

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.9.2009
COM(2009) 475 definitief

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

**Meer internationale middelen om de strijd tegen klimaatverandering te financieren: Een
Europese blauwdruk voor de overeenkomst van Kopenhagen**

{SEC(2009) 1172}

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

**Meer internationale middelen om de strijd tegen klimaatverandering te financieren: Een
Europese blauwdruk voor de overeenkomst van Kopenhagen**

1. SAMENVATTING

De EU heeft zich met betrekking tot de klimaatverandering de meest ambitieuze doelstellingen ter wereld gesteld en haar reeds bestaande verbindende mechanismen garanderen tegen 2020 een unilaterale reductie van 20% van de broeikasgasemissies ten opzichte van het niveau in 1990. De EU wil dit percentage in het kader van een eerlijke en ambitieuze mondiale overeenkomst in Kopenhagen opvoeren tot 30% op voorwaarde dat andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare emissiereducties verbinden en dat economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en capaciteiten. Een eenzijdige actie van de EU volstaat echter niet. Een doeltreffende overeenkomst in Kopenhagen vereist:

- ambitieuze emissiereducties in alle ontwikkelde landen (waarvan er vele hun huidige verbintenissen zullen moeten aanscherpen),
- passende mitigatiemaatregelen in de ontwikkelingslanden (in het bijzonder in de economisch meer gevorderde), en
- een doeltreffend wereldwijd raamwerk om de juiste impulsen te geven voor investeringen in een koolstofarme economie.

Tijdens de Top van L'Aquila in juli dit jaar heeft het Forum van grote economieën (Major Economies Forum - MEF), waartoe ook belangrijke ontwikkelingslanden behoren, zich achter het wetenschappelijk standpunt geschaard dat de stijging van de mondiale gemiddelde temperatuur niet meer dan 2°C zou mogen bedragen. In Kopenhagen moet deze doelstelling in concrete reductiestreefcijfers worden omgezet. Het is wetenschappelijk bewezen dat hiervoor de mondiale emissies tegen 2050 met minstens 50% gereduceerd moeten worden ten opzichte van 1990 en dat deze in 2020 hun piekwaarde bereikt moeten hebben. Bovendien blijkt uit wetenschappelijke gegevens dat de ontwikkelde landen hun emissies daartoe tegen 2020 met 25-40% en tegen 2050 met minstens 80% teruggedrongen moeten hebben.

Afspraken over de financiering zijn van doorslaggevend belang om in Kopenhagen een overeenkomst tot stand te brengen. De onderhandelingen in het kader van de VN dreigen in het slop te raken. De industrielanden verwachten van de ontwikkelingslanden – en met name de economisch meer gevorderde – dat zij bijdragen aan de wereldwijde inspanningen. Terzelfder tijd verwachten de ontwikkelingslanden een duidelijk standpunt van de industrielanden over de financiering van mitigatie- en aanpassingsmaatregelen. Nu minder dan 90 dagen ons scheiden van de conferentie van Kopenhagen moet de EU opnieuw het voortouw nemen om de onderhandelingen een nieuw elan te geven.

Dit document tracht met de presentatie van een blauwdruk voor de klimaatfinanciering een oplossing te vinden voor de huidige impasse in de onderhandelingen. In maart 2009 heeft de Europese Raad verklaard dat de EU bereid is een eerlijke bijdrage te leveren aan de mondiale financieringsinspanningen. De EU moet nu een stap verder gaan, d.w.z. aangeven welke financieringsbronnen zullen worden aangesproken, definiëren wat ze onder een eerlijke bijdrage verstaat en verduidelijken hoe de financiering georganiseerd moet worden. Het weze

echter duidelijk dat de in dit document genoemde cijfers geen formele verbintenisvoorstellen van de EU inhouden. Zij hebben geen andere bedoeling dan een aanduiding te geven van de orde van grootte van de financieringsmiddelen die waarschijnlijk vereist zullen zijn als de conferentie van Kopenhagen het verhoopte ambitieuze resultaat oplevert, met wereldwijde bijdragen van de industrielanden en de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden en een wereldkoolstofmarkt die haar rol helemaal waarmaakt.

Het Europees Parlement en de Raad wordt gevraagd de volgende cruciale elementen in overweging te nemen:

- Volgens de beste ramingen van de Commissie kunnen de financieringsbehoeften voor aanpassings- en mitigatiemaatregelen in de ontwikkelingslanden tegen 2020 tot 100 miljard euro per jaar belopen. In die behoeften moet worden voorzien door een combinatie van interne (publieke en particuliere) financieringsmiddelen in de ontwikkelingslanden (wellicht goed voor 20-40%), de mondiale koolstofmarkt (tot circa 40%) en aanvullende internationale publieke geldstromen (de rest). Hoe ambitieuzer de overeenkomst op het stuk van mitigatie zal zijn, des te groter zal de financiële steun van de ontwikkelde landen aan de ontwikkelingslanden moeten zijn. Tegelijkertijd zullen meer ambitieuze en wijdverbreide ‘cap-and-trade’-systemen ook meer middelen genereren voor mitigatiemaatregelen in ontwikkelingslanden.
- Een op de juiste wijze georganiseerde internationale koolstofmarkt zal een grotere geldstroom naar de ontwikkelingslanden op gang brengen van potentieel 38 miljard euro per jaar in 2020. De overeenkomst van Kopenhagen moet een nieuw sectoraal koolstofcreditmechanisme tot stand brengen en het mechanisme voor schone ontwikkeling (Clean Development Mechanism – CDM) op de minst ontwikkelde landen richten. De EU zou deze overschakeling moeten stimuleren in het kader van het EU-regeling voor de handel in emissierechten.
- Als de beste ramingen van de Commissie als uitgangspunt worden genomen, zou in 2020 internationale publieke financiering ten belope van 22 tot 50 miljard euro per jaar vereist zijn. Vanaf 2013 zouden de publieke bijdragen aan de hand van de financiële draagkracht en de mate van verantwoordelijkheid voor emissies moeten worden vastgesteld, waarbij ook de economisch meer ontwikkelde ontwikkelingslanden hun bijdrage moeten leveren. Op basis van deze veronderstellingen zou de EU-bijdrage, afhankelijk van het relatieve gewicht dat aan deze twee criteria wordt gehecht, tussen 10% en 30% liggen. In het geval van een ambitieus resultaat in Kopenhagen zou de billijke bijdrage van de EU in 2020 bijgevolg tussen 2 en 15 miljard euro kunnen liggen, afhankelijk van de totale omvang van de afgesproken financiering en het relatieve gewicht dat aan de beide criteria wordt gegeven.
- Bij de ondersteuning van aanpassingsmaatregelen zouden de meest kwetsbare en armste ontwikkelingslanden prioriteit moeten krijgen.
- Het internationale lucht- en zeevervoer kan een belangrijke bron van innovatieve financiering zijn en de mogelijkheden daarvan moeten verder worden onderzocht.
- Het beheer van de toekomstige internationale financiële structuren zou decentraal en volgens het ‘bottom-up’-principe moeten plaatsvinden. Het moet ook transparant zijn, een doeltreffende monitoring mogelijk maken en de algemeen aanvaarde normen inzake doeltreffendheid van ontwikkelingshulp respecteren. Een nieuw forum op hoog niveau voor internationale klimaatgerelateerde financiering zou moeten toezien op de financiering van mitigatie- en aanpassingsmaatregelen en de lacunes en onevenwichtigheden op dit gebied regelmatig in kaart moeten brengen.

