

Verkennd advies van het Comité van de Regio's over mainstreaming van de klimaatverandering en de begroting van de Europese Unie

(2011/C 259/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S wijst op het volgende:

- Lokale en regionale overheden kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie;
- De energie-efficiëntie van gebouwen is van essentieel belang;
- Als leidraad voor investeringen is meer transparantie nodig. Cijfers over energiegebruik en -productie en over emissies dienen openbaar toegankelijk te zijn;
- Minstens één aparte prioriteit van de structuurfondsprogrammering voor de periode 2014-2020 zou het duurzame gebruik en de duurzame productie van energie moeten zijn. Op die manier krijgt dit doel de aandacht en betekenis die het verdient;
- Het Cohesiebeleid zou een speciaal op steden gericht onderdeel moeten krijgen waarmee steun wordt gegeven aan onder meer de ontwikkeling van actieplannen voor duurzame energie, verbetering en uitbreiding van stadsverwarming, WKK, productie van energie en gebruik van duurzame energie, straatverlichting, openbaar vervoer en „zachte” vervoerswijzen en de energie-efficiëntie van gebouwen. Ook zouden er ondersteunende diensten voor lokale overheden, zoals lokale en regionale energie-agentschappen, moeten komen;
- Het ESF moet vooral gericht zijn op lokale capaciteitsopbouw. Dat is cruciaal voor de ontwikkeling van energiezuinige steden en zal een impuls geven aan lokale economieën;
- Het CvdR is voorstander van efficiëntere financieringsmechanismen die een stimulans kunnen betekenen voor publiek-private samenwerking. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan laagrentende/rente-loze leningen, bankgaranties, lokale roulerende fondsen en andere innovatieve financieringsinstrumenten, die conform het additionaliteitsbeginsel gebruikt zouden moeten worden in combinatie met de voor lokale en regionale overheden bestemde bedragen uit de structuurfondsen.

Rapporteur	Algemeen rapporteur: Ilmar REEPALU (SE/PSE), lid van de gemeenteraad van Malmö
Referentiedocument	Brief van de Europese Commissie van 14 februari 2011

I. INLEIDING

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S wijst op het volgende:

Beleidsprioriteiten van de EU, lokale en regionale kansen en behoeften

1. Klimaatverandering is een enorm wereldwijd probleem waarvan de impact lokaal en regionaal sterk uiteenloopt. Bij de aanpak van dit probleem moet gekeken worden naar de lokale en regionale omstandigheden en naar de kansen die slimme lokale en regionale oplossingen bieden. De problemen van de klimaatverandering zijn zo groot dat geen enkele lidstaat ze op eigen kracht het hoofd kan bieden. De Europese Unie kan hier voor meerwaarde zorgen.

2. In de Europa 2020-strategie hangen de doelstellingen werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale integratie en klimaat/energie nauw met elkaar samen; al deze aspecten zijn van cruciaal belang om sociale en territoriale samenhang – de overkoepelende doelstelling – tot stand te kunnen brengen. Voor de belangrijkste maatregelen om deze strategie ten uitvoer te brengen geldt als uitgangspunt een slimme, duurzame en inclusieve groei.

3. „Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020” is een goede aanvulling op de strijd tegen de klimaatverandering, omdat deze strategie een aantal essentiële maatregelen voor duurzaamheid en aanpassing aan de klimaatverandering bevat.

4. Door het energieverbruik omlaag te brengen, de energievoorziening te decentraliseren, het gebruik van duurzame energie op te voeren en ervoor te zorgen dat ecosystemen de klimaatverandering doorstaan en de koolstofputten te behouden en uit te breiden, kunnen lokale en regionale overheden een wezenlijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie en aan de overgang naar een koolstofarme economie.

5. Een onvoorspelbaar klimaat is een risico voor de volksgezondheid, de infrastructuur, de landbouw, de biodiversiteit, de water- en voedselzekerheid en de economie. We moeten ons daar in steden en op het platteland door middel van beter ontworpen constructies en betere praktijken en technologieën tegen wapenen.

Klimaatmaatregelen als aanjagers van de economie

6. Op een intelligente groei gerichte klimaatmaatregelen kunnen gunstige effecten sorteren voor de economische ontwikkeling, groene banen, de veerkracht van ecosystemen, de sociale

cohesie en de levensstandaard. In dit verband moet worden nagegaan in welke opzichten zich in welke sectoren dankzij de klimaatverandering economische kansen voordoen.

