

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1399

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening voor afwikkeling van effectentransacties en centrale effectenbewaarinstanties (Kamerstuk 22 12, nr. 1397);

Fiche 2: Richtlijn bevrozing en confiscatie criminele opbrengsten (Kamerstuk 22 112, nr. 1398)

Fiche 3: Besluit en mededeling over klimaatboekhouding landgebruik en bossen;

Fiche 4: Verordening en besluit Energy Star: etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1400).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Besluit en Mededeling over klimaatboekhouding landgebruik en bossen

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen:

- Besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake boekhoudregels en actieplannen met betrekking tot broeikasgasemissies en – verwijderingen als gevolg van activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw.
- en
- 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.

Vanwege de onderlinge samenhang van deze voorstellen is gekozen voor een weergave van de Nederlandse positie in één fiche.

Datum Commissiedocumenten: 12 maart 2012

Nr. Commissiedocumenten:

COM (2012) 93 (Besluit)

COM (2012) 94 (Mededeling)

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201404
(besluit)

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201405
(mededeling)

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SWD (2012) 41

Behandelingstraject Raad: Huidig Voorzitterschap beoogt in de Milieuraad van aanstaande juni een oriënterend debat te houden, dat sturing zou moeten geven voor de onderhandelingen onder het Cypriotisch Voorzitterschap.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* De rechtsgrondslag van dit wetgevingsvoorstel is artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Nederland kan zich hierin vinden.
- b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement (artikel 294 VWEU).
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* Het voorstel geeft de Commissie bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen op het gebied van het veranderen van definities, nieuwe boekhoudperioden, referentieniveaus, eerste-ordeafname en standaard halfwaardetijden van houtproducten en de voorwaarden voor het weglaten van broeikasgasemissies als gevolg van natuurlijke verstoringen.

2. Samenvatting BNC-fiche

De landgebruiksector (land use, land use change and forestry- LULUCF-sector) is tot nu toe buiten de verplichtingen van het Europese klimaat- en energiepakket gehouden. Met de mededeling beoogt de Commissie de LULUCF-sector stapsgewijs te integreren in het Europese klimaatbeleid. Het voorstel voor een besluit over boekhoudregels vormt de eerste stap van die integratie. De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. De EU is dus bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

Het oordeel over de subsidiariteit is positief. De proportionaliteit beoordeelt Nederland positief met een kanttekening. Een besluit over boekhoudregels is nodig om de LULUCF-sector te kunnen integreren in het Europees klimaatbeleid. Het verplicht opstellen van LULUCF-actieplannen is niet proportioneel omdat de plannen niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan het verminderen van broeikasgasemissies uit de LULUCF-sector.

Omdat de voorstellen leiden tot beperkte nieuwe verplichtingen zijn de implicaties niet groot. Nederland heeft de meeste verplichtingen al onder het VN Klimaatverdrag en het Kyoto protocol.

Nederland steunt de stapsgewijze benadering voor de integratie van de LULUCF-sector in het Europese klimaatbeleid. Verder vindt Nederland het goed dat de voorgestelde boekhoudregels nauw aansluiten op de boekhoudregels zoals die zijn afgesproken onder het Kyoto protocol. De regels onder het Kyoto protocol bieden ruimte om een aantal keuzen te maken. Nederland vindt het belangrijk deze flexibiliteit te behouden. Het verplicht opstellen van LULUCF-actieplannen vindt Nederland niet zinvol.

3. Samenvatting voorstellen

- *Inhoud voorstellen:* De landgebruiksector (LULUCF-sector) is tot nu toe buiten de verplichtingen van het Europese klimaat- en energiepakket gehouden. Met de mededeling beoogt de Commissie de LULUCF-sector stapsgewijs te integreren in het Europese klimaatbeleid. Het voorstel is er op gericht het mogelijk te maken in de toekomst broeikasgasemissies van en CO₂-opname door landgebruik- en bosbouwactiviteiten op te nemen in de broeikasgasemissiereductieplichtingen van de Europese Unie. De Commissie stelt daarvoor een stapsgewijze aanpak voor:

1. Het vaststellen van boekhoudregels voor LULUCF en het opstellen van LULUCF actieplannen
2. Het verbeteren van de monitoring en rapportage over de LULUCF-koolstofbalans
3. Het formeel opnemen van LULUCF-boekhoudregels in het klimaat- en energiepakket van de EU als de lidstaten goed functionerende boekhoudsystemen (eerste stap) hebben.

