



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.3.2012
COM(2012) 94 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Boekhouding in verband met landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw
(LULUCF) in de klimaatveranderingsverbintenissen van de Unie**

1. DE NOODZAAK OM NU OP TE TREDEN TEGEN KLIMAATVERANDERING

Eind 2010 werd in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) erkend dat de gemiddelde temperatuur op aarde door de opwarming van de aarde met niet meer dan 2°C mag stijgen ten opzichte van de temperatuur vóór de industriële revolutie¹. Dit is van cruciaal belang als de negatieve gevolgen van de impact van de mens op het klimaatsysteem moeten worden beperkt. Dit langetermijndoel vereist wereldwijde beperking van de emissies van broeikasgassen met ten minste 50% ten opzichte van 1990 tegen 2050².

De groep van ontwikkelde landen moet zijn emissies tegen 2050 met 80% tot 95% verminderen ten opzichte van de niveaus van 1990³. Wat de middellange termijn betreft, heeft de EU zich ertoe verbonden de emissies van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te beperken ten opzichte van de niveaus van 1990 en met 30% als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze verbintenis is een van de vijf centrale streefcijfers van de strategie *Europa 2020*⁴. Daarnaast zijn de Europese Raad en het Europees Parlement overeengekomen dat alle sectoren van de economie zullen moeten bijdragen aan het verminderen van de emissies⁵.

Landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (land use, land use change and forestry - LULUCF) heeft een belangrijk positief effect op de uitstoot van broeikasgassen in de EU. De sector verwijdert het equivalent van 9% van de broeikasgassen die in andere onderdelen van de economie zijn uitgestoten⁶. Hoewel de emissies en verwijderingen door landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw (hierna afgekort tot LULUCF) ten dele in het kader van het UNFCCC worden gerapporteerd en er in het kader van het Protocol van Kyoto een boekhouding over wordt bijgehouden, is de sector buiten de klimaatverbintenissen van de EU in het kader van het klimaat- en energiepakket⁷ gehouden door de erkenning dat in de internationale regels voor de boekhouding van de door deze sector veroorzaakte emissies sprake is van ernstige tekortkomingen.

Ten tijde van de vaststelling van de EU-emissiereductiedoelstelling was bovendien de verwachting dat de klimaattop van Kopenhagen in 2009 een internationale overeenkomst over klimaatverandering zou opleveren, inclusief herziene boekhoudregels voor LULUCF die de EU vervolgens zou goedkeuren. Dit is niet gebeurd, en ondanks de vooruitgang die is geboekt met het akkoorden van Kopenhagen en Cancún, werd pas een internationale overeenkomst over herziene boekhoudregels voor LULUCF voor een tweede verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto bereikt tijdens de 17de conferentie van de partijen bij het UNFCCC tijdens de bijeenkomst in Durban in december 2011.

¹ Besluit 1/CP.16 van de Conferentie van de partijen bij het UNFCCC (de "akkoorden van Cancún").

² Gebaseerd op het vierde evaluatieverslag van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC).

³ Conclusies van de Europese Raad van 29/30.10.2009 en resolutie van het Europees Parlement van 4.2.2009 (2008/2105 (INI)).

⁴ COM(2010) 2020 definitief.

⁵ Richtlijn 2003/87/EG en Beschikking nr. 406/2009/EG.

⁶ Nationale totaal exclusief de sector landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw.

⁷ In tegenstelling tot andere broeikasgassen dan CO₂ uit agrarische activiteiten, zoals methaan en distikstofoxide door herkauwers en meststoffen.

In deze mededeling wordt aangegeven hoe de LULUCF-sector steeds verder zou kunnen worden geïntegreerd in het klimaatbeleid van de EU door middel van een stapsgewijze aanpak. Als eerste stap wordt voorgesteld krachtige gemeenschappelijke regels inzake boekhouding, monitoring en verslaglegging op te stellen. Gezien het specifieke emissieprofiel van de sector, stelt de Commissie een specifiek wettelijk kader voor, in plaats van deze op te nemen in de EU-regeling voor de handel in emissierechten⁸, of in de regels van het besluit inzake de verdeling van de inspanningen⁹.

Het vaststellen van vaste boekhoudregels voor de registratie van emissies en verwijderingen van broeikasgassen in de EU, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de sector LULUCF, heeft vele voordelen. Maar het allerbelangrijkst is wel dat het de boekhouding van de antropogene emissies van broeikasgassen uit alle economische activiteiten in de EU zou vervolledigen¹⁰ door daarin belangrijke stromen op te nemen waarmee momenteel geen rekening wordt gehouden. In het kader daarvan zou het de zichtbaarheid van de emissiereductie-inspanningen in de landbouw, de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken (bv. pulp- en papierproductie en houtbewerking) vergroten en een basis bieden voor het ontwerpen van passend stimuleringsbeleid, bijvoorbeeld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het *Stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik in Europa*¹¹. Door vaststelling van gemeenschappelijke EU-regels voor de boekhouding zouden de verschillende lidstaten voortaan aan dezelfde voorwaarde moeten voldoen. Met name zouden de wijzigingen van de koolstofvoorraden als gevolg van het gebruik van intern geproduceerde biomassa worden vastgelegd, zodat een volledige boekhouding van bio-energie in de economie ontstaat, hetgeen in het kader van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)¹² een voorwaarde was om aannemelijk te maken dat bio-energie in de energiesector koolstofneutraal is. Dit zou de milieu-integriteit van het EU-klimaatbeleid versterken. Tot slot zou het een belangrijke en noodzakelijke overgang naar een kosteneffectieve verwezenlijking van ambitieuzere klimaatdoelstellingen zijn.

De tweede stap zou zijn om LULUCF formeel op te nemen in de EU-broeikasgasreductiedoelstelling. Er wordt voorgesteld deze stap te zetten wanneer de lidstaten het boekhoudkundige kader ten uitvoer hebben gelegd en wanneer gebleken is dat dit goed functioneert.

