

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.1.2009
COM(2009) 39 definitief

**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 uitgebreide klimaatveranderingsovereenkomst in Kopenhagen

{SEC(2009) 101}
{SEC(2009) 102}

**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 uitgebreide klimaatveranderingsovereenkomst in Kopenhagen

1. SAMENVATTING

Voor de EU vormt de succesvolle afronding van de internationale onderhandelingen over klimaatverandering in Kopenhagen eind 2009 een topprioriteit. Nu het klimaat- en energiepakket is aangenomen, dient de EU daartoe haar contacten met derde landen, zowel in VN-verband als daarbuiten, te intensiveren.

In deze mededeling worden concrete voorstellen gedaan om dat doel te bereiken. Drie grote uitdagingen komen daarbij aan de orde: streefcijfers en acties, financiering, en de totstandbrenging van een goed functionerende wereldwijde koolstofmarkt. Voorts wordt zo ingegaan op het verzoek van de Europese Raad van juni 2008 om te komen met een breed georiënteerde strategie ter versterking van de financierings- en investeringsstromen voor zowel emissiereductie- als aanpassingsmaatregelen.

Om ervoor te zorgen dat de gemiddelde temperatuurstijging wereldwijd niet meer bedraagt dan 2°C boven het pre-industriële niveau, moeten de ontwikkelde landen ervoor zorgen dat hun gezamenlijke uitstoot in 2020 30 % lager ligt dan het niveau van 1990. De EU heeft het voorbeeld gegeven door zich ertoe te verbinden haar emissies tegen 2020 met 20 % te verlagen ten opzichte van 1990, ongeacht of er een internationale overeenkomst tot stand komt of niet. Dit is veruit de meest ambitieuze verbintenis die enig land of enige groep van landen tot dusver voor de periode na 2012 is aangegaan.

De EU is bereid nog verder te gaan en zich te verbinden tot een emissieverminderingstreefcijfer van 30 % in het kader van een voldoende ambitieuze en uitgebreide internationale overeenkomst die voorziet in vergelijkbare verminderingen door andere ontwikkelde landen en passende acties van ontwikkelingslanden. De ontwikkelingslanden zouden als groep de toename van hun emissies met 15-30 % moeten beperken ten opzichte van het "business as usual"-scenario. Om de noodzakelijke maatregelen in ontwikkelingslanden te ondersteunen, is een fikse verhoging van de daarvoor beschikbare financiële middelen vereist; daarvoor wordt gerekend op inspanningen van de betrokken ontwikkelingslanden zelf, op de baten van de wereldwijde uitstootrechtenhandel, maar ook op bijdragen van de ontwikkelde landen. Veel van deze investeringen zullen zowel op zeer korte als op lange termijn voordelen opleveren inzake klimaatverandering en economisch herstel. Zij zijn in elk geval lager dan de kosten die zich zouden voordoen als géén actie wordt ondernomen.

Door het onderling koppelen van vergelijkbare nationale/regionale regelingen voor emissierechtenhandel kan en moet een wereldwijde koolstofmarkt tot stand worden gebracht. Dat is bevorderlijk voor kosteneffectieve emissiereducties. De EU moet aansluiting zoeken bij andere landen om tegen 2015 een OESO-brede en tegen 2020 een nog ruimere koolstofmarkt tot stand te brengen.

2. INLEIDING

De EU-lidstaten zijn overeengekomen een beperking van de gemiddelde mondiale temperatuurstijging tot minder dan 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau na te streven. Een stijging met meer dan 2°C zou leiden tot meer voedsel- en waterschaarste en extreme weersfenomenen, alsook tot een aanzienlijk grotere bedreiging voor unieke ecosystemen. Als de huidige emissietrends aanhouden, dreigt de 2°C-drempel reeds in 2050 te worden overschreden. Alleen al ter beperking van de stijging tot minder dan 2°C zijn aanzienlijke aanpassingsinspanningen nodig. In het licht van sommige nieuwe onderzoeksgegevens is een groeiend aantal wetenschappers van mening dat de concentratie van broeikasgassen (BKG) in de atmosfeer op een aanzienlijk lager niveau dan het aanvankelijk voorgestelde moet worden gestabiliseerd – misschien wel 350 ppm(vol) CO₂-equivalent. Het is van cruciaal belang dat het in Kopenhagen komt tot ambitieuze afspraken die een BKG-stabilisatie op een lager niveau niet in de weg staan.

De fundamentele fysieke traagheid van het planetaire klimaatsysteem garandeert dat als wij geen acht slaan op de waarschuwingen van de wetenschappers, zulks ongekende, geldverslindende en mogelijk onbeheersbare gevolgen zal hebben. Tezelfdertijd wordt hier een mogelijkheid geboden om de problemen van klimaatverandering, energiezekerheid en de huidige economische recessie samen aan te pakken. De bestrijding van klimaatverandering vereist aanzienlijke private en publieke investeringen, maar zorgt tegelijk voor een goede overgang naar een koolstofluwe economie, schept nieuwe mogelijkheden voor groei en werkgelegenheid en bevordert duurzame ontwikkeling. Wereldwijd kondigen regeringen grootschalige investeringsprogramma's aan die "koolstofluwe" investeringen, innovatie en groei stimuleren en de energiezekerheid vergroten, waaronder het recentelijk aangenomen Europees economisch herstelplan. Acties ter bestrijding van de financiële crisis kunnen ons helpen de kleine kans te benutten die ons nog rest om de temperatuurstijging tot minder dan 2°C te beperken.

Op het **internationale niveau** is met het Actieplan van Bali van 2007 een proces ingezet dat moet resulteren in de sluiting van een nieuwe internationale klimaatovereenkomst voor de periode na 2012 op de VN-conferentie van Kopenhagen in december 2009. Deze overeenkomst dient concrete nieuwe streefcijfers en acties te omvatten om de uitstoot van BKG te verminderen en de basis te leggen voor duurzame ontwikkeling door de versterking van de capaciteit van de landen om zich aan de onvermijdelijke klimaatverandering aan te passen en, tezelfdertijd, de stimulering van innovatie en economische groei, de bestrijding van armoede en de ontsluiting van duurzame energiediensten (de 'gezamenlijke visie'). Na de VN-conferentie van Poznan in december 2008 zijn de vrijblijvende besprekingen daarover uitgemond in echte onderhandelingen.