- Alle landen, met uitzondering van de minst ontwikkelde landen (MOL's), zouden tegen 2011 plannen moeten uitwerken voor koolstofarme groei met geloofwaardige middellange- en langetermijndoelstellingen en jaarlijkse broeikasgasinventarissen moeten opstellen. De EU zou tegen 2011 haar eigen plan voor koolstofarme groei voor de periode tot 2050 moeten voorleggen.
- Ingeval de conferentie van Kopenhagen met de sluiting van een overeenkomst wordt bekroond, zal er tussen 2010–2012 wellicht een snelle beginfinanciering ter hoogte van 5 tot 7 miljard euro per jaar nodig zijn voor aanpassings- en mitigatiemaatregelen en voor onderzoek en capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden. Daartoe zou de EU – op basis van bovenvermelde aannames – een onmiddellijke bijdrage moeten overwegen van 0,5 tot 2,1 miljard euro per jaar met ingang van 2010. Er dient bereidheid te bestaan om zowel de EU-begroting als ook de nationale begrotingen aan te spreken om aan deze financiering bij te dragen.
- Voor de periode na 2012 zou de Commissie, als onderdeel van het voorstellenpakket voor het volgende Financiële Kader, een voorstel voor één allesomvattend EU-aanbod moeten formuleren en daarbij aangeven of de betreffende middelen vanaf 2013 ten laste van de begroting komen, dan wel of een afzonderlijk klimaatfonds wordt ingesteld, dan wel of een combinatie van beide mogelijkheden zal worden gebruikt. Ingeval gebruik wordt gemaakt van de EU-begroting, moet binnen het huidige Financiële Kader ook een overgangsregeling voor het jaar 2013 worden getroffen. Directe bijdragen van individuele lidstaten kunnen eveneens een belangrijke bron van EU-financiering zijn en een onderdeel vormen van de totale EU-inspanning. De Commissie heeft een duidelijke voorkeur voor de optie waarbij de EU-bijdragen uit de EU-begroting worden gefinancierd. Zo kan ook het Europees Parlement zijn rol voluit spelen.
- Indien de bijdragen niet uit de EU-begroting worden gefinancierd, zouden ze binnen de EU volgens dezelfde beginselen als op internationaal niveau moeten worden omgeslagen, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van de afzonderlijke lidstaten.

De omvang van de internationale publieke financieringsbijdragen zou aanzienlijk zijn, maar niet overdreven hoog. Zo zouden de eventueel vereiste publieke EU-bijdragen wezenlijk lager zijn dan de te verwachten inkomsten voor de nationale begrotingen uit de veilingenopbrengsten. Bovendien is bestrijding van de klimaatverandering in het algemeen veel goedkoper dan bestrijding van de gevolgen ervan.

2. PASSENDE GELDSTROMEN OP GANG BRENGEN

De omvang van de benodigde geldstromen voor aanpassings- en mitigatiemaatregelen wordt tot 2020 op ongeveer 100 miljard euro per jaar geschat¹. Dit bedrag wordt zeer dikwijls ten onrechte gezien als de vereiste bijdrage uit de publieke begrotingen van de ontwikkelde landen. Er zijn echter nog verschillende andere bronnen die hieraan kunnen bijdragen:

- binnenlandse financieringsmiddelen (publieke en particuliere);
- door de koolstofmarkt gegenereerde middelen;
- internationale publieke geldstromen.

Het is duidelijk dat de verdere ontwikkeling en uitbreiding van de koolstofmarkt van wezenlijk belang zal zijn om de beschikbaarheid van de vereiste middelen te waarborgen. Via

¹ Zie hoofdstuk 2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

de thans bestaande koolstofmarkt is in 2008 naar schatting 4,5 miljard euro in de ontwikkelingslanden terechtgekomen, waarbij vanwege het EU-emissiehandelssysteem 75% van de vraag uit de particuliere sector in de EU afkomstig was². Dit systeem zou het belangrijkste kanaal moeten zijn voor de particuliere financiering van mitigatiemaatregelen in ontwikkelingslanden. Zo zou de publieke financiering op korte, middellange en lange termijn in hoofdzaak kunnen worden ingezet voor aanpassingsmaatregelen, capaciteitsopbouw en technologisch onderzoek, ontwikkeling en demonstratie. Zij kan ook een hefboomeffect hebben op particuliere investeringen, bijvoorbeeld door de financieringsbehoeften te dekken in de aanloopfase van de invoering van nieuwe technologieën.

Hoe meer middelen door de koolstofmarkt gemobiliseerd kunnen worden, des te geringer zal de vraag naar publieke financiering zijn. Dat is de reden waarom een goed functionerende koolstofmarkt met ambitieuze doelstellingen zo belangrijk is en waarom economisch meer ontwikkelde ontwikkelingslanden de OESO-trend zouden moeten volgen en 'cap-and-trade'-systemen zouden moeten invoeren.