Het voorstel voor een besluit over boekhoudregels en actieplannen voor de LULUCF-sector betreft de eerste stap van de in de mededeling aangegeven stapsgewijze benadering. De boekhoudregels zijn grotendeels hetzelfde als de boekhoudregels voor de sector zoals die in december 2011 in het kader van het Kyoto protocol zijn overeengekomen. Om recht te kunnen doen aan de diversiteit van de landgebruiksector in de verschillende landen, bevatten de Kyoto-regels een aantal keuzemogelijkheden. In het voorgestelde besluit stelt de Commissie voor de keuze op EU-niveau te maken, waardoor de keuzevrijheid van lidstaten wordt beperkt. Het betreft de keuze voor een bosdefinitie en het al dan niet verplicht bijhouden (en meetellen) van landgebruikactiviteiten.

- *Impact assessment Commissie:* De Commissie geeft in de impact assessment aan dat het verbeteren de beleidssamenhang, de

milieu-integriteit en de economische efficiëntie goede redenen zijn om de LULUCF-sector nu op te nemen in de reductieverplichtingen voor broeikasgasemissies van de EU. Daarbij moet rekening worden gehouden met de speciale eigenschappen van de LULUCF-sector en de uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten. Het is dan ook van belang om te zorgen voor deugdelijke boekhoudregels, bewaking en rapportage.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied. Nederland kan zich vinden in deze bevoegdheid.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*: Het oordeel over de subsidiariteit is positief. De aanpak van het klimaatprobleem is een grensoverschrijdend probleem dat moeilijk of niet door de lidstaten afzonderlijk kan worden aangepakt.
Het oordeel over de proportionaliteit is positief, met een kanttekening. Indien de LULUCF-sector onderdeel wordt van de Europese broeikasgasemissiereductieverplichtingen is een besluit over boekhoudregels voor LULUCF nodig. Een besluit over boekhoudregels daarvoor is proportioneel, al is het besluit strikt genomen pas nodig als de LULUCF-sector daadwerkelijk onderdeel wordt van de emissiereductieverplichtingen.
Het verplicht opstellen van LULUCF actieplannen draagt niet noodzakelijkerwijs bij aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgasemissies door LULUCF activiteiten. Dit onderdeel acht Nederland daarom niet proportioneel.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: Bij de beoordeling van de voorstellen voor gedelegeerde handelingen (zie onder «Algemene gegevens» voor een overzicht van de voorgestelde gedelegeerde handelingen) is positief. De voorstellen betreffen technische veranderingen die nodig zijn om consistentie met internationale afspraken (het VN Klimaatverdrag en Kyoto protocol), Europees klimaatbeleid en nieuwe wetenschappelijke inzichten te waarborgen.

5. Financiële implicaties en gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a. *Consequenties EU-begroting*: De Commissie geeft aan dat de totale kosten voor Commissie € 3,3 miljoen bedragen. Het Nederlandse aandeel van die kosten bedraagt € 152 812. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.
De uitgaven voor LULUCF maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over LULUCF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

- b. *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*: In het Impact assessment geeft de Commissie aan dat er voor Nederland afgezien van administratieve lasten, geen kosten zijn. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.
- c. *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en/of burgers.
- d. *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger*: Het voorstel leidt tot beperkte nieuwe verplichtingen. Nederland heeft de meeste verplichtingen al onder het VN Klimaatverdrag en het Kyoto protocol. Vanwege het verplicht meetellen van akkerland- en graslandbeheer zullen bestaande monitoringactiviteiten nauwkeuriger uitgevoerd moeten worden. Nederland heeft er tot nu toe niet voor gekozen om akkerlandbeheer en graslandbeheer op te nemen in de boekhouding vanwege de hoogte van de monitoringkosten. Afgezien van emissies uit veenweidegebieden rapporteert Nederland momenteel geen emissies of CO₂-opname van/door akker- en grasland onder het VN Klimaatverdrag. De nauwkeurigere monitoring zal leiden tot hogere administratieve lasten voor de rijksoverheid. Daarnaast moeten lidstaten LULUCF-actieplannen opstellen. Nederland vindt dat de administratieve lasten van het voorstel niet hoger mogen zijn dan de administratieve lasten als gevolg van deelname aan het Kyoto protocol.

