dat bijdraagt aan netto lagere uitstoot van broeikasgasemissies door de landgebruikssector, ligt het in de lijn der verwachting dat het voorgestelde doel voor Nederland voor 2030 behaald kan worden. Uitvoering van dit beleid is belangrijk om de doestelling voor 2030 te bereiken, ook vanwege het risico van toenemende natuurlijke verstoringen.

Het kabinet kijkt uit naar het voorstel voor een AFOLU-beleidspijler vanaf 2031 en zal deze te zijner tijd beoordelen. Het kabinet ziet net als de Commissie voordeel in één klimaatinstrument dat de gehele sector landbouw en landgebruik dekt. Dit komt ook grotendeels overeen met de opzet die Nederland hanteert onder het nationale klimaatakkoord. Het kabinet waardeert de ambitie van de Commissie om op EU-niveau in 2035 een klimaatneutrale AFOLU-beleidspijler te realiseren en onderschrijft de noodzaak voor ambitie om tot EU-brede klimaatneutraliteit te komen in 2050. Het is echter nog onduidelijk wat de mogelijke consequenties voor lidstaten zijn. Een klimaatneutrale AFOLU-beleidspijler betekent dat er EU-breed een gat van meer dan 100 megaton CO₂-equivalenten overbrugd moet worden door enerzijds koolstofvastlegging door landgebruik en anderzijds reductie van emissies in de landbouw. Het kabinet zal onderzoeken in hoeverre Nederland kan bijdragen aan dit doel op EU-niveau en tegelijkertijd landbouwactiviteiten op duurzame wijze in stand kan houden. Het kabinet sluit zich aan bij de uitspraak van de Commissie dat het door biofysische omstandigheden niet eerlijk noch efficiënt zou zijn om te verwachten dat iedere afzonderlijke lidstaat in 2035 een klimaatneutrale AFOLU-beleidspijler kan bereiken.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan²⁴ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten, kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de effecten van het Commissievoorstel op alle vier de aspecten positief. Maatregelen ter uitvoering van de LULUCF verordening kunnen bijdragen aan schonere lucht door meer koolstofopname en een groener landschap met meer biodiversiteit. Daarnaast worden door meer koolstofopname de schadelijke gevolgen van klimaatverandering (enigszins) gemitigeerd. Klimaatverandering is globaal, derhalve vermindert klimaat- en energiebeleid ook negatieve

²³

EEA greenhouse gases - data viewer — European Environment Agency (europa.eu)

²⁴

Kamerstuk 35377, nr. 19

externe effecten in het buitenland. Voor wat betreft de verdeling van kosten en baten moet het voorstel om de LULUCF-verordening te herzien in samenhang met het hele Fit-for-55-pakket worden beoordeeld, waarin dergelijke sociaaleconomische zaken apart worden geadresseerd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten verwelkomen het voorstel van de Commissie om de LULUCF verordening te herzien, met name om landgebruik beter te integreren in klimaatbeleid en monitoring en rapportage eenvoudiger te maken. Er lijkt echter ook verdeeldheid te zijn onder de lidstaten over verschillende aspecten van het voorstel. Sommige lidstaten vragen zich onder andere af of zij de voorgestelde gedifferentieerde nationale doelen voor 2026-2030 kunnen halen. Ook wordt er met name vanuit bosrijke lidstaten kritisch gekeken naar de eisen voor bossen en in hoeverre deze ingezet mogen worden om de klimaatdoelen te behalen. Door hen wordt gepleit voor verruiming van de mogelijkheid om kredieten te kunnen realiseren. Daarnaast zijn veel lidstaten nog niet meteen overtuigd van een AFOLU-beleidspijler onder meer omdat het de complexiteit zou kunnen vergroten. DEN, IRL, TSJ zijn met NED de weinige lidstaten met een LULUCF-sector die netto emissies kent.