Op **binnenlands niveau** intensiveren zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden hun activiteiten. Er worden streefcijfers vastgesteld en markten voor uitstootrechten opgezet. In december heeft de EU haar ambitieuze klimaatveranderings- en energiepakket aangenomen. Daarmee geeft zij uitvoering aan haar autonome streven om haar BKG-emissies tegen 2020 te verlagen tot 20 % beneden het niveau van 1990, en verruimt en verbetert zij tevens de EU-regeling voor de handel in uitstootrechten (EU-ETS). De nieuwe regering van de USA heeft van de strijd tegen klimaatverandering een belangrijke prioriteit gemaakt. Tezelfdertijd heeft ook Australië zijn tussentijdse klimaatverbintenissen bekendgemaakt, waarin veel nadruk wordt gelegd op emissierechtenhandel. Die handelsregelingen zouden de kern kunnen vormen van een echt wereldomvattende koolstofmarkt.

3. STREEFCIJFERS EN ACTIES

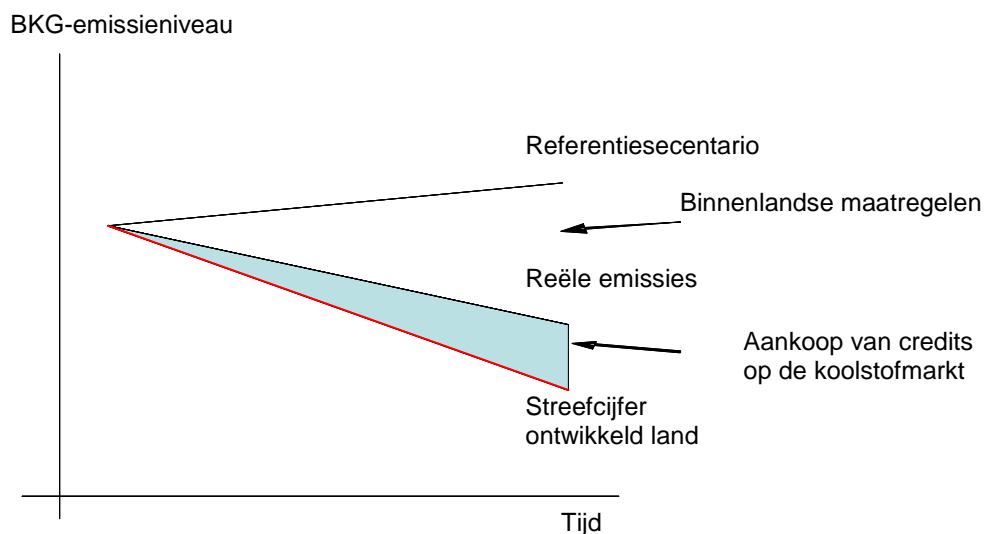
Willen wij een redelijke kans maken om de 2°C-drempel niet te overschrijden, dan moet de mondiale BKG-uitstoot tegen 2050 worden teruggebracht tot minder dan 50 % van het niveau van 1990. Bovendien moet de mondiale BKG-uitstoot, met uitzondering van de emissies als gevolg van landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw, uiterlijk vanaf 2020 beginnen afnemen. De ontwikkelde landen moeten het voortouw nemen bij het nastreven van deze mondiale doelstelling en aantonen dat een koolstofluwe economie mogelijk en financieel haalbaar is. Een serieuze bijdrage van de ontwikkelingslanden, en met name die met de meest geavanceerde economieën, is eveneens essentieel, aangezien vele daarvan in snel tempo belangrijke emissielanden aan het worden zijn. Daartoe moet de samenwerking sterk worden geïntensiveerd om te voorzien in de vereiste capaciteit, technologie en financiering.

3.1. Nieuwe BKG-reductiestreefcijfers voor ontwikkelde landen

De overeenkomst van Kopenhagen dient verderreikende, absolute en alle sectoren van de economie bestrijkende emissiereductieverbintenissen voor ontwikkelde landen vast te leggen. De EU heeft het voorbeeld gegeven door autonoom de verbintenis aan te gaan om haar emissies tegen 2020 met 20 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Dit is veruit de meest ambitieuze verbintenis die enig land of enige groep van landen tot dusver voor de periode na 2012 is aangegaan. De EU is bereid nog verder te gaan en zich te verbinden tot een emissieverminderingstreefcijfer van 30 % in het kader van een ambitieuze en uitgebreide internationale overeenkomst indien andere ontwikkelde landen een vergelijkbare vermindering realiseren en indien de economisch het meest geavanceerde ontwikkelingslanden op basis van hun verantwoordelijkheid en capaciteit een passende bijdrage leveren.

De EU heeft voorgesteld dat de ontwikkelde landen als groep hun emissies verlagen met een op de tweede doelstelling afgestemde hoeveelheid. Uit het 4e beoordelingsrapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) blijkt dat dit van de ontwikkelde landen een uitstootvermindering vereist in de orde van 25-40 % tegen 2020 en van 80-95 % tegen 2050. De ontwikkelde landen dienen gedeeltelijk door het nemen van binnenlandse maatregelen en gedeeltelijk door gebruik te maken van 'credits' die zij middels emissiereducties in ontwikkelingslanden hebben verdiend, aan hun emissiestreefcijfers te kunnen voldoen, zoals aangegeven in figuur 1.

Figuur 1: Emissies van ontwikkelde landen



De met het totale streefcijfer voor de ontwikkelde landen corresponderende vermindering moet eerlijk over deze landen worden verdeeld, op zodanige wijze dat hun inspanningen vergelijkbaar zijn. Bij uitstek relevant zijn de volgende parameters:

- BBP per hoofd van de bevolking: dit geeft aan in welke mate een land in staat is om te betalen voor binnenlandse emissiereducties en om emissiereductie-‘credits’ te kopen van ontwikkelingslanden;
- BKG-emissies per BBP-eenheid: dit is een maat voor de mogelijkheid tot binnenlandse BKG-emissiereducties;
- trend van de BKG-emissies over de jaren 1990-2005: hierdoor wordt vroegtijdige binnenlandse actie ter verlaging van de emissies gehonoreerd;
- trend van het bevolkingscijfer over de jaren 1990-2005: hierdoor wordt rekening gehouden met de relatie tussen de omvang van de bevolking en de totale BKG-uitstoot.