2.1. Nationale financiering mobiliseren

Nationale particuliere financiering zal niet alleen in de ontwikkelde landen maar ook in de ontwikkelingslanden een groot deel van de noodzakelijke investeringen vertegenwoordigen. De ontwikkelingslanden als groep zouden tegen 2020 hun emissies met 15 à 30 % moeten verminderen ten opzichte van de waarden bij ongewijzigd beleid. Een groot deel van de vereiste investeringen is al rendabel, daar de extra investeringen door lagere energierekeningen terugverdiend worden. Zo kunnen bijvoorbeeld goedkope energie-efficiëntiemaatregelen tweederde van de potentiële emissiereducties in de energiesector bewerkstelligen³. Particuliere investeringen in de energiesector kunnen gestimuleerd worden door de totstandbrenging van het passende beleidskader, inclusief het opzetten van emissiehandelssystemen voor alle belangrijke emitterende sectoren, nationale regelgeving en financiële stimulansen. Veel ontwikkelingslanden zijn al bezig met de invoering van energie-efficiëntienormen waarmee de oude koolstofintensieve technologieën buitenspel gezet worden. Andere innovatieve instrumenten kunnen prikkels bieden voor particuliere investeringen in ontwikkelingslanden. Zo bevordert de EU-richtlijn inzake energie uit hernieuwbare bronnen⁴ bijvoorbeeld ook investeringen in nieuwe infrastructuur voor energie uit hernieuwbare bronnen in Noord-Afrika.

Bovendien beschikken veel ontwikkelingslanden, en met name de economisch meer gevorderde, over voldoende eigen financiële middelen om de vereiste nationale investeringen te stimuleren. Brazilië bijvoorbeeld heeft reeds aangekondigd dat het een aanzienlijk deel van de kosten voor de reductie van de door ontbossing veroorzaakte emissies zal dragen.

Een groot deel van de financiering van aanpassingsmaatregelen kan ook door particulieren en particuliere ondernemingen worden opgebracht, aangezien dit hun eigen economisch belang dient. Door hun risicoblootstelling te minimaliseren zorgen zij ervoor dat hun eigendommen, bijvoorbeeld gebouwen, klimaatbestendiger worden. De armste landen, in het bijzonder de MOL's, alsmede de armste bevolkingssegmenten in de ontwikkelingslanden, zullen echter niet voldoende middelen hebben om te investeren in aanpassingsmaatregelen om het hoofd te

² Aangepaste tekst uit: the World Bank, State and trends of the carbon market 2009 http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

³ Zie SEC(2009) 101.

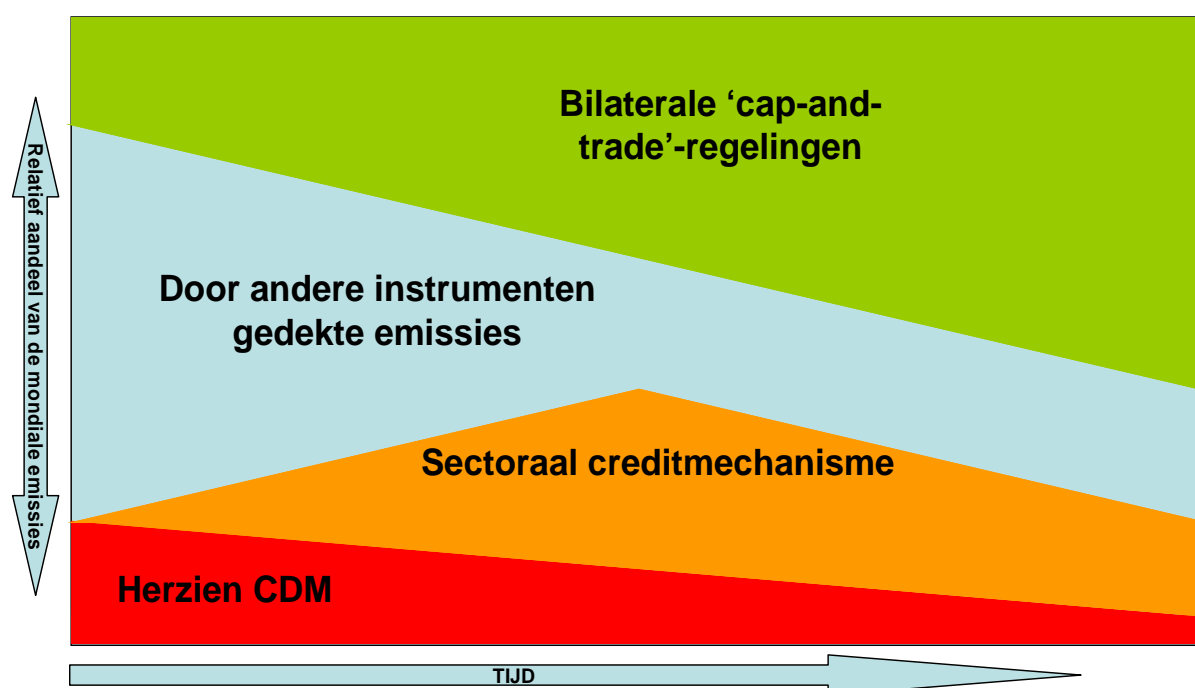
⁴ Richtlijn 2009/28/EG.

bieden aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Zij zullen in grote mate aangewezen zijn op overheidssteun uit binnen- en buitenland.

2.2. De koolstofmarkt optimaal benutten

De internationale koolstofmarkt is een doeltreffend instrument gebleken voor het mobiliseren van investeringen uit de particuliere sector in ontwikkelingslanden waarmee de ontwikkelde landen hun emissiereductiedoelstellingen op kosteneffectieve wijze kunnen bereiken. Uiteraard zijn de meeste geldstromen ten gunste gekomen aan de ontwikkelingslanden met een aanzienlijk reductiepotentieel. Voor een dynamische ontwikkeling van de internationale koolstofmarkt (zoals weergegeven in figuur 1) moet het bestaande mechanisme voor schone ontwikkeling ingrijpend worden hervormd en op de MOL's worden toegespitst. Bovendien zou voor economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden en voor door intense concurrentie gekenmerkte economische sectoren het sectoraal koolstofcreditmechanisme na 2012 stapsgewijze moeten worden ingevoerd⁵.