6. Implicaties juridisch

- a. *consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (incl. toepassing van de lex silencio positivo)*: Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving. De rijksoverheid zal een LULUCF-actieplan moeten opstellen en moeten rapporteren over broeikasgasemissies van en CO₂-opname door landgebruik- en bosbouwactiviteiten.
- b. *voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*: De voorgestelde datum van inwerkingtreding van het besluit is 1 januari 2013.
- c. *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: De Commissie heeft in het voorstel voor het besluit aangegeven een jaar voor het einde van iedere boekhoudperiode de boekhoudregels te evalueren. De eerste evaluatie zal in 2019 plaatsvinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a. *Uitvoerbaarheid*: Het gebruik van de boekhoudregels vindt plaats binnen de bestaande monitoring- en rapportageactiviteiten van broeikasgasemissies van de LULUCF-sector die in opdracht van de rijksoverheid plaatsvinden. De rijksoverheid kan een LULUCF-actieplan opstellen, maar de mogelijkheden om met nationaal beleid mitigatiemaatregelen in de LULUCF-sector uit te (laten) voeren zijn beperkt.
- b. *Handhaafbaarheid*: De rijksoverheid zorgt ervoor dat de uitvoering van het besluit over de boekhoudregels plaatsvindt binnen de bestaande monitoring- en rapportageactiviteiten van broeikasgasemissies van de LULUCF-sector en kan zelf een LULUCF-actieplan opstellen. Het voorstel is handhaafbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel betreft de uitwerking van internationale afspraken om wereldwijde klimaatverandering tegen te gaan. De implicaties voor ontwikkelingslanden zijn vanuit dien hoofde positief.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt de voorgestelde stapsgewijze benadering zoals de Commissie heeft voorgesteld in haar mededeling. Het is op dit moment niet opportuun om de LULUCF-sector op te nemen in de Europese emissiereductiedoelstellingen. Tegelijkertijd is de LULUCF-sector wel opgenomen in de emissiereductiedoelstellingen die de EU en de lidstaten onder het Kyoto protocol op zich gaan nemen vanaf 1 januari 2013. Nederland steunt daarom het voorstel om op termijn de LULUCF-sector op te nemen in nieuwe Europese emissiereductiedoelstellingen.

Nederland is positief over het Commissievoorstel om het besluit over boekhoudregels voor LULUCF nauw te laten aansluiten op de boekhoudregels zoals die zijn afgesproken voor de tweede budgetperiode van het Kyoto protocol. Op die manier worden extra rapportagelasten beperkt omdat Nederland de rapportageverplichtingen toch al heeft onder het Kyoto protocol.

De boekhoudregels voor de LULUCF-sector onder het Kyoto protocol bieden een bepaalde mate van flexibiliteit. De flexibiliteit bestaat bijvoorbeeld uit de mogelijkheid om de emissies en CO₂-opname van akkerlandbeheer en graslandbeheer facultatief in de boekhouding op te nemen (en daarmee mee te laten tellen voor het behalen van de Kyoto-doelstelling). Nederland vindt het belangrijk deze flexibiliteit te behouden. Tot nu toe hebben slechts drie lidstaten (Denemarken, Portugal en Spanje) ervoor gekozen akkerlandbeheer en graslandbeheer in de boekhouding op te nemen. Nederland heeft er tot nu toe niet voor gekozen om akkerlandbeheer en graslandbeheer op te nemen in de boekhouding vanwege de hoogte van de monitoringkosten. Om tot statistisch verantwoorde schattingen van gekwantificeerde emissiereducties te kunnen komen zal veel onderzoek moeten plaatsvinden (o.a. landsdekkend bodemonsters nemen). Onder het VN Klimaatverdrag rapporteert Nederland, afgezien van emissies uit veenweidegebieden, momenteel geen emissies of CO₂-opname van/door akker- en grasland.

Nederland vindt het verplicht opstellen van LULUCF-actieplannen, zoals opgenomen in het voorstel voor een besluit, niet zinvol. Voor landbouwgrond geldt bijvoorbeeld dat via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid iedere lidstaat een zorgplicht heeft ten aanzien van bodembehoud door middel van «goede landbouwpraktijken». LULUCF-actieplannen vormen daardoor deels een dubbele verplichting.

Vanwege de beperkte mogelijkheden voor emissiereducties in de LULUCF-sector in Nederland wil Nederland niet verplicht worden een nationaal LULUCF-actieplan op te stellen. De Commissie geeft in het impact assessment aan dat bij een prijs van € 30/ton CO₂ het mitigatiepotentieel in Nederland nihil is.