Het overeengekomen Kyoto-referentiejaar 1990 dient te worden gebruikt als historisch ijkpunt voor de vaststelling van verdere bijdragen aan de mondiale emissiereductie-inspanning na 2012. De totale inspanning van de groep der ontwikkelde landen moet voor deze groep tegen 2020 een vermindering met 30 % ten opzichte van hun uitstootniveau in 1990 opleveren. Bij de vaststelling van de toekomstige emissiestreefcijfers van de afzonderlijke landen kan gebruik worden gemaakt van de nauwkeurigere gegevens die voor recentere jaren beschikbaar zijn, zoals de EU heeft gedaan voor haar klimaat- en energiepakket (gegevens over 2005). Dat mag echter niet worden aangegrepen om de emissiereductie-inspanningen te laten verwateren.

Bindende emissiereductieverbintenissen dienen niet beperkt te blijven tot de landen waarvoor krachtens het Protocol van Kyoto een streefcijfer geldt. De overeenkomst van Kopenhagen dient emissiereductieverplichtingen vast te stellen voor ten minste alle in bijlage I van het UNFCCC vermelde landen, alle OESO-lidstaten en alle huidige EU-lidstaten, kandidaat-lidstaten en toekomstige kandidaat-lidstaten.

Bij de vaststelling van streefcijfers voor de periode na 2012 moeten eventuele overschotten aan emissierechten van vóór 2012 in rekening worden gebracht om ervoor te zorgen dat het 30 %-streefcijfer wordt gehaald door middel van echte emissiereducties na 2012. Evenzo

mogen de regels inzake landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw de milieu-integriteit van het 30 %-streefcijfer niet in het gedrang brengen. Monitoring, rapportage en controle van de uitstootreducties alsook de geregelde intercollegiale toetsing van het klimaatbeleid moeten worden aangescherpt.

3.2. Maatregelen om de stijging van de BKG-emissies in ontwikkelingslanden af te remmen

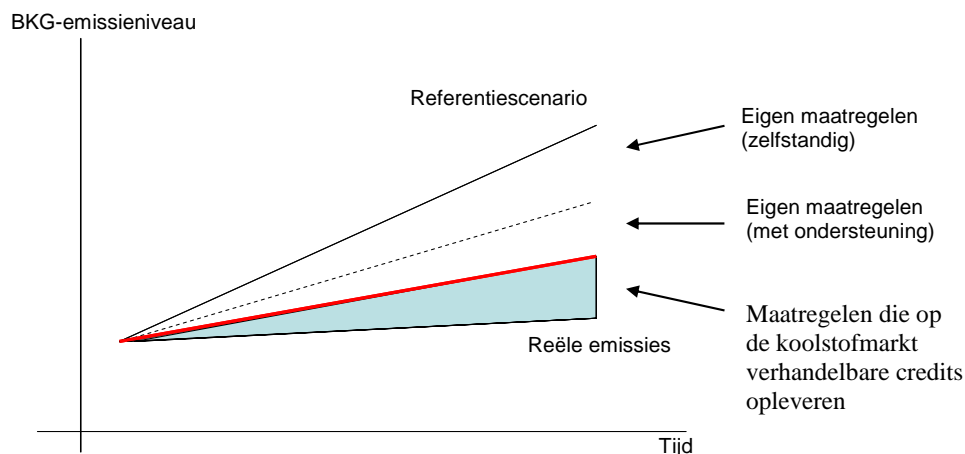
Het wordt almaar duidelijker dat de ernstigste gevolgen van de klimaatverandering zich zullen voordoen in ontwikkelingslanden, die te maken zullen krijgen met problemen zoals overstromingen, droogte en ontbossing. Hoewel het gepast is dat de ontwikkelde landen – zeker de eerste tijd nog – het voortouw blijven nemen bij het terugdringen van de emissies, is het dus ook in het belang van de ontwikkelingslanden dat zij bijdragen tot het bereiken van de 2°C-doelstelling.

De BKG-uitstoot van de ontwikkelingslanden schiet echter pijlsnel omhoog, en als niets wordt ondernomen dreigt dit effect de inspanningen van de ontwikkelde landen om hun BKG-emissies te verminderen teniet te doen. Uit een recent wetenschappelijk verslag komt naar voren dat als wij de 2°C-doelstelling willen halen, de ontwikkelingslanden als groep de stijging van hun BKG-emissies door middel van passende nationale maatregelen tegen 2020 met 15 à 30 % zullen moeten beperken ten opzichte van het referentiescenario. Deze ramingen houden geen rekening met het effect van reducties die resulteren in de overdracht van koolstofcredits naar ontwikkelde landen, zoals aangegeven in figuur 2. Passende maatregelen omvatten onder meer een snelle afname van de emissies als gevolg van het rooien van tropische bossen. Tegen 2020 moet de ontbossing in de tropen in vergelijking met het huidige tempo globaal ten minste met de helft zijn afgenomen, en tegen 2030 moet de afname van het bosareaal wereldwijd tot stilstand zijn gebracht.

De uiteenlopende nationale omstandigheden en ontwikkelingsstadia van ontwikkelingslanden vereisen gedifferentieerde maatregelen en ambitieniveaus. Dit kan gebeuren door gebruik te maken van nationale klimaatveranderingsstrategieën. De jongste jaren hebben diverse ontwikkelingslanden, waaronder China, India, Zuid-Afrika en Brazilië, in het kader van hun ontwikkeling nationale uitstootverminderingstrategieën uitgewerkt. Deze en andere economisch meer geavanceerde ontwikkelingslanden dienen in de loop van dit jaar hun strategieën bij te stellen en hun algemene ambitieniveau in het vooruitzicht van 2020 te expliciteren.

Krachtens de overeenkomst van Kopenhagen moeten alle ontwikkelingslanden, met uitzondering van de minst ontwikkelde landen (MOL's), zich ertoe verbinden tegen einde 2011 een koolstofluwe ontwikkelingsstrategie aan te nemen. Die strategieën dienen een geloofwaardig ontwikkelingspad uit te tekenen waarbij de emissies van het betrokken land worden beperkt door middel van passende nationale reductiemaatregelen die alle belangrijke emitterende sectoren bestrijken, met name de energiesector, het vervoer, de grote energie-intensieve industrieën en, voor zover belangrijk, de land- en bosbouw. In die strategieën moet worden aangegeven welke steun is vereist om voorgestelde maatregelen te implementeren die resulteren in extra kosten welke niet door het betrokken land zelf kunnen worden gedragen. Een robuuste en controleerbare koolstofluwe ontwikkelingsstrategie dient als voorwaarde te worden gesteld om een beroep te kunnen doen op internationale steun voor emissiereductiemaatregelen. Naast financiering zal in vele ontwikkelingslanden ook capaciteitsopbouw noodzakelijk zijn om hen in staat te stellen hun koolstofluwe ontwikkelingsstrategie op te stellen en uit te voeren.