Figuur 1: Geleidelijke ontwikkeling van de mondiale koolstofmarkt



Door de projectmatige aanpak te overstijgen, kan en moet dit nieuwe sectorale mechanisme in ontwikkelingslanden een aanzienlijke toename van de investeringen in koolstofarme technologieën bewerkstelligen en rekening houden met de capaciteit van de ontwikkelingslanden om in deze sectoren hun eigen maatregelen te treffen. De drijvende kracht achter deze investeringen is een robuuste koolstofprijs op middellange termijn in de OESO-landen.

Dergelijke investeringen vinden plaats als een substituuat voor emissiereducties in de ontwikkelde landen (en leveren zogenaamde compensatiecredits op). Daarom kan de verwerving van compensatiecredits niet bij de publieke financiële steun worden geteld die de ontwikkelde landen verlenen naast hun reductiedoelstellingen, aangezien de maatregelen in kwestie dan dubbel geteld zou worden.

⁵ Zie hoofdstuk 4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Het is niettemin nuttig dat deze compensatiecredits als afzonderlijke geldstromen ten gunste van de ontwikkelingslanden worden geïnventariseerd en gerapporteerd. Deze erkenning van de geldstromen uit compensatiecredits moet op een beoordeling van de totale netto geldstromen (gemeten in ton) in of uit een land en op de gemiddelde marktprijzen gebaseerd worden. Het zou wenselijk zijn deze beoordeling te baseren op de bestaande rapportagemechanismen over financiële transfers naar ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld de OESO-DAC-rapportage, in plaats van nieuwe onafhankelijke rapportagevereisten te creëren.

De internationale koolstofmarkt biedt vele voordelen. Door de totstandbrenging van een koolstofmarkt met een reductiedoelstelling van 30% voor de groep van de ontwikkelde landen zouden de mondiale mitigatiekosten tegen 2020 met ongeveer een kwart verminderd worden. Tegelijkertijd zou dit geldstromen naar ontwikkelingslanden genereren van circa 38 miljard euro per jaar⁶. Bovendien brengt de vraag naar compensatiecredits multiplicatoreffecten op gang omdat deze wezenlijk meer CO₂-financiering naar investeringen voor koolstofarme ontwikkeling leidt.

De potentiële omvang van de door de koolstofmarkt gemobiliseerde geldstromen hangt af van een aantal structurele sleutelementen van de overeenkomst van Kopenhagen. Voor de bevordering van een gezonde koolstofmarkt die de komende jaren voldoende financiële middelen genereert, moeten de onderhandelingspartijen zeer ambitieuze emissiereductiedoelstellingen voor de ontwikkelde landen nastreven, de overtollige toegewezen eenheden (AAU's) uit de eerste vastleggingsperiode in aanmerking nemen of afboeken en ambitieuze beginwaarden vaststellen voor de emissiereductiepaden voor de periode 2013-2020⁷. Anders zou de balans tussen vraag en aanbod in de groep van bijlage-I-landen geen voldoende hoge koolstofprijs doen ontstaan. Gedurende de periode 2008-2012 zullen de koolstofprijs en de geldstromen naar de ontwikkelingslanden in hoge mate bepaald worden door EU-maatregelen, namelijk de handhaving van een strikt emissieplafond voor de periode 2008-2020 en de niet-erkenning van AAU's in het EU-emissiehandelssysteem. Daarom is het zo belangrijk om op de opkomende OESO-brede koolstofmarkt de onderling gekoppelde 'cap-and-trade'-systemen en de overtollige AAU's van elkaar gescheiden te houden.

2.3. De omvang van de internationale publieke financiering vaststellen

Hoe minder de koolstofmarkt oplevert, hoe groter de vraag naar publieke financiering van mitigatiemaatregelen zal zijn. Aangezien de grootte van de koolstofmarkt in dit stadium echter niet met zekerheid kan worden voorspeld, kan ook de verwachte extra vraag naar publieke financiering niet worden vastgesteld. Dit is in feite een van de belangrijkste redenen waarom er door het voorgestelde forum op hoog niveau voor internationale klimaatgerelateerde financiering een regelmatige toetsing moet worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 4).

De omvang van de voor mitigatiemaatregelen vereiste publieke financiering zal wellicht geleidelijk toenemen en natuurlijk ook afhangen van de mate van ambitie die de ontwikkelingslanden aan de dag leggen. Meteen na de sluiting van de overeenkomst in Kopenhagen moet deze financiering hoofdzakelijk gericht zijn op capaciteitsopbouw, in het bijzonder om de institutionele en regelgevingscapaciteit in ontwikkelingslanden te versterken, en op specifieke proefprojecten. Vanaf 2013 zal met de implementatie van een toenemend aantal goed doortimmerde mitigatieplannen de vraag naar internationale publieke financiering waarschijnlijk toenemen. Ook is er een aanzienlijke publieke financiering nodig om

⁶ Zie hoofdstuk 3 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

⁷ Zie hoofdstuk 7 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

investeringen van de private sector in research, ontwikkeling en demonstratie te stimuleren, in grote mate via publiek-private partnerschappen en *joint ventures* tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden.

Voor een meer gedetailleerde uitsplitsing van de behoeften, zie tabel 1:

- De extra kosten voor de ontwikkelingslanden in de energie- en industriector die niet door de koolstofmarkt kunnen worden gedekt, worden door de Commissie geraamd op ongeveer 33 miljard euro per jaar in 2020⁸. Het betreft hier echter overwegend weinig kostende efficiëntiemaatregelen op lange termijn, die grotendeels nationaal, vooral uit private bronnen in ontwikkelingslanden moeten worden gefinancierd. Slechts een klein deel van deze extra kosten, 10 à 20%, zou tegen 2020 door internationale publieke steun moeten worden gefinancierd, waarbij men zich toespitst op de armere ontwikkelingslanden (3 à 6 miljard euro).
- De extra kosten voor de vermindering van de niet-CO₂-emissies van de landbouw en de vermindering van CO₂-emissies door ontbossing en aantasting van de bossen (REDD) worden door de Commissie op ongeveer 23 miljard euro per jaar geraamd⁹. Publieke financiering zal de overheersende prikkel voor vermindering van de emissies door ontbossing en aantasting van de bossen worden tot 2020. Met name omdat het grootste mitigatiepotentieel in armere ontwikkelingslanden te vinden is, zal de internationale publieke financiering in vergelijking met de energiesector naar verwachting een groter deel van de extra kosten dekken, d.w.z. 30 à 60% (7 à 14 miljard euro). Daartoe heeft de Commissie in een eerdere mededeling de instelling van een wereldwijd boskoolstofmechanisme voorgesteld¹⁰.
- Voor deze sectoren samen zouden volgens een eerste raming de mondiale publieke overdrachten voor 2020 voor mitigatie 10 à 20 miljard euro per jaar kunnen bedragen in 2020, waarvan ongeveer één derde in 2013. De werkelijke omvang van deze geldstromen zal echter in zeer belangrijke mate afhangen van de beschikbaarheid en kwaliteit van koolstofarme groeiplannen van de ontwikkelingslanden en, in die context, van uitgewerkte voorstellen voor mitigatieacties.
- Zoals in het vorige hoofdstuk geschetst, is er, gezien de huidige toezeggingen voor emissievermindering van de ontwikkelde landen, echter een reële kans op veel lagere koolstoffinancieringsstromen. Indien de ontwikkelde landen er niet in slagen de kloof tussen hun huidige toezeggingen inzake mitigatie en hetgeen de wetenschap vereist te overbruggen, zullen ze onder druk komen te staan om extra emissieverminderingen in de ontwikkelingslanden te financieren. Verdere analyse toont aan dat het compenseren van de minder grote emissievermindering al gevolg van de verlaging van het streefcijfer voor de ontwikkelde landen van -30% tot de huidige minst ambitieuze toezeggingen van circa -10% ten opzichte van 1990¹¹ een verhoging van de overdracht van internationale publieke financiering naar de ontwikkelingslanden van ongeveer 120 miljard euro per jaar in 2020 zou vereisen¹².
- De internationale publieke financiering voor capaciteitsopbouw en samenwerking voor onderzoek en technologische demonstratie wordt geraamd op 2 à 6 miljard euro in 2020.

⁸ Zie hoofdstuk 3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

⁹ Zie hoofdstuk 3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.
¹⁰ COM(2008) 645.

¹¹ Zie hoofdstuk 1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

¹² Gebaseerd op een aanvullende analyse door POLES, GCO.

- Publieke financiering, zowel nationale als internationale, zal in de armere ontwikkelingslanden een belangrijke financieringsbron voor aanpassing zijn. Het UNFCCC-Secretariaat heeft de mogelijke aanpassingskosten in alle ontwikkelingslanden geraamd op 23 à 54 miljard euro per jaar in 2030¹³. De mondiale publieke overdrachten voor 2020 kunnen initieel op 10 à 24 miljard euro per jaar worden geraamd in 2020.

De aanpassingsfinanciering zal waarschijnlijk in de eerste plaats van de publieke sector afkomstig zijn als een combinatie van de volgende bronnen: i) directe begrotingsuitgaven door bijdragende partners, en ii) een deel van de koolstofmarktinkomsten (zoals reeds bij het Aanpassingsfonds het geval is). Wil de aanpassingsfinancieringsstroom doeltreffend zijn, dan is er behoefte aan strategische integratie van de aandachtsgebieden voor aanpassing aan de klimaatverandering in alle sectoren van de nationale ontwikkelingsstrategieën. Binnen de eerstkomende jaren zal een voldoende grote capaciteit moeten worden opgebouwd om deze integratie te verzekeren alsook om reeds vastgestelde prioriteiten in armere en zeer kwetsbare landen te ondersteunen.

2.4. Internationale publieke snelstartfinanciering voor 2010-2012

In geval van een algemeen akkoord in Kopenhagen dat internationale publieke snelstartfinanciering inhoudt, moeten de initiële bijdragen in eerste instantie worden bestemd voor:

- (1) financiering van de vereiste processen en capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld om mitigatieacties te ontwikkelen in de context van koolstofarme groeiplannen, emissie-inventarissen en koolstofmarkten inclusief het sectorale creditmechanisme;
- (2) raming van de waarschijnlijke impact van de klimaatverandering om de aanpassing in de nationale ontwikkelingsstrategieën te integreren en prioritaire investeringen te financieren.

Bovendien meent de Commissie dat, rekening houdend met de vastgestelde behoeften en capaciteiten, op korte termijn extra financiering beschikbaar moet worden gesteld om in te spelen op urgente en vastgestelde behoeften voor de kwetsbaarste ontwikkelingslanden en met name de MOL's, kleine insulaire ontwikkelingslanden (SIDS) en Afrikaanse landen (als vastgesteld in het actieplan van Bali) alsook om de capaciteit voor rampenrisicoverlaging te versterken. Deze initiële financiële toezegging moet na 2012 geleidelijk worden verhoogd naarmate in de relevante nationale strategieën de behoeften worden gekwantificeerd, de capaciteit voor uitvoering wordt opgebouwd en in Kopenhagen tot een overeenkomst wordt gekomen over een geschatte omvang van de bijdragen.

Op basis van ramingen van de verschillende financieringsbehoeften in de verschillende stadia zou de publieke financiering voor aanpassing, mitigatie en capaciteitsopbouw die tussen 2010 en 2012 door de ontwikkelde wereld moet worden opgebracht 5 à 7 miljard euro per jaar kunnen bedragen¹⁴.

2.5. Innovatieve financiering door de internationale luchtvaart en het zeevervoer

Met betrekking tot potentiële financieringsbronnen heeft de Raad (Economische en Financiële Zaken)¹⁵ erop gewezen dat “mondiale instrumenten wenselijk (zouden) zijn waarmee de

¹³ UNFCCC-Secretariaat.

¹⁴ Zie hoofdstuk 5 van het werkdocument van de diensten van de Commissie voor nadere details over het pakket van activiteiten die ondersteuning in een vroeg stadium zouden verdienen.

¹⁵ Luxemburg, 9 juni 2009, 2948e zitting van de Raad.

emissies in het internationale luchtverkeer en het zeevervoer worden aangepakt". Het gebruik van marktinstrumenten om de emissies van deze sectoren wereldwijd aan te pakken, kan een belangrijke bron van financiering vormen ter ondersteuning van de mitigatie- en aanpassingsinspanningen van de ontwikkelingslanden. Voorbeelden hiervan zijn 'cap-and-trade'-systemen. Een alternatief is een heffing op hun emissies.

