

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.3.2010
COM(2010) 86 definitief

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

**Het internationale klimaatbeleid na Kopenhagen:
De wereldwijde actie tegen klimaatverandering moet onmiddellijk nieuw leven worden
ingeblazen**

{SEC(2010) 261}

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

**Het internationale klimaatbeleid na Kopenhagen:
De wereldwijde actie tegen klimaatverandering moet onmiddellijk nieuw leven worden
ingeblazen**

1. BELANGRIJKSTE PUNTEN

De internationale dimensie is altijd een belangrijk onderdeel geweest van de ambities van de EU op het gebied van klimaatverandering. Het belangrijkste doel van Europa is de temperatuursstijging beneden 2°C te houden en de ergste gevolgen van klimaatverandering te voorkomen, hetgeen alleen mogelijk is door een gecoördineerde internationale inspanning. Daarom is de EU altijd een warm voorstander van het VN-proces geweest, en daarom werden onze ambities in Kopenhagen bij lange na niet waargemaakt. Niettemin blijkt uit de toegenomen steun voor het akkoord van Kopenhagen dat de meeste landen vastbesloten zijn om onmiddellijk door te gaan met de maatregelen tegen klimaatverandering. De EU moet gebruikmaken van deze vastbeslotenheid en helpen die in concrete actie om te zetten. In deze mededeling wordt een strategie uitgestippeld die ertoe moet bijdragen dat de wereldwijde inspanningen om de klimaatverandering aan te pakken niet verslappen.

De EU heeft altijd in de voorste linies gestaan wat concrete maatregelen tegen klimaatverandering betreft – de EU is op schema wat haar Kyoto-verbintenissen voor de periode 2008-2012 betreft, en zij heeft ambitieuze doelstellingen voor 2020 vastgesteld, waaronder een verbintenis om de broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% terug te dringen en om onder gunstige omstandigheden¹ tot wel 30% terugdringing te komen. Wij zijn nu klaar om Europa om te vormen tot de meest klimaatvriendelijke regio ter wereld en werk te maken van een koolstofarme, grondstoffenefficiënte en klimaatbestendige economie. Dat realiseren, en laten zien dat we het akkoord van Kopenhagen uitvoeren, is de belangrijkste troef bij onze inspanningen om de partners elders in de wereld ertoe te brengen deze uitdaging aan te gaan.

Met de strategie voor Europa 2020 staat een duurzamere economische groei in het middelpunt van de toekomstvisie waarbij nieuwe banen worden gecreëerd en de energiezekerheid wordt versterkt. De Commissie gaat nu aan de slag met het uitzetten van een route voor de transitie van de EU naar een koolstofarme economie tegen 2050. Ook zal zij het vermogen van Europa om de risico's in verband met klimaatverandering op te vangen, versterken en onze rampenpreventie- en -responscapaciteit vergroten.

Het VN-proces is van essentieel belang om te komen tot een breder wereldwijd engagement ter ondersteuning van maatregelen op het gebied van klimaatverandering. Het belangrijkste

¹ In de conclusies van de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 staat dat de EU als onderdeel van een wereldwijde, alomvattende overeenkomst voor de periode na 2012 haar voorwaardelijk aanbod herhaalt om tegen 2020 de reductie op te voeren tot 30% ten opzichte van de niveaus van 1990, op voorwaarde dat andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare emissiereducties verbinden en dat ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en respectieve vermogen.

onderdeel van deze doelstelling is om het VN-proces in de aanloop naar Cancún te gebruiken om de politieke koers die met het akkoord van Kopenhagen is uitgezet, op te nemen in de onderhandelingsstukken van de VN. Ook moeten we de resterende witte plekken invullen en de milieu-integriteit garanderen van een overeenkomst die ten minste moet leiden tot de vereiste verlaging van de uitstoot van broeikasgassen. Dit betekent dat voor een brede participatie moet worden gezorgd en voor een hoger ambitieniveau van andere landen, en dat mogelijke zwakke punten moeten worden aangepakt, zoals bijvoorbeeld de regels voor de manier waarop bosbouwemissies worden meegeteld en hoe met overtollige emissierechten uit de periode 2008-2012 in het kader van Kyoto moet worden omgegaan. Dit betekent ook dat een robuust en transparant kader voor de boekhouding van emissies en prestaties moet worden opgezet, dat op een samenhangende manier financiering moet worden vrijgemaakt om snel van start te kunnen gaan en dat een bijdrage moet worden geleverd aan de financiering op lange termijn van de bestrijdings- en aanpassingsmaatregelen. Bovendien moet de EU de ontwikkeling van de internationale koolstofmarkt bevorderen door vergelijkbare nationale stelsels onderling te verbinden en door de ordelijke overgang van het mechanisme voor schone ontwikkeling ("clean development mechanism", hierna CDM genoemd) naar nieuwe, sectorale, op de markt gebaseerde mechanismen te ondersteunen.

Onze voornaamste doelstelling blijft het om tot een robuuste en wettelijk bindende overeenkomst te komen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC). Om dit te bereiken, moeten we ons eerst richten op de goedkeuring van een evenwichtige reeks concrete, actiegerichte besluiten in Cancún, eind 2010. Deze overeenkomst moet zo ruim mogelijk opgezet zijn, maar gezien de resterende meningsverschillen tussen de partijen moet de EU bereid zijn de werkzaamheden voor de goedkeuring van een wettelijk bindende overeenkomst in 2011 in Zuid-Afrika voort te zetten. Tot Kopenhagen had de verwachtingsdruk zeer nuttige gevolgen, waardoor veel grote economieën vóór Kopenhagen binnenlandse doelstellingen vaststelden. Nu moeten we een strategie uitdenken waardoor de vaart erin blijft, zonder de voornaamste doelstelling in gevaar te brengen.

