



## **ADVIES**

**28 oktober 2010**

**Over de klimaattop in Cancún**

**2010/60**

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Krachtlijnen.....	4
Inleiding .....	7
Adviestekst .....	8
1. Situering.....	8
1.1. Inleiding .....	8
1.2. Feitelijke situering.....	8
1.2.1. Het <i>IPCC</i> .....	8
1.2.2. De klimaatproblematiek.....	9
1.2.3. Huidige emissies uit de Europese Unie .....	10
1.2.4. Huidige emissies wereldwijd.....	11
1.3. Het internationaal beleidskader .....	12
1.3.1. Het Klimaatverdrag.....	12
1.3.2. Het Kyoto-Protocol.....	14
1.3.3. De " <i>Bali Road Map</i> " .....	15
1.3.4. Het Kopenhagenakkoord.....	17
1.3.5. Internationaal klimaatbeleid post-Kopenhagen? .....	20
2. Aanbevelingen .....	21
2.1. Inleiding .....	21
2.2. Aanbevelingen met betrekking tot de mitigatiedoelstellingen .....	21
2.2.1. Hoofddoelstelling .....	21
2.2.2. Tijdspad .....	23
2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de klimaatfinanciering .....	26
2.4. Aanbevelingen met betrekking tot <i>REDD+</i> .....	29
2.5. Aanbevelingen met betrekking tot technologie.....	32

2.6.	Aanbevelingen met betrekking tot adaptatie.....	33
2.7.	Aanbevelingen met betrekking tot monitoring, rapportage en verificatie.....	33
2.8.	Aanbevelingen met betrekking tot de vorm van het akkoord.....	34
2.9.	Aanbevelingen met betrekking tot het intra EU-klimaatbeleid .....	35
2.10.	Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams klimaatbeleid.....	40

## Krachtlijnen

### **De tweegradendoelstelling moet wettelijk verankerd worden en bijstelbaar zijn op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten**

De Minaraad herhaalt haar pleidooi om de tweegradendoelstelling wettelijk te doen verankeren in een ambitieus en bindend globaal klimaatakkoord voor de periode na het aflopen van de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol in 2012. De tweegradendoelstelling is echter een afgeleide doelstelling, met name in verhouding tot de algemene doelstelling van het Klimaatverdrag. De tweegradendoelstelling moet dan ook aangescherpt worden als uit breed gedragen wetenschappelijk onderzoek zou blijken dat deze onvoldoende is om de primaire doelstelling, het vermijden van onbeheersbare gevolgen van de klimaatverandering, te bereiken. Uit een aantal recent verschenen studies blijkt dat de gevolgen van de klimaatverandering zich sneller voordoen dan beschreven staat in het vierde *IPCC*-rapport en dat de klimaatverandering sneller zal toeslaan dan verwacht. De Minaraad vraagt dan ook dat de beleidsmakers er rekening mee houden dat een strengere reductiedoelstelling in de toekomst noodzakelijk kan zijn.

### **Mitigatiedoelstellingen 2020 en 2050**

De Minaraad herhaalt haar vraag om er voor te zorgen dat de emissies op wereldvlak verminderd worden tot een niveau dat consistent is met de tweegradendoelstelling. Op basis van de gegevens in het vierde *IPCC*-rapport betekent dit dat de wereldwijde emissies tegen 2050 worden gereduceerd met 50% ten opzichte van 1990. In overeenstemming met het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid reduceren de ontwikkelde landen als groep hun emissies tegen 2050 met 80-95% ten opzichte van 1990. Deze langetermijndoelstelling vereist dat de ontwikkelde landen hun emissies tegen 2020 met 25-40% verminderen ten opzichte van 1990. Sinds het verschijnen van het vierde *IPCC*-rapport in 2007 zijn een aantal nieuwe studies uitgevoerd waaruit blijkt dat de reducties zoals geraamd in het *IPCC*-rapport wellicht te optimistisch zijn. Het is bijgevolg waarschijnlijk dat er nog meer moet worden gereduceerd dan totnogtoe werd verwacht. De Minaraad vraagt dat de ontwikkelde landen zich voorbereiden op reducties die zich minstens aan het hoogste eind van de range zullen bevinden.

### **Waarborgen van de milieu-integriteit**

In zijn huidige vorm bevat het Kyoto regime een aantal tekortkomingen waardoor de reductiedoelstellingen feitelijk worden uitgehold. Het is belangrijk dat deze tekortkomingen worden weggewerkt in een nieuw globaal klimaatakkoord.

De Minaraad dringt er op aan dat het uithollen van de mitigatiedoelen als gevolg van het overdragen van ongebruikte Assigned Amount Units (AAU's) (de zgn. "hete lucht") moet worden beperkt. AAU's zijn uitstootrechten die bepalen hoeveel ton broeikasgassen, uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalent, een land mag uitstoten tijdens de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol. De Minaraad stelt dat ongebruikte AAU's niet integraal mogen worden overgedragen naar het nieuwe systeem en / of dat de mitigatiedoelstelling voor de ontwikkelde landen moet worden aangepast ter compensatie. Bovendien moet de creatie van nieuwe "hete lucht" te allen tijde vermeden worden.

De Minaraad stelt vast dat de milieu-integriteit van zowel de huidige als totnogtoe

voorgestelde regels voor het meten van emissies als gevolg van *LULUCF*-activiteiten niet gewaarborgd is, en is voorstander van een open, transparante en een gestandaardiseerde aanpak van de monitoring, rapportering en verificatie van deze emissies.

De Minaraad benadrukt dat de hervorming van het *CDM* onlosmakelijk verbonden is met de discussie over de mitigatiedoelstellingen en vraagt dat de additionaliteit, de milieu-integriteit en de sociale integriteit van de rechten die worden verkregen op basis van *CDM*-projecten gewaarborgd worden.

### **Klimaatfinanciering**

De Minaraad is van mening dat de EU een voortrekkersrol moet spelen bij het uitbouwen van de klimaatfinanciering. Essentieel is 1) dat de ontwikkelde landen hun beloften in het kader van de "*fast start finance*" nakomen en hierover transparant rapporteren en 2) dat er in Cancún een beslissing wordt genomen over de opstart van het "*Copenhagen Green Climate Fund*" en, bij uitbreiding, van de internationale klimaatfinanciering. Cruciaal is dat de internationale klimaatfinanciering een toegevoegde waarde heeft en additioneel is aan de financiering van de armoedebestrijding.

### ***Reducing emissions from deforestation and forest degradation ("REDD")***

De Minaraad vraagt dat in de onderhandelingen over *REDD* bijzondere aandacht wordt besteed aan het waarborgen van de milieu-integriteit van het *REDD*-mechanisme, aan het behoud van de biodiversiteit en aan het respecteren van de rechten van de inheemse bevolking.

### **Technologie**

De Minaraad benadrukt dat de ontwikkeling en verbreiding van koolstofarme technologie een cruciaal onderdeel is van het klimaatbeleid. Het is essentieel dat een beslissing over technologieontwikkeling en –overdracht deel uitmaakt van het gebalanceerd pakket aan beslissingen dat wordt beoogd in Cancún. Het vinden van een evenwicht tussen het bevorderen van de toegang van ontwikkelingslanden tot deze nieuwe technologie enerzijds en het voldoende beschermen van de intellectuele eigendomsrechten anderzijds is hierbij cruciaal.

### **Adaptatie**

Het klimaat is nu reeds gewijzigd en zal nog verder veranderen, ongeacht de mitigatiemaatregelen die we nemen. Naast mitigatie is adaptatie dus noodzakelijk. De Minaraad benadrukt dan ook dat het essentieel is dat er in Cancún een beslissing wordt genomen over het algemeen kader van het adaptatiebeleid. Cruciaal hierbij is dat een adaptatiebeleid niet op zichzelf staat maar geïntegreerd wordt in andere beleidsdomeinen ("*mainstreaming*") en dat prioriteit wordt gegeven aan de meest kwetsbare landen en ecosystemen.

### **Vorm van het akkoord**

In Cancún moet dringend duidelijkheid geschapen worden over de wettelijke vorm van een nieuw globaal klimaatakkoord, dat bezegeld moet worden op de klimaatconferentie in 2011 in Zuid-Afrika. Een minimaal wettelijk mandaat moet bestaan uit een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol met een complementair akkoord onder het Conventiespoor, inclusief vergelijkbare emissiereductiedoelstellingen voor de VS,

financiële engagementen van de geïndustrialiseerde landen en acties van de ontwikkelingslanden. Beide sporen moeten uitmonden in een wettelijk bindend en afdwingbaar akkoord, in lijn met het principe van een gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. Een lacune tussen de Kyotoperiode en een post-Kyoto akkoord moet te allen prijze vermeden worden.

### **Vorbereiden op een 30% reductiedoelstelling**

Hoewel het debat inzake de 20%- of 30%-reductiedoelstelling momenteel gepolariseerd is, stelt de Minaraad vast dat er wel consensus bestaat over het feit dat dit debat op een ernstige manier gevoerd moet worden en dat we ons binnen Europa, in het licht van de lange termijn reductiedoelstellingen en in het eigenbelang van Europa, hoe dan ook moeten voorbereiden op een strengere EU-reductiedoelstelling.

### **De EU moet investeren in de ontwikkeling van groene technologie en ernaar streven opnieuw tot de wereldtop te behoren**

Los van de 20%- of 30%-reductiedoelstelling, is het essentieel dat de EU investeert in de ontwikkeling van de groene technologie die nodig is om te evolueren naar een koolstofarme samenleving. De EU moet een sterke positie veroveren in een snel groeiende wereldmarkt voor groene technologieën (en een *"first mover advantage"* creëren voor de Europese bedrijven). Nu investeren in groene technologie is noodzakelijk om de trein niet te missen. De positie van de EU op de wereldmarkt voor groene technologie staat steeds meer onder druk. Los van de uiteindelijke reductiedoelstelling, meent de Minaraad daarom dat het essentieel is dat de EU investeert in de ontwikkeling van koolstofarme technologie en ernaar streeft om opnieuw tot de wereldtop te behoren. Een ambitieus klimaatbeleid is meer dan alleen maar een sterke reductiedoelstelling.

### **Een ambitieus Vlaams klimaatbeleid**

De Minaraad benadrukt dat de huidige politieke impasse waarin ons land zich bevindt niet de oorzaak mag zijn van het uitblijven van een ambitieus nationaal en Vlaams klimaatbeleid. De Minaraad vraagt dan ook dat het Vlaamse Gewest een ambitieus Vlaams klimaatbeleidsplan zou aannemen voor 2013-2020 en dat dit gekaderd zou worden in een langetermijnvisie voor 2050. De Minaraad vraagt ook dat het federale België een langetermijnvisie zou uitwerken voor de overgang naar een koolstofarme samenleving. Een ambitieus klimaatbeleid kan maar succesvol zijn als dit maatschappelijk ondersteund wordt. De Minaraad vraagt dan ook om actief betrokken te worden in het gecoördineerde planningsproces van het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 en het Vlaams adaptatieplan.

## Inleiding

Van 29 november tot en met 10 december 2010 vindt in de Mexicaanse stad Cancún de zestiende klimaatconferentie onder het VN-Klimaatverdrag plaats. Op de vorige klimaatconferentie in 2009 in Kopenhagen zijn de onderhandelaars er niet in geslaagd tot een globaal bindend akkoord te komen in opvolging van het Kyoto-Protocol. In de context van de algemene malaise na het niet bereiken van het verhoopte akkoord in Kopenhagen zijn de vooruitzichten voor een bindende overeenkomst in Cancún op zich reeds ongunstig.

Vanwege de blijvende substantiële meningsverschillen tussen de verschillende partijen, het onzekere en weinig ambitieuze karakter van de aangekondigde reductieplannen in de maanden na Kopenhagen en het uitblijven van een klimaatwet in de VS lijkt een globaal bindend akkoord in Cancún niet meer haalbaar. Het is cruciaal dat tijdens de onderhandelingen in Mexico significante vooruitgang wordt geboekt inzake de verschillende openstaande discussiepunten, met het oog op een nieuw globaal ambitieus en bindend akkoord op de zeventiende klimaatconferentie in 2011 in Zuid-Afrika. Hoe dan ook moet er een nieuw klimaatprotocol in werking treden wanneer de eerste verbintenisperiode uit het Kyoto-Protocol afloopt in 2012.

