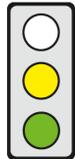


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Emissionen und der Abbau von Treibhausgasen (THG) durch Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) werden erstmals umfassend in die Klimapolitik der EU einbezogen. Insbesondere dürfen die THG-Emissionen den THG-Abbau nicht mehr übersteigen.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere land- und forstwirtschaftliche Betriebe.



**Pro:** (1) Die stärkere Einbeziehung von LULUCF in die Klimapolitik der EU ist sachgerecht, denn für den Klimaschutz ist der THG-Abbau ebenso entscheidend wie THG-Emissionen.

(2) Durch die Möglichkeit, einen THG-Nettoabbau an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, können Aufforstungsprogramme dort stattfinden, wo dies EU-weit am günstigsten möglich ist.

**Contra:** Die Mitgliedstaaten sollten emissionsenkende Landnutzungsänderungen und Aufforstungsprogramme unbegrenzt bei der Erreichung ihrer THG-Emissionsobergrenzen in anderen Sektoren anrechnen dürfen.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2016) 479** vom 20. Juli 2016 für eine **Verordnung** 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

### Kurzdarstellung

Seiten- und Artikelangaben verweisen auf den Verordnungsvorschlag COM(2016) 479.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Je nach Art der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF) werden unterschiedlich große Mengen an Treibhausgasen (THG) pro Fläche sowohl freigesetzt („emittiert“) als auch aus der Atmosphäre abgebaut, indem sie im Boden, in Pflanzen sowie Holzprodukten gebunden werden.
- Durch die Umwandlung von Waldflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen werden THG emittiert, während sie durch Aufforstung abgebaut werden.
- Die EU verfolgt das Ziel, die Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2030 um mindestens 40% gegenüber 1990 zu senken („40%-Ziel“; [Schlussfolgerungen](#) vom 23./24. Oktober 2014, Rn. 2.; s. [cepInput Nr. 2/2015](#)). Um dieses Ziel zu erreichen, müssen
  - die THG-Emissionen der am Emissionshandelssystem (ETS, s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 10 ff.) teilnehmenden Unternehmen – insbesondere energieintensive Industrieanlagen und Kraftwerke – um 43% gegenüber 2005 sinken [COM(2015) 337; s. [cepInput Nr. 4/2016](#)] und
  - die THG-Emissionen weiterer Wirtschaftssektoren – insbesondere Straßenverkehr, Gebäude und Landwirtschaft – gemäß der parallel vorgeschlagenen Lastenteilungsverordnung „LTV“, COM(2016) 482, s. [cepAnalyse](#)] (LTV-Sektoren) um 30% gegenüber 2005 sinken.
- Die Emissionen und der THG-Abbau durch LULUCF werden derzeit weder beim ETS noch explizit bei der Regulierung der LTV-Sektoren berücksichtigt. Mit dem LULUCF-Verordnungsvorschlag sollen LULUCF stärker als bislang in die Zielvorgaben der EU-Klimaschutzpolitik ab 2021 einbezogen werden.
- Regelmäßig übersteigt der THG-Abbau die THG-Emissionen durch LULUCF („THG-Nettoabbau“). 2005 entsprach der Nettoabbau 10% der THG-Emissionen der LTV-Sektoren [SWD(2016) 249, S. 9].
- Die EU hat erstmals 2013 Verbuchungsvorschriften für THG-Emissionen und THG-Abbau durch LULUCF festgelegt (Beschluss Nr. 529/2013/EU).
- Der vorliegende Verordnungsvorschlag enthält
  - Regeln über die Erfassung und Dokumentation von THG-Emissionen und dem THG-Abbau durch LULUCF und
  - das Verbot von THG-Emissionsüberschüssen (Nettoemissionen) durch LULUCF („No-Debit-Regel“).