Aangezien het positieve effect van de sector LULUCF op de emissies in de EU in de loop van de tijd afneemt, is er dringend behoefte aan coherent ingrijpen. Daarom stelt de Commissie in het kader van de eerste stap voor dat de lidstaten actieplannen voor LULUCF opstellen met een langetermijnstrategie voor de sector door de verschillende beleidssectoren heen.

2. DE ROL VAN LANDGEBRUIK EN BOSBOUW VOOR KLIMAATVERANDERING

In de sector LULUCF wordt koolstof uit de atmosfeer verwijderd en opgeslagen in groeiende bomen en andere planten, bodems en houtproducten. Koolstofuitstoot vindt plaats als gevolg van ontbossing en aantasting van de bossen (bijvoorbeeld als gevolg van de ontwikkeling van

⁸ Richtlijn 2009/29/EG.

⁹ Besluit nr. 406/2009/EG.

¹⁰ Met uitzondering van de internationale luchtvaart en het vervoer over zee.

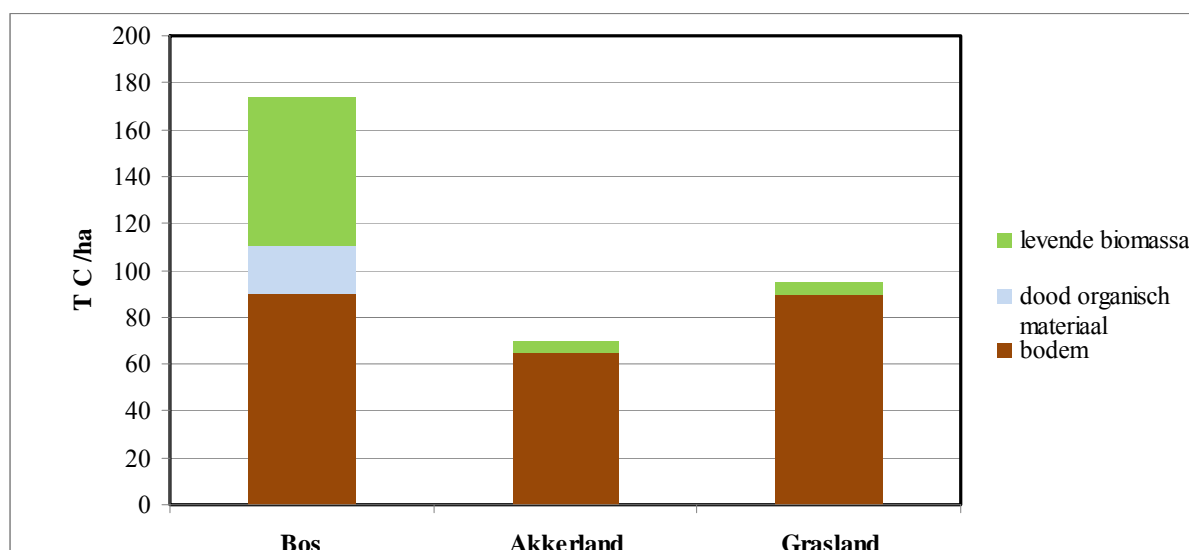
¹¹ COM(2011) 571 definitief.

¹² IPCC-richtsnoeren 2006.

de infrastructuur, uitbreiding van de landbouw, omzetting in weiden, en branden) of van bepaalde landbouwpraktijken (b.v. ploegen).

Verschillende elementen van LULUCF hebben verschillende eigenschappen wat koolstofopslag, potentiële emissies en verwijdering betreft. Het koolstofgehalte van bosbodems (0-30 cm) is relatief groot vergeleken met dat van landbouwgrond. In de EU wordt dit geschat op ongeveer 90 tC/ha, terwijl de bodemkoolstofvoorraden van akkerland en grasland respectievelijk ongeveer 65 en 90 tC/ha bedragen (figuur 1). Er zijn echter aanzienlijke verschillen, zowel tussen als binnen de lidstaten. In Europese organische bodems/veengronden kan het koolstofgehalte van de bodem tot 1000 tC/ha bedragen. Verschillende vormen van grondgebruik in de landbouw en de bosbouw en vormen van gebruik van geogste houtproducten kunnen de koolstofvoorraad beïnvloeden en gevolgen hebben voor de emissies in en de verwijderingen uit de atmosfeer.

Figuur 1. Gemiddelde koolstofvoorraden (t C/ha) bij verschillende soorten landgebruik in de EU



Opmerking: Voor veengronden, kunnen de ramingen oplopen tot **1000 tC/ha**, met variaties naar gelang van het type veen.

Bron: Details van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie, gebaseerd op diverse bronnen¹³.

Wereldwijd is de biomassa en de bodemkoolstofvoorraad gigantisch (vergeleken met de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen). Maar LULUCF veroorzaakt wereldwijd ongeveer 15% van de uitstoot van broeikasgassen¹⁴ als gevolg van ontbossing op grote schaal. Dat is meer dan de totale emissies van de vervoerssector wereldwijd en maar net iets minder dan die van de energiesector.

Daarom is het van cruciaal belang de koolstofvoorraad te bewaren en te vergroten en de LULUCF-emissies te verminderen. De doelstelling van de EU is de ontbossing wereldwijd tegen 2030 een halt toe te roepen¹⁵. "Reductie van broeikasgasemissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie" (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation - REDD) is een door de VN ontwikkeld mechanisme om deze trend in *ontwikkelingslanden* tegen te gaan.

