EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.5.2024
COM(2024) 195 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de werking van Verordening (EU) 2018/841 (de "LULUCF-verordening") overeenkomstig artikel 17, lid 2, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/839

1. Inleiding

De sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) omvat de bodem, planten en andere biomassa die zowel een CO_2-bron (d.w.z. uitstoot van CO_2 in de atmosfeer) als een CO_2-put (d.w.z. verwijdering van CO_2 uit de atmosfeer) kunnen zijn. Emissies en verwijderingen door de sector worden geïntegreerd in de EU-klimaatdoelstelling voor 2030 door middel van Verordening (EU) 2018/841[1] (LULUCF-verordening), die in 2018 in werking is getreden.

In het kader van de Europese Green Deal[2] is in de Europese klimaatwet[3] een netto-emissiereductiedoelstelling voor de hele economie van de EU vastgesteld van ten minste 55 % minder emissies tegen 2030 ten opzichte van het niveau van 1990, alsook een doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Met het klimaatpakket "Fit for 55"[4] is de LULUCF-verordening in 2023 gewijzigd[5] om rekening te houden met de verhoogde ambitie. Voor de sector werden nieuwe doelstellingen voor 2030 ingevoerd en de rapportageverplichtingen werden vereenvoudigd.

De landsector speelt een sleutelrol bij de verwezenlijking van de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit. Deze heeft het potentieel om klimaatvoordelen op lange termijn te bieden, zowel op het gebied van mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering, als om bij te dragen tot de langetermijnklimaatdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs[6]. Daarnaast biedt de sector tal van andere essentiële diensten aan de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn de productie van duurzame biomassa die fossiele of koolstofintensieve producten, materialen en energie kan vervangen, en die ook bijdraagt aan de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale bio-economie, de productie van levensmiddelen, de biodiversiteit en ecosysteemdiensten die van cruciaal belang zijn om de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering te vergroten.

In artikel 17, lid 2, van de LULUCF-verordening is bepaald dat de Commissie binnen zes maanden na de eerste algemene inventarisatie in het kader van de Overeenkomst van Parijs, die in december 2023 tijdens de COP28 is afgerond, de balans opmaakt van de werking van de verordening.

---

[1] Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 1).

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl.

[3] Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit ("Europese klimaatwet") (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

[4] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's ""Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit", COM(2021) 550 final.

[5] Verordening (EU) 2023/839 van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de rapportage- en nalevingsvoorschriften, en vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling (PB L 107 van 21.4.2023, blz. 1).

[6] https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

2. Beoordeling van de werking van de LULUCF-verordening

Het belangrijkste herziene streefcijfer van de LULUCF-verordening is om in de EU d nettoverwijderingen door landgebruik tegen 2030 met nog eens –42 miljoen ton CO_2-equivalent (Mt CO_2-eq) te verhogen ten opzichte van het jaargemiddelde over de periode 2016-2018. Dit zal naar verwachting resulteren in een totale nettokoolstofput op Unieniveau van –310 Mt CO_2-eq. Voor de periode 2021-2025 moeten de lidstaten specifieke boekhoudkundige regels toepassen voor verschillende boekhoudcategorieën voor land en moeten zij voldoen aan de "geen debet"-toezegging, wat betekent dat geboekte emissies niet hoger mogen zijn dan geboekte verwijderingen, overeenkomstig de artikelen 7 tot en met 9. Voor de periode 2026-2030 bestrijkt het extra streefcijfer van –42 Mt CO_2-eq alle LULUCF-rapportagecategorieën en wordt het verdeeld over de lidstaten door middel van afzonderlijke streefcijfers, op basis van het totale beheerde landoppervlak op hun grondgebied. Op grond van de nationale streefcijfers voor 2030 moet elke lidstaat zijn klimaatambitie in het beleid inzake landgebruik verhogen.

Voor de voor de periode 2026-2030 vastgestelde streefcijfers zijn de rapportagevereisten van de verordening afgestemd op de rapportageregels zoals vereist in het kader van de broeikasgasinventarissen die bij het UNFCCC zijn ingediend. Dit zal beleidsmakers op zowel nationaal als EU-niveau betere gegevens verschaffen om aanvullende beleidslijnen en maatregelen in de sector tijdig te plannen, voor te bereiden en uit te voeren.

Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de LULUCF-verordening omvat dit verslag:

- een beoordeling van de gevolgen van de flexibiliteit;
- een beoordeling van de bijdrage van de LULUCF-verordening aan de klimaatneutraliteitsdoelstelling en aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs;
- een beoordeling van de sociale en arbeidseffecten, onder meer op het gebied van gendergelijkheid;
- een beoordeling van de op internationaal niveau geboekte vooruitgang met betrekking tot de voorschriften van artikel 6, leden 2 en 4, van de Overeenkomst van Parijs;
- de huidige trends en toekomstige prognoses met betrekking tot emissies en verwijderingen van broeikasgassen in de landsector en de landbouw, alsook regelgevingsopties om ervoor te zorgen dat die trends en prognoses stroken met de doelstelling om in alle sectoren van de economie broeikasgasemissiereducties op lange termijn te verwezenlijken overeenkomstig de klimaatneutraliteitsdoelstelling van de Unie.

2.1.Effect van flexibiliteit

Om de lidstaten te helpen de streefcijfers te halen, kunnen zij onder bepaalde voorwaarden gebruikmaken van de flexibiliteitsmechanismen. Om gebruik te kunnen maken van deze flexibiliteitsmechanismen moet de algemene "geen debet"-toezegging van de EU (voor de periode 2021-2025) of het algehele EU-streefcijfer (voor de periode 2026-2030) gezamenlijk worden verwezenlijkt.

Voor beide nalevingsperioden geldt een "algemene flexibiliteit", waarbij een lidstaat kan besluiten zijn tekort uit hoofde van de LULUCF-verordening te compenseren met een aftrek

van hetzelfde bedrag van de jaarlijkse emissieruimten van die lidstaat in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)[7], mits de lidstaat zijn ESR-streefcijfer heeft gehaald. Hetzelfde geldt in de tegengestelde richting: als een lidstaat zijn ESR-streefcijfer niet haalt, kan het overschot in het kader van de LULUCF-verordening, onder voorbehoud van een beperking, naar de ESR worden overgedragen.

Daarnaast kunnen de lidstaten voor de periode 2021-2025 gebruikmaken van de flexibiliteit voor beheerde bosgrond als gevolg van natuurlijke verstoringen. Voor de periode 2026-2030 hebben de lidstaten toegang tot een nieuw flexibiliteitsmechanisme voor landgebruik om het overschot aan netto-emissies door natuurlijke verstoringen, langetermijneffecten van klimaatverandering of een uitzonderlijk hoog aandeel organische bodems aan te pakken.

Flexibiliteit zal pas voor het eerst worden toegepast tijdens de nalevingscontrole in 2027 ten aanzien van de verbintenissen van de lidstaten, op basis van de broeikasgasinventarisgegevens voor de periode 2021-2025.

2.2.LULUCF-bijdrage aan de klimaatneutraliteitsdoelstelling

Hoewel de LULUCF-sector momenteel een koolstofput is, blijft de zorgwekkende trend van een in de afgelopen tien jaar afnemende LULUCF-put bestaan. In 2021 was de EU-koolstofput goed voor een omvang van nettoverwijderingen ten belope van –230 Mt CO_2-eq. Bouwland, grasland, wetlands en woongebied zijn de belangrijkste emissiebronnen in de sector op EU-niveau, waarbij beheerde organische bodems bijzonder hoge emissies in akkerland veroorzaken. Bossen spelen een belangrijke rol, aangezien zij het overgrote deel van de totale LULUCF-put uitmaken. De afname van de koolstofput in de Unie is grotendeels toe te schrijven aan een afname van de nettoput in bossen, voornamelijk als gevolg van een toename van oogsten in combinatie met een stabilisatie of een lichte afname van bosaangroei[8]. De drijvende krachten achter deze ontwikkeling zijn onder meer economische factoren, ouder wordende bossen en reddingskap na natuurlijke verstoringen. De toenemende frequentie en ernst van natuurlijke verstoringen zoals windworp, insectenplagen, bosbranden en droogte, alsook afnemende inspanningen op het gebied van bebossing, zijn steeds groter wordende problemen voor de Europese bossen.