**► Geltungsbereich und Begriffsdefinitionen**

- Die vorgeschlagene Verordnung gilt für die Treibhausgase Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) sowie – in der Landwirtschaft besonders relevant – Methan (CH<sub>4</sub>) und Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O) (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang I.A.).
- Sie gilt für LULUCF, die genau einer der folgenden fünf „Flächenverbuchungskategorien“ zugeordnet werden (Art. 2 Abs. 1):
  - „Bewirtschaftete Waldflächen“ umfassen Waldflächen, bei denen keine Landnutzungsänderung stattgefunden hat.
  - „Aufgeforstete Flächen“ umfassen Flächen, die durch eine Landnutzungsänderung zu Waldflächen wurden.
  - „Entwaldete Flächen“ umfassen ehemalige Waldflächen, bei denen eine Landnutzungsänderung hin zu einer anderen Flächennutzung stattgefunden hat.
  - „Bewirtschaftete Ackerflächen“ umfassen Flächen, die Ackerflächen sind oder waren, aber nicht aus bzw. in Waldflächen umgewandelt wurden.
  - „Bewirtschaftetes Grünland“ umfasst Flächen, die Grünland sind oder waren, aber nicht aus bzw. in Wald- oder Ackerflächen umgewandelt wurden.
- Eine Landnutzungsänderung liegt grundsätzlich vor, wenn eine Flächenart innerhalb der letzten 20 Jahre in eine andere Flächenart umgewandelt wurde (Art. 5 Abs. 3).

**► Aufzeichnungs- und Verbuchungsvorschriften**

- Die Mitgliedstaaten müssen für alle fünf Flächenverbuchungskategorien Konten führen, in denen sie THG-Emissionen mit einem „+“ und THG-Abbau mit einem „-“ ausweisen (Art. 5 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten erfassen für alle fünf Flächenverbuchungskategorien die Änderung des Kohlenstoffbestands, der in Kohlenstoffspeichern – u.a. ober- und unterirdische Biomasse, Holzprodukte – gebunden ist (Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Anhang I.B.).
- Die Mitgliedstaaten ermitteln für die Zeiträume 2021–2025 und 2026–2030 die THG-Gesamtemissionen und den THG-Gesamtabbau
  - bei bewirtschafteten Waldflächen als Differenz zu den jeweils für die beiden Zeiträume prognostizierten Referenzwerten, die natürliche Zyklen und erwartete menschliche Eingriffe – wie die geplante Holzernte – berücksichtigen [Art. 8 Abs. 1; SWD(2016) 249, S. 7];
  - bei aufgeforsteten sowie entwaldeten Flächen für jedes einzelne Jahr (Art. 6 Abs. 1);
  - bei bewirtschafteten Ackerflächen und Grünland als Differenz zu einem Referenzwert, der den THG-Emissionen und dem THG-Abbau der Jahre 2005–2007 entspricht (Art. 7 Abs. 1).
- Die Referenzwerte für bewirtschaftete Waldflächen müssen
  - auf „transparenten, vollständigen, kohärenten, vergleichbaren und genauen Informationen beruhen“ (Anhang IV.A.) und
  - der Kommission bis Ende 2018 für den Zeitraum 2021–2025 und bis Mitte 2023 für den Zeitraum 2026–2030 vorgelegt werden (Art. 8 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten müssen bei aufgeforsteten und entwaldeten Flächen sowie bewirtschafteten Waldflächen Bestandsänderungen bei Holzprodukten – wie Papier, Schnittholz und Holzwerkstoffen – berücksichtigen (Art. 9).
- Die Mitgliedstaaten können unvorhergesehene THG-Emissionen infolge von Naturkatastrophen – wie die Zerstörung großer Waldgebiete durch Brände, Stürme oder Insektenbefall – bei der Verbuchung unberücksichtigt lassen (Art. 10).