Figuur 2: Emissies van ontwikkelingslanden



Om een voldoende ambitieniveau te garanderen, moet de discussie over concrete strategieën en voorstellen voor maatregelen en ondersteuning worden gebaseerd op en gefaciliteerd door een onafhankelijke technische analyse. Voor de analyse en ontwikkeling van emissiereductieopties kan gebruik worden gemaakt van een sector specifieke aanpak, waarbij ook technische informatie uit de particuliere sector wordt benut. Een nieuw faciliteringsmechanisme voor de ondersteuning van emissiereducties (Facilitative Mechanism for Mitigation Support) dient het platform te bieden om - op basis van een technische evaluatie - passende bilaterale en multilaterale ondersteuningsmechanismen te vinden voor voorgestelde acties. Het dient ook te beoordelen of het algemene ambitieniveau van het plan in overeenstemming is met de mogelijkheden van het land om actie te ondernemen, en geschikt is om de overkoepelende emissiereductiedoelstelling in verhouding tot het referentiescenario voor de groep der ontwikkelingslanden te bereiken. Indien nodig dient het te onderzoeken of de ambities kunnen worden aangescherpt.

De maatregelen van ontwikkelingslanden moeten in een internationaal register worden vastgelegd. In dit register moeten voor elke genomen maatregel de emissiereductievoordelen worden vermeld, gebruik makend van transparante en robuuste meet-, rapportage- en verificatiemethoden. De aldus gerealiseerde reductie-inspanningen van de groep der ontwikkelingslanden als geheel worden getoetst door de VN-conferentie over klimaatverandering, die eventueel kan beslissen de ontwikkelingslanden te vragen hun reductie-inspanningen te intensiveren en de ontwikkelde landen te vragen hun steun te verhogen.

3.3. Aanpak van de emissies van de internationale luchtvaart, het maritiem transport en gefluoreerde gassen

Internationale luchtvaart en maritiem transport

De internationale luchtvaart en het maritiem transport zijn grote en snel in omvang toenemende bronnen van BKG-emissies, maar zij zijn tot dusver buiten het internationale klimaatveranderingsraamwerk gehouden. De Commissie is van mening dat de emissies van deze sectoren daarin dienen te worden opgenomen.

In het kader van de overeenkomst van Kopenhagen dienen via het UNFCCC streefcijfers te worden vastgesteld om het klimaateffect van deze sectoren tegen 2020 tot beneden het niveau van 2005 en tegen 2050 tot ver beneden het niveau van 1990 te verminderen. Omdat internationale luchtvaart en maritiem transport wereldomspannende activiteiten zijn, zijn maatregelen op wereldniveau noodzakelijk om het klimaateffect ervan te bestrijden. Het is de

verantwoordelijkheid van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) om ervoor te zorgen dat dergelijke maatregelen op wereldniveau tegen eind 2010 kunnen worden uitgewerkt en aangenomen. Op de marktwerking gebaseerde maatregelen, waaronder emissierechtenhandel, kunnen zorgen voor kosteneffectieve emissiereducties. Bij acties ter vermindering van de emissies moet rekening worden gehouden met een mogelijk negatief netto-effect op geïsoleerde regio's, afgelegen eilanden en MOL's. Indien er eind 2010 geen afspraken zijn gemaakt in de ICAO en de IMO, zullen de emissies van de internationale luchtvaart en het maritiem transport worden meegeteld in de nationale emissietotalen in het kader van de overeenkomst van Kopenhagen, om te garanderen dat alle ontwikkelde landen vergelijkbare maatregelen nemen.

De EU heeft de CO₂-emissies van de luchtvaart in haar regeling voor emissierechtenhandel opgenomen. Wat het maritiem transport betreft, worden momenteel diverse op de marktwerking gebaseerde maatregelen onderzocht. Als op wereldniveau geen overeenstemming kan worden bereikt over doeltreffende regelgeving ter vermindering van de BKG-emissies van deze sector, dient de EU voor zichzelf maatregelen te treffen.

Aanpak van gefluoreerde gassen

De versnelde eliminatie van HCFK's gedurende het komende decennium uit hoofde van het Protocol van Montreal kan leiden tot een snelle toename van de uitstoot van HFK's, waarvan vele erg krachtige broeikasgassen zijn. De overeenkomst van Kopenhagen dient daarom ook te voorzien in een internationale regeling ter vermindering van de HFK-emissies. Dat zal de industrie stimuleren om het onderzoek aan en de ontwikkeling van HFK's met een gering aardopwarmingsvermogen alsook HFK-vrije alternatieven te intensiveren.

4. FINANCIERING VAN KOOLSTOFLUWE ONTWIKKELING EN AANPASSING

Een uitgebreide overeenkomst van Kopenhagen moet worden geschraagd met passende financiële middelen om de uitvoering ervan mogelijk te maken. Vooral in de huidige economische situatie moet de overeenkomst van Kopenhagen garanderen dat de klimaatveranderingsdoelstellingen op kosteneffectieve wijze worden gerealiseerd. Een analyse door de Commissie toont aan dat een goed functionerende wereldwijde koolstofmarkt de kosten voor ontwikkelde en ontwikkelingslanden sterk kan drukken, maar dat een krachtige opschaling, heroriëntering en optimalisering van financiering en investeringen noodzakelijk is. Het internationale financiële raamwerk dat de inspanningen om de klimaatverandering het hoofd te bieden ondersteunt, dient te beantwoorden aan de beginselen van goede governance en dus gericht te zijn op het maximaliseren van doeltreffendheid, toereikendheid, efficiëntie, billijkheid, controleerbaarheid, samenhang en voorspelbaarheid. Prioritaire uitgaven in het kader van de overeenkomst van Kopenhagen moeten in eerste instantie worden gericht op effectieve emissiereducties - gestuurd door prestatiegerelateerde prikkels - en aanpassingen in ontwikkelingslanden. Mogelijke financieringsbronnen zijn onder meer private en publieke middelen, alsook via internationale, bilaterale en multilaterale instrumenten verleende subsidies en leningen. De EU-bijdragen zullen zowel van de Gemeenschap als van de lidstaten afkomstig zijn. De financieringsinstrumenten en instellingen die gericht zijn op de bestrijding van klimaatverandering dienen hun werkzaamheden op samenhangende wijze te ontplooien en zo een aanvulling te vormen op de bestaande internationale organisaties en financieringsinstellingen, rekening houdend met de huidige discussie over de respectieve rol en verantwoordelijkheden daarvan.