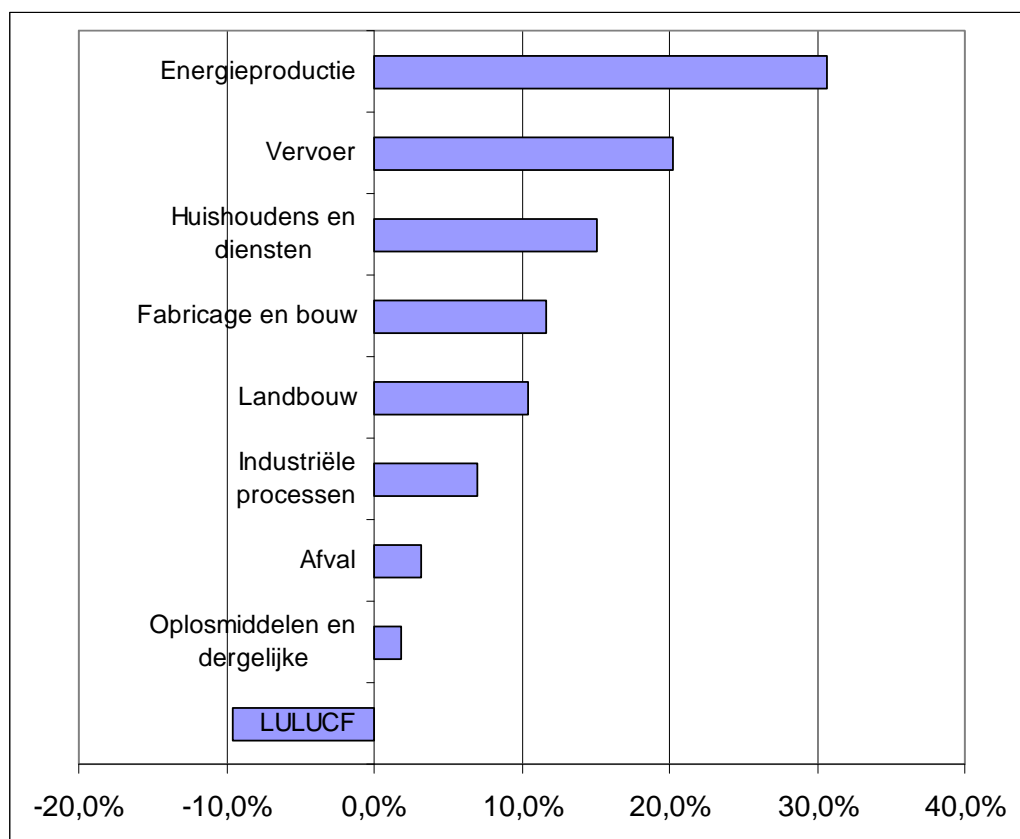
¹³ Gebruikte bronnen zijn onder meer: Forest Europe, UNECE and FAO (2011): State of Europe's Forests 2011; Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe; FAO, Global Forest Resources Assessment FRA 2010, <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>; GHG National Inventory Submissions to UNFCCC (2011) http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php; IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (2006), Volume 4, Agriculture, Forestry and Other Land Use; Pan et al. (2011) A large and persistent carbon sink in the world's forests. Science DOI: 10.1126/science.1201609; Hiederer et al. (2011) Evaluation of BioSoil Demonstration Project; <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/15905/1/lbna24729enc.pdf>; FAO/IIASA/ISRIC/ISS-CAS/JRC, 2009. Harmonized World Soil Database (version 1.1). FAO, Rome, Italië en IIASA, Laxenburg, Oostenrijk; Schulze et al. (2009) Integrated assessment of the European and North Atlantic Carbon Balance (results of CarboEurope-IP), DOI 10.2777/31254; Smith et al. (2005) Projected changes in mineral soil carbon of European croplands and grasslands, 1990–2080. Global Change Biology DOI: 10.1111/j.1365-2486.2005.001075.x.

¹⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, Report IV (2008).

¹⁵ Conclusies van de Europese Raad van 4.12.2008.

In de *geïndustrialiseerde landen* vormt LULUCF in de meeste gevallen een netto koolstofput (d.w.z. dat de verwijderingen meer bedragen dan de emissies). De capaciteit van deze put neemt echter af vanwege bijvoorbeeld de toegenomen vraag naar biomassa, de veroudering van de bossen in bepaalde landen en de intensivering van het bosgebruik. In de EU worden de broeikasgasemissies voornamelijk veroorzaakt door de energieproductie, het vervoer en door gebouwen (figuur 2).

Figuur 2. Emissies en verwijderingen van broeikasgassen per sector in de EU-27 als percentage van het totaal exclusief LULUCF (2009)



Opmerking: (1) Negatieve cijfers geven de netto verwijderingen weer en positieve cijfers de netto emissies. (2) De emissies door "Landbouw" omvatten de emissies van methaan (bv. uit dierlijke productie) en stikstofoxide (bv. uit het gebruik van meststoffen). De emissies en verwijderingen van CO₂ in verband met landgebruik door de landbouw zijn in de sector LULUCF opgenomen.

Bron: EER (2011)