7. Klimaatgerelateerde aanbestedingen en investeringen kunnen een impuls geven aan een eerlijke, inclusieve en duurzame groei. Worden economische ontwikkeling, sociale cohesie en ecologische financiering als een geheel behandeld, dan kan dat een stimulans betekenen voor de overgang naar een koolstofarme economie.

8. EU-investeringen in slimme lokale specialisaties kunnen regio's helpen bij innovatieve oplossingen om de lokale omstandigheden en kansen te gebruiken voor de ontwikkeling van koolstofarme economieën.

9. Investeringen ter ontwikkeling van duurzame Europese steden en regio's kunnen het Europese bedrijfsleven beslist een steviger positie geven op de groeiende mondiale markt.

10. Het bedrijfsleven moet door middel van maatregelen en strategieën worden betrokken bij de ontwikkeling van een duurzame economie, zodat het in zijn handelsactiviteiten rekening houdt met maatschappij en milieu en verantwoordelijkheid neemt voor de gevolgen van zijn activiteiten.

II. MEER MAATREGELEN EN INVESTERINGEN NODIG

11. Klimaatvriendelijke maatregelen vergen een omvangrijke langlopende financiering. Om de overstap te maken naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie zijn vooral investeringen nodig in energie-efficiëntie, gebouwen, duurzame energiebronnen, schoon vervoer en andere intelligente systemen voor een beter gebruik van hulpbronnen. In de hele EU hebben stad en platteland dringend steun nodig om mitigatie- en adaptatiemaatregelen te kunnen nemen. De Commissie heeft geraamd dat de EU de komende 40 jaar jaarlijks 270 miljard EUR, d.w.z. 1,5 % van haar BBP, extra moet investeren om de overschakeling op een koolstofarme economie mogelijk te maken en dat een intensivering van de klimaatmaatregelen in de periode tot 2020 1,5 miljoen extra banen kan opleveren.

12. Het Burgemeestersconvenant dient substantieel versterkt te worden, waarbij ook moet worden voorzien in de nodige middelen om steden en regio's te ondersteunen bij de praktische uitwerking van klimaatactieplannen en om – in samenwerking met internationale partners zoals de Conference of Mayors van de VS – gezamenlijke normen voor de CO₂-voetafdruk op te stellen.

13. Grote en kleine producenten van duurzame energie zouden in aanmerking moeten komen voor steunregelingen. Uitvoering van de 20-20-20-strategie van de EU is namelijk alleen mogelijk als het potentieel van de decentrale – lokale en regionale – energieproductie wordt benut.

14. Om de gevolgen van de klimaatverandering op lokaal en regionaal niveau te beperken is de energie-efficiëntie van gebouwen van essentieel belang, aangezien in de EU gebouwen – woningen en bedrijfsgebouwen – de meeste energie gebruiken en de meeste CO₂ uitstoten. Zij nemen ongeveer 40 % van het totale eindverbruik van energie in de EU voor hun rekening.

15. Het werk aan duurzame vervoerssystemen moet worden opgevoerd en het vervoersgedrag van de mensen moet worden veranderd. Voor meer efficiëntie, minder emissies en minder luchtverontreiniging zijn op schone brandstoffen rijdende voertuigen van cruciaal belang. Milieuvriendelijk openbaar vervoer in agglomeraties is van groot belang. Er moeten meer structuurfondsmiddelen worden geïnvesteerd in schoon, koolstofarm openbaar vervoer.

16. Het is zaak een impuls te geven aan de ontwikkeling en verbetering van koolstofputten, die het CO₂-gehalte in de lucht omlaag helpen brengen, met name in regio's met de meest geschikte geologische en/of natuurlijke hulpbronnen.

17. De EU dient de toezeggingen die zij in internationaal verband op het gebied van klimaatfinanciering heeft gedaan, na te komen. De geldstromen die beschikbaar komen dankzij de internationale koolstofmarkt, zullen inderdaad ook gebruikt moeten worden als een van de bronnen om projecten in ontwikkelingslanden te ondersteunen.

18. De bevolking dient ervan doordrongen te worden hoe weinig duurzaam de manieren zijn waarop de hulpbronnen momenteel worden verbruikt.

19. Om voor een betere, op wetenschappelijke gegevens gebaseerde besluitvorming te zorgen moet de uitwisseling van kennis tussen wetenschap en politiek op een hoger niveau worden gebracht.