4.1. Financiering van de emissiereducties

Mondiaal

De investeringen om de mondiale uitstoot te verminderen, zullen jaarlijks moeten worden verhoogd. Op basis van recent onderzoek van het GCO en andere onafhankelijke onderzoekinstellingen wordt het nettobedrag van de extra investeringen die wereldwijd zijn vereist, geraamd op circa 175 miljard euro tegen 2020. Waarschijnlijk zal meer dan de helft daarvan moeten worden geïnvesteerd in ontwikkelingslanden, onder meer in de bosbouwsector. Investeringen op gebieden zoals energie-efficiëntie en koolstofarme technologieën zullen een prikkel vormen voor groei en innovatie, energiebesparingen opleveren en de zekerheid van de energiebevoorrading ten goede komen. Investeringen die de ontbossing tegengaan, stellen de mondiale biodiversiteit veilig en garanderen in de betrokken gebieden duurzame ontwikkeling op lange termijn. Een en ander moet ook worden gezien in het licht van de kostprijs die aan het nalaten van actie is verbonden (5 à 20 % van het mondiale BBP volgens het rapport-Stern).

Ontwikkelingslanden

De nationale koolstofluwe ontwikkelingsstrategieën zullen een raming moeten bevatten van het nettobedrag van de extra investeringskosten voor emissiereducties, alsook een omschrijving van haalbare beleidsopties inzake financiering en emissiereductie die tot dergelijke investeringen kunnen leiden.

Voor ontwikkelingslanden staan de volgende financieringsbronnen ter beschikking:

- **Eigen middelen:** Tot 2020 brengen de meeste in de nationale koolstofluwe ontwikkelingsstrategieën omschreven maatregelen, afgezien van het feit dat zij een zekere voorafgaande investering vereisen, weinig extra kosten met zich of leveren zij op middellange termijn zelfs nettobaten op. Zo is bijvoorbeeld becijferd dat meer dan de helft van de emissiereducties in de energiesector door middel van energie-efficiëntiemaatregelen kan worden gerealiseerd. Voor de financiering van deze maatregelen wordt vooral gekeken naar de private sector en de huishoudens, met dien verstande dat overheidsbeleid het beschikbaar komen van deze financiering wel kan vergemakkelijken. Een en ander zal leiden tot substantiële binnenlandse investeringen en een spoorslag vormen voor (op het stuk van energiezekerheid) robuuste economische groei. Internationale leningprogramma's kunnen ook de toegang tot internationaal privaat kapitaal vergemakkelijken.
- **Externe middelen:** De koolstofluwe ontwikkelingsstrategieën zullen eveneens emissiereductiemaatregelen moeten omvatten die verder reiken dan de goedkoopste en/of op korte termijn rendabele opties - maatregelen die financieringsmogelijkheden vereisen die de eigen mogelijkheden van het betrokken ontwikkelingsland overstijgen. Om de aan dergelijke investeringen verbonden extra kosten te helpen dekken, zal gebruik moeten worden gemaakt van het hele spectrum van financieringsbronnen en innovatieve financieringsmechanismen, inclusief overheidsmiddelen en internationale koolstofcreditmechanismen. Verwacht wordt dat die creditmechanismen voor een derde of méér van de vereiste extra investeringen in ontwikkelingslanden kunnen zorgen.

4.2. Aanpak en financiering van de aanpassing aan de onvermijdelijke klimaatverandering

De overeenkomst van Kopenhagen moet een kader bieden voor aanpassingsmaatregelen, dat de volgende elementen dient te behelzen:

- De universele noodzaak van aanpassing: Aan de armste en meest kwetsbare bevolkingsgroepen moet steun voor aanpassing worden geboden. Alleen door tijdig

op mogelijke negatieve effecten te anticiperen en zich daar op passende wijze tegen in te dekken, kan zeer dure schade worden vermeden.

- Het engagement om het aspect aanpassing systematisch in de nationale strategieën te integreren: Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden.
- Verbetering van het instrumentarium voor de uitwerking en tenuitvoerlegging van aanpassingsstrategieën, met inbegrip van methodieken en technologieën voor aanpassing, capaciteitsopbouw en een versterkte rol voor het UNFCCC-proces door het mobiliseren van alle belanghebbende partijen, inclusief internationale organisaties, en het hanteren van een beter gecoördineerde aanpak van risicobeheer en rampenrisicovermindering.

Om de ervaringen te bundelen, dient de EU de instelling van een technische werkgroep aanpassing in het kader van het UNFCCC te bepleiten. Van alle landen moet worden verlangd dat zij een uitgebreide nationale aanpassingsstrategie opstellen. Een doeltreffend aanpassingsbeleid kan niet uitsluitend gericht zijn op dringende en ogenblikkelijke aanpassingsbehoeften. Er dient een geleidelijke verschuiving plaats te vinden van projectgerichte benaderingen naar een op de lange termijn gerichte, strategische integratie in de algemene plannings- en ontwikkelingsstrategie van ieder land. De ervaring die in dit verband is opgedaan in het Wereldwijd Bondgenootschap tegen klimaatverandering (GCCA) zal wellicht nuttig blijken. Aan de meest kwetsbare landen, met name de MOL's en de ontwikkelingslanden die kleine eilandstaten zijn, moet financiële en technologische hulp worden verstrekt.