Daarom moet de EU sterkere ondersteuning bieden door het vertrouwen te scheppen dat een internationale overeenkomst tot stand kan worden gebracht, en door te onderzoeken welke specifieke maatregelen in Cancún overeen kunnen worden gekomen. De EU moet proberen steun te verkrijgen van de verschillende partners.

2. DE INTERNATIONALE KLIMAATONDERHANDELINGEN NIEUW LEVEN INBLAZEN

2.1. De balans opmaken na Kopenhagen

De voornaamste uitkomst van de Conferentie van Kopenhagen over klimaatverandering van december 2009 was de overeenkomst tussen een representatieve groep van 29 staatshoofden en regeringsleiders over het "akkoord van Kopenhagen". Met het akkoord wordt de doelstelling van de EU om de opwarming van de aarde tot minder dan 2°C ten opzichte van pre-industriële niveaus te beperken, bekrachtigd². In het akkoord wordt de ontwikkelde landen verzocht uiterlijk op 31 januari 2010 hun emissiereductiedoelstellingen naar voren te brengen, en de ontwikkelingslanden om tegen die datum hun maatregelen bekend te maken. Het

² In het akkoord wordt er zelfs toe opgeroepen om te overwegen de langetermijndoelstelling nog stringenter te maken, waaronder zelfs een temperatuursdoelstelling van maximaal 1,5°C.

akkoord biedt tevens de basis voor de regelmatige bewaking, rapportage en verificatie van die maatregelen, bevat een verbintenis voor een ruime financiering van klimaatmaatregelen en een daarmee verband houdend institutioneel kader, en geeft een koers aan voor de aanpak van kwesties als het verminderen van de uitstoot door ontbossing, technologie en aanpassing.

Het akkoord gaat veel minder ver dan hetgeen de EU in Kopenhagen had gewild: een robuuste en doeltreffende, wettelijk bindende overeenkomst; bovendien werd van dat akkoord in de conclusies van de conferentie slechts “nota genomen”. Niettemin blijkt uit het feit dat meer dan 100 documenten zijn ingediend, door zowel rijke als ontwikkelingslanden³, in veel gevallen inclusief doelstellingen en maatregelen, dat het akkoord breed wordt gesteund en dat die steun nog steeds groeit. Daaruit blijkt dat de meeste landen vastbesloten zijn onmiddellijk actiever maatregelen te nemen in verband met klimaatverandering.

In Kopenhagen is ook belangrijke vooruitgang geboekt bij de onderhandelingen over een breed scala van andere problemen, in de vorm van ontwerpbesluiten en onderhandelingsteksten⁴. Samen met het akkoord vormen deze de basis voor de volgende stappen, zowel voor de onderhandelingen – waarbij we nu de politieke koers van het akkoord in deze UNFCCC-onderhandelingsteksten moeten integreren – als voor de onmiddellijke start met de invoering van een aantal maatregelen.

2.2. Een routekaart voor de toekomst

De EU moet een robuuste en doeltreffende internationale overeenkomst blijven nastreven, en een wettelijk bindende overeenkomst in het kader van de UNFCCC blijft uiteindelijk haar doelstelling. Om tot zo'n overeenkomst te komen, moet de EU haar inspanningen een andere richting geven. Zij zou vertrouwen moeten opbouwen door in te spelen op het sterke verlangen naar concrete actie op dit moment, maar ook streven naar concrete resultaten in Cancún. Dit vereist een brede aanpak, met een intensievere bilaterale ondersteuning.

2.2.1. Het VN-proces

De conferentie voor 2010 vindt volgens planning plaats in december, in Cancún, waarna er eind 2011 één volgt in Zuid-Afrika. In de aanloop naar Cancún wordt een aantal voorbereidende vergaderingen georganiseerd, onder meer in Mexico en in Duitsland.

Tijdens de vergaderingen in april en juni in Bonn moet de route voor de volgende stappen in de onderhandelingen worden vastgesteld, waarbij de draad van de onderhandelingen weer wordt opgevat met het doel de politieke koers van het akkoord van Kopenhagen op te nemen in de verschillende onderhandelingsteksten die uit Kopenhagen voortvloeien. Tijdens die vergaderingen moeten de “witte plekken” in de huidige onderhandelingsteksten worden opgespoord, zoals het punt van de bewaking, rapportage en verificatie, waarvoor het akkoord belangrijke politieke richtsnoeren biedt. Ook moeten problemen worden aangepakt die in het akkoord onderbelicht zijn gebleven, zoals de ontwikkeling van de internationale koolstofmarkt, de vermindering van de uitstoot door de internationale luchtvaart en het vervoer over zee via de ICAO en de IMO, de kwestie van de landbouwemissies en de vermindering van het gebruik van fluorkoolwaterstoffen. Het belangrijkste is dat op de

³ Een overzicht van de tot dusverre ingediende documenten is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd en op <http://www.unfccc.int>.

⁴ De verschillende ontwerpbesluiten en onderhandelingsteksten zijn opgenomen in het verslag van de COP-16 en de CMP-6, die eveneens verkrijgbaar zijn op <http://www.unfccc.int>.

vergadering in Bonn de doelstellingen van de ontwikkelde landen en de maatregelen van de ontwikkelingslanden die in het kader van het akkoord zijn ingediend, in het formele VN-onderhandelingsproces worden ingebracht.