In het Europees Parlement worden de voorstellen die samen het Fit for 55 pakket vormen verwelkomt als een 'historisch pakket', waarbij het belang van aandacht voor sociale effecten en stimulans voor de private sector benadrukt wordt. Er is nog geen positie ingenomen met betrekking tot het voorstel om de LULUCF verordening te herzien.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid van de EU. De EU is op grond van artikel 192, eerste lid, jo 191, eerste lid, VWEU bevoegd om activiteiten vast te stellen ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, ter bescherming van de gezondheid van de mens, voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel om de bestaande LULUCF-verordening te herzien positief. Het voorstel heeft tot doel om het afnemen van de koolstofput in de EU te keren en daarmee bij te dragen aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Klimaatverandering is immers een mondiaal probleem dat niet door lidstaten afzonderlijk kan worden opgelost. De opgaven zijn fors en grensoverschrijdend. Samenwerking in EU verband is, evenals mondiale samenwerking, noodzakelijk om het probleem aan te pakken en de doelen van de Overeenkomst van Parijs te behalen. Om zeker te stellen dat de EU haar eigen afspraken zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet en haar internationale afspraken onder de Overeenkomst van Parijs nakomt, is Europese wetgeving waaronder de LULUCF-verordening nodig. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet oordeelt positief over de proportionaliteit van het voorstel om de LULUCF-verordening te herzien, met name om de trend van de afnemende koolstofput in de EU te keren. Het voorstel is geschikt om deze doelstelling te bereiken, bijvoorbeeld door de voorgestelde aanscherping van de doelstelling om de koolstofput in de EU in 2030 te vergroten tot 310 Mton. De Commissie beperkt zich tot een herziening van het voorstel die past binnen de kaders van het huidige EU-klimaatbeleid en de verdeling van de inspanning en de wijze waarop deze wordt beoordeeld en bewaakt. Mede doordat het voorstel voor de periode 2026-2030 bindende nationale doelen voorschrijft, maar de keuze voor concrete maatregelen aan de lidstaten laat, gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte aan de lidstaten.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In de periode 2021-2025 zijn er geen wijzigingen die zorgen voor een verandering van de EU-begroting. In de periode 2026-2030 vindt er een versimpeling plaats van de LULUCF-boekhouding, waardoor rapportage eenvoudiger wordt. Aanpassing van de monitoring en rapportage brengen eenmalige kosten met zich mee. Om in 2035 een klimaatneutrale AFOLU-beleidspijler te behalen zal de Commissie eind 2025 voorstellen doen voor EU brede maatregelen ter ondersteuning van de inzet die lidstaten zelf kunnen invullen. Op dit moment is niet te zeggen wat de kosten zullen zijn van die maatregelen. Indien er consequenties voor de EU-begroting zijn is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU en deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Zoals hierboven aangegeven zijn er in de periode 2021-2025 geen wijzigingen voorzien en zijn er geen additionele middelen nodig. In de periode 2026-2030 is een doel voorgesteld voor Nederland dat volgens de huidige ramingen van het Klimaatakkoord gerealiseerd wordt. Het klimaatakkoord bevat een pakket aan maatregelen die het kabinet zelf neemt en afspraken die de deelnemende partijen onderling hebben gemaakt. Daarbij moet vermeld worden dat de uitvoering en haalbaarheid van het doel onder invloed van externe factoren staan, zoals de uitvoering van de gemaakte afspraken door andere partijen en natuurlijke factoren, zoals droogte en branden. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat er in de periode 2026-2030 er additionele kosten voor het Rijk zijn.

Voor de periode na 2030 is door de EU nog geen doel voorgesteld op nationaal niveau. Hierdoor is de opgave voor Nederland nog niet duidelijk en het is daarom op dit moment niet te zeggen wat de financiële consequenties na 2030 zullen zijn.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening

houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven en burger zullen in de periode 2021-2025 niet wijzigen, omdat in deze periode geen wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening voorgesteld worden. In de periode 2026-2030 zullen er waarschijnlijk ook geen of weinig gevolgen zijn, omdat Nederland met de in het klimaatakkoord vastgelegde afspraken de voorgestelde doelstelling lijkt te kunnen halen. Na 2030 is de doelstelling voor Nederland nog onbekend en daarmee ook de eventuele financiële consequenties en gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger. Bedrijfsleven en burger kunnen wel een toename van regeldruk ervaren wanneer zij gaan deelnemen aan nieuwe *carbon farming* initiatieven, met de daarbij horende monitoring en verantwoording. Na de publicatie van het *carbon farming* van de Commissievoorstel eind 2021 zal hierover meer duidelijk worden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Op de korte termijn zijn er vanwege de herziening van de LULUCF-verordening geen gevolgen voor de concurrentiekracht te verwachten. De verduurzaming van de landgebruik sector kan leiden tot een (tijdelijk) kosten nadeel ten opzichte van landen buiten de EU. Aan de andere kant biedt de herziening van de LULUCF-verordening op lange termijnperspectief en mogelijkheden voor de landgebruik sector om bij te dragen aan de transitie naar circulaire economie en mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen voor boeren en bosbouwers door het vastleggen van extra koolstof in biomassa en bodem. Het hogere ambitieniveau draagt ten slotte sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Met de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet²⁵ zijn de nieuwe emissiereductiedoelen voor de Europese Unie voor 2030 en 2050 vastgelegd in een verordening. Een verordening is juridisch verbindend in al haar onderdelen, is rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat en heeft voorrang ten opzichte van nationaal recht. De Nederlandse Klimaatwet zal worden aangepast naar aanleiding van de Europese Klimaatwet. Het EU-doel voor 2030 betekent dat lidstaten gezamenlijk ten minste 55% emissiereductie moeten bereiken, en betekent niet per definitie dat het emissiereductiedoel in de Nederlandse Klimaatwet ook ten minste 55% moet zijn. Wel betekent het dat Nederland geen nationaal beleid mag voeren dat tot minder emissiereducties leidt dan Nederland op grond van het EU recht verplicht is. Met betrekking tot het voorstel om de LULUCF-verordening te herzien, betekent dit dat het hogere LULUCF-doel leidend is voor wat betreft de nationale doelstelling voor Nederland. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs een wijziging in de nationale wetgeving.

²⁵

De sanctionering bij het niet halen van het LULUCF-doel in 2025 blijft ongewijzigd t.o.v. de oorspronkelijke verordening uit 2018. Met betrekking tot de doelstelling in 2030 wordt sanctionering geïntroduceerd die vergelijkbaar is met die in de ESR-verordening (artikel 9 van Verordening (EU) 2018/84). Dit betekent dat wanneer door een lidstaat, met de inachtneming van het gebruik van de flexibiliteitsinstrumenten als bedoeld in de artikelen 12 en 13b, in 2030 niet wordt voldaan aan de doelstelling, 108% van het overschot aan emissies wordt opgeteld bij de doelstelling voor de betreffende lidstaat voor 2031.

De lex silencio positivo is niet aan de orde.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel wijzigt Verordening (EU) 2018/841 en Verordening 2018/1999 en voorziet op 6 punten in een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen vast te stellen.

De verordening bevat op vier punten een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het gaat in de eerste plaats om de bevoegdheid tot wijziging van bijlage IV ter bepaling van de referentieniveaus voor bossen die door de lidstaten moeten worden toegepast voor de perioden van 2021 tot en met 2025 (artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 8, achtste lid, van Verordening (EU)2018/841). In de tweede plaats gaat het om de bevoegdheid tot wijziging van bijlage IV ter bepaling van het referentieniveau voor bossen dat door de betrokken lidstaat moet worden toegepast voor de periode van 2021 tot en met 2025, indien een lidstaat nalaat om vóór de in lid 3 van dit artikel vermelde data zijn referentieniveau voor bossen in te dienen bij de Commissie (artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 8, negende lid, van Verordening (EU)2018/841). Voorts gaat het om de bevoegdheid tot het wijzigen van artikel 9, eerste lid, en bijlage V door nieuwe categorieën producten, waaronder geoogste houtproducten, met een koolstofvastleggingseffect (artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 9, tweede lid, van Verordening (EU)2018/841). En tot slot gaat het om de bevoegdheid om deze verordening aan te vullen door regels vast te leggen voor de registratie van de hoeveelheid emissies en verwijderingen voor elke boekhoudcategorie voor land in elke lidstaat (artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 15, eerste lid, van Verordening (EU)2018/841).