De bedoeling van dit advies op eigen initiatief bestaat er in om, door een situering, inzicht te verschaffen in de klimaatproblematiek en om, vervolgens, in te gaan op de belangrijkste discussiepunten in de globale onderhandelingen: het niveau van de emissiereductieverplichtingen van de verschillende landen(groepen) (mitigatie), de financiering van de mitigatie- en adaptatiemaatregelen genomen door de ontwikkelingslanden, het terugdringen van de emissies als gevolg van ontbossing, de rol van technologieontwikkeling in de uitvoering van het klimaatbeleid en adaptatie. De twee laatste paragrafen bevatten de aanbevelingen van de Minaraad voor een intra-EU klimaatbeleid en wat we verwachten van België en Vlaanderen.

Walter Roggeman,  
voorzitter Minaraad

# Adviestekst

## 1. Situering

### 1.1. Inleiding

Tijdens de conferentie in Cancún wordt er gestreefd naar het bereiken van een wezenlijke vooruitgang in de klimaatonderhandelingen ("een gebalanceerd pakket aan beslissingen") met het oog op het sluiten van een globaal, ambitieus en bindend akkoord op de volgende klimaatconferentie in 2011 in Zuid-Afrika. Dit advies bestaat uit twee grote delen: eerst een situering en vervolgens het eigenlijke advies. Dit eerste deel bevat een feitelijke situering van de klimaatproblematiek, inclusief de meest recente cijfers inzake emissies en concentraties broeikasgassen, en schetst het kader van bestaande internationale afspraken ter zake.

### 1.2. Feitelijke situering

#### 1.2.1. Het IPCC

[1] **Oprichting en taak van het IPCC.** Het "*Intergovernmental Panel on Climate Change*" ("*IPCC*") is in 1988 opgericht door het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) en de Wereldmeteorologische organisatie (WMO). Het *IPCC* is samengesteld uit wetenschappers uit de gehele wereld met een expertise inzake klimaatverandering. De taak van het *IPCC* is om regelmatig een geactualiseerd en gezaghebbend overzicht te geven van de wetenschappelijke stand van zaken inzake de klimaatverandering. Het *IPCC* doet dus zelf geen onderzoek maar geeft een overzicht van onderzoek dat gepubliceerd is in wetenschappelijke tijdschriften. Het *IPCC* is opgedeeld in drie werkgroepen: werkgroep I geeft een overzicht van de natuurwetenschappelijke aspecten van de klimaatverandering; werkgroep II richt zich op de gevolgen van de klimaatverandering voor menselijke en natuurlijke systemen en onderzoekt de kwetsbaarheid en de mogelijkheden tot aanpassing van deze systemen; werkgroep III ten slotte richt zich op de mogelijkheden voor het terugdringen van de broeikasgasemissies (mitigatie).

Het *IPCC* is de laatste jaren een aantal keer in opspraak gekomen, naar aanleiding van haar werking en een aantal fouten in haar vierde evaluatierapport. Vanwege de ontstane commotie zijn er een aantal onafhankelijke doorlichtingen geweest van de werking van de *IPCC*. Het resultaat hiervan is dat de hoofdconclusie van het vierde *IPCC*-rapport overeind blijft<sup>1</sup>. Dit neemt niet weg dat de werkwijze van het *IPCC* voor verbetering vatbaar is. De *InterAcademy Council* doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van het evaluatieproces van het *IPCC*<sup>2</sup>. De Mineraad beschouwt de *IPCC*-rapporten dan ook nog altijd als de meest gezaghebbende en alomvattende bron van kennis inzake de klimaatverandering. De Raad van de Europese Unie deelt deze overtuiging<sup>3</sup>. Het *IPCC* maakt ongeveer elke zes jaar een overzicht van het wereldwijde klimaatonderzoek. Het meest recente *IPCC*-evaluatierapport ("*Fourth Assessment Report*" of "*AR4*") is uitgebracht in 2007. De

---

<sup>1</sup> Zie: <http://www.klimaatportaal.nl/pro1/general/start.asp?i=0&j=0&k=0&p=0&itemid=806>.

<sup>2</sup> Zie: <http://reviewipcc.interacademycouncil.net/>. Er is een Nederlandse vertaling van het *executive summary* beschikbaar.

<sup>3</sup> Raadsconclusies van de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010 ter voorbereiding van de 16<sup>de</sup> COP bij het Klimaatverdrag in Cancún, 29 november tot 16 december 2010. Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf).



procedure voor het vijfde *IPCC*-rapport ("AR5") is dit jaar opgestart, publicatie van de resultaten is voorzien voor 2014.

## **[2] Resultaten van het vierde *IPCC*-rapport.**

De hoofdconclusies van werkgroep I waren:

- Het grootste deel van de waargenomen temperatuurstijging is "zeer waarschijnlijk" het gevolg van de waargenomen toename in antropogene broeikasgassen.
- De opwarming van het klimaatsysteem valt onmiskenbaar af te leiden uit de toename van de gemiddelde lucht- en oceaantemperaturen, het smelten op grote schaal van sneeuw en ijs en het stijgen van het gemiddelde zeeniveau.
- Talrijke lange termijnveranderingen zijn waargenomen op de schaal van continenten, regio's en oceanbekkens.

De hoofdconclusies van werkgroep II waren:

- Er zijn duidelijke negatieve effecten van de klimaatverandering op de zoetwatervoorraden. Miljoenen mensen worden in toenemende mate geconfronteerd met weersextremen zoals hevige neerslag en extreme droogte.
- Het *IPCC* benadrukt dat we ons moeten voorbereiden op een aanpassing aan de klimaatverandering en dat het vermogen tot adaptatie ongelijk verdeeld is. De landen en bevolkingsgroepen die over de minste financiële en technische middelen beschikken zijn het meest kwetsbaar voor de gevolgen van de klimaatverandering.

De hoofdconclusies van werkgroep III waren:

- Zonder klimaatbeleid zal de wereldwijde sterke toename van de broeikasgasemissies zich doorzetten. De verwachting is dat de emissies dan in 2030 tot 90% hoger zullen zijn dan in 2000 waarbij deze toename vooral wordt veroorzaakt door het toenemende energiegebruik.
- Het beperken van de temperatuurstijging tot 2°C is mogelijk op basis van de bestaande technologie.
- Energiebesparing in de gebouwde omgeving heeft wereldwijd een enorm potentieel om de uitstoot te verminderen tegen relatief lage kosten.
- In het vierde rapport wordt gesteld dat de emissies ten laatste tegen 2015 moeten pieken om de temperatuurstijging te beperken tot 2°C.

### **1.2.2. De klimaatproblematiek**

- [3] Onbeheersbare effecten vanaf temperatuurstijging met 2°C.** De kernboodschap van het vierde *IPCC*-rapport is dat er onbeheersbare negatieve effecten van de klimaatverandering zullen optreden vanaf een globale gemiddelde temperatuurstijging van meer dan 2°C. Het *IPCC* stelt dat we 50% kans hebben om de temperatuurstijging te beperken tot 2°C als de concentratie

broeikasgasemissies niet boven 450 ppm CO<sub>2</sub>-equivalent<sup>4</sup> uitstijgt. Gegeven dat we deze onbeheersbare negatieve effecten van de klimaatverandering willen vermijden<sup>5</sup>, hebben de politieke leiders in Kopenhagen beslist om de twee-gradendoelstelling politiek te onderschrijven. De Europese Raad heeft reeds in 1996 gesteld dat de wereldwijde gemiddelde temperatuur niet meer dan 2°C boven het pre-industriële niveau mag uitstijgen<sup>6</sup>.

### 1.2.3. Huidige emissies uit de Europese Unie

[4] **EU-emissie-inventaris 2008**<sup>7</sup>. Op 2 juni 2010 heeft het Europees Milieuagentschap haar meest recente emissie-inventaris voorgesteld. Deze bevat een overzicht van de uitstoot van broeikasgassen vanaf 1990 tot en met 2008 (dit is het laatste jaar waarvoor definitieve gegevens beschikbaar zijn). Uit de emissie-inventaris blijkt dat de emissies voor het vijfde jaar op rij gedaald zijn. De emissies van de EU-15 zijn in 2008 met 1,9% gedaald ten opzichte van de emissies in 2007, het BBP steeg in dezelfde periode met 0,6%. Als gevolg van deze daling ligt de uitstoot van de EU-15 nu 6,9% onder het niveau van 1990. De EU-15 is dus goed op weg op haar Kyoto-doelstelling te halen, namelijk haar uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8% terugdringen ten opzichte van het niveau van 1990.

In de EU-27 daalde de uitstoot tussen 2007 en 2008 met 2%, terwijl het BBP toenam met 0,7%. Let wel, over het hele jaar beschouwd blijft de economische groei weliswaar positief, maar de economische crisis laat zich wel voelen. Het BBP neemt af in de tweede helft van 2008. Ter vergelijking: in 2007 is het BBP nog toegenomen met 2,9%. Gegeven dat de emissies in 2008 hierdoor 11,3% onder het niveau van 1990 liggen<sup>8</sup>, betekent dit dat de EU-27 reeds in 2008 meer dan de helft van de beloofde unilaterale reductie van 20% tegen 2020 heeft gerealiseerd.

Over de evolutie van de emissies per sector (2007-2008) kan het volgende worden gesteld<sup>9</sup>. Met uitzondering van de huishoudens heeft in 2008 in alle sectoren een daling van de uitstoot plaatsgevonden. Over een langere termijn beschouwd hebben de uitstootdalingen door de huishoudens en de dienstensector in belangrijke mate bijgedragen tot de reductie van de uitstoot van broeikasgassen in de EU, maar voor wat betreft de uitstoot in 2008 was dit niet het geval. De uitstoot door de huishoudens en door de dienstensector is in 2008 met ongeveer 7% gestegen ten opzichte van 2007. De verklaring hiervoor is enerzijds dat de gezinnen in 2008 meer brandstof hebben gebruikt voor verwarming; anderzijds is het zo dat veel huishoudens het aanvullen van hun brandstofvoorraad hebben uitgesteld tot 2008 omwille van de hogere prijs in 2007.

---

<sup>4</sup> Ppm staat voor "*parts per million*", dit is een maatstaf die gebruikt wordt voor het meten van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer. 350 ppm betekent dat er 350 moleculen CO<sub>2</sub> zijn per miljoen moleculen in de atmosfeer. CO<sub>2</sub>-equivalent is een maatstaf die het "*global warming potential*" van elk van de zes broeikasgassen weergeeft, waarbij CO<sub>2</sub> het referentiegas is.

<sup>5</sup> Artikel 2 van het Klimaatverdrag stelt dat het ultieme doel van het Verdrag is om een gevaarlijke menselijke verstoring van het klimaatsysteem te voorkomen (zie verder).

<sup>6</sup> 1939<sup>ste</sup> vergadering van de Europese Raad op 25 juni 1996 in Luxemburg.

<sup>7</sup> Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2010>.

<sup>8</sup> De uitstoot in de EU-27 lag in 2008 14,3% onder het niveau van het basisjaar, dit is voor sommige nieuwe lidstaten niet 1990. In de tekst wordt geopteerd telkens de reductie ten opzichte van 1990 weer te geven. Dit enerzijds met het oog op een maximale vergelijkbaarheid met de cijfers voor de EU-15, anderzijds is de EU-27 unilateraal de verbintenis aangegaan om haar emissies met 20% te reduceren tegen 2020 ten opzichte van 1990.

<sup>9</sup> De cijfers die hier worden weergegeven hebben betrekking op de EU-27. Voor meer informatie zie: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/why-did-greenhouse-gas-emissions>.

De uitstoot door de energieproducerende sector is gedaald met ongeveer 5%, voornamelijk dankzij het dalende gebruik van steenkool ten gevolge van de relatief<sup>10</sup> hogere prijs hiervan. Emissies als gevolg van industriële processen zijn gedaald met 4,3%, hoofdzakelijk als gevolg van de lagere economische activiteit.

Ook de emissies van het wegtransport zijn niet onaanzienlijk gedaald met bijna 3%. Deze daling moet gezien worden in de context van de hoge olieprijs en de economische crisis.