De EU moet zich derhalve ten doel stellen in Cancún een brede en evenwichtige reeks besluiten te nemen om het akkoord van Kopenhagen te verankeren in het VN-onderhandelingsproces, en om de witte plekken in te vullen. Ook moet er een formeel besluit worden genomen over lijsten van doelstellingen van de ontwikkelde landen en over de registratie van de maatregelen door de ontwikkelingslanden, met inbegrip van de methoden om hierover verantwoording af te leggen. Alle besluiten moeten onder een “paraplubesluit” vallen dat het algemene beleidskader aangeeft. Het is van het grootste belang dat de uitkomst van Cancún evenwichtig is en problemen aanpakt die voor zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden belangrijk zijn.

Hoewel de EU bereid is in Cancún een robuuste en wettelijk bindende overeenkomst goed te keuren, betekenen de fundamentele verschillen van inzicht dat we de mogelijkheid van een meer stapsgewijze benadering moeten erkennen. In dit scenario zouden concrete besluiten in Cancún nog steeds de juiste basis bieden voor een in 2011 in Zuid-Afrika tot stand te brengen volledig wettelijk kader. Het is belangrijk de geboekte voortgang te consolideren en de vaart erin te houden, zonder de achterliggende doelstelling in gevaar te brengen.

2.2.2. Derde landen ondersteunen

De onderhandelingen in Kopenhagen hebben duidelijk aangetoond dat de voortgang in VN-verband afhankelijk was van de bereidheid van landen om te handelen. Een actief hulpprogramma door de EU is belangrijk om steun te verwerven voor het VN-proces. De doelstelling is om een beter begrip te krijgen van de standpunten, zorgen en verwachtingen van onze partners in belangrijke aangelegenheden en om duidelijk uit te leggen wat de EU verlangt van een overeenkomst qua ambitie, veelomvattendheid en milieu-integriteit. De EU probeert onmiddellijke actie als vervolg op het akkoord van Kopenhagen te stimuleren en de standpunten over in Cancún te nemen, actiegerichte besluiten nader tot elkaar te brengen. Dit zal ook waardevolle kansen bieden om de bilaterale dialoog inzake binnenlandse ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering te intensiveren, waardoor de EU steun kan bieden bij binnenlandse maatregelen. De Commissie zal deze activiteiten ontplooiën in nauwe samenwerking met de Raad en het voorzitterschap.

De Unie en de lidstaten moeten de onderhandelingen in VN-verband voortzetten. Een sterkere rol voor de Commissie zal ertoe bijdragen dat de EU met één stem spreekt. Voortbouwend op de lessen van Kopenhagen moeten we een gesprek aangaan over de beste manier om de doelmatigheid en het hefboomeffect van de EU in internationale onderhandelingen te verhogen.

Bovendien wil de Commissie het Europees Parlement stimuleren en helpen om de samenwerking aan te gaan met de parlementariërs uit de belangrijkste partnerlanden.

De ondersteunende activiteiten moeten op alle niveaus plaatsvinden en met alle belangrijke belanghebbenden. Voor 2010 zijn zowel bilaterale als multilaterale vergaderingen gepland, alsmede een aantal topconferenties en ministersconferenties. Deze zullen worden aangevuld met regionale en ad-hocvergaderingen om ervoor te zorgen dat de partners uit alle wereldregio's worden bereikt, met inbegrip van de kwetsbare landen, en dat de EU haar begrip van hun zorgen en ambities vergroot. In informele en formele, bestaande en nieuwe dialogen

ter voorbereiding van Cancún en van de onmiddellijke uitvoering van het akkoord van Kopenhagen moeten de partijen verder gaan met de vaststelling van de belangrijkste problemen en van mogelijke compromissen tijdens de onderhandelingen. De Commissie zal zich, ondersteund door de EU-delegaties van de Europese dienst voor extern optreden, actief voor al deze activiteiten inzetten. Zij doet dat in nauwe samenwerking met de komende Mexicaanse en Zuid-Afrikaanse voorzitterschappen van de conferenties in respectievelijk 2010 en 2011.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat alle partijen de wil moeten hebben om vooruit te komen. Daarzonder blijft het akkoord van Kopenhagen, dat de laagst haalbare optie is, waarschijnlijk de enig mogelijke overeenkomst.

2.2.3. Milieu-integriteit

Een overeenkomst om de klimaatverandering aan te pakken moet leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die volstaat om de doelstelling van het akkoord van Kopenhagen – minder dan 2°C opwarming – te halen. Terwijl het Kyotoprotocol de belangrijkste pijler onder het VN-proces blijft, moeten de belangrijkste tekortkomingen daarvan – de beperkte reikwijdte en de andere zwakke punten – worden aangepakt.

