

Brüssel, den 20.7.2016
SWD(2016) 246 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus
Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) in den
Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung
Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für die
Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese
Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen**

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

Zusammenfassung
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
<p>Der Europäische Rat hat bekräftigt, dass LULUCF – einschließlich der Emissionen aus landwirtschaftlicher Nutzfläche und Forstwirtschaft – Teil des Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 ist und zu dem Ziel, „die EU-internen Treibhausgasemissionen [...] um mindestens 40 % [...] zu reduzieren“, beitragen sollte, zu dem sich die EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris verpflichtet hat. In dieser Folgenabschätzung wird geprüft, wie diese Berücksichtigung erreicht werden kann. Sie befasst sich dabei mit drei wesentlichen Problemstellungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nach Ablauf des Kyoto-Protokolls muss der LULUCF-Bereich von der EU verwaltet werden. • Die Emissionen aus der Verwendung von Biomasse müssen in geeigneter Weise über LULUCF-Konten verbucht und angerechnet werden. • In der Landwirtschaft gibt es weniger Möglichkeiten als in anderen Sektoren, Emissionen kostenwirksam zu reduzieren, während LULUCF noch nicht genutzte Minderungsmöglichkeiten bietet. Deswegen müssen die Synergien zwischen der flächengestützten Emissionsminderung und der Minderung von Emissionen anderer THG als CO₂ („Nicht-CO₂-Emissionen“) aus der Landwirtschaft weiter entwickelt werden.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>- Vorantreiben des EU-Ziels, die EU-internen THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren und die THG-Emissionen in nicht vom EU-EHS erfassten Branchen um 30 % zu senken.</p> <p>- Umsetzung des Engagements der EU für das im Übereinkommen von Paris verankerte langfristige Ziel, den Temperaturanstieg zu begrenzen, bei dem der Abbau von CO₂ bis 2050 zunehmend wichtig wird. Konkret</p> <ul style="list-style-type: none"> • müssen sowohl in den von der Lastenteilungsentscheidung (ESD) erfassten Sektoren als auch im Bereich Landnutzung die Emissionen von Treibhausgasen weiter reduziert und diese Gase stärker abgebaut werden; • soll ein Rahmen für kostenwirksame Minderungsmaßnahmen auf Landflächen geschaffen werden, insbesondere mit Blick auf die geringen Minderungsmöglichkeiten im Nicht-CO₂-Sektor der Landwirtschaft.
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem, das durch nationale oder lokale Maßnahmen allein nicht gelöst werden kann. Die Zuständigkeit der EU für Maßnahmen auf dem Gebiet des Klimawandels leitet sich aus Artikel 191 AEUV ab. Die Reduktion von Treibhausgasemissionen und die Entwicklung von erneuerbaren Energiequellen zählen zu den zehn Prioritäten der Europäischen Kommission. Die EU hat sich mit ihrem Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 ein gemeinsames Ziel für die Emissionssenkung gesteckt. Zur Umsetzung des politischen Gesamtrahmens und seiner sektoralen Bausteine sind EU-weit geltende Rechtsvorschriften erforderlich. Da die EU ihre klimapolitischen Verpflichtungen gemeinsam erfüllt, muss auch LULUCF in koordinierter Weise behandelt werden.</p>
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?
<p>Seit 2008 ist LULUCF in die internationalen klimapolitischen Verpflichtungen der EU aus dem Kyoto-Protokoll einbezogen. Seither gibt es ein gut funktionierendes System der Überwachung und Anrechnung/Verbuchung unter internationaler Aufsicht. Für die Zeit nach Kyoto ab 2021 wurden zwei kritische neue Fragen der Politikgestaltung untersucht:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wahl und Verbesserung der Verbuchungsregeln für THG-Emissionen und THG-Abbau in verschiedenen

LULUCF-Kategorien:

- Wahl des Basisjahrs oder -zeitraums für landwirtschaftliche Nutzflächen;
- Zusammenführung der Systeme für die Berichterstattung und die Anrechnung/Verbuchung und Übergang zur flächenbezogenen Verbuchung;
- Kriterien und eine solide Verwaltung für die Festlegung der Referenzwerte für Wälder.

2. Notwendigkeit und Umfang von Flexibilitätsmöglichkeiten für den Agrarsektor innerhalb der Lastenteilungsverordnung: Bewertet wurden vier verschiedene Flexibilitätsstufen (keine bis hohe Flexibilität). Bevorzugte Option: weitere Verwendung eines eigenständigen Politikschwerpunkts LULUCF auf der Grundlage verbesserter und vereinfachter Verbuchungsregeln mit begrenzter Flexibilität zwischen LULUCF und der Lastenteilungsverordnung, die durch den erforderlichen Beitrag des Agrarsektors jedes Mitgliedstaats im Rahmen der Lastenteilungsverordnung gerechtfertigt wäre. Eine solche gemischte Lösung, bei der Elemente der drei ursprünglichen Optionen für die Politikgestaltung kombiniert werden, wäre optimal, um Anreize für Minderungsmaßnahmen sowohl in der Landwirtschaft als auch bei LULUCF zu schaffen.

Wer unterstützt welche Option?