Indien beide sectoren bijvoorbeeld aan een plafond voor hun emissies onderworpen zouden worden, dan zouden de veilinginkomsten op internationaal niveau kunnen worden geïnd en aldus een belangrijke financieringsbron worden voor de ondersteuning van de mitigatie- en aanpassingsinspanningen van de ontwikkelingslanden. Door een dergelijke wereldomvattende regeling zouden de afhankelijkheid van nationale publieke budgetten en de respectieve jaarlijkse toewijzingsprocedures dienovereenkomstig worden teruggeschoefd.

Men dient echter de uitdagingen te onderkennen waarmee men bij het instellen van een dergelijk kader waarschijnlijk zal worden geconfronteerd. Volgens de ontwikkelingslanden moeten de emissies van deze sectoren gedifferentieerd worden aangepakt, terwijl de ontwikkelde landen bezorgd zijn over koolstoflekken door sterke concurrentie mochten ondernemers uit ontwikkelde en ontwikkelingslanden ongelijk worden behandeld. Maar het is van essentieel belang dat een mondiaal raamwerk wordt ontwikkeld, willen deze sectoren een zinvolle bijdrage leveren. Een werkbaar compromis zou erin kunnen bestaan iedereen aan hetzelfde algemene plafond te onderwerpen, alle rechten te veilen en bepaalde veilinginkomsten onder de regeringen van ontwikkelingslanden te herverdelen afhankelijk van hun respectieve emissie- en economische capaciteit.

2.6. Bepalen van de bijdragen in de internationale publieke financiering

De publieke bronnen zullen substantieel moeten zijn en zullen zich veelvormig en via verschillende kanalen aandienen. Om ervoor te zorgen dat de totale bijdragen op de behoeften berekend zijn, moet de Overeenkomst van Kopenhagen een gemeenschappelijke verdeelsleutel op basis van overeengekomen beginselen omvatten om de financiële bijdragen van de verschillende landen te bepalen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de totale inspanning van elk land inclusief de toezeggingen inzake emissievermindering. In het kader van de handhaving kan erover worden gedacht landen die hun financiële toezeggingen niet nakomen bijvoorbeeld minder emissierechten toe te kennen of in hun toegang tot de internationale publieke klimaatfinanciering te beperken.

De Europese Raad¹⁶ heeft zijn voorkeursbeginselen inzake financiële bijdragen, namelijk 'financiële draagkracht' (d.w.z. bbp) en 'verantwoordelijkheid voor broeikasgasemissies' (onverminderd interne EU-lastendeling) uiteengezet. Dit is een gelijkaardige aanpak als door Mexico is voorgesteld om de bijdragen in het door dat land voorgestelde "Groene Fonds" te bepalen. Bovendien is erop gewezen dat een verdeelsleutel 'universeel' dient te zijn, d.w.z. niet alleen op de ontwikkelde landen dient te worden toegepast, omdat de verantwoordelijkheid voor emissies vandaag een gedeelde verantwoordelijkheid is¹⁷. Een beperkt aantal ontwikkelde landen en economisch verder gevorderde ontwikkelingslanden veroorzaakt het grootste deel van de mondiale emissies en produceert het grootste deel van het mondiale bbp. De MOL's moeten van alle financiële toezeggingen worden vrijgesteld.

Met betrekking tot die parameters kan het aandeel van de EU tussen ongeveer 10% (indien alleen het criterium emissies wordt gehanteerd) en ongeveer 30% (indien alleen het criterium bbp tegen marktprijzen wordt gehanteerd) liggen. De werkelijke EU-bijdrage zal afhangen

¹⁶ Brussel, 18-19 juni 2009.

¹⁷ Zie hoofdstuk 6 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

van het relatieve gewicht dat in de overeenkomst van Kopenhagen aan elk van de twee criteria wordt gegeven. Het meer gewicht geven aan emissies dan aan bbp zou extra motiveren om de emissies te verlagen en een erkenning inhouden van het in een vroeg stadium treffen van maatregelen om de emissies te verminderen. Dit zou echter tot relatief hogere bijdragen voor de grootste emittenten onder de ontwikkelingslanden leiden.

Indien wordt aangenomen dat de snelstartfinanciering deel uitmaakt van de algemene overeenkomst in Kopenhagen, zou een aandeel van 10 à 30% voor de EU in 2010-2012 leiden tot een marge van 0,5 à 2,1 miljard euro per jaar. Gezien echter het belang van capaciteitsopbouw en aanpassing in een vroeg stadium moet de EU onderzoeken of zij bereid moet zijn haar bijdrage boven deze marge te verhogen en haar snelstartfinanciering tijdens de periode 2010-2012 op te trekken.

Tussen 2013 en 2020 zou het aandeel van de EU van 0,9 à 3,9 miljard euro per jaar tot 2 à 15 miljard euro per jaar kunnen stijgen mits Kopenhagen ambitieuze resultaten bereikt, door alle ontwikkelde landen en economisch verder gevorderde ontwikkelingslanden een passende bijdrage wordt geleverd en de mondiale koolstofmarkt zijn rol ten volle speelt.

Tabel 1: Geraamde internationale jaarlijkse publiekefinancieringsbehoeften gedurende de periode 2010-2020 (tweetraps scenario), in miljard euro (tegen constante prijzen van 2005)

	2010-2012 (snelstartfinanciering)	2013	2020
Mitigatie	1	3-7	10-20
<i>Energie en industrie</i>			3-6
<i>Landbouw en REDD</i>			7-14
Aanpassing	2-3	3	10-24
Capaciteitsopbouw	1-2	2	1-3
Technologisch onderzoek, ontwikkeling en demonstratie	1	1	1-3
Totaal	5 – 7	9 - 13	22 – 50

3. DE BIJDRAGE VAN DE EU AAN DE PUBLIEKE FINANCIERING INZAKE KLIMAATVERANDERING

3.1. Hoe de EU kan bijdragen

Als de EU erin slaagt om de andere partners zo ver te krijgen dat zij ambitieuze verbintenissen inzake mitigatie aangaan, zal internationale publieke financiering een essentieel onderdeel van de overeenkomst zijn. Bovenop de forse financiering die nu al in het kader van de EU-ontwikkelingshulp op het gebied van klimaatverandering wordt verstrekt, zal de EU, met name vanaf 2013 en overeenkomstig het actieplan van Bali, bereid moeten zijn

belangrijke extra financiering voor de strijd tegen de klimaatverandering te verschaffen. De bijdrage moet ambitieus en eerlijk zijn.