- **Het Kyotoprotocol kan in de huidige structuur de doelstelling van minder dan 2°C opwarming niet waarmaken.** Kyoto dekt tegenwoordig maar zo'n 30% van alle uitstoot. De doelstelling kan alleen worden gehaald als de VS en de ontwikkelingslanden die grote veroorzakers van uitstoot zijn (onder meer Brazilië, China, India, Zuid-Korea, Mexico en Zuid-Afrika, die tot de 15 belangrijkste uitstootlanden van de wereld behoren), een deel voor hun rekening nemen. De EU heeft in het kader van Kyoto een enorme verantwoordelijkheid op zich genomen, en zij ligt nu op schema bij de naleving van haar verbintenissen voor de periode 2008-2012. Anderen moeten dat voorbeeld volgen. Natuurlijk zullen de inspanningen van de ontwikkelingslanden onderling uiteenlopen naar gelang van hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden; wellicht hebben die landen ook ondersteuning nodig.
- **Bovendien bevat “Kyoto” in zijn huidige vorm ernstige zwakten, die het risico in zich bergen dat zij de milieu-integriteit van een overeenkomst ondermijnen.** De ontwikkelde landen hebben toezeggingen gedaan die een vermindering van hun uitstoot betekenen van rond 13,2% (de laagste toezeggingen) tot rond 17,8% (de hoogste toezeggingen) onder het niveau van 1990 tegen 2020. Dit is op zich reeds onvoldoende om de doelstelling van maximaal 2°C te halen, want daarvoor moeten de ontwikkelde landen hun uitstoot met 25 tot 40% verlagen. De twee volgende zwakke punten zouden de echte resultaten echter nog slechter doen uitvallen:
 - **Het overdragen van niet-gebruikte emissierechten (toegewezen eenheden van het Kyotoprotocol) van de Kyoto-verbintenisperiode 2008-2012 naar de toekomstige verbintenisperiodes:** Als gevolg van de dalende emissies, die grotendeels het resultaat zijn van de herstructurering van de industrie in de vroege jaren 1990, betekent de benchmark van 1990 dat meer dan 10 miljard ton broeikasgasemissie-eenheden in de verbintenisperiode 2008-2012 waarschijnlijk ongebruikt zullen blijven, met name in Rusland en Oekraïne. Gewoon voortbouwen op het Kyotoprotocol zou betekenen dat dit “overschot” wordt doorgeboekt, met als gevolg dat de belangrijkste uitstootverminderingen zouden worden ondermijnd. Het volledig boeken van deze eenheden op de tweede

verbintenisperiode zou de ambitie van de doelstellingen van de ontwikkelde landen met 6,8% ten opzichte van 1990 verminderen, d.w.z. van 13,2% tot 6,4% voor de laagste toezeggingen en van 17,8% tot 11% voor de hoogste toezeggingen.

- **Boekingsregels voor emissies door landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF) van de ontwikkelde landen:** Hoewel de EU gemakkelijk aan deze eisen kan voldoen, is het een probleem dat van bijzonder belang is voor grote bosbouwlanden buiten de EU, en bovendien is het vanuit milieuoogpunt van groot belang. De huidige regels van het Kyotoprotocol zouden er, indien ze worden gehandhaafd, toe leiden dat de huidige stringente emissiereductietoezeggingen worden afgezwakt. In dat geval zou een partij kunnen beweren dat haar uitstoot is verlaagd zonder dat extra maatregelen zijn genomen, zodat van een werkelijk milieuvoordeel geen sprake is. In een extreem scenario zouden de allerslechtste boekingsregels voor LULUCF het werkelijke ambitieniveau van de ontwikkelde landen met 9% extra verzwakken ten opzichte van 1990. Dit zou betekenen dat voor de laagste toezeggingen van de ontwikkelde landen in werkelijkheid een toename van de uitstoot met 2,6% boven het niveau van 1990 mogelijk zou zijn, en dat er voor de hoogste toezeggingen slechts sprake zou zijn van een vermindering met 2% ten opzichte van 1990.

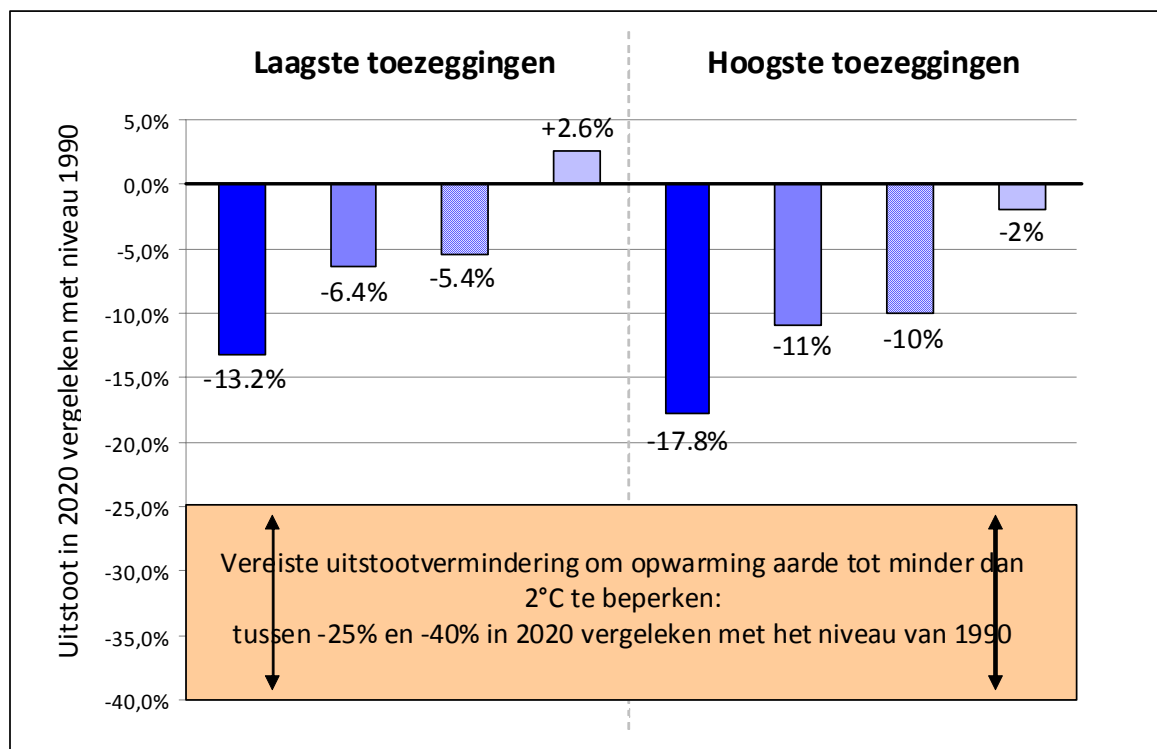
Het Europees Parlement heeft in zijn recente resolutie na afloop van Kopenhagen gewezen op die zwakke punten en op de noodzaak te voorkomen dat zij de milieu-integriteit⁵ ondermijnen.