- [5] **Voorlopige EU-emissie-inventaris 2009**<sup>11</sup>. In september 2010 heeft het Europees Milieuagentschap voorlopige<sup>12</sup> emissiecijfers voor 2009 bekendgemaakt. Hieruit blijkt dat de emissies voor het zesde jaar op rij gedaald zijn. De uitstoot zou in 2009 zowel in de EU-15 als in de EU-27 met 6,9% gedaald zijn ten opzichte van 2008. In het kader van de reductiedoelstellingen op de korte termijn is dit goed nieuws. De emissies van de EU-15 bevinden zich hiermee immers 12,9% onder het niveau van 1990 waarmee de Kyoto-doelstelling voor de eerste keer gehaald wordt. Voor de EU-27 liggen de emissies 17,4% onder het niveau van 1990. Hiermee komt de EU dicht in de buurt van de 20%-doelstelling tegen 2020.

De sterke daling van de uitstoot is een gevolg van de diepe economische recessie: het BBP in de EU-27 is in 2009 met 4,2% gedaald. Het gebruik van fossiele brandstoffen (-5,5%) en in het bijzonder de consumptie van steenkool (-12,7%) is in 2009 sterk gedaald ten opzichte van 2008. Het gebruik van hernieuwbare energie is daarentegen met 8,3% toegenomen. Uitgesplitst per sector doet de sterkste daling, relatief gezien, zich voor in de emissies als gevolg van industriële processen (-12,5% voor de EU-15 en -13,6% voor de EU-27).

- [6] **Daling als gevolg van economische crisis.** Aangezien de sterke daling van de uitstoot vanaf de tweede helft van 2008 grotendeels te wijten is aan de uitzonderlijk diepe economische crisis, wordt verwacht dat de emissies in 2010 opnieuw zullen stijgen of minstens minder snel zullen afnemen. Dit betekent dat de dalende emissietrend die in deze periode werd waargenomen niet zonder meer kan worden geëxtrapoleerd naar 2010 en later.

Over langere termijn beschouwd, biedt de economische crisis wel een kans om af te stappen van "*business as usual*". Veel investeringen met een hoge CO<sub>2</sub>-uitstoot en een lange levensduur zijn immers uitgesteld geworden als gevolg van de moeilijke economische situatie. Dit biedt de mogelijkheid bij het aantrekken van de economie te kiezen voor investeringen met lage emissies. Aangezien investeringen in de energiesector een lange levensduur hebben, zullen de keuzes die hier worden gemaakt de emissies tot ver in deze eeuw bepalen<sup>13</sup>.

#### 1.2.4. Huidige emissies wereldwijd

- [7] **De concentratie broeikasgassen in de atmosfeer.** De concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer zijn de laatste jaren sterk blijven stijgen. In 2007 bedroeg de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer 383 ppm; in 2008 was deze 385

---

<sup>10</sup> In vergelijking met de gasprijs.

<sup>11</sup> Beschikbaar op: [http://air-climate.eionet.europa.eu/reports/ETCACC\\_TP\\_2010\\_4\\_EU\\_GHG\\_Inv2009/](http://air-climate.eionet.europa.eu/reports/ETCACC_TP_2010_4_EU_GHG_Inv2009/). De definitieve cijfers worden bekendgemaakt in juni 2011.

<sup>12</sup> Het rapport bevat bijvoorbeeld nog geen cijfers op het niveau van de afzonderlijke lidstaten en heeft als doel, een jaar voor de officiële publicatie, zo snel mogelijk informatie te verschaffen wat betreft de afstand tot de gestelde reductiedoelstellingen (de Kyoto-doelstelling en de 20%-doelstelling).

<sup>13</sup> Zie wat dit betreft ook de aanbevelingen van de Mineraad in het advies van 26 november 2009 over de klimaattop in Kopenhagen.

ppm<sup>14</sup>. Momenteel (laatste kwartaal van 2010) bedraagt de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer ongeveer 389 ppm. Voor het geheel van de broeikasgassen werd er, in 2009 en uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalent, rond de 435 ppm opgetekend, en per jaar komen hier ongeveer twee eenheden bij<sup>15</sup>.

- [8] Emissies door de grote uitstoters<sup>16</sup>.** In 2008 waren de emissies van Niet-Annex I landen<sup>17</sup> (groei van 6% tussen 2007 en 2008) voor het eerst hoger dan de emissies van Annex I landen (daling met 2% tussen 2007-2008). De oorzaak hiervan is hoofdzakelijk de toenemende vraag naar steenkool in de ontwikkelingslanden<sup>18</sup> en de dalende vraag naar olie in de ontwikkelde landen als gevolg van de hoge olieprijs<sup>19</sup>. De emissies als gevolg van het gebruik van steenkool waren in 2008 al hoger dan de emissies als gevolg van oliegebruik. De World Energy Outlook (WEO) 2009 voorspelt dat, als gevolg van de toenemende vraag naar energie in groeielanden als China en India, de emissies van steenkool in 2030 een derde hoger zullen zijn dan de emissies uit olie.

De emissies van Annex I landen waren in 2008 voor het eerst lager dan de emissies in 1990. Let wel, de reducties hebben voornamelijk plaatsgevonden in transitielanden. De emissies van Annex II landen waren 12% hoger dan in 1990. Verwacht wordt ook dat de emissies van Annex I landen weer zullen toenemen wanneer de economie weer aantrekt. De WEO 2009 voorspelt een stijging van de emissies die in lijn ligt met het worst case scenario van het vierde IPCC-rapport.

- [9] Emissies op basis van consumptie versus productie.** De sterk stijgende emissies van de meer geavanceerde ontwikkelingslanden, en van China in het bijzonder, vormen een heet hangijzer in de mondiale klimaatonderhandelingen. Een vaak vergeten aspect van deze discussie is dat de sterk stijgende emissies van deze landen mede het gevolg zijn van het feit dat deze landen een deel van de productie van de geïndustrialiseerde landen hebben overgenomen. Uit een studie gepubliceerd in de *Proceedings of the National Academy of Sciences* blijkt dat 23% van de globale CO<sub>2</sub>-emissies "mobiel" zijn. Anders gezegd, ongeveer een vierde van de globale CO<sub>2</sub>-emissies wordt uitgestoten tijdens de productie van goederen die uiteindelijk worden geconsumeerd in een ander land. Het dominante patroon hier is dat China emissies uitstoot tijdens de productie van goederen die vervolgens worden geëxporteerd naar de VS, Japan en West-Europa. China is veruit de grootste netto exporteur van emissies, terwijl de VS, Japan en West-Europa de grootste importeurs zijn<sup>20</sup>.

## 1.3. Het internationaal beleidskader

### 1.3.1. Het Klimaatverdrag

- [10] Het Klimaatverdrag.** Het Klimaatverdrag ("*the United Nations Framework*

---

<sup>14</sup> Zie: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/atmospheric-greenhouse-gas-concentrations/atmospheric-greenhouse-gas-concentrations-assessment-2>.

<sup>15</sup> Zie: <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>.

<sup>16</sup> International Energy Agency, CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion. Highlights, 2010 edition. Beschikbaar op: <http://www.iea.org/co2highlights/>.

<sup>17</sup> Dit zijn de landen die niet zijn opgenomen in Annex I bij het Klimaatverdrag. Annex I is een lijst van de geïndustrialiseerde landen. Voor meer toelichting, zie paragraaf 11.

<sup>18</sup> Ook ongeveer de helft van de toename in de vraag naar olie is afkomstig van China.

<sup>19</sup> Ook de modal shift en maatregelen zoals aankooppremies voor kleinere en zuinigere voertuigen zijn (in mindere mate) verantwoordelijk voor de daling van de emissies in de Annex I landen.

<sup>20</sup> S.J. Darvis en K. Caldeira (2010), "Consumption-based accounting of CO<sub>2</sub>-emissions" in *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Beschikbaar op: <http://www.pnas.org/content/107/12/5687.full.pdf>.

*Convention on Climate Change*" of de "UNFCCC") is ondertekend op de *Earth Summit* in 1992 in Rio de Janeiro. Doel van het Klimaatverdrag is het stabiliseren van de concentraties broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop een gevaarlijke menselijke verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen, zoals opgenomen in artikel 2 van dit verdrag. Het Klimaatverdrag biedt een kader waarbinnen landen gezamenlijk acties kunnen ondernemen om de opwarming van de aarde tegen te gaan en om zich aan te passen aan de gevolgen van de opwarming die onvermijdelijk is. Het Klimaatverdrag is in werking getreden op 21 maart 1994, 90 dagen na de vijftigste ratificatie. Momenteel zijn er 194 partijen bij het Klimaatverdrag waarvan 193 landen en één regionale organisatie (de Europese Unie).

**[11] Principes.** Centraal staat het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. De klimaatverandering is een mondiaal probleem en kan alleen worden tegengegaan door middel van een beleid dat gedragen wordt door alle landen. De klimaatverandering treft vandaag de ontwikkelingslanden het hardst, maar het zijn de ontwikkelde landen die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de stijgende CO<sub>2</sub>-concentraties in de atmosfeer sinds de industriële revolutie. Gegeven de historische verantwoordelijkheid van de ontwikkelde landen en gegeven de enorme verschillen in de economische ontwikkeling tussen de partijen bij het Klimaatverdrag, bepaalt Artikel 3(1) van dit verdrag dat de partijen bijdragen aan de bescherming van het klimaatsysteem op basis van hun gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de ontwikkelde landen de leiding moeten nemen in de strijd tegen de klimaatverandering: de ontwikkelde landen moeten de grootste reducties realiseren en moeten de ontwikkelingslanden financieel en technisch ondersteunen bij het implementeren van het Klimaatverdrag, in het bijzonder de armste landen en de landen die bijzonder kwetsbaar zijn voor de klimaatverandering (Artikel 3 (2)).

Om dit principe in de praktijk te brengen, worden de partijen bij het Klimaatverdrag al dan niet ondergebracht in een Annex. De geïndustrialiseerde landen bij het Klimaatverdrag zijn ondergebracht geworden in Annex I: zij hebben meer verregaande verplichtingen dan de Niet-Annex I landen (de ontwikkelingslanden). Binnen de Annex I landen hebben een aantal landen, de Annex II landen (dit zijn de OESO-landen), nog meer verregaande financiële verplichtingen.

Daarnaast speelt het voorzorgsbeginsel een belangrijke rol in het Klimaatverdrag. Artikel 3(3) stelt dat de partijen voorzorgsmaatregelen moeten nemen om klimaatverandering zoveel mogelijk te vermijden. Wanneer de klimaatverandering dreigt te resulteren in ernstige of onomkeerbare schade, mag een gebrek aan wetenschappelijke zekerheid geen excuus zijn om het nemen van mitigatiemaatregelen uit te stellen.

**[12] Verplichtingen.** Overeenkomstig het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid worden de in Artikel 4 opgesomde verplichtingen gedifferentieerd op basis van de mate van economische ontwikkeling van de partijen. Artikel 4 (1) bevat de verplichtingen die voor alle partijen gelden. Meer bepaald gaat het hier om: (1) het opmaken van nationale programma's ter bestrijding van de klimaatverandering, (2) het indienen van emissie-inventarissen, (3) het ontwikkelen van de nodige technologieën om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, (4) het nastreven van samenwerking om zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering, (5) het duurzaam beheren van koolstofputten (bossen), (6) het integreren van

klimaatoverwegingen in alle sectorale beleidsdomeinen, (7) het ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek, (8) het bevorderen van de sensibilisatie rond de klimaatproblematiek en (9) het aanmoedigen van publieke participatie.

Artikel 4 (2) bevat de aanvullende verplichtingen voor de Annex I landen. De geïndustrialiseerde landen nemen hiermee de leiding in de strijd tegen de klimaatverandering: ze brengen hun emissies tegen 2000 terug tot op het niveau van 1990; ze werken meer gedetailleerde nationale programma's uit en leven meer stringente rapportageverplichtingen na.

Artikel 4 (3,4,5) bepaalt de verplichtingen voor de Annex II landen: zij nemen de financiering op zich van de kosten die ontwikkelingslanden maken om te voldoen aan de (rapportage)verplichtingen onder het Klimaatverdrag.

In het kader van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid stelt artikel 4 ten slotte uitdrukkelijk dat bijzondere aandacht gegeven wordt aan de ontwikkelingslanden die bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de klimaatverandering, zoals de kleine eilandstaten, landen met een laagliggende kuststreek, landen die kwetsbaar zijn voor natuurrampen, landen die kwetsbaar zijn voor verwoestijning, landen met fragiele ecosystemen e.d.