De EU onderhandelt als een geheel. Er is veel voor te zeggen dat de EU-bijdrage de vorm van **één allesomvattend voorstel** aanneemt. Dit zou voor coherentie en zichtbaarheid van de EU-bijdrage zorgen, de vaststelling van een eerlijke en transparante verdeling van deze bijdrage over de lidstaten mogelijk maken, schaalvoordelen in het uitgavenbeheer opleveren en de stem van de EU bij het toezicht op een goede uitvoering van een overeenkomst versterken. De ervaring van de EU en het feit dat de EU-ontwikkelingshulp bijna de hele wereld bestrijkt, zou worden benut. Er zou, wat de totale grootte van de EU-financiering betreft, geen verschil zijn tussen de som van de bilaterale nationale bijdragen inclusief een bijdrage uit de EG-begroting en een gezamenlijke EU-bijdrage.

Niet alleen zorgt de EU voor een ambitieuze en eerlijke mondiale bijdrage, zij zal er ook voor moeten zorgen dat dit ene allesomvattende voorstel efficiënt en eerlijk wordt georganiseerd. Er zijn in essentie drie elkaar niet uitsluitende opties voor het kanaliseren van de EU-financiering:

- (1) Directe financiering via de EU-begroting zou betrouwbaar en transparant zijn. Er zou uit blijken dat een van de essentiële instrumenten van de EU speciale prioriteit geeft aan een van de essentiële beleidsuitdagingen waar we vandaag voor staan. Er kan geprofiteerd worden van goed ingeburgerde regels en procedures die rigoureuze financiële controle bieden alsook een standaardsleutel voor de bron van de financiering en ook zou het Europees Parlement ten volle zijn rol kunnen spelen. Gezien de omvang van de financiering op middellange termijn zou deze aanpak duidelijke gevolgen hebben voor de totale grootte van de begroting en ook een grote impact hebben op het volgende Financiële Kader. Op die manier zou de EU-begroting op adequate wijze de centrale uitdaging weerspiegelen die de klimaatverandering de komende decennia voor de EU vertegenwoordigt.
- (2) Een andere aanpak zou erin bestaan een nieuw gemeenschappelijk klimaatfonds buiten de EU-begroting in te stellen, dat uit bilaterale bijdragen van elke lidstaten wordt gefinancierd. Ook hiermee zou de EU zich duidelijk kunnen profileren; bovendien zou er speelruimte zijn om een interne verdeelsleutel *ad hoc* te ontwikkelen om de totale EU-bijdrage te financieren. Een dergelijk fonds zou een eigen intergouvernementele overeenkomst/rechtsgrondslag vereisen en buiten het Financiële Kader en het plafond van de eigen middelen vallen. Als zodanig zouden daaraan de nadelen van financiering buiten de begroting om verbonden zijn (lage transparantie, geen naleving van het eenheidsbeginsel, moeilijkere afstemming op de andere uit de begroting gefinancierde activiteiten). Het belangrijkste nadeel is dat het EP geen parlementair toezicht kan uitoefenen.
- (3) Een derde optie zou erin bestaan dat de lidstaten zelf rechtstreeks hun eigen financiële bijdragen verrichten. Deze moeten echter duidelijk als onderdeel van het ene mondiale voorstel van de EU worden gepresenteerd.

De algemene financiële inspanning voor de EU en haar lidstaten zou dezelfde zijn ongeacht welke van bovenstaande opties of combinaties van opties worden gekozen.

Bestaande EU-inspanningen moeten naar behoren in aanmerking worden genomen en de naleving van het *additionaliteitsbeginsel* dient te worden verzekerd nu in de volgende generatie indicatieve meerjarenprogramma's, met name in het kader van de geografische instrumenten ten behoeve van ontwikkelingslanden, klimaataspecten toonaangevend zullen worden.

3.2. Beschikbaarstelling van EU-begrotingsmiddelen tot 2012

Terwijl de voornaamste financiële implicaties van een overeenkomst in Kopenhagen op zijn vroegst vanaf 2013 van kracht zullen worden, moet een succesvolle overeenkomst gepaard gaan met een vlugge toename in de ondersteuning van de ontwikkelingslanden om via capaciteitsopbouw en technische bijstand de overgang voor te bereiden. Een en ander moet gedeeltelijk uit de EU-begroting worden gefinancierd, behoudens de beschikbaarheid van middelen.

De Commissie heeft al voorgesteld 50 miljoen euro extra uit de communautaire begroting te bestemmen voor snelstartactiviteiten in 2010 in geval van een succesvolle overeenkomst in Kopenhagen. Voor daaropvolgende jaren zullen vergelijkbare bedragen nodig zijn. Het zal niet gemakkelijk zijn om de nodige financieringsbronnen voor deze extra middelen te vinden: de resterende speelruimte is uiterst beperkt en de bestaande programma's staan al onder druk. Er kunnen creatieve oplossingen nodig zijn, en de optimale mix van financieringsbronnen moet in het licht van zowel de resultaten van de overeenkomst van Kopenhagen als de beschikbare begrotingsmiddelen worden beoordeeld.

3.3. Een eerlijke EU-bijdrage tot een overeenkomst van Kopenhagen na 2012

Een tweede financieringsfase komt in het spel wanneer in 2013 een overeenkomst van kracht wordt. De budgettaire implicaties van een ambitieuze klimaatovereenkomst in Kopenhagen voor de EU en haar lidstaten zullen vanaf 2013 waarschijnlijk substantieel zijn, d.w.z. in de orde van grootte van verschillende miljarden euro per jaar. Voor 2013, waarvoor het Financiële Kader van de EU-begroting al is vastgesteld, zal hierdoor een bijzonder probleem rijzen. Vanaf 2014 wordt dit een probleem voor het nieuwe Financiële Kader, dat nog moet worden overeengekomen.