Om de vooruitgang te kunnen plannen, het beleid te kunnen evalueren en toekomstige maatregelen te kunnen plannen, is toegang tot gegevens van hoge kwaliteit nodig. Daarom zijn de lidstaten in het kader van de herziene LULUCF-verordening verplicht geleidelijk tot grotere nauwkeurigheid van de rapportage te komen, in overeenstemming met de meer geavanceerde methoden van de IPCC-richtlijnen[9]. Betere monitoring, rapportage en verificatie in de sector

[7] Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 26).
[8] https://doi.org/10.1186/s13021-023-00234-0
[9] Verbeterde broeikasgasinventarissen moeten gebaseerd zijn op nauwkeurigere, gedetailleerdere, sneller beschikbare en geografisch uitdrukkelijke gegevens zoals bepaald in deel 3 van bijlage V bij de governanceverordening — bijvoorbeeld via digitale databanken, geografische informatiesystemen (GIS) en

wordt mogelijk gemaakt door technologische vooruitgang en beleid. Er worden voortdurend nieuwe monitoringoplossingen ontwikkeld die breed toegankelijk worden, met name teledetectietechnologieën in de lucht of in de ruimte. Deze ontwikkelingen bieden beleidsmakers grote kansen om doeltreffende en efficiënte maatregelen te ontwerpen waarmee betere en veerkrachtige koolstofverwijderingen door landgebruik kunnen worden bevorderd. Om de lidstaten bij dit belangrijke proces te ondersteunen, heeft de Commissie samen met het Europees Milieuagentschap (EEA) een geactualiseerd "LULUCF-handboek"[10] gepubliceerd. Het doel ervan is verschillende belanghebbenden te helpen zich vertrouwd te maken met de LULUCF-verordening en de uitvoering ervan in de praktijk te vergemakkelijken. Het beoogt het verspreiden van ervaringen en goede praktijken over de wijze waarop betere monitoring van broeikasgassen in de landsector beleid kan ondersteunen. Hiertoe organiseert de Commissie ook regelmatig een technische workshop over UNFCCC-rapportage[11].

Duurzaam gewonnen biomassa zal een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van een klimaatneutrale en duurzame circulaire bio-economie in de EU. In het onlangs door het EEA gepubliceerde verslag over Europese biomassa wordt vastgesteld dat er in de EU sterke concurrentie is om biomassa vanwege de veelvuldige gebruiksdoeleinden, zoals op het gebied van voedsel, grondstoffen, energie, matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering, biodiversiteit en andere ecosysteemdiensten[12]. De verschillende gebruiksdoeleinden moeten zorgvuldig worden afgewogen door middel van passende beleidslijnen en stimulansen.

2.3.Voortgang op internationaal niveau

In artikel 2 van de Overeenkomst van Parijs is de langetermijndoelstelling vastgesteld om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot ruim onder 2 °C boven het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven deze tot 1,5 °C te beperken. Ook wordt de doelstelling vastgesteld ter vergroting van het vermogen om zich aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering aan te passen en klimaatbestendigheid te bevorderen.

De EU heeft in oktober 2023 een geactualiseerde nationaal bepaalde bijdrage (NDC)[13] ingediend ter voorbereiding van de afronding van de eerste algemene inventarisatie[14], die plaatsvond tijdens de COP28 in december datzelfde jaar. De geactualiseerde NDC bevat nadere informatie over de beleidslijnen en maatregelen waarmee de EU haar nettobroeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % zal verminderen.

Met betrekking tot artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs is tijdens de COP28 beperkte vooruitgang geboekt met de vaststelling van een gestructureerde aanpak voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, over bilaterale handel. Wat artikel 6, lid 4, betreft, hebben de partijen de

teledetectie, met inbegrip van de Sentinel-satellieten en -diensten van Copernicus, of andere openbare of in de handel beschikbare diensten.

[10] https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/land-and-forests/reports.

[11] https://forest.jrc.ec.europa.eu/en/activities/lulucf/workshops/.

[12] The European biomass puzzle (De puzzel van Europese biomassa), verslag van het EEA 8/2023.

[13] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14286-2023-INIT/nl/pdf.

[14] De algemene inventarisatie uit hoofde van artikel 14 van de Overeenkomst van Parijs is een proces waarbij de partijen om de vijf jaar de collectieve vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst beoordelen en is bedoeld om lacunes en oplossingstrajecten tot 2030 en daarna in kaart te brengen.

aanbeveling van het toezichthoudend orgaan inzake methodologische richtsnoeren en activiteiten met betrekking tot verwijderingen[15] niet aangenomen.