### 1.3.2. Het Kyoto-Protocol

**[13] Het Kyoto-Protocol.** Het Kyoto-Protocol is aangenomen op de derde "*Conference of the Parties*" ("*COP*") bij het Klimaatverdrag in 1997. Essentieel is dat het Kyoto-Protocol bindende en gekwantificeerde reductiedoelstellingen bevat voor 37 geïndustrialiseerde landen en voor de EU-15. In die zin werd het Protocol van Kyoto destijds beschouwd als een enorme stap voorwaarts in het kader van de bestrijding van de klimaatopwarming. Door de ondertekening van het Kyoto-Protocol verbinden de landen die zijn opgenomen in Annex I bij het Klimaatverdrag zich ertoe om hun uitstoot van zes broeikasgassen<sup>21</sup> in de periode 2008-2012 met 5% te verminderen ten opzichte van het uitstootniveau van 1990. Deze reductieverplichtingen zijn opgenomen in bijlage B bij het Kyoto-Protocol. De Europese Unie (de EU-15) heeft een eigen reductiedoelstelling onder het Kyoto-Protocol. De mogelijkheid hiertoe wordt geboden door artikel 4 dat toelaat dat landen een overeenkomst sluiten om hun verplichtingen gezamenlijk na te komen. De EU-reductiedoelstelling van 8% is verdeeld over de verschillende lidstaten in het Burden Sharing akkoord van 1998.

**[14] Bindende reductiedoelstellingen.** Het Kyoto-Protocol benadrukt dat de deelnemende landen hun reductiedoelstellingen in de eerste plaats moeten realiseren door middel van binnenlandse reducties, maar voorziet daarnaast ook in een aantal marktgebaseerde flexibiliteitsmechanismen. Zo mogen de partijen bij het Protocol een deel van hun emissiereducties realiseren door middel van projecten in het buitenland<sup>22</sup> en/of door middel van de handel in emissierechten<sup>23</sup>. Bedoeling is op die manier te komen tot een kosteneffectieve uitvoering van het Kyoto-Protocol, met name door de reducties te laten plaatsvinden waar de reductiekost het laagst is. Het Kyoto-Protocol laat ook toe om de uitstoot van

---

<sup>21</sup> Koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), methaan (CH<sub>4</sub>), distikstofoxide (N<sub>2</sub>O), fluorkoolwaterstoffen (HFk's), perfluorkoolwaterstoffen (PFk's) en zwavelhexafluoride (SF<sub>6</sub>). Deze zijn opgenomen in bijlage A bij het Kyoto-Protocol.

<sup>22</sup> Het "*Clean Development Mechanism*" ("*CDM*"), zoals gedefinieerd in artikel 12 van het Kyoto-Protocol, en "*Joint Implementation*" ("*Jl*"), zoals gedefinieerd in artikel 6.

<sup>23</sup> Artikel 17, inclusief de bepaling dat de handel in emissierechten supplementair dient te zijn ten opzichte van binnenlandse reducties.

broeikasgassen gedeeltelijk te compenseren door het in rekening brengen van de koolstofopname door bossen of een beter bodemgebruik (de zogenaamde "sinks"). Als landen aan het einde van de eerste verbintenisperiode beschikken over niet gebruikte emissiekredieten, mogen ze deze ten slotte overdragen naar de volgende verbintenisperiode. Deze laatste twee bepalingen worden in de huidige onderhandelingen echter beschouwd als zwakke punten die de milieu-integriteit van het Kyoto-Protocol ondermijnen.

Het Kyoto-Protocol is in werking getreden op 16 februari 2005, 90 dagen na ratificatie door Rusland.

**[15] Kyoto als eerste stap.** Bij de ondertekening van het Kyoto-Protocol werd dit beschouwd als een eerste stap in de richting van een wereldwijd emissiereductieregime. De bedoeling was dat tegen het einde van de eerste verbintenisperiode een nieuwe internationale overeenkomst zou zijn goedgekeurd én geratificeerd waarin de noodzakelijke stringente reductie maatregelen zijn opgenomen. Hiertoe voorziet artikel 3 (9) van het Protocol dat de onderhandelingen voor de volgende verbintenisperiode worden aangevat ten minste zeven jaar voor het aflopen van de eerste verbintenisperiode. De eerste verbintenisperiode loopt af in 2012 en de onderhandelingen over de nieuwe klimaatdoelstellingen voor de (middel)lange termijn zijn gestart in 2005. Om de toekomstige reductieverplichtingen voor de partijen bij het Kyoto-Protocol te bespreken, is op de elfde COP in 2005 in Montréal de "*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*" ("AWG-KP") opgericht.

### 1.3.3. De "*Bali Road Map*"

**[16] Naar een akkoord in 2009**<sup>24</sup>. De afspraken voor het post-Kyoto traject zijn vastgelegd in de zogenaamde "*Bali Road Map*", een document dat is aangenomen na twee weken onderhandelen op de dertiende COP in 2007 in Bali. Belangrijk is dat dit document niet alleen is aangenomen door de partijen die reductieverplichtingen hebben onder het Kyoto-Protocol maar ook door de VS en de ontwikkelingslanden. Om de temperatuurstijging onder de 2°C te houden, is er na 2012 een mondiaal klimaatbeleid nodig dat door alle landen gedragen wordt<sup>25</sup>. Op de klimaatconferentie in Bali werd een consensus bereikt om de onderhandelingen over het post-Kyoto akkoord af te ronden op de vijftiende COP in 2009 in Kopenhagen. Het "*Bali Action Plan*", een onderdeel van de "*Bali Road Map*", voorziet in de oprichting van de "*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*" ("AWG-LCA") als een "*subsidiary body*" bij het Klimaatverdrag. De werkzaamheden van dit orgaan omvatten een twee jaar durend onderhandelingsproces dat moest leiden tot een bindend internationaal klimaatakkoord in 2009.

**[17] Financiering: het Adaptatiefonds.** In Bali werd verder beslist tot de lancering van het Adaptatiefonds, dit is een van de drie fondsen<sup>26</sup> die ressorteren onder het

---

<sup>24</sup> Voor meer informatie over de beslissingen genomen op de klimaatconferentie in Bali, zie: [http://unfccc.int/meetings/cop\\_13/items/4049.php](http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php). De website van het UNFCCC bevat de officiële documenten van alle bijeenkomsten van de COP.

<sup>25</sup> De ontwikkelde landen hebben een historische verantwoordelijkheid voor de klimaatverandering maar de grootste emissietoenames worden verwacht in de snel groeiende ontwikkelingslanden.

<sup>26</sup> Het financieel mechanisme wordt beheerd door de Global Environment Facility. Hieronder ressorteren drie fondsen die zijn opgericht voor de financiering van projecten met een specifiek doel (de beslissing tot oprichting is genomen op de zevende COP in 2001). Naast het Adaptatiefonds gaat het hier over het Special Climate Change Fund en het Least Developed Country Fund.



financieel mechanisme van het Klimaatverdrag. Het Adaptatiefonds is op de zevende klimaatconferentie in 2001 in Marrakech opgericht specifiek voor de financiering van adaptatieprojecten in ontwikkelingslanden die partij zijn bij het Kyoto-Protocol; het fonds wordt gefinancierd door middel van de opbrengsten uit CDM-projecten. Nieuw aan dit fonds is dat ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen evenwichtig vertegenwoordigd zijn in de besluitvormingsprocedure<sup>27</sup> en dat ontwikkelingslanden, via de zogenaamde "*Direct Access Modality*", directe toegang hebben tot de middelen in dit fonds. Op 20 september 2010 heeft de *Adaptation Fund Board* voor de eerste keer fondsen toegekend aan projecten in ontwikkelingslanden. Het gaat hier om twee projecten, een in Senegal en een in Honduras, ter waarde van 14 miljoen dollar. Met de accreditatie van de eerste *National Implementing Entities*, is de directe toegang sinds kort ook realiteit. Senegal en Honduras hebben via de *Direct Access Modality* immers directe toegang tot de fondsen. Dit betekent dat functies die totnogtoe werden vervuld door multilaterale instellingen – met de hierbij horende verdragen en meerkost – nu worden vervuld door nationale instellingen in ontwikkelingslanden. De goedkeuring van deze projecten betekent alvast een stap voorwaarts zowel in de operationalisering van het Adaptatiefonds als van het realiseren van directe toegang voor ontvangende landen<sup>28</sup>.

**[18] REDD.** Op de klimaatconferentie in Bali werd ook afgesproken dat een post-Kyoto akkoord een mechanisme moet bevatten om de uitstoot afkomstig van ontbossing of bosdegradatie in tropische landen tegen te gaan. Dit is belangrijk in het licht van de huidige onderhandelingen. Bossen vormen een enorme opslagplaats voor koolstof (een "koolstofput"). Bij het ontbossen, of als een bos degradeert, komt deze opgeslagen koolstof weer vrij. Ontbossing in de tropen is momenteel verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de mondiale CO<sub>2</sub>-uitstoot. De emissies van ontbossing zijn groter dan de emissies van de mondiale transportsector<sup>29</sup>. Alleen de energiesector heeft een grotere CO<sub>2</sub>-uitstoot<sup>30</sup>. Momenteel is bos kappen op veel plaatsen nu eenmaal financieel voordeliger dan bos te laten staan. De bedoeling van "*REDD*" (wat staat voor "*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*") is om hier verandering in te brengen door een financiële waarde toe te kennen aan het koolstof dat is opgeslagen in bossen. Op die manier worden de tropische boslanden aangezet om de emissies als gevolg van ontbossing terug te dringen. Er bestaat consensus<sup>31</sup> over het idee dat de geïndustrialiseerde landen gaan betalen voor het vermijden van ontbossing en bosdegradatie, aangezien zij door hun vraag naar houtproducten en landbouwproducten<sup>32</sup> grotendeels verantwoordelijk zijn voor de ontbossing.

**[19] Technologie.** Het "opvoeren van de actie" rond technologieontwikkeling en – overdracht in het kader van mitigatie en adaptatie vormt een van de bouwstenen

---

<sup>27</sup> Dit in tegenstelling tot de structuren van de Global Environment Facility (GEF).

<sup>28</sup> "Adaptation Fund Board Approves financing for Two Projects in *Earth Negotiations Bulletin*, 4 oktober 2010. Zie ook: <http://www.adaptation-fund.org/node/794>. Het project in Senegal heeft als doel het tegengaan van kusterosie die wordt versterkt door de klimaatverandering en de stijgende zeespiegel; het project in Honduras wil de kwetsbaarheid van de armste gezinnen verminderen door beter waterbeheer.

<sup>29</sup> Deforestation and forest degradation, through agricultural expansion, conversion to pastureland, infrastructure development, destructive logging, fires etc., account for nearly 20% of global greenhouse gas emissions, more than the entire global transportation sector and second only to the energy sector. Zie: <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/582/Default.aspx>.

<sup>30</sup> Voor de exacte cijfers, zie het vierde IPCC rapport.

<sup>31</sup> Artikels 6, 8 en 10 van het Kopenhagenakkoord bevatten allemaal een verwijzing naar het feit dat de ontwikkelde landen voorzien in financiering voor REDD+ activiteiten in de ontwikkelingslanden.

<sup>32</sup> "Deforestation driven by urban population growth and agricultural trade in the twenty-first century" in *Nature Geoscience*. Beschikbaar op: <http://environmentportal.in/files/Deforestation%20driven%20by%20urban%20population%20.pdf>.



van het *Bali Action Plan*. In de context van de klimaatonderhandelingen heeft het technologievraagstuk betrekking op 1) hoe de ontwikkeling van technologieën voor de mitigatie van broeikasgassen en de adaptatie aan de gevolgen van de klimaatverandering kan worden bevorderd en 2) op welke manier deze technologieën kunnen worden gedeeld met andere landen. De beslissing van de COP in Bali stelt wat dit betreft dat voldoende financiële prikkels moeten worden voorzien om de ontwikkeling van milieuvriendelijke technologie en de overdracht hiervan naar ontwikkelingslanden te stimuleren en benadrukt de noodzaak aan meer samenwerking met betrekking tot onderzoek naar en ontwikkeling van milieuvriendelijke technologie.

#### 1.3.4. Het Kopenhagenakkoord

**[20] De klimaatop in Kopenhagen.** De bedoeling van de klimaatop in Kopenhagen was om, verder bouwend op de bouwstenen van de *Bali Road Map*, te komen tot een nieuw bindend internationaal klimaatakkoord ter opvolging van het Kyoto-Protocol.