III. BEGINSELEN VOOR KLIMAATMAATREGELEN EN DE FINANCIERING HIERVAN

20. Het subsidiariteitsbeginsel, het partnerschapsbeginsel en multilevel governance zijn basisvoorwaarden voor een goede besteding van de structuurfondsmiddelen. Lokale en regionale overheden zouden met name betrokken moeten worden bij het opstellen van, onderhandelen over en uitvoeren van de partnerschapscontracten die in de context van het gemeenschappelijk strategisch kader voor de EU-fondsen worden afgesloten. Dit is voor de EU een grote en unieke kans om haar uitgaven op diverse beleidsterreinen en bestuursniveaus meer samenhang te verlenen.

21. Het CvdR spreekt zich nogmaals uit tegen de oprichting van één uitsluitend op klimaatverandering gericht fonds waarin alle financiële instrumenten van de EU ter bestrijding van de klimaatverandering zouden worden samengebracht en waarbij m.n. gebruik zou worden gemaakt van de middelen die thans

worden toegekend in het kader van de structuurfondsen. De overheveling van middelen zou er immers toe kunnen leiden dat uiteindelijk minder naar de bestrijding van de klimaatverandering gaat. Erger nog, een dergelijke ingreep dreigt de integratie van klimaatprojecten in de territoriale ontwikkelingsstrategieën op losse schroeven te zetten.

22. Lokale en regionale reacties op de klimaatverandering moeten gezien worden als een aanvulling op internationaal, Europees en landelijk beleid. Uitgangspunt daarbij dienen de uitwisseling en samenwerking tussen regio's met min of meer dezelfde problemen en kansen te zijn.

23. De beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering heeft alleen kans van slagen als alle bestuurslagen daarbij betrokken worden. De op multilevel governance gebaseerde aanpak moet daarom verder worden uitgewerkt. Het CvdR heeft in dit verband bij de Europese Commissie en de lidstaten aangelegd op toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

24. Het is dan ook van belang om op alle bestuursniveaus in de EU administratieve belemmeringen te voorkomen. Hiervoor zijn onderling gecoördineerde maatregelen van lokale, regionale en nationale overheden en van de Europese Commissie nodig.

25. Het CvdR heeft er al eerder op gewezen: voor meer innovatie en een snelle overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie dienen sectorale of sectoroverstijgende energie- en klimaatallianties tussen regio's en ondernemingen ruim baan te krijgen. Zulke publiek-private samenwerkingsverbanden moeten duidelijk gericht zijn op de ontwikkeling en toepassing van koolstofarme technologieën en op de ontwikkeling en verbetering van koolstofputten en maatregelen ter aanpassing aan de klimaatverandering en om die reden specifieke steun uit de structuurfondsen krijgen.

26. Als leidraad voor investeringen is meer transparantie nodig. Cijfers over energiegebruik en -productie en over emissies en vooral over de ontwikkeling van de fysische klimaatparameters dienen openbaar toegankelijk te zijn. Ook moet het mogelijk worden gemaakt om klimaatgerelateerde begrotingsuitgaven te traceren, zodat de EU duidelijk kan laten zien welk gedeelte van haar uitgaven verband houdt met klimaatmaatregelen.

IV. PRIOREIT EN INTEGRATIE

27. De aanpak van de klimaatverandering door middel van adaptatie- en mitigatiemaatregelen en het energiebeleid moeten topprioriteiten van de EU-begroting zijn.

28. Uit de EU-begroting moeten middelen worden toegewezen voor multilevel governance en alle EU-maatregelen zouden gebaseerd moeten zijn op een horizontale aanpak, met een combinatie van maatregelen ter bestrijding van én ter aanpassing aan de klimaatverandering. Daarbij is een duidelijke verdeling van de politieke en financiële taken en verantwoordelijkheden tussen de overheden op lokaal, nationaal en EU-niveau en ook tussen de verschillende beleidsmaatregelen geboden, om leemten, gebrek aan samenhang en overlappingsen in de uitvoering van beleid te voorkomen.

29. De EU-wetgeving en het beginsel dat toekenning van EU-gelden aan voorwaarden is gebonden zijn van cruciaal belang voor de uitvoering van de EU 2020-strategie. Klimaatmaatregelen moeten een vast onderdeel worden van alle EU-uitgaven, ook van de structuurfondsen en de fondsen voor landbouw, plattelandontwikkeling, onderzoek en innovatie en externe samenwerking. Deze *mainstreaming* betekent dat er in het streven naar duurzaamheid nieuwe prioriteiten moeten komen voor de huidige beleidsterreinen, waarbij men voor ogen dient te houden dat één en dezelfde maatregel tegelijkertijd verschillende doelen kan en moet dienen.