Optionen für die Politikgestaltung: Die Hälfte der Konsultationsteilnehmer hatte keine eindeutige Präferenz. Ein Drittel der Teilnehmer, überwiegend im Umweltschutz tätige NRO und Forstwirtschaftsverbände, sprachen sich dafür aus, LULUCF weiterhin als eigenständigen Schwerpunkt innerhalb des Rahmens für die Klimapolitik zu behandeln; dies war somit die bevorzugte Option (ohne Leerantworten). Die Option, Landwirtschaft und LULUCF zu einem eigenständigen, von der Lastenteilungsverordnung unabhängigen Schwerpunkt zusammenzufassen, erhielt den geringsten Zuspruch (1/5). Staatliche Behörden befürworteten überwiegend eine eigenständige LULUCF-Säule, eventuell mit Flexibilitätsregelungen, oder die Einbeziehung von LULUCF in die Lastenteilungsverordnung. Verbuchung: Den Mitgliedstaaten ist sehr daran gelegen, dass die Verbuchung flächenbezogen bleibt und für die Forstbewirtschaftung weiter die Referenzwerte verwendet werden. Alle Interessenträger wollen auf die derzeit geltenden Regeln aufbauen, die etwas verbessert und gestrafft werden sollen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option?

Ökologisch

Die Verbesserung der Verbuchungsregeln trägt zur weiteren Stärkung der EU-Verwaltung von LULUCF bei. In der Folgenabschätzung wird quantifiziert, wie hoch das Potenzial aufgeforsteter Flächen und landwirtschaftlicher Nutzflächen zur Generierung von Gutschriften bei der geltenden Regelung (sehr hoch) und bei einer verbesserten Regelung (niedriger) ist. Sie macht außerdem deutlich, dass das Potenzial zur Gutschriftengenerierung noch immer mehr als ausreichend wäre, um den Flexibilitätsbedarf des Agrarsektors zu decken.

Wirtschaftlich

Die bevorzugte Option bietet das richtige Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Erhaltung der Umweltintegrität der Lastenteilungsverordnung. Die Folgenabschätzung führt zu dem Schluss, dass sich die Reduktionsmaßnahmen bei der Option „mittlere Flexibilität“ nur sehr geringfügig auf die Produktion und den Verbrauch von sowie den Außenhandel mit Agrarerzeugnissen auswirken dürften. Sie macht außerdem deutlich, dass mittlere Flexibilität günstiger ist als vollständige Flexibilität, da bei vollständiger Flexibilität für den Agrarsektor keine Notwendigkeit mehr bestünde, die Emissionen weiter zu senken (im Gegensatz zu allen anderen Wirtschaftssektoren). In der Folgenabschätzung wird darüber hinaus die Verteilungsgerechtigkeit jeder Flexibilitätsoption (vollständige, mittlere, geringe Flexibilität) bewertet. Sie führt zu dem Schluss, dass die Verteilung bei mittlerer Flexibilität optimal ist.

Sozial

Die Verteilungseffekte und sozialen Auswirkungen hängen überwiegend davon ab, wie die Mitgliedstaaten bei der politischen Umsetzung vorgehen; auf EU-Ebene ist die Wirkung sehr gering, sofern die Durchführung der Minderungsmaßnahmen an Flexibilitätsbestimmungen gebunden ist und von einem Kostenausgleich durch die GAP flankiert wird.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option?

Je nach den bei der Modellierung berücksichtigten Minderungsmaßnahmen werden die Grenzkosten in EUR/t CO₂-Äq. für die Minderung von Nicht-CO₂-Emissionen aus der Landwirtschaft bei der bevorzugten Option mit 7,3 – 31,4 EUR (jährliche Kosten im Jahr 2030) veranschlagt; das entspricht einer Kostensenkung um mindestens 60 % gegenüber dem Referenzwert. Da bei der bevorzugten Option nur geringe Reduktionen der Nicht-CO₂-Emissionen aus der Landwirtschaft verlangt würden, wäre auch der Preisanstieg bei den Agrarrohstoffen gering. Die Erzeugung und der Verbrauch würden daher kaum beeinflusst, und die Änderungen lägen allgemein unter 1 % (bei Milcherzeugnissen und Fleisch sogar bei 0,1 %). Die Auswirkungen auf den

Außenhandel lägen unter 1 %, außer bei Fleisch (auch hier wäre ein Rückgang um knapp 5 % zu verzeichnen, gegenüber 25 % beim Referenzszenario). Untersuchungen zufolge könnten negative Auswirkungen durch eine Stützung über flankierende Maßnahmen in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP weiter verringert werden.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen aus?

Der Vorschlag richtet sich an die Mitgliedstaaten und ist auf nationaler Ebene durchzuführen. Dies entspricht der bisherigen Erfahrung und baut auf geltende LULUCF-Vorschriften auf, die dieses Konzept bereits seit 2008 verfolgen. Die EU hat bislang CO₂-Speicher mit Erfolg geschützt und Emissionen reduziert, ohne einzelnen Akteuren direkte Vorschriften zu machen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand wird nur in geringem Maße erwartet, da die einschlägigen Verbuchungsregeln bereits mit dem LULUCF-Beschluss 529/2013/EU eingeführt wurden. Die Mitgliedstaaten übermitteln bereits jedes Jahr Informationen über die Mengen, die für Emissionen aus und den Abbau durch Aufforstung, Waldbewirtschaftung usw. angerechnet wurden. Sie arbeiten außerdem an verbesserten Systemen für die Anrechnung in Bezug auf landwirtschaftliche Nutzflächen, um den geltenden Rechtsvorschriften nachzukommen.

Wird es andere spürbare Folgen geben?

Nein

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris, das eine Überprüfung alle fünf Jahre vorsieht, wird die erste Überprüfung für das Jahr 2024 vorgeschlagen.