De kosten van capaciteitsopbouw en prioritaire actie in de meest kwetsbare landen kunnen voor een groot deel worden gedekt door het bestaande Aanpassingsfonds. Maar hoewel de ramingen van de extra aanpassingskosten sterk uiteenlopen, zullen de middelen van het Aanpassingsfonds in elk geval niet volstaan om de aanpassing in alle ontwikkelingslanden te financieren. Daarom zullen innovatieve financieringsbronnen moeten worden aangeboord om in de aanpassingsbehoeften te voorzien. Net als in het geval van emissiereducties zullen de financieringsopties op de specifieke investeringen moeten worden afgestemd. Volgens een raming van het UNFCCC-secretariaat zullen de aanpassingskosten in alle ontwikkelingslanden samen in 2030 wellicht 23 tot 54 miljard euro per jaar bedragen. Allerlei in een vroeg stadium genomen maatregelen zullen echter ook economische nettobaten opleveren, zoals maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van watergebruik in gebieden die te kampen zullen krijgen met een watertekort. Eventueel kan ter aanvulling van de bestaande financieringsmechanismen worden gedacht aan het opzetten van een multilaterale verzekerings-“pool” voor het dekken van schade die het gevolg is van klimaatgerelateerde natuurrampen. De Europese Commissie voert nu reeds proefprojecten uit op dit gebied.

4.3. Financiering van mondiaal onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (OTO&D)

Er is een stevige impuls nodig voor onderzoek, ontwikkeling en demonstratie van koolstofluwe en aanpassingstechnologieën in alle economische sectoren en activiteiten. Daarbij moet worden gekeken naar de in de nationale koolstofluwe ontwikkelingsstrategieën aangegeven behoeften, alsook naar de evaluaties van het faciliteringsmechanisme voor de ondersteuning van emissiereducties. De initiatieven zouden betrekking kunnen hebben op capaciteitsopbouw, wetenschappelijke en technologische samenwerking, het wegnemen van handelsbelemmeringen voor milieugoederen en -diensten en betere wereldwijde coördinatie van wetenschappelijk onderzoek.

Voor al deze activiteiten is extra publieke financiering vereist. Het is wenselijk dat de omvang van energiegerelateerd OTO&D wereldwijd tegen 2012 ten minste verdubbelt en tegen 2020 verviervoudigt in vergelijking met de huidige toestand. Daarbij moet de aandacht ook veel nadrukkelijker worden toegespitst op koolstofluwe technologieën en met name hernieuwbare energiebronnen. Evenzo moet het onderzoek van klimaateffecten, aanpassings- en andere schadebeperkende maatregelen op internationaal niveau worden versterkt. Een verbintenis in die zin dient een integrerend deel uit te maken van de overeenkomst van Kopenhagen. De Commissie en de lidstaten moeten samenwerken om op een coherente manier de internationale wetenschappelijke en technologische samenwerking inzake alle klimaatgerelateerd onderzoek, inclusief koolstofluwe technologieën, in alle sectoren te bevorderen.

Om de ontwikkeling van strategisch belangrijke koolstofluwe technologieën te bespoedigen en de ontplooiing ervan meteen op gang te brengen, voert de EU het Europees strategisch plan voor energietechnologie (SET-plan) uit. De EU is ook voornemens om – overeenkomstig haar algemene OTO&D-beleidsdoelstellingen – als een van haar eerste kennis- en innovatiegemeenschappen (KIG's) in het kader van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) een KIG voor bestrijding van en aanpassing aan klimaatverandering op te zetten. In het kader van de herziene EU-ETS worden 300 miljoen emissierechten gereserveerd voor de bevordering van de bouw van demonstratie-installaties voor de afvang en geologische opslag van koolstof, alsook van innovatieve hernieuwbare-energietechnologieën. De Commissie werkt ook aan een mededeling over de financiering van koolstofluwe technologieën.

Ten slotte moeten ook meer inspanningen worden geleverd – onder meer via alle mogelijke vormen van educatie – om de bevolking meer inzicht te geven in de evolutie van het klimaat en de gevolgen daarvan voor de samenleving, de economie en de ecosystemen.

4.4. Innovatieve internationale financieringsbronnen

De ontwikkelde landen leveren hun bijdrage via publieke financiering en het gebruik van koolstofcreditmechanismen. Hun bijdragen in de vorm van publieke financiering dienen vergelijkbaar te zijn en in overeenstemming te zijn met hun economische draagkracht en met het beginsel dat de vervuiler betaalt. De omvang van de bijdragen in kwestie, die via onderhandelingen moet worden vastgelegd, dient een integrerend onderdeel te zijn van de overeenkomst van Kopenhagen.

Voor het beschikbaar maken van innovatieve financiering komen in hoofdzaak twee mogelijkheden in aanmerking. In de eerste optie worden de jaarlijkse financiële verplichtingen van de ontwikkelde landen vastgesteld aan de hand van een overeengekomen formule. Een dergelijke formule kan gebaseerd zijn op een combinatie van de draagkracht van het betrokken land (nl. BBP per hoofd) en het beginsel dat de vervuiler betaalt (nl. totale hoeveelheid toegestane emissies). In de tweede optie wordt een bepaald percentage van de toegestane emissies van ieder ontwikkeld land “opzijgelegd”. Die emissies worden vervolgens internationaal geveild aan het meestbiedende land. Dat percentage zou progressief kunnen toenemen met het inkomen per hoofd van de bevolking.

De eerste optie biedt het voordeel van de zekerheid ten aanzien van het totaalbedrag van de toegezegde financiering. Ieder land zou zelfstandig de vereiste financiële middelen kunnen bijeenbrengen en deze decentraal besteden via alle bestaande bilaterale en multilaterale kanalen. Dat vereist evenwel een betrouwbaar en transparant systeem voor de monitoring, rapportage en controle van de extra publieke financiering van klimaatgerelateerde maatregelen. Om te garanderen dat alle financieringsverbintenissen worden nageleefd, kan een overeenkomstige hoeveelheid emissierechten worden ingehouden van landen die de

overeengekomen financiering niet ter beschikking stellen. De tweede optie zou niet noodzakelijk resulteren in een voorspelbaar financieringsniveau, aangezien regeringen voor het verkrijgen van koolstofcredits in plaats van dat mechanisme ook gebruik zouden kunnen maken van het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM). Zij vereist ook het opzetten van een centrale governance-structuur op VN-niveau om het veilingsproces te organiseren, het vaststellen van bestedingsprioriteiten en het bestemmen van middelen voor emissiereductie en aanpassing.

Voor de EU zal de veiling van uitstootrechten in het kader van de EU-ETS een aanzienlijk bedrag aan extra publieke middelen opleveren. De lidstaten zouden - zowel in de ene als in de andere optie - een deel van die inkomsten kunnen gebruiken om hun internationale financiële verplichtingen uit hoofde van de toekomstige klimaatveranderingsovereenkomst na te komen.