**► No-Debit-Regel**

- Jeder Mitgliedstaat muss gewährleisten, dass in den Zeiträumen 2021–2025 und 2026–2030 die verbuchten THG-Gesamtemissionen in allen Flächenverbuchungskategorien zusammengenommen den THG-Gesamtabbau nicht übersteigen („No-Debit-Regel“, Art. 4).
- Hat ein Mitgliedstaat im LULUCF-Bereich im Zeitraum 2021–2025 mehr THG abgebaut als emittiert, so kann er den THG-Nettoabbau auf den Zeitraum 2026–2031 übertragen („Banking“, Art. 11 Abs. 3).
- Hat ein Mitgliedstaat im LULUCF-Bereich in einem der beiden Zeiträume mehr THG emittiert als abgebaut, kann er diesen THG-Überschuss ausgleichen durch
  - den Kauf eines entsprechenden THG-Nettoabbau-Volumens von anderen Mitgliedstaaten (Art. 11 Abs. 2) oder
  - die Löschung von THG-Emissionsberechtigungen, die ihm für seine LTV-Sektoren gemäß der zukünftigen Lastenteilungsverordnung [COM(2016) 482, s. [cepAnalyse](#)] zugeteilt werden (Art. 11 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten können einen THG-Nettoabbau in den Flächenverbuchungskategorien „aufgeforstete Flächen“, „bewirtschaftete Ackerflächen“ und „bewirtschaftetes Grünland“ in begrenztem Umfang zur Einhaltung ihrer THG-Obergrenze in den LTV-Sektoren einsetzen [COM(2016) 482, Art. 7 Abs. 1; s. [cepAnalyse](#)].

**► Compliance-Kontrolle**

- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission 2027 für den Zeitraum 2021–2025 und 2032 für den Zeitraum 2026–2030 jeweils einen Bericht vorlegen, der eine Bilanz der THG-Gesamtemissionen und des THG-Gesamtabbaus in allen fünf Flächenverbuchungskategorien enthält (Compliance-Berichte).
- Die Kommission prüft anhand der beiden Compliance-Berichte die Einhaltung der No-Debit-Regel.

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bislang sind EU-rechtlich nur Verbuchungsvorschriften für THG-Emissionen und THG-Abbau durch LULUCF festgelegt (Beschluss Nr. 529/2013/EU). Nun soll eine explizite No-Debit-Regel in einer EU-Verordnung verankert werden.
- ▶ Neu ist, dass die Mitgliedstaaten einen THG-Nettoabbau in den Flächenverbuchungskategorien „aufgeforschtete Flächen“, „bewirtschaftete Ackerflächen“ und „bewirtschaftetes Grünland“ in begrenztem Umfang zur Einhaltung ihrer THG-Obergrenze in den LTV-Sektoren einsetzen können.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Klimaschutz ist ein grenzübergreifendes Problem, das nicht durch nationales oder lokales Handeln allein gelöst werden kann. Die gemeinsame Klimapolitik in der EU erfordert eine koordinierte Vorgehensweise auch im LULUCF-Bereich. (S. 4)

## Politischer Kontext

Das Kyoto-Protokoll von 1997 zum UN-Klimarahmenabkommen verpflichtete die Vertragsparteien, darunter auch die EU-Mitgliedstaaten, ihre THG-Emissionen im Zeitraum 2008–2012 um mindestens 5 % gegenüber 1990 zu senken und dabei die THG-Emissionen und den THG-Abbau im LULUCF-Bereich zu berücksichtigen (Kyoto-Protokoll, Art. 3 Abs. 1 und 3).

Der Europäische Rat hat 2014 die Kommission dazu aufgefordert, den LULUCF-Bereich in die EU-Klimapolitik bis 2030 einzubeziehen ([Schlussfolgerungen](#) vom 23./24. Oktober 2014, Rn. 2.14; s. [cepInput Nr. 2/2015](#)). Der nun vorgelegte Verordnungsvorschlag kommt dieser Aufforderung nach. Er ist Teil eines Klimapakets, das zudem einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der THG-Emissionen im Zeitraum 2021–2030 [COM(2016) 482, s. [cepAnalyse](#)] sowie eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität [COM(2016) 501] enthält.