**[21] Geen bindend akkoord.** De onderhandelaars op de vijftiende COP in 2009 in Kopenhagen zijn er niet in geslaagd om tot een bindend nieuw klimaatakkoord te komen. Een belangrijk resultaat van de klimaatconferentie in Kopenhagen is weliswaar het zgn. Kopenhagenakkoord. Dit "akkoord" is echter niet formeel aangenomen door de COP: de meerderheid van de partijen heeft enkel "akte genomen" van dit document. Momenteel hebben 139 landen, samen verantwoordelijk voor meer dan 85% van de mondiale broeikasgasemissies, het Kopenhagenakkoord onderschreven. Het gaat hier dus over een politieke overeenkomst en zeker niet over een wettelijk akkoord als opvolger van het Kyoto-Protocol. De integratie van de bepalingen van het Kopenhagenakkoord in COP beslissingen blijft wel de officiële doelstelling van de EU<sup>33</sup>.

**[22] De onderhandelingen worden verder gezet op twee sporen.** In Kopenhagen is er beslist om de onderhandelingen verder te zetten op de twee sporen die zijn ingezet na de klimaatop in Bali. De bedoeling was dat de *AWG-LCA* het resultaat van haar werkzaamheden zou voorstellen op de klimaatconferentie in Kopenhagen. Te Kopenhagen werd er echter beslist om het mandaat van de *AWG-LCA* te verlengen tot de klimaatop in Cancún.

**[23] Beloofde emissiereducties.** De hoofddoelstelling van het Kopenhagenakkoord is de globale temperatuurstijging te beperken tot 2°C. Deze doelstelling zal in 2015 worden herzien in het licht van eventuele nieuwe wetenschappelijke inzichten. Hierbij wordt de mogelijkheid open gehouden om de doelstelling aan te scherpen tot een maximale temperatuurstijging van 1,5°C. Een grote tekortkoming in dit opzicht is dat het akkoord geen emissiereducties oplegt. Dit terwijl het bereiken van een overeenkomst over radicale emissiereducties toch een van de belangrijkste doelstellingen van de klimaatop was<sup>34</sup>.

Artikel 4 van het Kopenhagenakkoord bepaalt dat de Annex I landen tegen 31 januari 2010 gekwantificeerde reductiedoelen zullen bepalen voor 2020, artikel 5 stelt dat de Niet-Annex I landen mitigatieplannen kenbaar maken tegen dezelfde

---

<sup>33</sup> Raadsconclusies van de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010 ter voorbereiding van de 16<sup>de</sup> COP bij het Klimaatverdrag in Cancún, 29 november tot 16 december 2010. Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf).

<sup>34</sup> Zie wat dit betreft ook het Advies van de Mineraad van 26 november 2009 over de klimaatop in Kopenhagen.

datum. Tegen het einde van januari hadden reeds 55 landen, zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden, die samen verantwoordelijk zijn voor 78% van de wereldwijde broeikasgasemissies, emissiereductieplannen aangekondigd. Dit wordt beschouwd als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de klimaatop in Kopenhagen. Tegen 31 maart 2010 is dit aantal opgelopen tot 75 landen die samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 80% van de uitstoot van broeikasgassen<sup>35</sup>. Positief is dat alle hoofdrolspelers deze keer lijken mee te spelen: de EU maar ook de VS, China, India en Brazilië hebben een emissiereductieplan aangekondigd.

**[24] "Gigaton gap"**. Toch is ook hier voorzichtigheid geboden. Zo zijn de beloofde reducties door de ontwikkelde landen zelfs in het beste geval onvoldoende om de klimaatopwarming te beperken tot 2°C, toch de hoofddoelstelling van het Kopenhagenakkoord. De meegedeelde reductiedoelstellingen door de Annex I landen ten opzichte van 1990 bedragen samen 12-18%<sup>36</sup> terwijl het vierde IPCC-rapport stelt dat er een reductie van 25-40% tegen 2020 (ten opzichte van 1990) vereist is, wil men de temperatuurstijging beperken tot 2°C. Op basis van de huidige engagementen zal de gemiddelde temperatuurstijging bijna zeker meer dan 1,5°C bedragen. Er is 50% kans dat de temperatuurstijging tegen 2100 meer dan 3°C zal bedragen<sup>37</sup>. Deze kloof tussen de beloofde emissiereducties in het kader van het Kopenhagenakkoord en de emissiereducties die nodig zijn om de temperatuurstijging onder de 2°C te houden, is gekend als de "gigaton gap".

Met uitzondering van de EU hebben de meeste van deze landen overigens nog geen wetgeving aangenomen die garandeert dat ze er alles zullen aan doen om de beloofde reducties daadwerkelijk te realiseren. De VS maakt haar op zich al weinig ambitieuze doelstelling<sup>38</sup> bovendien afhankelijk van de (nog onbestaande) klimaatwet, waarvoor de vooruitzichten momenteel weinig gunstig zijn<sup>39</sup>. China heeft, in lijn met het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, geen absolute reductiedoelstelling geformuleerd maar stelt zich tot doel de koolstofintensiteit van haar economie te verminderen: dit is de hoeveelheid CO<sub>2</sub> die wordt uitgestoten per dollar van het BBP. China wil de koolstofintensiteit van haar economie tegen 2020 verminderen met 40-45% ten opzichte van 2005. Op basis van de verwachte economische groei van China wordt zelfs met dergelijke aanzienlijke efficiëntiewinsten echter verwacht dat de Chinese uitstoot van broeikasgassen in 2020 bijna dubbel zo hoog zal zijn in vergelijking met 2005<sup>40</sup>. Ook de aangekondigde emissiereducties door de ontwikkelingslanden zijn niet onvoorwaardelijk geformuleerd: zij stellen, in lijn met artikel 3(1) van het

---

<sup>35</sup> Mededeling van de Europese Commissie, COM (2010) 86 van 09/03/2010: *International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change*; Persbericht UNFCCC 02/02/2010: UNFCCC receives list of government climate pledges; Persbericht UNFCCC 30/03/2010: UNFCCC publishes reports summing up results of 2009 UN Climate Change Conference in Copenhagen. Voor een overzicht van de beloofde emissiereducties per land en de verhouding tussen de beloofde reducties en de reducties die nodig zijn in het kader van de tweegradendoelstelling, zie: <http://www.climateactiontracker.org/>.

<sup>36</sup> Zie: [http://www.climateactiontracker.org/CAT\\_Overview\\_FullENG\\_20101009.pdf](http://www.climateactiontracker.org/CAT_Overview_FullENG_20101009.pdf).

<sup>37</sup> J. Rogelj, J. Nabel, C. Chen, W. Hare, K. Markmann, M. Meinshausen, M. Schaeffer, K. Macey en N. Höhne, "Copenhagen pledges are paltry" in *Nature* vol. 464, 22 april 2010. Beschikbaar op: [http://www.biologicaldiversity.org/programs/climate\\_law\\_institute/350\\_or\\_bust/pdfs/Rogelj%202010\\_CopenhagenAccordPledgesArePaltry.pdf](http://www.biologicaldiversity.org/programs/climate_law_institute/350_or_bust/pdfs/Rogelj%202010_CopenhagenAccordPledgesArePaltry.pdf).

<sup>38</sup> 17% in vergelijking met 2005, dit is slechts -3% ten opzichte van het niveau van 1990.

<sup>39</sup> In de aanloop naar de onderhandelingen in Cancún benadrukt president Obama wel dat de reductiedoelstellingen van de VS ook gelden zonder binnenlandse wetgeving. Niettemin heeft het uitblijven van een klimaatwet in de VS een remmende impact op de onderhandelingen. Vooral de economische groei landen uit hun bezorgdheid, zoals bleek tijdens de Klimaatonderhandelingen in augustus 2010 in Bonn.

<sup>40</sup> Reuters, "Analysis: Soaring Chinese economy at odds with climate goals", 30/09/2010. Beschikbaar op: <http://www.reuters.com/article/idUSTRE68T3BM20100930?pageNumber=1>.

Klimaatverdrag, dat zij voor het uitvoeren van hun plannen afhankelijk zijn van de financiële en technologische steun die ze hiervoor krijgen van de geïndustrialiseerde landen. Ten slotte mag ook niet vergeten worden dat de meerderheid van de landen nog geen beloftes hebben gedaan, zij het dat deze relatief gezien slechts kleine uitstoters zijn.

**[25] Financiering.** Artikel 8 van het Kopenhagenakkoord voorziet in 30 miljard dollar<sup>41</sup> aan nieuwe, betrouwbare en additionele financiële middelen voor de korte termijnfinanciering (voor de periode 2010-2012) van het klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden. Een substantieel deel van dit budget moet, aldus het Kopenhagenakkoord, gaan naar de financiering van *REDD+*, adaptatie (met prioriteit voor de meest kwetsbare landen: de minst ontwikkelde landen, de kleine eilandstaten en Afrika), technologieoverdracht en capaciteitsopbouw.

Tegen 2020 voorzien de geïndustrialiseerde landen 100 miljard dollar per jaar, afkomstig van verschillende bronnen, zowel publiek als privaat, om de ontwikkelingslanden te helpen om hun uitstoot terug te dringen en zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering. Artikel 10 voorziet hiertoe in de oprichting van een nieuw "Groen Klimaatfonds" ("*the Copenhagen Green Climate Fund*"). Wat de relatie zal zijn van dit nieuwe klimaatfonds met de overige fondsen onder het Klimaatverdrag, wordt momenteel onderhandeld.

**[26] *REDD+*.** Artikel 6 van het Kopenhagenakkoord erkent de noodzaak om de uitstoot als gevolg van ontbossing en bosdegradatie terug te dringen én om de opslagcapaciteit van bossen te vergroten door middel van duurzaam beheer van bossen. Hiermee is het *REDD*-concept (waarbij het alleen ging om een reductie van de uitstoot) officieel uitgebreid naar *REDD+* (waarbij ook duurzaam beheer van bossen een financiële compensatie zou krijgen). De ontwikkelingslanden die beschikken over een groot bosgebied moeten gestimuleerd worden tot het duurzaam beheer hiervan door middel van het *REDD+* mechanisme dat zorgt voor de mobilisatie van de nodige financiële middelen door de geïndustrialiseerde landen. Dit *REDD+* mechanisme gaat onmiddellijk van start. Ook al is er minder duidelijkheid gekomen over het *REDD+* mechanisme dan gedacht, in Kopenhagen is wel een duidelijk signaal gegeven dat het mechanisme er zou moeten komen. De resultaten van de *REDD*-onderhandelingen werden het meest geslaagd genoemd van alle onderhandelingen.

**[27] Technologieontwikkeling.** Artikel 11 van het Kopenhagenakkoord bepaalt dat een "*Technology Mechanism*" zal worden opgericht met als doel het versnellen van de ontwikkeling en overdracht ("*transfer*") van technologie in het kader van adaptatie en mitigatie. De onderhandelaars in Kopenhagen leken op weg om een consensus te bereiken over het feit dat dit mechanisme zou bestaan uit twee delen: een uitvoerend comité dat zou bestaan uit politiek aangestelde nationale vertegenwoordigers en dat verantwoordelijk zou zijn voor de coördinatie, en een technisch comité, bestaande uit experts en belast met de eigenlijke implementatie van oplossingen. De bepalingen over de samenstelling van het technologie mechanisme hebben de uiteindelijke versie van het Kopenhagenakkoord niet gehaald, maar dit betekent niet dat er in Kopenhagen geen vooruitgang zou zijn geboekt inzake het technologievraagstuk. Uit het Kopenhagenakkoord blijkt immers wel dat er duidelijk politieke steun is voor de oprichting van een technologie mechanisme.

---

<sup>41</sup> De EU-bijdrage hierin bedraagt 2,4 miljard euro per jaar.

[28] **Adaptatie.** Artikel 3 van het Kopenhagenakkoord erkent de noodzaak aan dringende en opgedreven internationale samenwerking in het kader van adaptatie gericht op het verminderen van de kwetsbaarheid en het verhogen van de weerstand van ontwikkelingslanden, in het bijzonder de meest kwetsbare, voor de gevolgen van de klimaatverandering.