De Commissie zal de voor- en nadelen van alternatieve wettelijke regelingen, met inbegrip van een tweede verbintenisperiode in het kader van het Kyotoprotocol, beoordelen.

⁵

Goedgekeurd op woensdag 10 februari, verkrijgbaar via: <http://www.europarl.europa.eu>.

Impact van de zwakke punten van het Kyotoprotocol
(regels voor ongebruikte toegewezen eenheden en LULUCF-boekingsregels)
op de reductietoezeggingen van de ontwikkelde landen voor 2020



- Geaggregeerde, door de ontwikkelde landen toegezegde verminderingdoelstellingen
- Vermindering die over zou blijven als alle ongebruikte toegewezen eenheden ongelimiteerd konden worden overgeboekt
- Vermindering die over zou blijven als bovendien de LULUCF-boekingsregels van het Kyotoprotocol ongewijzigd zouden blijven
- Vermindering die over zou blijven als bovendien de LULUCF-boekingsregels zouden worden omgezet in "ongelimiteerd bruto-netto"
 (d.w.z. dat de totale nettostroom van broeikasgassen uit LULUCF in een bepaald jaar van een bepaald land wordt geboekt in zijn broeikasgasbalans)

3. ONMIDDELLIJKE MAATREGELEN

3.1. Europa 2020: naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie

Het meest overtuigende manier voor de EU om leiderschap te tonen ligt in concrete en vastberaden actie om de meest klimaatvriendelijke regio ter wereld te worden. Dit is in het eigen belang van de EU. In de strategie voor Europa 2020 is duurzame groei – het stimuleren van een hulpbronefficiëntere, groenere en concurrerender economie – vastgesteld als kernprioriteit van de visie voor een hulpbronnen efficiënte toekomst voor Europa, waarbij nieuwe groene banen worden gecreëerd en energie-efficiëntie en -zekerheid worden gestimuleerd.

De Commissie zal een route uitstippelen voor de overgang van de EU naar een koolstofarme economie tegen 2050, ten einde de binnen de EU overeengekomen doelstelling van vermindering van de uitstoot met 80 tot 95% waar te maken die een onderdeel vormt van de bijdrage van de ontwikkelde landen aan de vermindering van de wereldwijde uitstoot tot ten minste 50% onder het niveau van 1990 tegen 2050⁶. De EU heeft zich ertoe verbonden om in 2020 de uitstoot te verlagen tot 20% onder het niveau van 1990, en tot 30% als de voorwaarden daarvoor geschikt zijn. In de aanloop naar de Europese Raad van juni zal de Commissie derhalve een analyse maken van de praktische beleidsmaatregelen die nodig zouden zijn om tot een vermindering met 30% te komen. Daarna zal de Commissie een analyse maken van de belangrijke mijlpalen op de route tot 2050, waaronder de nodige scenario's voor de ambities voor 2030, waarin de bijdragen zijn meegenomen van de belangrijkste uitstootveroorzakende sectoren, waaronder energieproductie en -consumptie en vervoer, en de juiste strategieën voor deze sectoren uitstippelen overeenkomstig de strategie voor Europa 2020. Het doel is om met intelligente oplossingen te komen die niet alleen gunstig zijn voor de bestrijding van de klimaatverandering, maar ook voor de energiezekerheid en het scheppen van banen door de inspanningen om de economie koolstofarmer te maken.

Dergelijke maatregelen moeten sterk gericht zijn op beleid om de innovatie te versnellen en om nieuwe technologieën en bijbehorende infrastructuur in een vroeg stadium in te voeren, waardoor het Europese bedrijfsleven een concurrentievoordeel krijgt in belangrijke sectoren van de toekomst (waaronder energie-efficiëntie, groene auto's, slimme netwerken, koolstofopvang en -opslag en hernieuwbare energie). Zij zijn gebaat bij het soort aanpak dat gezonde en veerkrachtige ecosystemen in stand houdt en bevordert.

De Commissie zal in het licht van de uitkomst van Kopenhagen en vóór de in de ETS-richtlijn (richtlijn emissiehandel) vastgestelde termijn haar analyse van de situatie van de energie-intensieve industrieën in het geval van koolstoflekage geven.

⁶ In de conclusies van de Europese Raad van 29 en 30 oktober 2009 staat: “De Europese Raad roept alle partijen op om de 2°C-doelstelling over te nemen en in te stemmen met wereldwijde emissiereducties van ten minste 50%, en, als onderdeel van deze wereldwijde emissiereducties, met een geaggregeerde emissiereductie in de ontwikkelde landen van ten minste 80 à 95% in 2050 in vergelijking met de niveaus van 1990; deze doelstellingen vormen zowel het ambitieniveau als het ijkpunt voor de vaststelling van regelmatig wetenschappelijk te toetsen doelstellingen voor de middellange termijn. Hij steunt de EU-doelstelling om, in het kader van de reducties die de IPCC noodzakelijk acht voor de ontwikkelde landen als geheel, de emissies uiterlijk in 2050 met 80 à 95% te reduceren in vergelijking met de niveaus van 1990.”

3.2. Uitvoering van het akkoord van Kopenhagen

3.2.1. Daadwerkelijk onder de 2°C-grens blijven: doelstellingen en maatregelen

De uitkomst van Kopenhagen en de brede steun voor het akkoord van Kopenhagen toont de politieke wil van de meeste landen om onmiddellijk maatregelen te nemen. Verreweg het beste resultaat van Kopenhagen is het feit dat een aantal ontwikkelde en ontwikkelingslanden die samen meer dan 80% van de wereldwijde broeikasgasemissies voor hun rekening nemen, eind januari 2010 hun broeikasgasemissiereductiedoelstellingen en -maatregelen⁷ bekend hebben gemaakt.