De verantwoordelijkheid voor emissies vandaag is een gedeelde verantwoordelijkheid. Hoewel financiële draagkracht een belangrijk element moet zijn in het bepalen van de bijdragen in de mondiale inspanning, moet de verantwoordelijkheid voor de emissies eveneens een centraal element van een eerlijke en duurzame overeenkomst van Kopenhagen vormen.

De twee voor de hand liggende – bij UNFCCC-onderhandelingen al zeer gangbare – criteria om de relatieve last te bepalen, zijn emissies en financiële draagkracht (bbp). Hoe hoger het gewicht van het bbp-criterium, hoe hoger de totale EU-bijdrage zal zijn. Indien bijvoorbeeld de totale internationale publieke financieringsbijdrage in 2013 10 miljard euro bedraagt, zou de totale EU-bijdrage ongeveer 1 miljard euro bedragen indien uitsluitend het criterium emissies wordt gehanteerd en ongeveer 3 miljard euro indien alleen het criterium financiële draagkracht wordt gehanteerd.

Er zouden mechanismen kunnen worden gebruikt om de last voor bepaalde lidstaten aan te passen.

Er zij aan herinnerd dat de EU-lidstaten door het klimaatveranderings- en energiepakket aanzienlijke veilinginkomsten tot hun beschikking zullen hebben. Wettelijk¹⁸ moet ten minste 50% van deze middelen voor nationale en internationale klimaatveranderingsdoeleinden worden hergebruikt. Hoewel de toekomstige koolstofprijs en derhalve de omvang van de veilinginkomsten onduidelijk zijn, zou indien de EU in 2013 3 miljard euro – de hoogst mogelijke bijdrage – zou moeten financieren, dit naar schatting 7 à 20% van de totale veilinginkomsten vertegenwoordigen. Deze bijdrage zou dus goed kunnen worden gedekt uit

¹⁸ Richtlijn 2009/29/EG.

de inkomsten die in het kader van het klimaatveranderingsbeleid naar de openbare schatkist vloeien.

4. EEN EUROPESE BLAUWDRUK VOOR GEDECENTRALISEERD ‘BOTTOM-UP’ KLIMAATFINANCIERINGSBEHEER

Om de ambitieuze beleidsdoelstellingen inzake de mondiale klimaatverandering te bereiken, moeten de voorzieningen en uitgaven voor de klimaatfinanciering, inclusief de publieke financiering, tussen 2010 en 2020 fors en snel worden verhoogd. Dit hoofdstuk heeft betrekking op een Europese blauwdruk voor een gedecentraliseerde ‘bottom-up’ beheersstructuur die het resultaat is van intensieve besprekingen met tal van onderhandelingspartners wereldwijd en ook voortbouwt op de uitgebreide samenwerkingservaring van de EU¹⁹.

Wil een algemene beheersstructuur efficiënt, effectief en billijk zijn, dan dient zij te steunen op *ownership*, subsidiariteit, coherentie, transparantie, aansprakelijkheid, beloning van prestaties, additionaliteit en complementariteit.

Wat mitigatie betreft, voorziet de Europese blauwdruk in de volgende essentiële instrumenten: door de afzonderlijke landen aangestuurde koolstofarme groeiplannen waarin alle passende nationale mitigatieacties zijn geïntegreerd, technische beoordeling vooraf van de ondersteunde acties, geactualiseerde centrale registratie van alle acties en financiële steun, jaarlijkse emissie-inventarissen, rapportage via verbeterde nationale mededelingen en regelmatige collegiale toetsingen. Dit proces zal door een onafhankelijk coördinerend mechanisme worden ondersteund.

Bovendien moeten tegen 2011 door alle landen koolstofarme groeiplannen op lange termijn worden gepresenteerd. Hoewel er aan de MOL's geen verplichtingen mogen worden opgelegd, moeten ze worden aangemoedigd te trachten binnen een flexibeler tijdschema en met passende ondersteuning deze doelstelling te bereiken. Tegen 2011 zal de EU ook haar langetermijnstrategie tot 2050 presenteren.

Wat aanpassing betreft, is in een vereenvoudigde ‘bottom-up’-aanpak voorzien, die een geleidelijke integratie van de aanpassing in de nationale ontwikkelingsstrategieën/armoede-uitroeiplannen, regelmatige nationale coördinatie van de ondersteuning, regelmatige rapportage via de nationale mededelingen en uitwisseling van goede praktijken vereist.

Het essentiële voordeel van deze gedecentraliseerde ‘bottom-up’-aanpak is dat hij steunt op de bestaande instellingen – voor zover nodig hervormd en versterkt – en de eigen structuren van de ontwikkelingslanden (overeenkomstig de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp), en het opzetten van parallelle structuren vermijdt. Vandaag reeds zou een aanzienlijk aantal bilaterale of multilaterale initiatieven worden belemmerd als ze in een grote gecentraliseerde structuur zouden worden gedwongen. Een gedecentraliseerd systeem op basis van door de afzonderlijke landen ingediende voorstellen geeft de bijdragers meer inspraak met betrekking tot het efficiënte gebruik van hun bijdragen en zal aldus waarschijnlijk tot grotere bijdragen stimuleren dan bij één enkel groot centraal beheerd multilateraal fonds te verwachten valt. Hierbij wordt echter de oprichting van een aanvullend nieuw fonds, zoals het voorgestelde Mexicaanse Groene Fonds, niet uitgesloten indien dit voor toegevoegde waarde zou zorgen.

¹⁹ Zie hoofdstuk 8 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

Actuele registerinformatie en regelmatige rapportage, namelijk via jaarlijkse emissie-inventarissen en nationale mededelingen, stellen de UNFCCC in staat leemten en onevenwichtigheden op het stuk van de financiering van mitigatie- en aanpassingsacties op te sporen. Het aanpakken van deze leemten moet worden vergemakkelijkt via een internationaal forum op hoog niveau inzake internationale klimaatfinanciering die publieke en private expertise op dit gebied vertegenwoordigt. Dit forum, met een evenwichtige vertegenwoordiging van besluitvormers uit ontwikkelde en ontwikkelingslanden en internationale financiële instellingen, moet toezicht houden op en beleidsadvies verstrekken aan de UNFCCC-fondsen, multilaterale financieringsinstrumenten en bilaterale samenwerkingsbureaus om te zorgen voor een billijke verdeling van de financiering over de landen en bestedingsprioriteiten voor mitigatie en aanpassing.