Beide instrumenten kunnen worden gecombineerd met financiering afkomstig van een mondiaal instrument voor de internationale luchtvaart en het maritiem transport (bv. de opbrengst van de veiling van uitstootrechten in het kader van een wereldwijd “cap-and-trade”-systeem voor die sectoren).

Verder moet worden onderzocht hoe de ontwikkelingslanden, met uitzondering van de MOL's en de ontwikkelingslanden die kleine eilandstaten zijn, van lieverlee ook een grotere bijdrage zouden kunnen leveren in overeenstemming met hun financiële mogelijkheden.

4.5. Financiering van vroegtijdige actie

Capaciteitsopbouw om te garanderen dat de institutionele capaciteit voor doeltreffende emissiereductie en aanpassingsmaatregelen tot stand komt, zal de eerste jaren na het sluiten van een nieuwe overeenkomst van het allergrootste belang zijn.

Vroegtijdige actie maakt aanpassing en de overgang naar een koolstofluwe economie een stuk gemakkelijker. De EU dient te onderzoeken of het wenselijk is een “frontloading”-mechanisme op te zetten om snel grote financieringsbedragen ter beschikking te kunnen stellen van de armste en meest kwetsbare ontwikkelingslanden. Dat initiatief zou het mogelijk maken de overgangperiode te overbruggen tussen 2010 en het tijdstip waarop de nieuwe financiële structuren waarover in Kopenhagen overeenstemming moet worden bereikt, volledig operationeel zijn. Middels de uitgifte van obligaties zou het voorgestelde Mondiaal Financieringsmechanisme voor het klimaat (GCFM) vroegtijdige bestedingen voor prioritaire klimaatgerelateerde acties mogelijk maken. Die middelen zouden het met name mogelijk maken onmiddellijk in te spelen op dringende aanpassingsbehoeften in situaties waarin zulks grote baten oplevert, bv. beperking van het risico van natuurrampen. Een deel van die middelen zou ook kunnen worden besteed aan de ondersteuning van emissiereductiemaatregelen, met name die welke een synergie opleveren tussen emissiereductie en aanpassing – bijvoorbeeld minder emissies door minder ontbossing. Het is de bedoeling dat het GCFM in de periode 2010-2014 jaarlijks ongeveer 1 miljard euro bijeenbrengt, mits de lidstaten de passende verbintenissen aangaan.

4.6. Governance van de internationale financieringsstromen in verband met de bestrijding van klimaatverandering

Gezien de te verwachten veelheid van financieringsbronnen voor aanpassings- en emissiereductiemaatregelen zal een betere coördinatie en samenwerking noodzakelijk zijn. Een forum op hoog niveau voor internationale klimaatgerelateerde financiering moet de invloedrijkste besluitvormers uit de publieke en de private sector en de internationale financiële instellingen bijeenbrengen. Dit forum moet regelmatig de beschikbare financieringsmiddelen en uitgaven evalueren en aanbevelingen formuleren ter verbetering

daarvan. Het dient nauw samen te werken met het faciliteringsmechanisme voor de ondersteuning van emissiereducties.

5. BKG-EMISSIEREDUCTIES EN HET GENEREREN VAN INKOMSTEN OP EEN MONDIALE KOOLSTOFMARKT

5.1. Binnenlandse “cap-and-trade”-systemen

Binnenlandse “cap-and-trade”-systemen zijn een van de meest beloftevolle instrumenten waarover landen beschikken om hun BKG-emissies te verlagen, met name in sectoren met bedrijven die relatief grote hoeveelheden emissies veroorzaken. Het emissieplafond (“cap”) garandeert dat deze systemen hun milieudoel bereiken, en de soepelheid van de handelsregeling maakt ze kostenefficiënt. Binnenlandse koolstofmarkten kunnen en moeten onderling worden gekoppeld om zo een doeltreffende wereldwijde markt tot stand te brengen, wat de kosten van emissiereductie zal drukken. De overeenkomst van Kopenhagen kan die prille mondiale koolstofmarkt door de vaststelling van mondiale en nationale streefcijfers ondersteunen.

De EU, die ‘s werelds grootste “cap-and-trade”-systeem (de EU-ETS) heeft opgezet, beschikt ter zake over uiterst nuttige pionierservaring. De belangstelling van andere ontwikkelde landen voor dit systeem neemt hand over hand toe. Onafhankelijk van de onderhandelingen in het kader van de VN dient de EU zich sterk te maken voor de totstandbrenging, tegen 2015, van een goed functionerende OESO-brede koolstofmarkt, die tegen 2020 tot bepaalde economisch meer geavanceerde ontwikkelingslanden kan worden uitgebreid.

De EU kan een belangrijke stap in die richting doen door werk te maken van een actieve dialoog met de nieuwe regering en wetgevers in de VS. President Obama heeft reeds zijn bedoeling te kennen gegeven om in de VS een solide “cap-and-trade”-systeem op te zetten. De Commissie zal streven naar de oprichting van een EU-VS-werkgroep inzake de opzet van koolstofmarkten. Soortgelijke bilaterale processen moeten tot stand komen met andere ontwikkelde landen en met de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden.

De ontwikkelingslanden zullen allens een grotere bijdrage moeten leveren aan de wereldwijde emissiereductie-inspanningen; zij zullen daarom vroeg of laat binnenlandse “cap-and-trade”-systemen moeten invoeren en toepassen die doeltreffende eigen actie stimuleren. De EU moet belangstellende ontwikkelingslanden helpen om ervaring op te doen met emissierechtenhandel, met name wat betreft het opzetten van betrouwbare governance-structuren en solide nationale instellingen en het versterken van hun emissie-monitoring- en -rapportagecapaciteit. In dit verband moeten ook de private sector en andere belanghebbenden worden geraadpleegd.

5.2. Verbetering van de door de VN beheerde compensatiemechanismen

Het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) van het Protocol van Kyoto heeft de ontwikkelingslanden in staat gesteld deel te nemen aan de koolstofmarkt. Het CDM is momenteel opgezet als een projectgerelateerd compensatiemechanisme, dat ontwikkelingslanden de mogelijkheid biedt koolstofcredits te verkopen die overeenstemmen met de emissiereducties die dankzij specifieke projecten worden gerealiseerd. Die credits kunnen door een ontwikkeld land worden aangekocht, dat op die manier zijn nationale reductiestreefcijfer kan naleven. CDM-projecten helpen schone technologie financieren en zorgen voor capaciteitsopbouw inzake klimaatbeleid in ontwikkelingslanden.