Hoewel dit de werkelijke bereidheid om maatregelen te nemen onderstreept, is het moeilijk het algemene ambitieniveau van de tot dusverre voorgestelde doelstellingen en maatregelen te beoordelen. Optimistische ramingen van de doelstellingen en beperkingsmaatregelen die de hele economie betreffen, suggereren dat een route naar beperking van de wereldwijde temperatuurstijging tot niet meer dan 2°C nog steeds haalbaar is, maar meer pessimistische ramingen laten zien dat deze kans snel aan het verdwijnen is.

Ook al zouden de hierboven beschreven zwakke punten worden verholpen, dan nog zouden zelfs de hoogste, door de ontwikkelde landen voorgestelde voorwaardelijke toezeggingen niet eens in de buurt komen van de 25-40% reductie tegen 2020 die op basis van de evaluatie door de IPCC nodig is om de temperatuur met niet meer dan 2°C te laten toenemen. Bovendien heeft tot dusverre alleen de EU de wetgeving goedgekeurd die nodig is om haar verminderingdoelstelling voor 2020 te halen. In andere ontwikkelde landen is de wetgeving nog steeds niet verder gekomen dan het discussiestadium.

Dat de ontwikkelingslanden hebben laten weten welke maatregelen zij voorstellen is een niet eerder vertoonde stap vooruit. Niettemin resteren er veel onzekerheden ten aanzien van de daadwerkelijk te nemen maatregelen, het tijdsschema daarvan en de verhouding daarvan tot de gebruikelijke en vergelijkbare 1990-reductiebenchmark.

Nu er een breed scala aan toezeggingen op het gebied van doelstellingen en maatregelen op tafel ligt, moeten de onderhandelingen worden gericht op een verduidelijking van die toezeggingen, een discussie over hun algehele ambitieniveau en hoe deze ambitie verder zou kunnen worden versterkt. Dit zou de eerste prioriteit van het VN-proces moeten zijn.

3.2.2. Het opzetten van een robuust en transparant kader voor de boekhouding van emissies en prestaties

Tot de moeilijkste onderdelen van de onderhandelingen in Kopenhagen behoorden die over bewaking, rapportage en verificatie. Transparantie is van groot belang voor het opbouwen van wederzijds vertrouwen en om de doeltreffendheid en toereikendheid van doelstellingen en maatregelen te laten zien. Het klimaatveranderingsverdrag en het Kyotoprotocol vormen de basisnormen voor bewaking, rapportage en verificatie, via nationale mededelingen en inventarissen. Het akkoord van Kopenhagen vereist een versterking van dit systeem. Dit moet een van de prioriteiten zijn bij de werkzaamheden om de compromissen van het akkoord van Kopenhagen te verankeren in het VN-proces.

⁷

Een overzicht van de tot dusverre voorgestelde doelstellingen en maatregelen wordt gegeven in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat als bijlage bij deze mededeling wordt gevoegd.

Transparantie mag echter niet uitsluitend beperkt blijven tot de rapportage over emissies. Wat uiteindelijk van belang is, is hoe goed de landen presteren bij de uitvoering van hun doelstellingen en maatregelen. Zoals hierboven reeds uitgelegd, hebben de regels voor de boekhouding van de uitstoot enorme gevolgen voor de werkelijke schaal van de maatregelen. Robuuste, transparante en voorspelbare boekhoudregels waardoor de werkelijke prestaties van landen kunnen worden beoordeeld, zijn van essentieel belang.

Ondertussen stelt de Commissie voor om op regionale schaal programma's voor capaciteitsopbouw voor belangstellende ontwikkelingslanden te starten, waarmee zij hun capaciteit op het gebied van bewaking, rapportage en verificatie kunnen ontwikkelen, onder meer op het gebied van de inventarisatie van de uitstoot.

3.2.3. Het gecoördineerd mobiliseren van snellestartfinanciering

Het akkoord van Kopenhagen voorziet in bijna 30 miljard USD “snellestartsteun” aan ontwikkelingslanden voor de periode 2010-2012, waarbij de toewijzing evenwichtig is verdeeld tussen beperking van en aanpassing aan klimaatverandering. Tijdens de Europese Raad van december 2009 is de bijdrage van de EU en haar lidstaten vastgesteld op 2,4 miljard dollar per jaar voor de periode 2010-2012. De snelle tenuitvoerlegging van deze vastlegging door de EU is van groot belang zowel voor de geloofwaardigheid van de EU als gezien de dringende noodzaak om de capaciteit van vele ontwikkelingslanden te vergroten om doeltreffend klimaatbeleid te kunnen opzetten en uitvoeren op het gebied van de beperking van en de aanpassing aan klimaatverandering, alsmede op het gebied van technologische samenwerking.

De EU moet met andere donoren en met de ontvangers afspraken maken om tot een gecoördineerde uitvoering van de in Kopenhagen overeengekomen snellestartfinanciering te komen.