### 1.3.5. Internationaal klimaatbeleid post-Kopenhagen?

[29] **Van Kopenhagen naar Cancún...** Nadat de landen van de VN er op de klimaatop van Kopenhagen niet in geslaagd zijn een nieuw globaal bindend klimaatakkoord goed te keuren, werd de hoop hiervoor gevestigd op de volgende klimaatop in 2010 in Cancún. In de context van de algemene malaise na het niet bereiken van het verhoopte akkoord in Kopenhagen zijn de vooruitzichten voor een bindende overeenkomst in Cancún reeds bij aanvang ongunstig. Gegeven de blijvende substantiële meningsverschillen tussen de verschillende partijen (zoals gebleken tijdens de klimaatonderhandelingen in augustus 2010 in Bonn en in oktober in Tianjin), het onzekere en weinig ambitieuze karakter van de aangekondigde reductieplannen in de maanden na Kopenhagen (de "*gigaton gap*") en het uitblijven van een klimaatwet in de VS lijkt het niet meer haalbaar om in Cancún tot een globaal bindend akkoord te komen.

Daarom wordt nu, als opstap naar een globaal ambitieus en bindend akkoord in Zuid-Afrika, de aandacht gericht op een aantal concrete onderhandelingsthema's waar vooruitgang wel tot de mogelijkheden behoort, zoals klimaatfinanciering, maatregelen om de emissies als gevolg van ontbossing te verminderen (*REDD*), technologieontwikkeling en adaptatie. Ook monitoring, rapportage en verificatie (MRV) ligt op de onderhandelingstafel maar hierover wordt pas een beslissing verwacht op de volgende klimaatconferentie in Zuid-Afrika<sup>42</sup>.

[30] **... naar Zuid-Afrika?** De bedoeling is nu dat tijdens de onderhandelingen in Mexico "significante vooruitgang" zou worden geboekt inzake de verschillende openstaande discussiepunten met het oog op een nieuw ambitieus en bindend globaal akkoord op de zeventiende klimaatconferentie in 2011 in Zuid-Afrika. Hoe dan ook moet de nieuwe klimaatovereenkomst in werking treden wanneer de eerste verbintenisperiode uit het Kyoto-Protocol afloopt in 2012.

[31] **Urgentie: waarom het uitblijven van een nieuw bindend akkoord een probleem is.** Het grote verschil tussen het Kyoto-Protocol en het Klimaatverdrag is dat het Protocol de partijen verplicht om hun uitstoot van broeikasgassen te reduceren terwijl het Klimaatverdrag de geïndustrialiseerde landen slechts aanmoedigt om dit te doen<sup>43</sup>. Het Kyoto-Protocol is momenteel het enige internationaal bindende instrument dat voorziet in emissiereducties, een monitorings- herzienings- en verificatiesysteem en in een nalevingsmechanisme. Als er geen nieuw bindend klimaatakkoord wordt aangenomen dat betrekking heeft op de emissies van alle grote uitstoters<sup>44</sup> en dat bovendien in werking is

---

<sup>42</sup> In de conclusies van de Raad van de Europese Unie van 14 oktober 2010 ter voorbereiding van de 16<sup>de</sup> COP bij het Klimaatverdrag in Cancún, worden volgende elementen vermeld als deel uitmakend van het 'gebalanceerd pakket aan beslissingen' waar de EU naar streeft: adaptatie, mitigatie, technologie, capaciteitsopbouw, REDD+, landbouw, MRV, financiering en marktgebaseerde mechanismen. Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf).

<sup>43</sup> Voor het verschil tussen beide, zie: [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).

<sup>44</sup> Dus niet alleen voor de landen die een reductieverplichting hebben aanvaard zoals bepaald in Annex B van het Kyoto-Protocol. Het is essentieel dat een nieuw akkoord betrekking heeft op alle grote uitstoters, inclusief de VS, China en de andere snel groeiende economieën. Het nieuwe akkoord moet gedragen worden door meer landen dan het geval is voor het Kyoto-Protocol.

getreden wanneer de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol afloopt, dan betekent dit dat we in een situatie belanden zonder verbindend internationaal klimaatakkoord. Dan ontstaat met andere woorden een situatie waarin de strijd tegen de klimaatverandering feitelijk afhankelijk wordt van het (vrijblijvend) nationaal klimaatbeleid van de verschillende landen. De flexibiliteitsmechanismen *CDM*, *JI* en de internationale emissierechtenhandel zullen dan ook geen verdragsrechtelijke basis meer hebben.

## 2. Aanbevelingen

### 2.1. Inleiding

In wat voorafging is een overzicht gegeven van de klimaatproblematiek en van het bestaande internationaal beleidskader ter zake. Het tweede deel van dit advies bevat de eigenlijke aanbevelingen van de Minaraad met betrekking tot de klimaatop in Cancún. De aanbevelingen richten zich in de eerste plaats op een paar inhoudelijke thema's: de kwantitatieve reductiedoelstelling (mitigatie), de klimaatfinanciering, het terugdringen van de emissies als gevolg van ontbossing (*REDD*), technologieontwikkeling, adaptatie en monitoring, rapportage en verificatie. Deze staan uiteraard niet los van elkaar. Daarna wordt een aanbeveling geformuleerd met betrekking tot de vorm van het te bereiken akkoord. Het advies eindigt met een aanbeveling voor de strategie vanuit een EU-perspectief, inbegrepen de ongewenste mogelijkheid dat geen substantiële vooruitgang wordt geboekt via het multilaterale spoor, en met een aanbeveling voor het Vlaams klimaatbeleid.

### 2.2. Aanbevelingen met betrekking tot de mitigatiedoelstellingen

#### 2.2.1. Hoofddoelstelling

**[32] De tweegradendoelstelling moet wettelijk verankerd worden.** Om het ultieme doel van het Klimaatverdrag te bereiken, met name het stabiliseren van de concentraties broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop een gevaarlijke menselijke verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen, moet de globale gemiddelde temperatuurstijging onder de 2°C worden gehouden. Deze doelstelling is wetenschappelijk aanvaard, op grond van het vierde evaluatierapport van het *IPCC*, en wordt, zo blijkt uit het Kopenhagenakkoord, ook politiek onderschreven<sup>45</sup>. Met het niet bereiken van een bindend akkoord in Kopenhagen, is deze doelstelling echter nog niet verdragsrechtelijk vastgelegd. De Minaraad herhaalt dan ook haar pleidooi om de tweegradendoelstelling wettelijk te doen verankeren in een ambitieus en bindend globaal klimaatakkoord voor de periode na het aflopen van de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol in 2012.

**[33] De tweegradendoelstelling moet bijstelbaar zijn op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten.** De tweegradendoelstelling is een afgeleide doelstelling, met name in verhouding tot de algemene doelstelling van het Klimaatverdrag. Punt 12 van het Kopenhagenakkoord stelt dan ook dat de

---

<sup>45</sup> De tweegradendoelstelling werd reeds in 2009 voor de eerste keer politiek onderschreven op de G8-top in L'Aquila: Statement of President Barroso on the result of the meeting of the Major Economies Forum on Climate Change: 2°C target is now written in stone, 9 juli 2009, beschikbaar op: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/329&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Zie ook Declaration of the Leaders of the Major Economies Forum on Energy and Climate, beschikbaar op: [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/MEF\\_DeclarationI.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/MEF_DeclarationI.pdf).

bepalingen van dit akkoord zullen geëvalueerd worden tegen 2015 en dit in het licht van het uiteindelijke doel van het Klimaatverdrag. Als dus uit nieuw en breed gedragen wetenschappelijk onderzoek zou blijken dat de doelstelling om de temperatuurstijging te beperken tot maximum 2°C niet voldoende is om onbeheersbare gevolgen van de klimaatverandering te vermijden, dan moet deze doelstelling aangescherpt worden. De Minaraad onderschrijft deze benadering en benadrukt dat de tweegradendoelstelling slechts een afgeleide doelstelling is die aangescherpt moet worden als blijkt dat deze onvoldoende is om de primaire doelstelling, het vermijden van onomkeerbare gevolgen van de klimaatverandering, te bereiken.

**[34] Wetenschappelijke vaststellingen evolueren naar een strengere doelstelling.** De hoofddoelstelling van het Kopenhagenakkoord is om de globale gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot 2°C. Deze beleidsdoelstelling is gebaseerd op het vierde *IPCC*-rapport dat is verschenen in 2007. Sinds het verschijnen van dit rapport zijn echter een aantal studies verschenen waaruit blijkt dat de voorspellingen in het vierde *IPCC*-rapport eerder conservatief van aard zijn. Zo houdt het vierde *IPCC*-rapport bijvoorbeeld onvoldoende rekening met het bestaan van "positieve feedbackloops". Een positieve feedbackloop betekent dat de opwarming van de aarde gevolgen veroorzaakt die op hun beurt bijdragen tot een verdere temperatuurstijging. Zo leidt de stijging van de temperatuur tot het smelten van de permafrost en het afsterven van het Amazonewoud, hierdoor zullen enorme voorraden koolstof in de atmosfeer terecht komen waardoor de opwarming zichzelf versterkt. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat de opwarming haar eigen oorzaak wordt<sup>46</sup>.

Uit een aantal recent verschenen studies blijkt dat de gevolgen van de klimaatverandering zich sneller voordoen dan beschreven staat in het vierde *IPCC*-rapport en dat de klimaatverandering sneller zal toeslaan dan verwacht<sup>47</sup>. Op basis van deze meest recente inzichten en waarnemingen, stelt een aantal wetenschappers dan ook dat de we moeten streven naar een maximale CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer van 350 ppm<sup>48</sup>. Steeds meer wetenschappers zijn er van overtuigd dat een temperatuurstijging van 2°C te veel is, als we een gevaarlijke menselijke verstoring van het klimaatsysteem willen vermijden.

Op de voorbereidende klimaatonderhandelingen van 31 mei tot en met 11 juni 2010 in Bonn, heeft een 1,5°C-doelstelling, in lijn met het Kopenhagenakkoord, dan ook even de onderhandelingstafel gehaald. Een aantal van de meest kwetsbare ontwikkelingslanden hadden namelijk aan het UNFCCC-secretariaat een *update* van het vierde *IPCC*-rapport gevraagd, naar aanleiding van hun groeiende bezorgdheid dat een tweegradendoelstelling niet zou volstaan om de stijging van

---

<sup>46</sup> T. Homer-Dixon, *Positive Feedbacks, Dynamic Ice Sheets, and the Recarbonization of the Global Fuel Supply: The New Sense of Urgency about Global Warming*, 2008. Beschikbaar op: [http://www.homerdixon.com/articles/excerpt-new\\_urgency-thomas\\_homer-dixon.pdf](http://www.homerdixon.com/articles/excerpt-new_urgency-thomas_homer-dixon.pdf).

<sup>47</sup> Zie o.a.: I. Allison, N.L. Bindoff, R.A. Bindaschadler, P.M. Cox, N. de Noblet, M.H. England, J.E. Francis, N. Gruber, A.M. Haywood, D.J. Karoly, G. Kaser, C. Le Quéré, T.M. Lenton, M.E. Mann, B.I. McNeil, A.J. Pitman, S. Rahmstorf, E. Rignot, H.J. Schellnhuber, S.H. Schneider, S.C. Sherwood, R.C.J. Somerville, K. Steffen, E.J. Steig, M. Visbeck, A.J. Weaver. *The Copenhagen Diagnosis, 2009: Updating the World on the Latest Climate Science*. The University of New South Wales Climate Change Research Centre (CCRC), Sydney, Australia, 60pp. Beschikbaar op: [http://www.ccrcc.unsw.edu.au/Copenhagen/Copenhagen\\_Diagnosis\\_HIGH.pdf](http://www.ccrcc.unsw.edu.au/Copenhagen/Copenhagen_Diagnosis_HIGH.pdf).

<sup>48</sup> J. Hansen, M. Sato, P. Kharecha, D. Beerling, V. Masson-Delmotte, M. Pagani, M. Raymo, D.L. Royer en J.C. Zachos, *Target Atmospheric CO<sub>2</sub>: Where Should Humanity Aim?* 2008. Beschikbaar op: [http://www.columbia.edu/~jeh1/2008/TargetCO2\\_20080407.pdf](http://www.columbia.edu/~jeh1/2008/TargetCO2_20080407.pdf). Ter vergelijking: de huidige concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer bedraagt 389 ppm (zie paragraaf 7).



de zeespiegel (verdwijnen van kleine eilandstaten) en de verwoestijning binnen aanvaardbare grenzen te houden<sup>49</sup>.