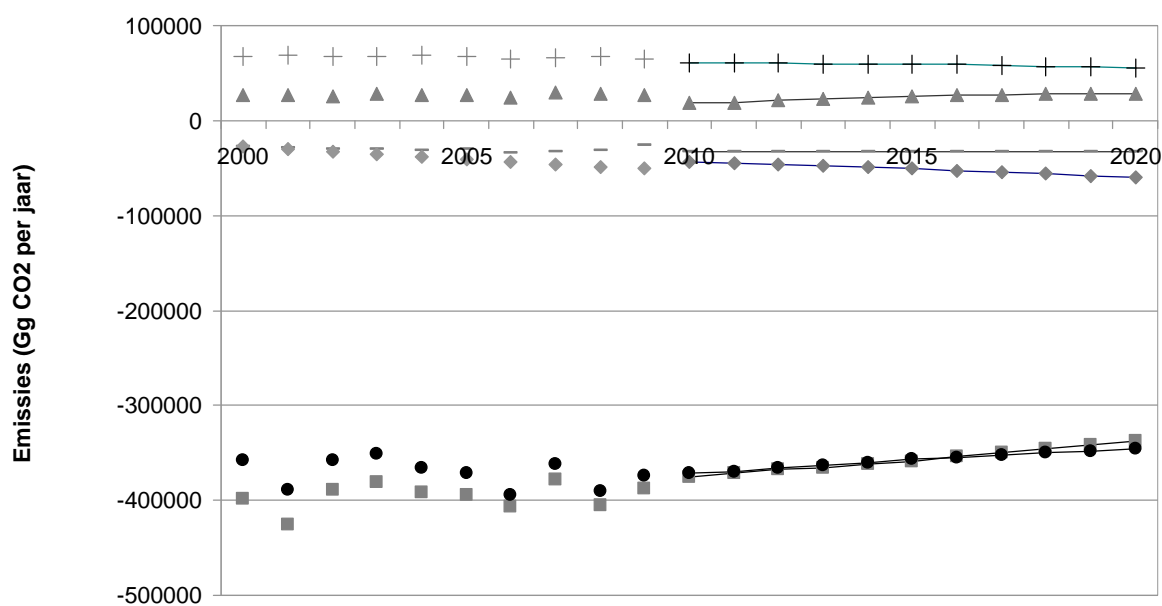
Bij een "business-as-usual"-scenario¹⁶ zal de koolstofput in de sector LULUCF in de EU tegen 2020 naar verwachting kleiner worden. Voor de LULUCF-sector als geheel wordt in dat geval een daling van ongeveer 10% in 2020 verwacht ten opzichte van de periode 2005-2009, wat neerkomt op een uitstoot van 33 miljoen ton CO₂ meer per jaar. Dat is ruwweg hetzelfde als alle broeikasgasemissies van Letland en Litouwen samen of tweemaal die van Estland in 2009.

¹⁶ In dit verband wordt er bij "business as usual" vanuit gegaan dat de lidstaten hun reductiedoelstellingen van 20% zullen halen, inclusief de streefcijfers voor hernieuwbare energie.

Bij nadere beschouwing blijkt uit deze prognoses dat er grote verschillen zijn tussen afzonderlijke activiteiten in de sector. De daling zal naar verwachting zeer uitgesproken zijn bij het bosbeheer, waarvoor de nettoverwijderingen naar verwachting met ongeveer 60 miljoen ton CO₂ zullen dalen, dat wil zeggen ongeveer het equivalent van de totale broeikasgasemissies van Bulgarije, Denemarken, Ierland of Zweden in 2009. Dit wordt deels gecompenseerd door de aanplant van bossen (bebossing). De situatie van de emissies en verwijderingen als gevolg van landbouwactiviteiten zoals akkerlandbeheer, graslandbeheer zal naar verwachting vrij stabiel blijven of verbeteren. Maar door de druk op het landgebruik, zoals door de omzetting van blijvend grasland in akkerland door de toegenomen behoefte aan biomassa (bv. voor de productie van biogas op basis van mais) en de voortdurende bewerking van organische bodems kan het koolstofgehalte van de bodem verminderen, hetgeen kan bijdragen tot de uitstoot van broeikasgassen.

Volgens de in de *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*¹⁷, getoonde voorspellingen zal deze negatieve trend naar verwachting op de lange termijn aanhouden. Maar de echte resultaten voor de sector zijn voor een groot deel afhankelijk van de stimulansen op verschillende beleidsterreinen.

Figuur 3. Geraamde emissies en verwijderingen door LULUCF in totaal en in bossen van voor 1990 (2000-2020).



Verklaring der tekens: ●-●-● LULUCF (alle activiteiten), ▲-▲-▲ Ontbossing, +--+ Akkerlandbeheer, — Graslandbeheer, ◆-◆-◆ BEbossing, en ■-■-■ Bosbeheer. Niet verbonden punten zijn gerapporteerde / historische gegevens.

Opmerking: Een negatief cijfer geeft aan dat de verwijderingen voor de betrokken activiteit groter zijn dan de emissies.

Bron: Böttcher et al. (2011) en JRC (2011b)

¹⁷ COM(2011) 112 definitief.

3. LANDBOUW, BOSBOUW EN EFFICIËNT LANDGEBRUIK SPELEN EEN SLEUTELROL BIJ HET VERWEZENLIJKEN VAN DE KLIMAATDOELSTELLINGEN

Landbouw, bosbouw en aanverwante bedrijfstakken kunnen op verschillende manieren bijdragen tot een verlaging van de uitstoot in de sector LULUCF.

De **landbouwmaatregelen** moeten gericht zijn op het terugdringen van het omzetten van grasland in akkerland en van koolstofverliezen uit betaalde organische bodems. Het verbeteren van de agronomische praktijken is in dat verband een mogelijkheid; zo kunnen er verschillende soorten gewassen worden gebruikt (bv. meer peulgewassen), kan de vruchtwisseling worden uitgebreid en kan onbetaalde braak worden vermeden of beperkt (bv. door braaklegging met plantendek of ecologische braaklegging). Boslandbouwpraktijken die de bodemkoolstofvoorraden verhogen door dieren te houden of voedingsgewassen te telen op grond waar ook bomen worden geteeld voor de productie van hout, energie en andere houtproducten zouden ook helpen de emissies te reduceren. Het terugbrengen of achterlaten van adequate hoeveelheden organisch materiaal (bv. stalmest, stro, oogstrestanten) op het land kan de productiviteit van akkerland en graslanden verbeteren, terwijl het vernatten, braakleggen of niet ontwateren van organische bodems, inclusief veengronden, en het herstel van aangetaste bodems grote voordelen op het gebied van emissiebeperking en biodiversiteit kunnen hebben. Het opnemen van het beheer van akkerland en grasland in de boekhouding zou een noodzakelijke stap zijn op weg naar de volledige erkenning van de bijdrage van deze activiteiten op het verwezenlijken van de klimaatdoelstellingen.