30. Voor een efficiënte toewijzing van beperkte budgettaire middelen kan het best worden gezorgd als van energie-efficiëntie en de aanpak van de klimaatmaatregelenverandering een horizontale prioriteit van de structuurfondsen, het GLB en de kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (het komende KP 8) wordt gemaakt. Het toekomstige Life+-instrument voor milieu en klimaatmaatregelen zou bovendien een aanvulling moeten vormen op de *mainstreaming* door meer middelen vrij te maken voor klimaatmaatregelen en nieuwe manieren van klimaatadaptatie en -mitigatie moeten testen.

31. Het idee van een tienjarige begrotingsperiode verdient bijval; het maakt de financieringsprogramma's zeer stabiel en voorspelbaar en leidt tot een meer gerichte besteding van de gelden.

32. Ondanks de nadruk die de Commissie legt op de rol van lokale en regionale overheden, bevat de energiestrategie 2011-2020 helaas geen aanvullende toezeggingen over de financiering van lokale en regionale investeringen in duurzame energie.

V. VOORSTELLEN VOOR FINANCIERING UIT VERSCHILLENDE BRONNEN

Cohesiebeleid en structuurfondsen

33. Minstens één aparte prioriteit van de structuurfondsprogrammering voor de periode 2014-2020 zou het duurzame gebruik en de duurzame productie van energie moeten zijn. Op die manier krijgt dit doel de aandacht en betekenis die het verdient.

34. Het begrip „duurzame stad” omvat in toenemende mate installaties voor lokale energieproductie, elektrische mobiliteit, intelligente netwerken en andere systeemoplossingen voor een beter gebruik van hulpbronnen. Het Cohesiebeleid zou een speciaal op steden gericht onderdeel moeten krijgen waarmee steun wordt gegeven aan onder meer de ontwikkeling van actieplannen voor duurzame energie, verbetering en uitbreiding van stadsverwarming, WKK, productie van energie en gebruik van duurzame energie, straatverlichting, openbaar vervoer en „zachte” vervoerswijzen en de energie-efficiëntie van gebouwen. Ook zouden er ondersteunende diensten voor lokale overheden, zoals lokale en regionale energieagentschappen, moeten komen.

35. Zoals gezegd wil de Europese Commissie een impuls geven aan lokale energieoplossingen en het initiatief intelligent

steden (d.w.z. slimme meters en netwerken) verder ontwikkelen om zo voor meer schone en efficiënte investeringen te zorgen. Zij zou deze goede voornemens moeten laten doorklinken in het kader voor de structuurfondsen 2014-2020.

36. Het gedeelte van het EFRO en het Cohesiefonds dat wordt besteed aan de energie-efficiëntie van huishoudens, zou moeten worden opgetrokken tot ten minste 5 % (ofwel ten minste 15 % van de gemiddelde EFRO-bedragen in de EU).

37. De structuurfondsen spelen een essentiële ondersteunende rol bij maatregelen om kennis verder te ontwikkelen, voor meer innovatieve oplossingen te zorgen en het publiek bewuster te maken van de uitdagingen en kansen die de noodzakelijke klimaatmitigatie en -adaptatie en bestrijding van de klimaatverandering met zich meebrengen.

38. Er moet een impuls worden gegeven aan participatieve manieren van aanpak en kennisfora die alle door de klimaatverandering getroffen sectoren omvatten en waarbij op basis van het beleid onderzoek wordt verricht.

Onderzoek en ontwikkeling

39. De begrotingsautoriteit zou meer geld moeten vrijmaken voor onderzoek en innovatie met betrekking tot de gevolgen van de klimaatverandering, de afzwakking van de CO₂-uitstoot en de aanpassing aan de klimaatverandering, met name als het gaat om energie en de uitvoering van het strategische plan voor energietechnologie, niet alleen in EU- en nationaal verband, maar ook op lokaal en regionaal niveau. Hierbij dienen clusters en het innoverende midden- en kleinbedrijf de nodige steun te krijgen.

40. Het *mainstreamen* van middelen voor de ontwikkeling van nieuwe slimme technologieën is belangrijk. Dit moet gebeuren door klimaatverandering en klimaatmaatregelen te integreren in alle EU-programma's en -strategieën.