Om ervoor te zorgen dat toch een groot deel van de EU-emissiereducties binnen de eigen grenzen wordt gerealiseerd, en ter versterking van de milieu-integriteit, voorziet de EU-ETS in op kwantitatieve en kwalitatieve criteria gebaseerde beperkingen van het gebruik van

CDM-credits. In de context van het UNFCCC dient het CDM zodanig te worden hervormd dat alleen projecten die werkelijk extra emissiereducties opleveren en die verder reiken dan een “low cost”-aanpak, nog credits opleveren. Ook moet, in het geval van economisch geavanceerde ontwikkelingslanden en door hevige concurrentie gekenmerkte economische sectoren, het projectgerelateerde CDM geleidelijk worden vervangen door een sectoraal koolstofcreditmechanisme. Dergelijke mechanismen kunnen een uitstekend middel zijn om de ontwikkeling en ontplooiing van koolstofluwe technologieën in ontwikkelingslanden aan te jagen en de basis te leggen voor de invoering van “cap-and-trade”-systemen. Om een coherente overgang mogelijk te maken, moet de EU streven naar afstemming met de VS en andere landen die “cap-and-trade”-systemen toepassen, zodat de vraag naar compenserende credits zich harmonisch kan ontwikkelen.

6. DE OVEREENKOMST VAN KOPENHAGEN, EEN BASIS VOOR BELEID OP DE LANGE TERMIJN

De EU moet ernaar streven om van de overeenkomst van Kopenhagen de basis te maken van een duurzaam internationaal raamwerk dat, stoelend op wetenschappelijke kennis, het algemene ambitieniveau verhoogt en ervoor zorgt dat zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden hun inspanningen blijven intensiveren. Een periodieke toetsing van de algemene vooruitgang en de toereikendheid van de verbintenissen en acties, inclusief een uitgebreide toetsing in 2016, dient daarom een integrerend onderdeel van de overeenkomst te vormen. In het licht daarvan moet in voorkomend geval het algemene doel worden herbezien en moeten, conform de meest recente wetenschappelijke inzichten, nadere tussentijdse verbintenissen worden aangegaan, acties worden ontplooid en financieringsstromen worden bijgesteld. Indien bij de uitgebreide toetsing van de overeenkomst van Kopenhagen in 2016 blijkt dat de gecombineerde emissiereductie-inspanningen van ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden ontoereikend zijn, moet de VN-conferentie over klimaatverandering nieuwe nationale ambitieniveaus vaststellen voor de volgende verbintenisperiode.

7. VOLGENDE STAPPEN EN CONCLUSIES

De komende maanden zal de EU alle beschikbare middelen moeten inzetten om te komen tot intensieve dialoog en samenwerking met derde landen. Een van de belangrijkste uitdagingen voor de onderhandelingen in 2009 is ervoor te zorgen dat de ontwikkelde landen zich verbinden tot adequate en onderling vergelijkbare inspanningen, en dat de ontwikkelingslanden, met de steun van de ontwikkelde landen, eveneens een betekenisvolle bijdrage toezeggen. Dit is van wezenlijk belang om de overeenkomst in milieupzicht volledig doeltreffend te maken en de bezorgdheid over het concurrentieaspect weg te nemen. In bilaterale contacten in het kader van het UNFCCC-proces, de aanstaande bijeenkomsten van de G8, de follow-up van het “grote economieën”-proces en de bilaterale besprekingen tussen de EU en belangrijke derde landen moet worden onderzocht hoe zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden een concrete bijdrage kunnen leveren aan de overeenkomst van Kopenhagen. Die besprekingen moeten ertoe leiden dat de ontwikkelde landen zich in Kopenhagen tot voldoende ambitieuze reductiestreefcijfers kunnen verbinden, en dat de economisch meer geavanceerde ontwikkelingslanden er ambitieuze koolstofluwe ontwikkelingsstrategieën – of substantiële maatregelen die deel zullen uitmaken van dergelijke strategieën – kunnen voorstellen. De vorm van de EU-bijdrage aan deze processen zal ook ter sprake komen op de Europese Raad van maart 2009.

Tot besluit wordt voorgesteld dat de EU:

1. haar vaste wil herbevestigt om in december 2009 in Kopenhagen tot een uitgebreide en ambitieuze internationale overeenkomst te komen;
2. contacten legt met andere ontwikkelde landen teneinde overeenstemming te bereiken over een reeks BKG-reductiestreefcijfers die gebaseerd zijn op de criteria van deze mededeling en die gelijkwaardige inspanningen garanderen, zodat de ontwikkelde landen in 2020 gezamenlijk een emissiereductie van 30 % realiseren ten opzichte van 1990;
3. contacten legt met de ontwikkelingslanden, en met name de economisch het meest geavanceerde, zodat deze passende actie ondernemen waardoor zij als groep tegen 2020 15-30 % minder emissies produceren dan in een “business as usual”-scenario;
4. erkent dat om de wereldwijde temperatuurstijging tot minder dan 2°C te beperken, aanzienlijke financiële middelen zullen moeten worden uitgetrokken voor emissiereducties en aanpassingen, maar dat dit ook stimulansen biedt voor innovatie en economische groei en op termijn zal leiden tot duurzame ontwikkeling. De EU moet zich bereid verklaren substantiële financiële bijstand te verlenen voor maatregelen van ontwikkelingslanden, met name de armste en meest kwetsbare, bij voorbeeld via het Mondiaal Financieringsmechanisme voor het klimaat;
5. voorstelt om met de VS en andere ontwikkelde landen bilaterale partnerschappen te sluiten om knowhow inzake de opzet van binnenlandse regelingen voor het verhandelen van emissierechten uit te wisselen en de totstandkoming van een goed functionerende OESO-brede koolstofmarkt tegen 2015 te vergemakkelijken. Die markt moet tegen 2020 tot bepaalde economisch meer geavanceerde ontwikkelingslanden worden uitgebreid.

De Commissie nodigt de Raad uit de bovenvermelde conclusies goed te keuren en nota te nemen van de in deze mededeling uiteengezette oriëntaties. Zij verklaart zich bereid de gesprekken hierover in de Raad voort te zetten en alle passende voorstellen te doen.