Het betreft hier geen essentiële onderdelen van regelgeving die met behulp van de gewone wetgevingsprocedure in de verordening zelf moeten worden uitgewerkt, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Met het oog op de behoefte aan flexibiliteit en snelheid is het wenselijk om op deze punten bevoegdheden toe te kennen aan de Commissie. In deze gevallen ligt delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand omdat de bevoegdheden waarvoor een gedelegeerde handeling wordt voorgesteld wijziging dan wel aanvulling van de verordening betreffen. De bevoegdheden om een gedelegeerde handeling vast te stellen zijn in de betreffende bepalingen voldoende afgebakend in termen van doelstelling, inhoud en strekking. De duur van de bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt beperkt tot vijf jaar (artikel 16, tweede lid, van Verordening (EU)2018/841). Het voorstel noch de met het voorstel te wijzigen verordeningen voorzien in de mogelijkheid van het gebruik van de spoedprocedure.

De verordening bevat op twee punten een bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het gaat in de eerste plaats om het vaststellen van de jaarlijkse doelstellingen gebaseerd op een lineair verloop voor netto broeikasgas verwijdering voor iedere lidstaat, voor ieder jaar in de periode van 2026 tot 2029 uitgedrukt in ton CO₂-equivalenten (artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 4, derde lid, van verordening (EU) 2018/814). In de tweede plaats gaat het om het vaststellen van de totale som van de emissies die voortvloeien uit de gecorrigeerde inventarisgegevens voor elke lidstaat (artikel 2, derde lid, van het voorstel tot wijziging van artikel 38, vierde lid, van Verordening (EU) 2018/1999).

Het betreft hier geen essentiële onderdelen van regelgeving die met behulp van de gewone wetgevingsprocedure in de verordening zelf moeten worden uitgewerkt, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Met het oog op de behoefte aan flexibiliteit en snelheid is het ook wenselijk om op deze punten bevoegdheden toe te kennen aan de Commissie. In deze gevallen ligt uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand omdat met de handelingen wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd.

In het voorstel wordt voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 4 van de Verordening (EU) 2018/841 de onderzoeksprocedure voorgesteld. Ingevolge artikel 38, derde lid, en artikel 44, zesde lid, van Verordening (EU) 2018/1999 is op uitvoeringshandelingen op grond van 38, vierde lid, Verordening (EU) 2018/1999 eveneens de onderzoeksprocedure van toepassing. Artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel b, onder iii, Verordening (EU) 182/2011 bepaalt dat de onderzoeksprocedure van toepassing is op de vaststelling van uitvoeringshandelingen met betrekking tot het milieu. Het kabinet kan zich om deze reden vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De herziening treedt in werking 20 dagen na publicatie. Aangezien er geen wijzigingen zijn van de implementatie tot en met 2025 lijkt de inwerkingtreding van wijzigingen (per 2026 en 2031) haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Hier zijn geen wijzigingen in ten opzichte van de oorspronkelijke verordening.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor uitvoering en handhaving zullen volgen uit het pakket aan nationale maatregelen dat het kabinet kiest om aan het doel te voldoen. Van 2021-2025 zal het voorstel geen implicaties hebben. Naar verwachting zullen er voor de periode 2026-2030 geen of weinig implicaties zijn. Voor de periode vanaf 2031 is dit nog onduidelijk.

Voor het pakket aan nationale maatregelen dat voorziet in realisatie van de doelstellingen tot 2025 is blijkens de verschillende documenten die tezamen het nationaal pakket vormen (zie par. 3.a.) is

geen wijziging nodig van de regelgeving onder de Omgevingswet. Indien voor de periode 2026-2030 en de periode vanaf 2031 aanvullende maatregelen nodig zijn moet ook bezien worden of eventueel alsnog een wijziging nodig is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening/mededeling leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering.

Mogelijk kan het minder snel kappen van bomen in de EU in combinatie met meer vraag naar hout(producten) leiden tot extra vraag naar en meer import van hout(producten) van buiten de EU. De aanvullende eisen in de Richtlijn Hernieuwbare Energie m.b.t. duurzaamheidseisen voor bijstook kunnen de import van (brand)hout juist verminderen.