41. Om gedrag te veranderen, de „groene” groei te stimuleren en de Europa 2020-strategie te steunen is het ook van belang dat slimme oplossingen en topinnovaties in de vorm van demonstratieprojecten worden verspreid.

Europees Sociaal Fonds

42. Het Europees Sociaal Fonds kan worden gebruikt om duurzame praktijken in bestaande beroepen te bevorderen en nieuwe vaardigheden te ontwikkelen in groenere technologieën en groenere diensten. Het ESF is namelijk bedoeld als hulpmiddel voor werknemers en bedrijven om zich aan de veranderende economische omstandigheden aan te passen.

43. Het ESF moet daarom vooral gericht zijn op lokale en regionale capaciteitsopbouw. Dat is cruciaal voor de ontwikkeling van energiezuinige steden en regio's, waar efficiënte maatregelen voor de aanpassing aan en/of afzwakking van de klimaatverandering mogelijk zijn die een impuls geven aan lokale economieën.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

44. Steun voor de samenwerking tussen en de ontwikkeling van stad en platteland is belangrijk, bijvoorbeeld door een geïntegreerde aanpak op het gebied van energie-efficiëntie, milieuvriendelijk openbaar vervoer, het behoud van milieudiensten, waterbeheer en aantrekkelijkheid.

45. Het GLB zou boeren en grondbeheerders moeten belonen voor maatregelen van openbaar nut, zoals de productie van duurzame energie, het behoud van gebieden die als koolstofputten dienst doen, de beperking van broeikasgasemissies en aanpassingen aan de klimaatverandering.

46. Toekenning van GLB-gelden (eerste en tweede pijler) zou aan strengere ofwel „groenere” voorwaarden kunnen worden gebonden.

47. Het fonds voor plattelandontwikkeling (tweede pijler van het GLB) is nog altijd belangrijk als middel om boeren te helpen innoveren en als ondersteuning van de diversificatie van plattelandseconomieën. De bijdragen van het fonds aan de afzwakking van en de aanpassing aan de klimaatverandering, en aan cruciale zaken zoals water- en bodembeheer en biodiversiteit, zouden daarom moeten worden uitgebreid.

Nieuwe investeringsmechanismen

48. Al eerder wees het CvdR op het volgende: „Een stap in de goede richting is de herbestemming van niet gebruikte kredieten onder Hoofdstuk II van Verordening (EG) 663/2009 ten gunste van de lokale en regionale overheden, die deze kunnen gebruiken voor duurzame energieprojecten”. Deze nieuwe Europese faciliteit voor energie-efficiëntie schept een navolgenswaardig precedent.

49. Eens te meer zij erop gewezen dat in de huidige situatie „de economische herstelplannen en investeringen in energie-efficiëntie en duurzame energie nauw met elkaar verband [houden]”.

50. Aangezien een koolstofarme en klimaatbestendige economie op lokaal en regionaal niveau goed is voor Europa's concurrentievermogen op het gebied van groene economieën, is steun ervoor door middel van door de EIB uit te geven projectobligaties op zijn plaats.

51. Het CvdR is voorstander van efficiëntere financieringsmechanismen die een stimulans kunnen betekenen voor publiek-private samenwerking. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan laagrentende/renteloze leningen, bankgaranties, lokale roterende fondsen en andere innovatieve financieringsinstrumenten, die conform het additionaliteitsbeginsel gebruikt zouden moeten worden in combinatie met de voor lokale en regionale overheden bestemde bedragen uit de structuurfondsen.

52. Het is een goed idee om extra financiële middelen te genereren door ten minste een derde van de inkomsten van het emissiehandelssysteem aan lokale en regionale overheden te laten toekomen. De exacte verdeelsleutel moet elke lidstaat in het kader van zijn klimaatstrategie zelf vastleggen, zodat de van lidstaat tot lidstaat zeer uiteenlopende verdeling van de bevoegdheden voor klimaatbescherming recht wordt gedaan. Het is zaak om in heel Europa meer gebruik te maken van CO₂-heffingen, waarbij ook de lokale en regionale overheden onder verwijzing naar het eerder genoemde kader zouden moeten delen in de opbrengsten. Het CvdR schaart zich ook volledig achter de oproep van de OESO aan de lokale en regionale overheden om hun eigen uit het emissiehandelssysteem gefinancierde broeikasgasprojecten op te zetten, aangezien steden en regio's op de huidige koolstofmarkt onvoldoende in beeld komen.

Brussel, 30 juni 2011

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Mercedes BRESSO