Bosbouw heeft ook veel potentieel om de emissies sterk te beperken. Het gaat daarbij om praktijken als de omzetting van niet-bosland in bos (bebossing)¹⁸, het voorkomen van de omzetting van bos in andere soorten land (ontbossing), het opslaan van koolstof in bestaande bossen door langere rotatieperioden van bomen, het voorkomen van zogenaamde "leegkap" (b.v. door bosbouwkundige beheersbeslissingen inzake het uitdunnen of selectief kappen) en de omschakeling op ongerepte bossen en het ruimere gebruik van preventieve maatregelen ter beperking van het effect van verstoringen, zoals bosbranden, stormen en plagen. Het is van even groot belang de productie in bossen te verbeteren door de rotaties bijvoorbeeld dichter bij de maximale productie te laten plaatsvinden, meer te produceren uit bossen met weinig productie, waarbij de oogst van houtafval en takken wordt verhoogd (mits de biodiversiteit, de bodemvruchtbaarheid en het organisch materiaal kan worden gehandhaafd). Veranderende soortensamenstelling en groeicijfers kunnen daartoe ook bijdragen.

Naast de mogelijkheden die rechtstreeks verband houden met de land- en bosbouw, zijn er ook potentiële voordelen op het gebied van emissiebeperking in de betrokken **industrietakken** (bv. pulp- en papierproductie, houtverwerkende industrie) en in de **hernieuwbare-energiesector** als landbouwgrond en bossen worden beheerd voor de productie van hout en energie. Terwijl koolstof wordt opgeslagen in bomen, in andere planten en in de bodem, kan het ook gedurende meerdere decennia in producten worden opgeslagen, zoals in constructiehout. De industrie en een meer consumentgericht beleid kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot het verhogen van het langdurig gebruik en de recycling van hout- en/of de productie van pulp, papier en houtproducten als vervanging voor meer emissie-intensieve equivalenten (bv. beton, staal, kunststof op basis van fossiele materialen). De op

¹⁸ Er is ook een voorwaarde: omzetting mag geen "koolstoflek" veroorzaken; vervanging van intern geproduceerde voeding door ingevoerde voeding heeft namelijk een negatievere CO₂-voetafdruk.

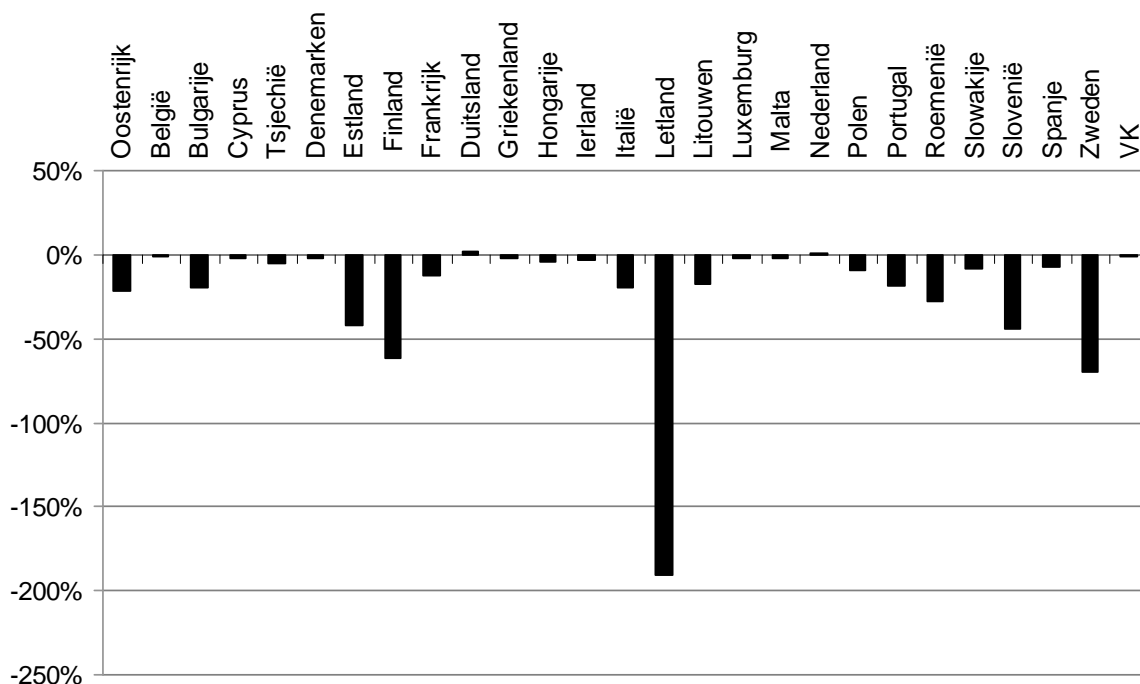
biologische materialen gebaseerde sector kan gebruikmaken van gewassen die worden verbouwd ter vervanging van bepaalde materialen (bv. hennep en gras voor isolatie in plaats van glasvezels, stro voor de productie van meubelen, panelen van autoportieren van vlas of sisal, bioplastics), of energie (bv. op basis van biomassa in plaats van fossiele brandstoffen). Uit studies blijkt dat voor elke ton koolstof in houtproducten die wordt vervangen door andere producten dan hout, een gemiddeld daling van de uitstoot van broeikasgassen van ongeveer twee ton koolstof kan worden verwacht¹⁹.

De verplichte boekhouding uitbreiden met bosbeheer, akkerlandbeheer en graslandbeheer zou de zichtbaarheid van door landbouwers, bosbouwers en bosbouwindustrieën ondernomen acties verbeteren en zou de basis vormen voor het opzetten van beleidsmatige stimulansen om de uitstootbeperkende werking daarvan te vergroten. Indien met dergelijke inspanningen rekening wordt gehouden in de boekhouding, komt het effect van hun totale broeikasgasemissies beter tot uitdrukking, en zou de kostenefficiëntie van het bereiken van de emissiereductiedoelstellingen worden verbeterd.