2.4.Sociale en arbeidseffecten en -kansen

De natuurlijke hulpbronnen van plattelandsgebieden zijn belangrijke troeven voor de opbouw van een duurzame en welvarende toekomst, zoals wordt benadrukt in de langetermijnvisie van de Commissie voor de plattelandsgebieden van de EU[16]. In de EU bestaat een kloof tussen de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in plattelandsgebieden van 13 procentpunten (tegenover 10 procentpunten in steden) en in sommige lidstaten bedraagt deze kloof zelfs meer dan 20 procentpunten. In het EU-actieplan voor gendergelijkheid wordt specifiek aandacht besteed aan genderverschillen in plattelandsgebieden.

Goed beheerde rurale landschappen helpen fatsoenlijk werk en behoorlijke bestaansmiddelen, ecologische systemen en biodiversiteit veilig te stellen en de veerkracht op het gebied van klimaat en risico's te vergroten. Het is van essentieel belang landbouwers, bosbouwers en plattelandsondernemers te ondersteunen die de overgang naar een groenere samenleving en economie mogelijk maken.

3. Trends in de sectoren LULUCF en landbouw

De governanceverordening[17] vormt de basis voor een alomvattend governancesysteem om de klimaatstreefcijfers en -doelstellingen van de EU te halen. In 2019 hebben de lidstaten hun eerste nationale energie- en klimaatplannen ingediend, die het belangrijkste instrument voor strategische beleidsplanning zijn om de weg vrij te maken voor het bereiken van klimaatneutraliteit en -veerkracht tegen 2050. In 2023 hebben de lidstaten hun nationale energie- en klimaatplannen herzien en geactualiseerd om rekening te houden met de verhoogde klimaatambitie voor 2030 in het kader van de Europese klimaatwet en het pakket "Fit for 55", onder meer voor de sectoren LULUCF en landbouw. De lidstaten stellen als onderdeel van hun rapportage van broeikasgasinventarissen prognoses op van de effecten van hun bestaande en aanvullende maatregelen op emissies en verwijderingen.

De Commissie heeft in haar beoordeling echter vastgesteld dat de meeste geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen onvoldoende ambitie noch voldoende landgerelateerde

[15] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism.
[16] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een langetermijnvisie voor de plattelandsgebieden van de EU — Naar sterkere, verbonden, veerkrachtige en welvarende plattelandsgebieden in 2040", COM(2021) 345 final.
[17] Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad, PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1.

klimaatactie[18] bevatten. Zeer weinig lidstaten hebben een concreet traject opgenomen om hun nationale streefcijfers voor nettoverwijderingen te halen, of voldoende maatregelen om landbouwers, bosbouwers en andere belanghebbenden bij te staan bij het ontwikkelen van duurzame bedrijfsmodellen overeenkomstig deze streefcijfers.

3.1.Trends en prognoses in de LULUCF-sector

Aangezien de huidige LULUCF-boekhoudregels van toepassing zijn op de periode 2021-2025, resulteerde de voorlopige "boekhouding" voor 2021, op basis van de indiening van de broeikasgasinventarissen voor 2023, in een beperkt creditsaldo (d.w.z. dat de geboekte verwijderingen iets hoger lagen dan de geboekte emissies) van –14 Mt CO2-eq[19]. Als zodanig voldoet de Unie collectief aan de "geen debet"-toezegging voor het eerste jaar van de periode 2021-2025[20].

De EU ligt momenteel niet op schema om het streefcijfer voor nettoverwijderingen voor 2030 te halen. Met de bestaande maatregelen zullen de totale nettoverwijderingen naar verwachting –239 Mt CO2-eq bedragen in 2030, en –260 Mt CO_2-eq met aanvullende maatregelen, hetgeen ongeveer 50 tot 70 Mt CO_2-eq onder de EU-doelstelling voor 2030 ligt.