**[35] Rechtvaardige transitie.** De (voorlopige<sup>50</sup>) onderhandelingstekst van de *AWG-LCA* (onder het Conventiespoor) stelt dat de overgang naar een koolstofarme samenleving op een sociaal rechtvaardige manier moet gebeuren. Een ambitieus klimaatbeleid heeft immers maar kans op slagen indien het maatschappelijk gedragen wordt. De maatschappelijke aanvaardbaarheid van de transitie naar een koolstofarme samenleving kan worden gerealiseerd door het middenveld en de sociale partners inspraak te geven in het klimaatbeleid. Het creëren van groene en waardige jobs door te investeren in groene technologie, het voorzien van de nodige opleiding hieromtrent ("*re-skilling*" en "*up-skilling*") en een adequate sociale bescherming zijn elementen die het rechtvaardige karakter van de transitie kunnen verzekeren. De Minaraad benadrukt dan ook dat een complementair sociale zekerheids-, arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid essentieel zijn om een rechtvaardige transitie mogelijk te maken.

**[36] Klimaatrechtvaardigheid.** Er dient tevens overeenstemming bereikt te worden over een eerlijke lastenverdeling tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden, consistent met de eerlijke principes van het Klimaatverdrag, de historische verantwoordelijkheid van de geïndustrialiseerde landen en de rechten op een duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden.

## 2.2.2. Tijdspad

**[37] Mitigatie op de lange termijn: reductiedoelstelling 2050.** Het vierde *IPCC*-rapport stelt dat de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 50% gereduceerd moet zijn ten opzichte van de uitstoot in 1990, als we de globale temperatuurstijging onder de 2°C willen houden. En zelfs als we de emissies tegen 2050 halveren in vergelijking met 1990, is er nog altijd 50% kans dat de opwarming meer dan 2°C zal bedragen<sup>51</sup>. Als onderdeel van die doelstelling en overeenkomstig de "*common but differentiated responsibilities*" van de verschillende landen, zouden de geïndustrialiseerde landen als groep hun uitstoot tegen 2050 met 80-95% moeten reduceren ten opzichte van 1990. De Raad van de Europese Unie onderschrijft beide doelstellingen<sup>52</sup>.

**[38] Mitigatie op de korte en middellange termijn: reductiedoelstelling 2020.** De middellange termijn doelstelling bepaalt sterk welke opties we overhouden op langere termijn. Volgens het vierde *IPCC*-rapport moeten de ontwikkelde landen als groep hun uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 25-40% hebben teruggedrongen ten opzichte van het niveau van 1990 om 50% kans te hebben om de temperatuurstijging te kunnen beperken tot 2°C. De partijen bij het Kyoto-Protocol hebben het belang van deze doelstelling onderschreven op de klimaatconferentie in Bali<sup>53</sup>. De ontwikkelingslanden streven naar een substantiële afwijking van de verwachte emissietoename: 15-30% minder emissies dan in een *business as usual (BAU)* scenario.

---

<sup>49</sup> "Oil nations block switch to 1.5°C climate goal" in EurActiv, 11/06/2010.

<sup>50</sup> Bron: onderhandelingstekst van de *AWG-LCA* na de onderhandelingen in Bonn.

<sup>51</sup> J. Rogelj et al., "Copenhagen pledges are paltry" in Nature vol. 464, 22 april 2010.

<sup>52</sup> Raadsconclusies van de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010 ter voorbereiding van de 16<sup>de</sup> COP bij het Klimaatverdrag in Cancún, 29 november tot 16 december 2010. Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf).

<sup>53</sup> Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto-Protocol on its resumed fourth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, beschikbaar op: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/awg4/eng/05.pdf>.

**[39] Aanbevelingen inzake de beoogde reducties.** In de voorbereidende onderhandelingen naar aanleiding van de klimaattop in Cancún zijn de gesprekken rond de mitigatiedoelstellingen op de achtergrond geraakt ten voordele van gesprekken rond concrete thema's zoals *REDD*, financiering, technologie en adaptatie. Het is evenwel essentieel dat er in Cancún ook over de mitigatiedoelstellingen vooruitgang wordt geboekt<sup>54</sup>. De Minaraad herhaalt haar vraag om er voor te zorgen dat de emissies op wereldvlak verminderd worden tot een niveau dat consistent is met de twee gradendoelstelling. Op basis van de gegevens in het vierde *IPCC*-rapport betekent dit dat de wereldwijde emissies tegen 2050 worden gereduceerd met 50% ten opzichte van 1990. In overeenstemming met het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid reduceren de ontwikkelde landen als groep hun emissies tegen 2050 met 80-95% ten opzichte van 1990. Deze langetermijndoelstelling vereist dat de ontwikkelde landen hun emissies tegen 2020 met 25-40% verminderen ten opzichte van 1990.

Sinds het verschijnen van het vierde *IPCC*-rapport in 2007 zijn een aantal nieuwe studies uitgevoerd waaruit blijkt dat de reducties zoals geraamd in het *IPCC*-rapport wellicht te optimistisch zijn. Het is bijgevolg waarschijnlijk dat er nog meer moet worden gereduceerd dan totnogtoe werd verwacht en dat de benodigde reducties zich minstens aan het hoogste eind van de range zullen bevinden. Dit gezegd zijnde pleit de Minaraad er voor dat de ontwikkelde landen als groep zich voorbereiden op een uiteindelijk reductiedoel van 40% tegen 2020 en 95% tegen 2050 ten opzichte van het niveau van 1990.

**[40] Waarborgen van de milieu-integriteit van de mitigatiedoelstellingen.** In zijn huidige vorm bevat het Kyoto regime een aantal tekortkomingen waardoor de reductiedoelstellingen feitelijk worden uitgehold. Het is belangrijk dat deze tekortkomingen worden weggewerkt in een nieuw globaal klimaatakkoord. Concreet gaat het hier over:

- De overdracht van ongebruikte "*Assigned Amount Units*" ("*AAU's*"<sup>55</sup>) onder het Kyoto-Protocol naar een volgende verbintenisperiode. Als gevolg van de herstructurering van hun industrie in het begin van de jaren '90 hebben Rusland, Oekraïne en een aantal andere Oost-Europese landen momenteel ongeveer 10 miljard ton ongebruikte *AAU's*. Als deze "hete lucht" volledig mag worden overgedragen naar een volgende verbintenisperiode, zou dit betekenen dat de doelstellingen die de ontwikkelde landen zichzelf hebben gesteld na Kopenhagen in werkelijkheid bijna 7% lager uitvallen dan wanneer deze ongebruikte emissiekredieten niet worden overgedragen<sup>56</sup>. De Minaraad stelt dat ongebruikte *AAU's* niet integraal mogen worden overgedragen naar het nieuwe systeem en / of dat de mitigatiedoelstelling voor de ontwikkelde landen moet worden aangepast ter compensatie. Bovendien moet de creatie van nieuwe "hete lucht" te allen prijze vermeden worden.
- De huidige regels voor het in rekening brengen van de emissies als gevolg van landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw (*LULUCF*<sup>57</sup>) leiden tot een verdere verzwakking van het reële ambitieniveau van de beloofde

---

<sup>54</sup> "CO2 goals must be part of Cancún deal" – in ENDS Europe 7/10/2010.

<sup>55</sup> *AAU's* zijn uitstootrechten die bepalen hoeveel ton broeikasgassen, uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalent, een land mag uitstoten tijdens de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto-Protocol.

<sup>56</sup> Mededeling van de Europese Commissie, COM (2010) 86 van 09/03/2010: *International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change*.

<sup>57</sup> *LULUCF* is de afkorting van Land Use, Land-Use Change and Forestry.



reductiedoelstellingen met 9%. In het slechtste geval betekent dit dat de emissies van de ontwikkelde landen in 2020 2 tot 3% hoger zouden zijn dan in 1990<sup>58</sup>. De Minaraad stelt vast dat de milieu-integriteit van zowel de huidige als totnogtoe voorgestelde<sup>59</sup> regels voor het meten van emissies als gevolg van *LULUCF*-activiteiten niet gewaarborgd is en is voorstander van een open, transparante en gestandaardiseerde aanpak van de monitoring, rapportering en verificatie van deze emissies.

- Verder is een hervorming van het "*Clean Development Mechanism*" aan de orde. Het *CDM* is voorwerp van hevige kritiek, hoofdzakelijk maar niet louter, omdat het additionaliteitscriterium onvoldoende wordt gerespecteerd. Dit betekent dat Annex I landen emissierechten verkrijgen op basis van *CDM*-projecten zonder dat hier additionele emissiereducties tegenover staan<sup>60</sup>. De Minaraad benadrukt dat de hervorming van het *CDM* onlosmakelijk verbonden is met de discussie over de mitigatiedoelstellingen en vraagt dat de additionaliteit, de milieu-integriteit en de sociale integriteit van de rechten die worden verkregen op basis van *CDM*-projecten gewaarborgd worden.

**[41] De emissies moeten zo snel mogelijk pieken.** Het vierde *IPCC*-rapport vermeldt dat als we de emissies tegen 2050 willen reduceren tot een niveau dat consistent is met de twee-gradendoelstelling, de emissies zo snel mogelijk moeten pieken en ten laatste tegen 2015. De Kyotolanden hebben op de *COP* in Bali afgesproken de globale emissies te laten pieken binnen dit en 10-15 jaar. Eerdere versies van het Kopenhagenakkoord bevatten de bepaling dat de emissies ten laatste tegen 2020 moesten pieken, maar deze bepaling heeft de uiteindelijke tekst niet gehaald. In de definitieve tekst van het akkoord staat enkel te lezen dat de emissies zo snel mogelijk moeten pieken.

Op basis van de gegevens in het vierde *IPCC*-rapport en gegeven dat elk uitstel van de emissiepiek leidt tot meer radicale reductiepaden, beveelt de Minaraad aan zo snel mogelijk en ten laatste tegen 2015 op het reductiepad te komen.

**[42] "Contraction and convergence"**. In paragraaf 7 werd er reeds op gewezen dat de emissies van groeilanden als China en India sterk stijgen<sup>61</sup>, terwijl de emissies van Annex I landen aan het afnemen zijn. Een belangrijke oorzaak van de stijgende emissies wereldwijd is de toenemende vraag naar steenkool, om te voldoen aan de energiebehoeften van de economische groeilanden. De moeilijkheid zit hierin dat de emissies van China en India momenteel sterk toenemen maar uitgedrukt per hoofd van de bevolking nog altijd lager zijn dan het geval is voor veel ontwikkelde landen. Deze tegengestelde ontwikkeling voor ontwikkelde landen enerzijds en ontwikkelingslanden anderzijds maakt een akkoord over de verdeling en timing van de mitigatieverplichtingen (en dus de

---

<sup>58</sup> Mededeling van de Europese Commissie, COM (2010) 86 van 09/03/2010: *International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change*.

<sup>59</sup> Zoals voorzien in de Raadsconclusies van de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010 ter voorbereiding van de 16<sup>de</sup> COP bij het Klimaatverdrag in Cancún, 29 november tot 16 december 2010. Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf).

<sup>60</sup> Voor meer (achtergrond)informatie, zie: "UN carbon-offsetting scheme 'in urgent need of reform' " in EurActiv, 11/12/2009.

<sup>61</sup> Het International Energy Agency heeft in 2009 berekend dat de emissies van China moeten pieken in 2020 als we de klimaatopwarming willen beperken tot 2°C. Op basis van de meest recente emissiegegevens blijkt echter dat China de "piek" van 8,4 miljard ton CO<sub>2</sub> per jaar in de loop van volgend jaar reeds zal overschrijden zonder dat er tekenen zijn dat de uitstoot daarna zal afnemen: Reuters, "Analysis: Soaring Chinese economy at odds with climate goals", 30/09/2010. Beschikbaar op: <http://www.reuters.com/article/idUSTRE68T3BM20100930?pageNumber=1>.

periode waarin de emissies moeten pieken) zeer moeilijk. De Minaraad wijst er op dat een uitweg uit deze impasse er in bestaat om de totale hoeveelheid emissierechten (het mondiale emissiebudget; zie het Kopenhagenadvies van de Minaraad van 26 november 2009) te verdelen op basis van het "*contraction and convergence*" concept. Dit betekent dat in de eerste plaats eensgezindheid moet worden bereikt over de globale mitigatiedoelstelling. Vervolgens wordt deze globale doelstelling vertaald naar nationale reductiedoelstellingen die zo worden gekozen dat de emissies per hoofd van de bevolking van de verschillende landen geleidelijk aan convergeren naar eenzelfde niveau. In de praktijk betekent dit dat de emissies *per capita* in de ontwikkelingslanden aanvankelijk nog mogen toenemen terwijl de ontwikkelde landen een daling van de *per capita* emissies moeten realiseren<sup>62</sup>.