Aangezien het landgebruik voor de landbouw, de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken qua potentieel voor emissiereductie in de EU-27 per land zeer sterk verschilt, is één enkel beleid voor alle lidstaten niet mogelijk. Om alle verschillende vormen van landgebruik en bosbouw aan te pakken is een op maat gesneden aanpak nodig. In Zweden en Finland is de nettoverwijdering door LULUCF bijvoorbeeld meer dan de helft van de totale emissies in andere sectoren, en in Letland bedraagt de nettoverwijdering bijna het dubbele (figuur 4), terwijl het belang van de sector in andere lidstaten, zoals Malta, marginaal is. Dit wijst erop dat rekening moet worden gehouden met de nationale omstandigheden bij de ontwikkeling van beleid voor de sector om te voldoen aan de verbintenissen inzake klimaatverandering.

¹⁹ Zie bv. R. Sathre en J. O'Connor (2010) A synthesis of research on wood products and greenhouse gas impacts, tweede uitgave, Vancouver, B. C. FP Innovations, 117 blz. (Technical Report No. TR-19R).

Figuur 4. Relatief belang van de LULUCF-projecten in de lidstaten: Emissies en verwijderingen door de sector in verhouding tot de totale broeikasgasemissies in andere sectoren (2009).



Opmerking: Een negatief getal geeft aan dat voor die lidstaat de verwijdering groter is dan de uitstoot door LULUCF. Als gevolg van de van jaar tot jaar optredende verschillen in emissies en verwijderingen varieert het percentage ook van jaar tot jaar.

Bron: Gebaseerd op EER (2011)

De fundamentele voorwaarde voor de bescherming en verbetering van de koolstofvoorraden en de verwijdering van broeikasgassen is te komen tot een gelijk speelveld tussen de verschillende soorten maatregelen (onder meer graaslandbeheer en bio-energieproductie), sectoren (bijvoorbeeld bosbouw en houtsector) en de lidstaten doordat zij garanderen dat de emissies en verwijderingen als gevolg van verschillende methoden voor landbeheer en het gebruik van middelen op accurate wijze in de boekhouding wordt weergegeven. Hierdoor verbetert ook de milieu-integriteit van de EU op het gebied van klimaatveranderingsverbintenissen.

4. HET HUIDIGE BELEID VOLSTAAT NIET

4.1. De vaststelling van krachtige en geharmoniseerde boekhoudregels

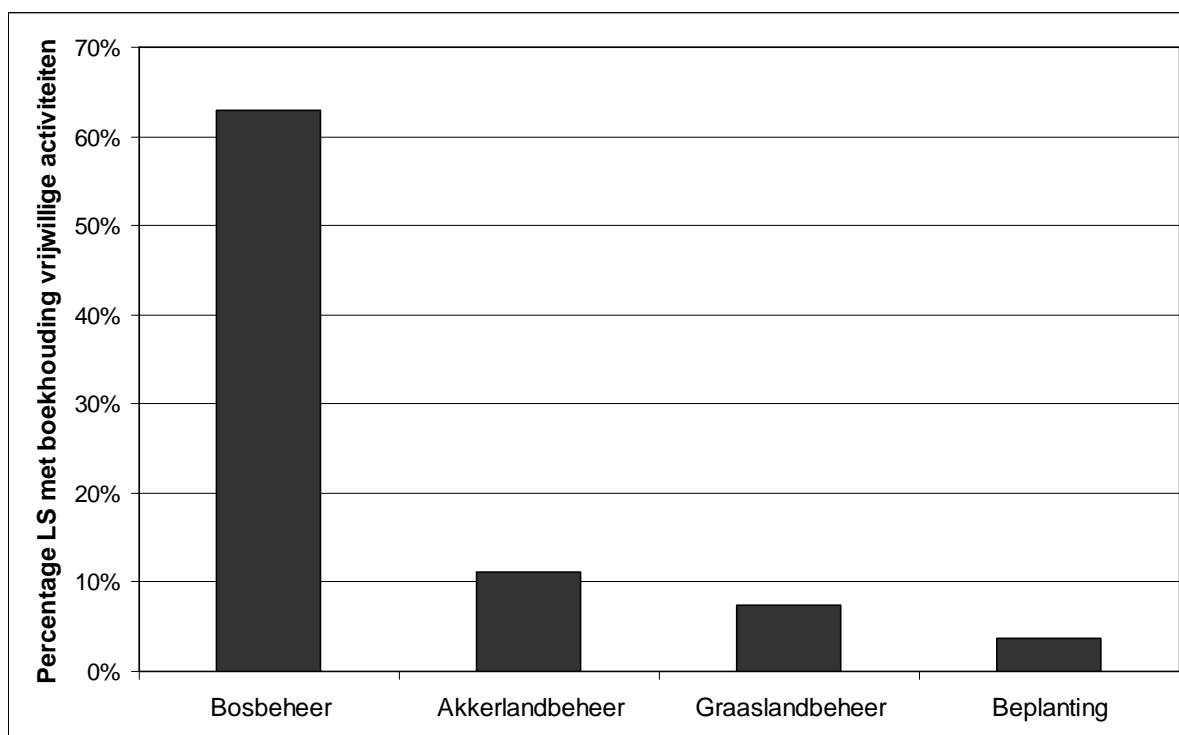
Hoewel LULUCF nog niet worden meegeteld voor het streefcijfer voor emissievermindering van de Unie voor 2020, telt het wel mee voor de in het kader van het Protocol van Kyoto bij het UNFCCC voor de periode van 2008 tot 2012 aangegane verplichtingen van de Unie²⁰. De bestaande boekhoudregels, met een mix van vrijwillige en verplichte praktijken, brengen belangrijke nadelen met zich mee. Tijdens de in de afgelopen jaren gevoerde internationale onderhandelingen tekende zich een consensus af dat verbeteringen nodig waren.