Vanaf 2025 zullen de nettoverwijderingen uit bosgrond in de EU naar verwachting gestaag afnemen tot ongeveer –310 Mt CO_2-eq tegen 2030 met bestaande maatregelen en tot –320 Mt CO_2-eq met aanvullende maatregelen. De netto-emissies van bouwland, die momenteel ongeveer 38 % van de LULUCF-emissies van de EU uitmaken, zullen naar verwachting tot 2025 licht toenemen of stagneren, gevolgd door een geleidelijke afname tot 32 Mt CO_2-eq met bestaande maatregelen en tot 27 Mt CO_2-eq met aanvullende maatregelen tegen 2030. De netto-emissies van grasland, die momenteel ongeveer 12 % van de LULUCF-emissies van de EU uitmaken, zullen naar verwachting tot 2030 stagneren met tussentijdse schommelingen, tot 12 Mt CO_2-eq met bestaande maatregelen en tot 10 Mt CO_2-eq met aanvullende maatregelen in 2030. De netto-emissies van wetlands zullen naar verwachting geleidelijk afnemen tot 13 Mt CO_2-eq met bestaande maatregelen en tot 12 Mt CO_2-eq met aanvullende maatregelen tegen 2030. De nettoverwijderingen afkomstig van geoogste houtproducten zullen naar verwachting gestaag toenemen tot een niveau van bijna –35 Mt CO2-eq in een scenario met bestaande of aanvullende maatregelen[21].

Het is waarschijnlijk dat de gevolgen van klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit tot frequentere en intensere natuurlijke verstoringen zullen leiden. Het zal van essentieel belang zijn deze negatieve trend snel om te buigen om de klimaatdoelstellingen van de EU te halen en

[18] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "EU-brede beoordeling van de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen — Een belangrijke stap in de richting van de ambitieuzere energie- en klimaatdoelstellingen voor 2030 in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU", COM(2023) 796 final.
[19] Vanwege verbeteringen in de broeikasgasinventarissen vinden nog herberekeningen plaats die van invloed kunnen zijn op dit resultaat.
[20] Voortgangsverslag over klimaatactie. Europese Commissie, 2023.
[21] Op basis van door de lidstaten gerapporteerde gegevens over prognoses, indiening 2023 (EEA).

tegelijkertijd de veerkracht van de EU-landsector te vergroten om stabiele putten op lange termijn te waarborgen.

3.2.Trends en prognoses in de landbouwsector

De niet-CO_2-emissies door landbouw vertegenwoordigen momenteel ongeveer 11 % van de totale broeikasgasemissies in de EU, waarvan ongeveer twee derde afkomstig is van vee. Sinds 2005 zijn de emissies in de sector gestagneerd — inventarisgegevens laten een langzame jaarlijkse daling zien, van 0,7 Mt CO_2-eq tussen 2005 en 2021. Het EEA[22] heeft geraamd dat de tussen nu en 2040 verwachte emissiereducties onbeduidend zullen zijn om bij te dragen tot de verwezenlijking van de langetermijndoelstelling van klimaatneutraliteit. Als gevolg van de verminderde emissies in andere sectoren en de moeilijkheden om de emissies in de landbouw volledig te verminderen, wordt verwacht dat de landbouw tegen 2040 de sector zal worden met het grootste aandeel broeikasgasemissies, goed voor ongeveer de helft van de totale emissies in de EU[23].

Uit de meest recente prognoses van de lidstaten blijkt dat het tempo van de emissiereducties met de bestaande maatregelen niet significant zal veranderen tot 2030 (–1 % ten opzichte van 2021, ofwel een jaarlijkse gemiddelde reductie met 0,6 Mt CO_2-eq). Wanneer aanvullende maatregelen worden overwogen, wijzen de geaggregeerde verwachte emissies van de landbouw op een daling van ongeveer 5 % tegen 2030 (een jaarlijkse gemiddelde reductie met 2,2 Mt CO_2-eq). Er zijn verdere inspanningen nodig om passende mitigatiemaatregelen in de landbouwsector vast te stellen en uit te voeren.

3.3.Recente beleidsontwikkelingen

Naast het pakket “Fit for 55” beogen verschillende andere initiatieven in het kader van de Europese Green Deal de veerkracht van de LULUCF-sector te vergroten en tegelijkertijd ecosysteemdiensten en de transitie naar een hulpbronnenefficiënte circulaire economie te beschermen en te bevorderen.