Snellestartmaatregelen zouden bijvoorbeeld het volgende kunnen inhouden: capaciteitsopbouw om de aanpassing in de ontwikkelings- en armoedebestrijdingsstrategieën te integreren, alsmede de uitvoering van proefmaatregelen en urgente maatregelen op het gebied van aanpassing, zoals vastgesteld in de nationale actieplannen; capaciteitsopbouw op het gebied van beperking, d.w.z. emissiearme ontwikkelingsstrategieën, geschikte nationale uitstootbeperkingsacties en bewaking, rapportage en verificatie op het gebied van emissies; capaciteitsopbouw en proefprojecten voor sectorbrede koolstofmarktmechanismen; het stimuleren van de bereidheid tot en het opzetten van proefprojecten voor de vermindering van de uitstoot die het gevolg is van ontbossing in ontwikkelingslanden, en capaciteitsopbouw en proefprojecten op het gebied van technologische samenwerking. Snellestartfinanciering moet specifieke gericht zijn op verschillende regio's in de wereld om daadwerkelijk tot de opbouw van een klimaatbeleidcapaciteit te komen, om te reageren op de noden en specifieke voorstellen van de ontwikkelingslanden, en om milieuresultaten op te leveren waar die het hardst nodig⁸ zijn.

Om effect te sorteren en uitstel van ambitieuze actie te voorkomen, moet de snellestartfinanciering voortbouwen op en rekening houden met bestaande initiatieven. Een aanzienlijk deel van de snellestartfinanciering van de EU wordt ten uitvoer gelegd via

⁸ Krachtens het akkoord van Kopenhagen zal de financiering van de aanpassing van de meest kwetsbare ontwikkelingslanden, zoals de minst ontwikkelde landen, de kleine insulaire ontwikkelingslanden en Afrika, prioriteit krijgen.

bestaande initiatieven⁹, bilaterale kanalen, met name de eigen programma's voor ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten, of via internationale instellingen. De initiatieven van de EU kunnen voortbouwen op bestaande initiatieven of zich richten op nieuwe behoeften zoals bewaking, rapportage en verificatie en emissiearme ontwikkelingsstrategieën. De Commissie en individuele lidstaten zouden het voortouw kunnen nemen in specifieke landen of regio's en voor specifieke thema's, naargelang van hun eigen financieringsprioriteiten en van de prioriteiten van hun respectieve partnerlanden.

De EU moet op een samenhangende en doeltreffende wijze handelen en over haar maatregelen rapporteren, dubbel werk voorkomen en zo veel mogelijk synergieën tot stand brengen. De coördinatie van de inspanningen van de EU zullen van cruciaal belang zijn. De Commissie is bereid een faciliterende en coördinerende rol op zich te nemen bij de tenuitvoerlegging van de snellestartfinancieringsverbintenis van de EU, en stelt het volgende voor:

- (1) samen te werken met de ECOFIN-Raad, ondersteund door alle betrokken Raadsformaties, om de snellestartfinancieringsinspanningen van de EU te coördineren en te bewaken;
- (2) een gezamenlijk regionale-capaciteitsopbouwprogramma van de EU op te zetten (bv. voor emissiearme ontwikkelings- en aanpassingsstrategieën) om de EU-financiering samen te brengen en te kanaliseren, en zo bestaande financieringsprogramma's van de EU aan te vullen. Landen die belang hebben bij capaciteitsopbouw zouden hier rechtstreeks bij betrokken kunnen worden, bijvoorbeeld door jumelagearrangementen;
- (3) de transparantie te garanderen door te voorzien in een tweejaarlijks voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van de toezegging van de EU ten aanzien van de snellestartfinanciering, waarbij het eerste verslag op tijd moet zijn voor de UNFCCC-zitting van juni 2010 in Bonn.

3.2.4. *Het veiligstellen van langetermijnfinanciering*

In het akkoord van Kopenhagen heeft de EU zich er samen met andere ontwikkelde landen toe verbonden tot 2020 gezamenlijk 100 miljard USD (73 miljard euro) per jaar vrij te maken voor maatregelen op het gebied van uitstootbeperking en aanpassing in ontwikkelingslanden. Deze financiering zou uit een brede reeks bronnen kunnen komen:

- een internationale koolstofmarkt die, indien op de juiste wijze vormgegeven, een groeiende geldstroom van tot wel 38 miljard euro per jaar in 2020 naar de ontwikkelingslanden op gang zou kunnen brengen. Het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) zorgt nu reeds voor aanzienlijke geldstromen richting ontwikkelingslanden via de ondersteuning van het CDM, en de EU-wetgeving zorgt vanaf 2013 voor aanvullende stromen. Bovendien hebben de lidstaten toegezegd een deel van hun inkomsten uit veilingen in het kader van EU-ETS met ingang van 2013 voor dat doel te gebruiken;
- de internationale luchtvaart en het vervoer over zee, bij voorkeur via wereldwijde instrumenten¹⁰, die een belangrijke bron van innovatieve financiering kunnen bieden,

⁹ Onder meer via het Wereldwijd Bondgenootschap tegen klimaatverandering (Global Climate Change Alliance – GCCA).

¹⁰ ECOFIN-Raad, 9 juni 2009 en COM(2009) 475 definitief.

voortbouwend op de bestaande toezeggingen in het kader van de EU-ETS om alle inkomsten uit luchtvaartemissieveilingen te gebruiken voor maatregelen in het kader van de klimaatverandering;

- internationale overheidsfinanciering ten bedrage van 22 tot 50 miljard euro per jaar tegen 2020. De EU moet daaraan een eerlijke bijdrage leveren. Voor de periode na 2012 zal de EU één enkel bod voor de EU als geheel doen¹¹.

De toekomstige VN-werkgroep op hoog niveau die zich bezig gaat houden met financiën (UN High-Level Panel on Finance) en de adviesgroep op hoog niveau inzake de financiering van maatregelen op het gebied van klimaatverandering moeten onderzoeken hoe deze bronnen doeltreffend kunnen worden gebruikt voor de financiering van toekomstige klimaatmaatregelen, waarbij de overheidsfinanciering vooral gericht moet zijn op terreinen die niet adequaat door de particuliere sector kunnen worden gefinancierd, of waarvoor zij als hefboom voor particuliere investeringen moet dienen. Het Groen Klimaatfonds van Kopenhagen moet ook een goed omschreven mandaat krijgen om bestaande initiatieven een toegevoegde waarde te geven.