²⁰ Beschikking 2002/358/EG van de Raad.

Volgens de bestaande boekhoudregels is het boekhouden voor de meeste LULUCF-activiteiten vrijwillig, met name voor bosbeheer (d.w.z. ongeveer 70% van de sector) en het beheer van akkerland en grasland (17%). Alleen voor sommige activiteiten in verband met verandering in grondgebruik (bebossing, herbebossing en ontbossing) is het verplicht. Als gevolg daarvan varieert de boekhouding in de lidstaten thans zeer sterk (figuur 5). Minder dan twee derde van de lidstaten voeren een boekhouding voor hun bosbeheer, slechts drie lidstaten voeren die voor akkerland- en/of graslandbeheer en slechts één voor heraanplant.

Een ander probleem is het gebrek aan stimulansen voor de beperking van de klimaatverandering in de bosbouw. De huidige regels voor het bosbeheer garanderen landen hoofdzakelijk een hoeveelheid krediet, ongeacht de genomen maatregelen. Stimulansen om de praktijken te verbeteren zijn beperkt doordat een maximum is gesteld aan de emissies en verwijderingen waarboven maatregelen niet langer meetellen. Dit leidt tot concurrentievervalsing tussen verschillende sectoren en vormen van landgebruik, zodat verbeteringen nodig zijn om een gelijk speelveld tot stand te brengen in de sectoren bosbouw, landbouw en energie in de lidstaten, om te zorgen voor een eerlijke verdeling van de inspanningen en te zorgen voor een samenhangende behandeling van landbouw, bosbouw en aanverwante bedrijfstakken in de interne markt van de EU.

Figuur 5. Percentage lidstaten dat ervoor heeft gekozen een vrijwillige boekhouding bij te houden voor de verschillende praktijken



4.2. Verbetering van monitoring en rapportage

Voor een krachtige en geharmoniseerde raming van de emissies en verwijderingen in de landbouw en de bosbouw moeten investeringen in de capaciteit op het gebied van monitoring en rapportage worden gedaan. De lidstaten zijn verplicht jaarlijks verslag uit te brengen bij het UNFCCC en er zijn extra rapportageverplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto.

Monitoring en rapportage zijn de afgelopen jaren langzamerhand verbeterd en dat proces zal zich waarschijnlijk voortzetten. Definities, modaliteiten en regels op het gebied van LULUCF voor de tweede verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto zijn in de loop van de 17de conferentie van de partijen bij de UNFCCC-bijeenkomst in Durban in december 2011²¹ herzien en verbeterd. Met name wordt de boekhouding voor bosbeheersactiviteiten, inclusief geogoste houtproducten, verplicht en zijn er definities voor "natuurlijke verstoringen" en "ontwatering en vernatting van wetlands" vastgesteld.

Toch bestaan er nog aanzienlijke leemten en moet er meer worden gedaan om de graad van nauwkeurigheid en volledigheid van de verstrekte gegevens, met name gegevens over de landbouwbodems, te verbeteren. Op dit moment is de onzekerheid relatief groot (ongeveer 35%, d.w.z. 1 ton CO₂ zou 1,35 of 0,65 ton kunnen zijn). De verbeteringen zullen niet alleen de boekhouding ondersteunen, zij vormen ook een krachtige, duidelijke en zichtbare indicator van de vooruitgang in de land- en bosbouw²².

4.3. Synergieën met de meer algemene beleidsdoelen

Er bestaan stimulansen ter bevordering van het gebruik van bio-energie²³, maar momenteel is er geen coherente aanpak van klimaatverandering in de sector LULUCF door maatregelen op het gebied van landbouw, bosbouw en aanverwante bedrijfstakken.

Het tegengaan van klimaatverandering zou namelijk een steeds belangrijker rol kunnen spelen in het GLB. In het kader van de hervorming van het GLB, de zogenaamde "gezondheidscontrole"²⁴ van 2008, zijn beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering aangeduid als "nieuwe uitdagingen". Om het GLB voor te bereiden voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie uiteengezet hoe de ecologische en klimatologische prestaties van de beleidsmaatregelen zouden kunnen worden verbeterd door middel van verplichte "vergroenende elementen"²⁵ om de klimaatverandering aan te pakken en de milieudoelstellingen te halen²⁶. Bovendien zouden de beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU voor de periode na 2013 kunnen worden aangepakt door het bieden van betere stimulansen voor het vastleggen van koolstof in de land- en bosbouw. Sommige daarvan zouden tegelijkertijd de koolstofvoorraden uitbreiden en beschermen, en zouden leiden tot extra voordelen voor de biodiversiteit en voor de aanpassing door te zorgen voor een betere wateropnamecapaciteit en een vermindering van erosie. Verplichte boekhouding van daarmee samenhangende koolstofstromen zouden de positieve bijdrage van deze maatregelen zichtbaarder maken en zouden ervoor zorgen dat zij volledig bijdragen aan de uitdaging die klimaatverandering is.

²¹ Besluit -/CMP.7 van de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij het Protocol van Kyoto bijeenkomen.

²² Alleen emissies van methaan en stikstofoxiden worden momenteel in de landbouw boekhoudkundig bijgehouden, maar de CO₂-uitstoot en -verwijdering in verband met grondgebruik in de landbouw niet (bodemkoolstofemissies en -verwijderingen). De verplichte boekhouding van deze maatregelen via wetsvoorstellen zou de beoordeling van de emissies en verwijderingen van broeikasgassen in verband met agrarische activiteiten aanvullen.

²³ Richtlijn 2009/28/EG.

²⁴ Verordening (EG) nr. 72/2009 van de Raad, Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad en Verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad met betrekking tot de "gezondheidscontrole" van het GLB.

²⁵ Betaling voor landbouwpraktijken die gunstig zijn voor klimaat en milieu.

²⁶ COM(2010) 672 definitief.