Om tot meer hoogwaardige koolstofverwijderingen te komen, heeft de Commissie een EU-regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijderingen[24] voorgesteld, dat onlangs door de medewetgevers is vastgesteld. Het kader omvat drie verschillende soorten activiteiten: koolstoflandbouw, koolstofopslagproducten en permanente verwijderingen. Daarnaast kunnen particuliere initiatieven in verband met vrijwillige koolstofmarkten de grootschalige uitrol van koolstofverwijderingen aanvullen en verder bevorderen. Het kader zal grondbeheerders niet alleen nieuwe zakelijke kansen bieden, maar ook de groei van de duurzame circulaire bio-

[22] EEA, briefing 17/2022.
[23] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s “Onze toekomst veiligstellen — De klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040 en de weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050 met het oog op de totstandbrenging van een duurzame, rechtvaardige en welvarende samenleving”, COM(2024) 63.
[24] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor koolstofverwijderingen, COM(2022) 672 final.

economie ondersteunen door koolstofopslagproducten, zoals bouwproducten op basis van hout, te certificeren. Uiteindelijk kan dit de lidstaten helpen hun LULUCF-streefcijfers te halen. Om de industriële afvang van koolstof en het gebruik ervan in biogebaseerde producten te stimuleren of permanent op te slaan, heeft de Commissie onlangs de mededeling over industrieel beheer van koolstof[25] goedgekeurd.

Gezonde ecosystemen dragen bij tot koolstofvastlegging en klimaatbestendigheid en verbeteren het welzijn van de bevolking. Activiteiten zoals het vernatten van veengebieden kunnen een aanzienlijk positief effect hebben op de biodiversiteit. In de bodemgezondheidswet[26], een essentieel onderdeel van de biodiversiteitsstrategie van de EU[27], wordt opgeroepen tot bindende doelstellingen voor het herstel van aangetaste ecosystemen, met name die met het grootste potentieel om koolstof te vangen en op te slaan en natuurrampen te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken. Ondertussen beoogt de ontbossingsverordening[28] de impact van de EU op de wereldwijde ontbossing te verminderen door het gebruik van "ontbossingsvrije" producten te bevorderen.

Een aantal financieringsmechanismen is voorhanden om koolstofverwijderingen op te schalen via publieke dan wel particuliere bronnen. De EU verstrekt financiering in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) — de lidstaten hebben de gelegenheid om koolstoflandbouwmaatregelen in hun geactualiseerde strategische GLB-plannen op te nemen. Zij kunnen de invoering van duurzame beheerpraktijken ook ondersteunen in het kader van de staatssteunregels, die zijn herzien en nu tevens bosecosysteemdiensten zoals klimaatregulering en biodiversiteitsherstel omvatten.

Andere beschikbare EU-fondsen voor het verhogen van de koolstofverwijdering zijn de programma's LIFE en Horizon Europa, en de fondsen voor het cohesiebeleid. Aangezien gezonde bodems tot de belangrijkste aspecten van klimaatmitigatie en -adaptatie en landbouwactiviteiten behoren, is meer bepaald de missie "Een bodemdeal voor Europa" van start gegaan in het kader van het programma Horizon Europa[29]. Het doel van de missie is om honderd levende laboratoria op te richten om het voortouw te nemen bij de transitie naar gezonde bodems tegen 2030 door samenwerking tussen sectoren te bevorderen om alle vormen van landgebruik te bestrijken.

[25] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar een ambitieuzer beheer van koolstof in de EU", COM(2024) 62 final.
[26] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, COM(2022) 304 final.
[27] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur terug in ons leven brengen", COM(2020) 380 final.
[28] Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010, PB L 150 van 9.6.2023, blz. 206.
[29] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "EU-missies twee jaar later: evaluatie van de voortgang en aangewezen koers", COM(2023) 457 final.

Op het gebied van monitoring van de ontwikkelingen in de LULUCF-sector bevat het voorstel voor een kader voor bosmonitoring[30] een EU-breed monitoringkader voor bossen dat de beschikbaarheid van tijdige, hoogwaardige gegevens in een gestandaardiseerd formaat zal waarborgen. Dit zal de lidstaten in staat stellen tijdig efficiënte en kosteneffectieve maatregelen toe te passen, waardoor sterkere en veerkrachtigere koolstofputten worden bevorderd en tegelijkertijd een duurzame circulaire bio-economie wordt ondersteund. Het kader is een belangrijk resultaat van de EU-bosstrategie voor 2030[31], waarin de multifunctionaliteit van bossen wordt erkend. Evenzo zal het voorstel voor een richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht[32] de verwezenlijking van de LULUCF-doelstellingen ondersteunen. Gezonde bodems leggen meer koolstof vast, terwijl betere monitoring van land en bodem het gemakkelijker zal maken om de maatregelen te nemen die de grootste klimaatvoordelen opleveren.