De toekomstige internationale financiële structuur moet transparant geleid worden, doeltreffende controle toelaten, en voldoen aan de overeengekomen beginselen voor doeltreffendheid van de hulp. Een volledig transparant rapportagesysteem is nodig, waarbij gebruik wordt gemaakt van uitvoerige statistische gegevens, voortbouwend op het OESO-DAC-systeem. Hierdoor zal klimaatactie gebeuren in synergie met armoedebestrijdingsinspanningen en inspanningen in het kader van de millennium-ontwikkelingsdoelen.

De internationale dimensie van langetermijnfinanciering is slechts een onderdeel van het hele verhaal. In contacten met ontwikkelingslanden, met name de economisch geavanceerdere, moet duidelijk zijn dat zij ook een inspanning moeten leveren om tot het geheel bij te dragen, onder meer door substantiële uitstootbeperkingsmaatregelen te ontplooiën en te zorgen voor transparantie bij de tenuitvoerlegging.

3.3. De internationale koolstofmarkt vooruithelpen

Een goed functionerende koolstofmarkt is essentieel voor het stimuleren van koolstofarme investeringen en om de wereldwijde uitstootbeperkingsdoelstellingen op kosteneffectieve wijze te bereiken. Op die manier kunnen ook belangrijke geldstromen naar ontwikkelingslanden op gang worden gebracht. Een internationale koolstofmarkt moet worden opgebouwd door compatibele binnenlandse “cap-and-trade”-systemen met elkaar te verbinden. Het doel is om tegen 2015 een markt te hebben ontwikkeld die de hele OESO omvat, en die markt tegen 2020 nog verder uit te breiden. Daarom moeten initiatieven worden ontplooid in de richting van de VS, Japan en Australië, gezien de vooruitgang die deze landen tot dusverre al hebben geboekt.

De EU heeft nieuwe sectorale koolstofmarktmechanismen voorgesteld als tussenstap naar de ontwikkeling van (multisectorale) “cap-and-trade”-systemen, met name in de meer geavanceerde ontwikkelingslanden. Deze mechanismen kunnen een breder prijssignaal afgeven en op grotere schaal koolstofcredits genereren. Ook kunnen zij een manier

¹¹ Vgl. COM(2009) 475 definitief.

verschaffen om bijdragen van ontwikkelingslanden aan uitstootvermindering in het systeem te integreren door het toekennen van credits ten opzichte van ambitieuze emissiedrempels die onder de verwachte emissies zijn vastgesteld om een netto-verminderingseffect te garanderen.

Bovendien zal het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) na 2012 worden voortgezet, maar het moet dan wel worden hervormd om de milieu-integriteit, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de sturing ervan te verbeteren. Mettertijd moet het zich in toenemende mate richten op de minst ontwikkelde landen. Om een samenhangende overgang van op projecten gebaseerde naar sectorbrede mechanismen te garanderen, moet de EU streven naar overeenstemming met de VS en andere landen die “cap-and-trade”-systemen toepassen, teneinde gecoördineerd een vraag naar kredieten te genereren.

Een belangrijk doel van Cancún moet zijn om de verbeterde en nieuwe koolstofmarktmechanismen te verankeren als middel om ambitieuze uitstootverminderingdoelstellingen te bereiken en om geldstromen in de richting van ontwikkelingslanden te genereren. Bovendien moet daar een basis worden gelegd voor nieuwe sectorbrede mechanismen. De onderhandelingen over marktmechanismen hebben de laatste jaren echter ernstige kritiek te verduren gekregen van een aantal ontwikkelingslanden, waardoor kan worden betwijfeld of zulks onder auspiciën van de UNFCCC haalbaar is.

De EU moet derhalve de bepalingen van de huidige EU-ETS-wetgeving¹² gebruiken om de ontwikkeling van sectorale koolstofmarktmechanismen te stimuleren en om de hervorming van het CDM te bevorderen. Daartoe zal de Commissie:

- (1) samenwerken met de geïnteresseerde ontwikkelde en ontwikkelingslanden om sectorale mechanismen te ontwikkelen, waarvan de credits dan zouden kunnen worden erkend voor gebruik in het kader van de EU-ETS, in de opkomende OESO-brede markt en in het kader van de EU-beschikking inzake de verdeling van de inspanningen die de verminderingsverbintenissen van de lidstaten bevat; en
- (2) afhankelijk van de voortgang van de ontwikkeling van sectorbrede mechanismen, stringente maatregelen ontwikkelen en voorstellen ter verbetering van de kwaliteitseisen voor credits uit op projecten gebaseerde mechanismen.

4. CONCLUSIE

In deze mededeling wordt de balans opgemaakt van enkele lessen die na de conferentie van Kopenhagen zijn geleerd; die conferentie voldeed niet aan de aanvankelijke ambities, maar toch bleek mettertijd dat die het pad had geëffend voor aanzienlijke en brede steun om de inspanningen voor de aanpak van de klimaatverandering te intensiveren. De mededeling zet ook uiteen welke stappen op de korte en de middellange termijn kunnen worden genomen, en toont de vastberadenheid van de Commissie om haar inspanningen voort te zetten om ervoor te zorgen dat wereldwijd adequate maatregelen worden genomen, in overeenstemming met de ernst van de wereldwijde uitdaging waarvoor wij ons gesteld zien.

¹² Artikel 11 bis, leden 5 en 9, van de EU-ETS-Richtlijn 2009/29/EG en artikel 5, lid 2, van Beschikking nr. 406/2009/EG.