## Stand der Gesetzgebung

20.07.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter: Norbert Lins (EVP-Fraktion, D)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federführend); Wirtschaft und Energie; Fragen der Europäischen Union
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch eine Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung repräsentieren)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die vorgeschlagene stärkere Einbeziehung von LULUCF in die Klimapolitik der EU ist sachgerecht, denn für den Klimaschutz ist der THG-Abbau ebenso entscheidend wie THG-Emissionen.** Außerdem gibt es insbesondere zwischen dem LULUCF-Bereich und dem Landwirtschaftssektor, der zu den LTV-Sektoren zählt, Überschneidungen bei der Regulierung von THG-Emissionen.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Bei der Berechnung der THG-Emissionen und des THG-Abbaus auf bewirtschafteten Waldflächen ist die Verwendung von Referenzwerten hilfreich, mit denen sich natürliche Zyklen und der menschliche Einfluss auf die Waldwirtschaft berücksichtigen lassen. Denn die THG-Emissionen und der THG-Abbau sollten nur verbucht werden, wenn sie in dem entsprechenden Zeitraum über ein bestimmtes Maß hinaus von Menschen verursacht wurden. Die Kommission sollte dabei allerdings eine einheitliche Berechnungsmethode vorgeben, die verhindert, dass die Mitgliedstaaten einen unrealistisch hohen Referenzwert ansetzen können, um die No-Debit-Regel auf einfache Art und Weise einhalten zu können.

THG-Emissionen infolge von Naturkatastrophen sollten grundsätzlich nur dann nicht verbucht werden müssen, wenn die Naturkatastrophe unvorhersehbar und unvermeidbar gewesen ist. Wenn aber z.B. das Risiko eines Waldbrandes in einem Mitgliedstaat durch eine mangelhafte staatliche Regulierung oder Kontrolle systematisch erhöht wurde, sollten die darauf zurückzuführenden THG-Emissionen zumindest anteilig verbucht werden müssen. Dadurch würde verhindert, dass vermeidbare Naturkatastrophen leichtfertig in Kauf genommen werden.

Die No-Debit-Regel kann im Zeitraum 2026–2030 leichter eingehalten werden, wenn die Mitgliedstaaten dafür – wie von der Kommission vorgeschlagen – einen THG-Nettoabbau im Zeitraum 2021–2025 in die Folgeperiode übertragen dürfen. Denn THG-Emissionen und THG-Abbau sind abhängig von natürlichen Zyklen und unterliegen damit jährlichen Schwankungen. **Durch die Möglichkeit, einen THG-Nettoabbau an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, werden die Kosten für die Einhaltung der No-Debit-Regel in der EU gesenkt. Denn dadurch können z.B. Aufforstungsprogramme dort stattfinden, wo dies EU-weit am kostengünstigsten möglich ist.**

Um die Effizienz der THG-Regulierung zu erhöhen, sollten die Zielvorgaben der LULUCF möglichst stark mit denen der LTV-Sektoren gekoppelt werden. Denn für den Klimaschutz ist es unerheblich, ob eine bestimmte Menge an THG-Emissionen z.B. durch effizientere Kraftfahrzeuge im Verkehrssektor eingespart oder durch Aufforstungsprogramme in der Natur abgebaut wird. **Die Mitgliedstaaten sollten daher emissionsenkende Landnutzungsänderungen und Aufforstungsprogramme möglichst unbegrenzt bei der Erreichung ihrer THG-Emissionsobergrenzen in anderen Sektoren anrechnen dürfen.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die stärkere Einbeziehung von LULUCF in die Klimapolitik der EU ist sachgerecht, denn für den Klimaschutz ist der THG-Abbau ebenso entscheidend wie THG-Emissionen. Durch die Möglichkeit, einen THG-Nettoabbau an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, können Aufforstungsprogramme dort stattfinden, wo dies EU-weit am kostengünstigsten möglich ist. Die Mitgliedstaaten sollten emissionsenkende Landnutzungsänderungen und Aufforstungsprogramme unbegrenzt bei der Erreichung ihrer THG-Emissionsobergrenzen in anderen Sektoren anrechnen dürfen.