In 2023 heeft de Commissie richtsnoeren inzake EU-financieringsmogelijkheden voor gezonde bodems[33] vastgesteld. De richtsnoeren voor bosbeheer dat dichter bij de natuur staat[34] en de richtsnoeren voor de ontwikkeling van publieke en particuliere betalingsregelingen voor bosecosysteemdiensten[35] zijn ontworpen om de multifunctionaliteit van bossen te versterken. Om het gebruik van koolstoflandbouw verder te bevorderen door middel van biodiversiteitsvriendelijke praktijken, heeft de Commissie in 2023 richtsnoeren gepubliceerd voor biodiversiteitsvriendelijke bebossing, herbebossing en boomaanplant[36], en voor de definitie, inkaartbrenging, monitoring en strikte bescherming van oer- en old-growth-bossen[37], die tot de rijkste ecosystemen van de EU behoren en aanzienlijke koolstofvoorraden opslaan. In november 2023 is de herziene richtlijn hernieuwbare energie[38] in werking getreden, waarin wordt herinnerd aan de verplichtingen om te voldoen aan de LULUCF-criteria bij de productie van brandstoffen uit bosbiomassa.

3.4. Regelgevingsopties voor land, voedsel, energie en de bio-economie met het oog op klimaatneutraliteit

In de onlangs gepubliceerde mededeling over de klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040 en de weg naar klimaatneutraliteit wordt een nettobroeikasgasemissiereductie van 90 % ten

[30] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een monitoringkader voor veerkrachtige Europese bossen, COM(2023) 728 final
[31] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Nieuwe EU-bosstrategie voor 2030", COM(2021) 572 final.
[32] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bodemmonitoring en -veerkracht (richtlijn bodembewaking), COM(2023) 416 final.
[33] Werkdocument van de diensten van de Commissie "Guidance on EU funding opportunities for healthy soil Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law)", SWD(2023) 423 final.
[34] https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/2d1a6e8f-8cda-11ee-8aa6-01aa75ed71a1.
[35] Werkdocument van de diensten van de Commissie "Guidance on the Development of Public and Private Payment Schemes for Forest Ecosystem Services", SWD(2023) 285 final.
[36] Werkdocument van de diensten van de Commissie "Guidelines on Biodiversity-Friendly Afforestation, Reforestation and Tree Planting", SWD(2023) 61 final.
[37] Werkdocument van de diensten van de Commissie "Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forests", SWD(2023) 62 final.
[38] Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82.

opzichte van het niveau van 1990 voorgesteld als aanbevolen doelstelling voor 2040. Uit de effectbeoordeling[39] is gebleken dat, om deze doelstelling te bereiken, koolstofverwijderingen (uit de atmosfeer, via koolstofverwijderingen door landgebruik en industriële koolstofverwijdering) moeten oplopen tot 400 Mt CO_2-eq. Deze aanbevolen doelstelling komt overeen met het advies van de Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering ("adviesraad")[40] en is in overeenstemming met de bepalingen van de Europese klimaatwet om een broeikasgasbegroting in te dienen die in overeenstemming is met de verbintenissen van de EU in het kader van de Overeenkomst van Parijs.

Net als alle andere sectoren speelt de LULUCF-sector een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de klimaatambitie van de EU voor 2040 en draagt deze bij aan de voedselsoevereiniteit van de EU en aan een duurzame circulaire bio-economie. Met de juiste beleidslijnen en maatregelen moet het mogelijk zijn de niet-CO_2-emissies van de landbouwsector te verminderen[41] en tegelijkertijd de aan landgebruik gerelateerde koolstofput te vergroten door het vermogen van bodems en bossen om meer koolstof op te slaan, te versterken. Deze win-wincombinatie zou ertoe kunnen leiden dat de sectoren landbouw, landgebruik en bosbouw tezamen klimaatneutraal worden.