Een boekhouding voor LULUCF zou ook duidelijkheid brengen over de voordelen van duurzame bio-energie door een beter beeld te geven van de daarmee verband houdende CO₂-uitstoot, met name door de verbranding van biomassa, die op dit moment niet in rekening wordt gebracht. Dit zou de door duurzaamheidscriteria geboden stimulansen versterken in de context van streefcijfers voor hernieuwbare energie.

4.4. Aanpassing aan de bijzondere kenmerken van de sector

LULUCF is echter niet zoals andere sectoren. Verwijderingen en emissies van broeikasgassen in deze sector zijn het gevolg van relatief trage natuurlijke processen. Het kan tientallen jaren duren voordat maatregelen zoals bebossing een significant effect sorteren. Daarom moeten maatregelen om verwijderingen te verhogen en emissies te verminderen in de land- en bosbouw op de lange termijn worden bekeken.

Bovendien zijn emissies en verwijderingen omkeerbaar. Omkeringen kunnen worden veroorzaakt door extreme gebeurtenissen zoals branden, stormen, droogtes en ziekten die een invloed hebben op het bosareaal en het vegetatiedek, of kunnen ook het gevolg zijn van beheersbeslissingen (bv. bomenkap of -aanplant). Voorts zijn de jaarlijkse schommelingen van emissies en verwijderingen in bossen hoog en kunnen zij in sommige lidstaten oplopen tot 35% van de totale jaarlijkse emissies als gevolg van natuurlijke verstoringen en oogsten. Dit maakt het voor de lidstaten moeilijk om aan de jaarlijkse doelstellingen te voldoen.

5. VERDERE MAATREGELEN: EEN GELEIDELIJKE AANPAK

Om later te kunnen profiteren van het potentieel voor emissiereductie van LULUCF door de formele opname ervan in de klimaatverplichtingen van de EU, moeten de tekortkomingen van het huidige boekhoudkundige kader, de bijzondere kenmerken van LULUCF en de omstandigheden in de lidstaten degelijk worden aangepakt. Daarom is een geleidelijke aanpak nodig.

Ten eerste moeten er kaderregelingen worden ingesteld voor een degelijke boekhouding en monitoring. Samen met deze mededeling werkt de Commissie aan een wetgevingsvoorstel voor degelijke boekhoudvoorschriften. Onder meer zal rekening moeten worden gehouden met de verrekening van emissies en verwijderingen door bosbouw- en landbouwactiviteiten en moet evenveel gewicht worden gegeven aan bestrijdingsmaatregelen, zowel in de bosbouw, de landbouw, daarmee verband houdende bedrijfstakken als in de sector hernieuwbare energie.

De monitoring en de rapportage over de LULUCF-koolstofbalans moeten verder worden verbeterd ter ondersteuning van het boekhoudkundige kader en de EU-indicatoren voor het volgen van de vooruitgang in de landbouw en de bosbouw. De Commissie stelt voor de monitoring en de verslaglegging te verbeteren door middel van een herziening van de verordening betreffende het bewakingsmechanisme²⁷ en de verdere ontwikkeling van

²⁷ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en de andere informatie en voor de verslaglegging op nationaal en Europees niveau, op het vlak van de klimaatverandering (COM) 2011 789 final – 2011/0372 (COD).

bestaande monitoringsystemen voor grondgebruik zoals het 'Land Use Cover Area Frame Survey' (LUCAS).

De hoge variabiliteit van emissies en verwijderingen in bossen en de lagere frequentie van het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor de inventarissen betekenen dat het ondoelmatig is om te eisen dat de sector ieder jaar voldoet aan de emissiereductiedoelstellingen die gelden voor andere sectoren. De lange aanlooptijd die nodig is voordat corrigerende maatregelen effect sorteren, maken ook dat LULUCF anders is dan de meeste andere sectoren. Daarom stelt de Commissie voor een apart kader vast te stellen waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van LULUCF.

Ten tweede kan, zodra een geharmoniseerd en degelijk boekhoudingskader in de EU is ingesteld, worden overwogen de sector formeel op te nemen in de klimaatveranderingsverdragen van de EU.

Dit mag echter niet betekenen dat bestrijdingsmaatregelen in de LULUCF-sector moeten worden opgeschort. In het licht van de ontwikkelingen in de sector en teneinde snel met de nodige bestrijdingsmaatregelen te beginnen, moeten de lidstaten volgens het voorstel van de Commissie LULUCF-actieplannen gaan opstellen. Dit moet zorgen voor een strategisch perspectief voor LULUCF en een tussenstap betekenen naar de volledige opname en integratie van de sector in het klimaatbeleid van de EU.

Derhalve kan worden geconcludeerd dat er goede redenen zijn om LULUCF geleidelijk te integreren in het klimaatveranderingsbeleid van de EU. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor een stapsgewijze aanpak omvat het volgende:

- het opstellen van betrouwbare regels voor de boekhouding van emissies en verwijderingen in landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw en, door middel van een afzonderlijke wet, het verbeteren van de monitoring en verslaglegging;
- het verbeteren van de zichtbaarheid van en het leggen van de grondslag voor de ontwikkeling van beleidsinitiatieven voor een scala van bestrijdingsmaatregelen in de landbouw, de bosbouw en de productie en het duurzaam gebruik van geogoste houtproducten;
- het versterken van de milieu-integriteit van de aangevane verbintenissen door te garanderen dat de emissies en verwijderingen correct worden weergegeven;
- het bevorderen van synergieën met bestaand beleid op het gebied van duurzame energie en de houtindustrie door duurzame en klimaatvriendelijke productie in de EU te bevorderen;
- het bieden van aanzienlijke extra voordelen voor biodiversiteit, bodembescherming en aanpassing aan de klimaatverandering (bv. Natura 2000) door het vergroten en behouden van de koolstofvoorraden;
- het verbeteren van de economische efficiëntie bij het nastreven van meer ambitieuze doelstellingen door alle sectoren een bijdrage te laten leveren.