Landbeheer houdt nauw verband met voedselproductie en -verwerking. De adviesraad merkt in zijn recente verslag[42] op dat een systeembrede aanpak het mogelijk maakt sectoroverschrijdende mitigatiemogelijkheden in kaart te brengen, met inbegrip van opties voor mitigatie door producenten, consumenten en intermediaire actoren in de voedselvoorzieningsketen, en zorgt hierbij voor het volgen van een coherente aanpak om de verschillende ecologische, economische en sociale aspecten met elkaar in evenwicht te brengen. In het verslag wordt ook opgemerkt dat de invoering van marktgebaseerde mechanismen in de sectoren landbouw en landgebruik een doeltreffend instrument kan zijn om actoren in de voedselwaardeketen ertoe aan te zetten op processen met lagere emissies over te stappen. Het zal ook emissiereducties mogelijk maken waar zij het meest kosteneffectief zijn en zou aanzienlijke stimulansen kunnen bieden om koolstofverwijderingen in de LULUCF-sector te stimuleren. De adviesraad is ook van oordeel dat een betere afstemming van het GLB op de klimaatambities van de EU eveneens een belangrijke rol zou kunnen spelen.

Een geïntegreerde beleidsaanpak in de levensmiddelensector zou landbeheerders in staat stellen praktijken op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie toe te passen die elkaar wederzijds ondersteunen. Biodiversiteitsvriendelijk landbeheer zal leiden tot meer koolstofverwijderingen, de veerkracht van de koolstofput van de EU vergroten en de vruchtbaarheid van de bodem verbeteren.

[39] De analyse is gebaseerd op scenario's die de beleidslijnen en maatregelen tot maart 2023 weergeven. De lidstaten zullen in 2024 hun definitieve nationale energie- en klimaatplannen indienen, die aanvullende maatregelen kunnen omvatten.
[40] ESABCC (2023). DOI: 10.2800/609405.
[41] Werkdocument van de diensten van de Commissie — Effectbeoordelingsverslag bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Onze toekomst veiligstellen — De klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040 en de weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050 met het oog op de totstandbrenging van een duurzame, rechtvaardige en welvarende samenleving", SWD(2024) 63 final.
[42] ESABCC (2024). DOI: 10.2800/216446.

Duurzaam verkregen langlevende koolstofopslagproducten, zoals hout dat in de bouw wordt gebruikt, kunnen leiden tot meer koolstofverwijderingen en kunnen bijdragen tot het koolstofvrij maken van andere sectoren. Door het gebruik ervan kan de duurzame circulaire bio-economie landbeheerders nieuwe zakelijke kansen bieden, aangezien biomassa fossiele koolstof in de EU-economie vervangt. Daarnaast ontstaan nieuwe benaderingen van koolstoflandbouw waarmee meer koolstof kan worden verwijderd, zoals koolstofvastlegging als gevolg van duurzame activiteiten in mariene kustecosystemen (blauwe koolstof), die ook kan bijdragen tot klimaatmitigatie.

3.5.Conclusies en volgende stappen

Hoewel de LULUCF-sector nog steeds een koolstofput is, blijft de zorgwekkende trend van een in de afgelopen tien jaar afnemende LULUCF-put bestaan. Gezien de talrijke beleidsontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de LULUCF-verordening ongeveer zes jaar geleden, zal de Commissie parallel met dit verslag een evaluatie van de verordening starten. Zodra het certificeringskader voor koolstofverwijdering in werking is getreden, zullen bij de evaluatie de mogelijke voordelen en afwegingen worden beoordeeld van het opnemen van duurzaam verkregen langlevende koolstofopslagproducten met een netto positief koolstofvastleggingseffect in het toepassingsgebied van de LULUCF-verordening[43].

Het doel van de evaluatie is bovendien om de verordening te toetsen aan de beginselen van betere regelgeving (doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en meerwaarde voor de EU) en na te gaan of vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten mogelijk zijn. Het zal de EU in staat stellen lering te trekken uit het verleden om toekomstige besluitvorming te ondersteunen en verbeterpunten in toekomstige beleidsontwikkeling na 2030 in kaart te brengen. Uiteindelijk is het doel ervoor te zorgen dat het beleidskader voor de landsector geschikt blijft voor het beoogde doel en dat het een doeltreffend middel is om de kerndoelstelling van klimaatneutraliteit van de duurzame circulaire bio-economie te verwezenlijken.

[43] Zie artikel 17, lid 3, van de LULUCF-verordening.