### 2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de klimaatfinanciering

**[43] Beloofde financiën.** De afspraak om meer en bijkomende financiële middelen te voorzien voor mitigatie en adaptatie in de ontwikkelingslanden is een positief resultaat van de klimaatconferentie in Kopenhagen. De ontwikkelde landen hebben in Kopenhagen beloofd om tegen 2020 jaarlijks 100 miljard dollar aan bijkomende financiering te voorzien voor mitigatie en adaptatie in de ontwikkelingslanden. Dit is ongeveer 0,17% van het wereld BBP<sup>63</sup>. In vergelijking met de middelen die totnogtoe werden gegenereerd in het kader van de klimaatfinanciering lijkt dit een belangrijke verwezenlijking van de klimaattop in Kopenhagen. Tot voor Kopenhagen bedroeg de klimaatfinanciering ongeveer 10 miljard dollar per jaar. Als we de in Kopenhagen beloofde middelen echter vergelijken met wat volgens het IPCC en de Wereldbank nodig is voor mitigatie en adaptatie in ontwikkelingslanden blijken de beloofde bedragen onvoldoende. In het *World Development Report* van 2010 heeft de Wereldbank berekend dat tegen 2030 jaarlijks wereldwijd 30 tot 100 miljard dollar voor adaptatie nodig is en 140 tot 175 miljard dollar voor mitigatie. Het gaat hier uiteraard om ramingen die slechts een ruwe indicatie geven van de benodigde bedragen (en bovendien sterk uiteen lopen). Hierbij mag echter niet vergeten worden dat projecten vaak een grote opstartkost hebben waardoor het belangrijk is dat de financiële middelen snel beschikbaar worden<sup>64</sup>.

**[44] De beloftes waarmaken.** Naast het ambitieniveau van de beloofde middelen, stelt zich de vraag in hoeverre deze ook effectief worden geleverd. Met het oog op een constructieve onderhandelings sfeer (de medewerking van de ontwikkelingslanden verkrijgen) is een akkoord over klimaatfinanciering een noodzakelijke voorwaarde. Zo lang de ontwikkelingslanden er niet van overtuigd zijn dat de ontwikkelde landen de beloofde middelen ook effectief zullen leveren, is substantiële vooruitgang in de onderhandelingen niet mogelijk. Twee vragen dringen zich hier op. Maken de ontwikkelde landen de beloofde bedragen ook effectief vrij? En zijn deze additioneel? Vooral over dit laatste aspect bestaat nogal wat twijfel. Het is niet duidelijk welk aandeel van de middelen additioneel is

---

<sup>62</sup> N. Höhne en Sara Moltmann (2009). Sharing the effort under a global carbon budget. Ecofys. Beschikbaar op: [http://www.ecofys.com/com/publications/documents/WWF\\_EcofysCarbonBudget.pdf](http://www.ecofys.com/com/publications/documents/WWF_EcofysCarbonBudget.pdf).

<sup>63</sup> De Wereldbank raamt het World Gross Domestic Product in 2009 op 58 228 178 miljoen dollar (of 58 triljoen dollar): <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>. Het IPCC komt in haar vierde evaluatierapport tot de conclusie dat het terugdringen van de emissies van broeikasgassen met 50% tegen 2050 (ten opzichte van 1990) 1 tot 3% van het wereld BBP kan kosten.

<sup>64</sup> Wereldbank, Chapter 6. Generating the Funding Needed for Mitigation and Adaptation in *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. Beschikbaar op: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Chapter-6.pdf>.

aan de ontwikkelingshulp<sup>65</sup>. Het onderscheid tussen klimaatfinanciering en ontwikkelingshulp is uiteraard niet altijd makkelijk te maken. Ontwikkelingsprojecten kunnen bijdragen tot het verhogen van de capaciteit van de minst ontwikkelde landen om zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering en klimaatgerelateerde projecten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschap. Niettemin is het belangrijk er over te waken dat de internationale klimaatfinanciering de inspanningen om de Millennium ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken, niet ondermijnt maar liefst versterkt.

**[45] Herkomst en bestemming van de middelen.** Het is niet duidelijk hoeveel middelen publiek zullen zijn en in hoeverre men zich wil beroepen op private investeringen. Dit zorgt voor argwaan bij de ontwikkelingslanden en komt het onderhandelingsklimaat niet ten goede. Ook de bestemming van de middelen is een belangrijk punt. Tot op heden ging het overgrote deel van de klimaatfinanciering naar de ondersteuning van mitigatie voornamelijk in opkomende industrielanden<sup>66</sup>. De financiële ondersteuning van adaptatie en de minst ontwikkelde landen schiet tekort en die trend lijkt zich verder te zetten in de allocatie van de "*fast start finance*". Niet alleen voor de noodzakelijke adaptatie in ontwikkelingslanden maar ook voor het onderhandelingsklimaat is dat geen goede zaak.

**[46] Openstaande discussiepunten.** Op 2 en 3 september 2010 vond de "*Geneva Dialogue on Climate Finance*" plaats, een informeel overleg op ministerieel niveau ter voorbereiding van de klimaattop in Cancún specifiek voor het thema klimaatfinanciering. Ook op de laatste voorbereidende klimaatonderhandelingen in Tianjin (4-9 oktober 2010) is onderhandeld over de contouren van de klimaatfinanciering. De belangrijkste discussieassen voor de COP in Cancún zijn de volgende.

**[47] Transparantie.** De ontwikkelde landen moeten hun financieringsstromen in het kader van de "*fast start finance*" transparant maken en dit nog voor de klimaattop in Cancún. Het is essentieel dat de ontwikkelde landen in Cancún kunnen tonen dat de klimaatfinanciering op gang is gekomen. Het gebrekkige engagement in termen van mitigatie en financiering door de ontwikkelde landen op de korte termijn was een van de struikelblokken in Kopenhagen. Dit mag niet opnieuw gebeuren in Cancún. De *website* [www.faststartfinance.org](http://www.faststartfinance.org), een initiatief van Nederland, zal een overzicht geven van de beloofde en geleverde bedragen. De *website* geeft echter geen informatie over de mate van additionaliteit van de middelen.

**[48] De vormgeving van het "*Copenhagen Green Climate Fund*"** en hiermee het verzekeren van de langetermijnfinanciering. Centrale discussiepunten hier zijn:

- De institutionele architectuur van het op te richten klimaatfonds. De ontwikkelingslanden zijn voorstander van een volledig gecentraliseerde aanpak

---

<sup>65</sup> Presentatie door Brigitte Gloire van Oxfam in naam van de Noord-Zuid NGO's op de stakeholders meeting van 18 februari 2010 georganiseerd door de Coördinatiewerkgroep Broeikaseffect van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM); zie ook de uitspraken van Yvo De Boer hieromtrent in EurActiv: "After Copenhagen: Can the EU revive global climate talks?" In EurActiv, 05/07/2010.

<sup>66</sup> De 49 armste landen ontvingen in de periode 1991-2010 slechts één achtste van de klimaatfinanciering door de GEF terwijl India, China en Brazilië één derde van de middelen binnen haalden. Slechts 10% van de benodigde middelen voor adaptatie werd geleverd: Oxfam International. Righting two wrongs. Making a new Global Climate Fund work for poor people. Oxfam briefing note, oktober 2010. Beschikbaar op: [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate\\_change/downloads/bn-righting-two-wrongs-global-climate-fund-061010.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/downloads/bn-righting-two-wrongs-global-climate-fund-061010.pdf).

en dringen aan op een evenwichtige vertegenwoordiging in de instituties die hun klimaatfinanciering zullen besturen. De ontwikkelingslanden zijn teleurgesteld in hun (gebrek aan) inspraak in de structuren van de Wereldbank en de "Global Environmental Facility" (de "GEF"). De ontwikkelde landen zijn daarentegen voorstander van een gedecentraliseerde aanpak. Een kritiek op de huidige gedecentraliseerde aanpak, waarbij een veelheid aan fondsen en kanalen de klimaatfinanciering beheren en verdelen, is dat dit niet efficiënt is en dat dit ertoe leidt dat de financiering te eenzijdig de prioriteiten van de donoren dient.

- De regeling van de aanwending en de toegankelijkheid van de nieuwe financieringsbronnen. Wat betreft de toegang tot de middelen, dringen de ontwikkelingslanden aan op een voor hen rechtstreekse toegang tot het fonds zonder tussenkomst van de ontwikkelingsbanken.
- De aard van de middelen (publiek of privaat, giften of leningen) staat ook ter discussie. Een focus op publieke middelen is echter nodig als katalysator voor private investeringen en om acties te financieren in domeinen die niet interessant zijn voor de private sector. Klimaatfinanciering is geen hulp. Het is een verplichting die ontwikkelde landen hebben ten aanzien van ontwikkelingslanden. Leningen zijn daarom niet geschikt voor het financieren van adaptatie en slechts onder bepaalde voorwaarden geschikt voor het financieren van mitigatie<sup>67</sup>.

**[49] Nood aan alternatieve financieringsbronnen.** Om de nood aan publieke middelen in te vullen werden verschillende alternatieve financieringsbronnen geïdentificeerd. Artikel 8 van het Kopenhagenakkoord stelt wat dit betreft dat de langetermijnfinanciering afkomstig zal zijn van verschillende financieringsbronnen, zowel publieke als private, bilaterale als multilaterale met inbegrip van alternatieve bronnen van financiering. De Europese Commissie heeft in april 2010 een *working document* uitgebracht waarin ze een aantal mogelijkheden uit de doeken doet voor een innovatieve klimaatfinanciering op globaal niveau. De Minaraad licht hieronder een aantal opties toe zoals voorgesteld in het *working document* van de Europese Commissie<sup>68</sup>.

- Een mondiale belasting op financiële transacties. Een mogelijke alternatieve financieringsbron die momenteel ter tafel ligt, is een mondiale belasting op financiële transacties. De Europese Commissie heeft op 7 oktober 2010 een mededeling<sup>69</sup> verspreid waarin zij het idee van een belasting op financiële transacties op mondiaal niveau steunt. De Commissie gelooft dat een belasting op financiële transacties die degelijk ten uitvoer is gelegd en internationaal wordt toegepast, een interessante manier kan zijn om de nodige middelen bijeen te brengen om ambitieuze mondiale doelstellingen op het gebied van de klimaatverandering te realiseren. De Commissie stelt deze ideeën voor op de Ecofin-Raad van 19 oktober 2010 en op de G20-top in november met als bedoeling om in 2011 met beleidsinitiatieven te komen.
- De veiling van emissierechten. De flexibiliteitsmechanismen onder het Kyoto-

---

<sup>67</sup> Oxfam International. Climate Finance Post-Copenhagen. The \$100 bn questions. Oxfam Briefing Note, mei 2010. Beschikbaar op: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/climate-finance-post-copenhagen-en-2010-05.pdf>.

<sup>68</sup> Commission Staff Working Document SEC(2010) 409 final. *Innovative financing at a global level*.

<sup>69</sup> Mededeling van de Europese Commissie, COM (2010) 549/5 van 07/10/2010. *Taxation of the Financial Sector*.

Protocol kunnen ook zelf dienen als bron van bijkomende financiering. Het Adaptatiefonds wordt nu reeds deels gefinancierd op basis van opbrengsten uit CDM-projecten. Een andere mogelijkheid bestaat erin om een deel van de AAU's onder het Kyoto-Protocol te veilen, zoals Noorwegen reeds heeft voorgesteld. Ook de inkomsten van de veiling van emissierechten in het kader van het EU-systeem voor emissierechtenhandel (het "EU ETS"<sup>70</sup>) kunnen hiervoor ingezet worden<sup>71</sup>.

- Emissiehandel voor de emissies van lucht- en scheepvaart. Het internationale lucht- en scheepvaartverkeer maakt geen deel uit van het Kyoto-Protocol. Recent is in het kader van de *International Civil Aviation Organisation (ICAO)* een akkoord bereikt over de reductie van emissies uit luchtvaart<sup>72</sup>. De onderhandelingen in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (*IMO*) voor het verminderen van de emissies uit de internationale scheepvaart ("*bunker fuels*") zijn voorlopig minder succesvol. Een emissiehandel voor de lucht- en scheepvaartsector waarbij de emissies geveild worden kan aanzienlijke inkomsten opleveren.
- Een koolstoftaks. Eventueel in combinatie met emissiehandel, voor de sectoren die niet onder de emissiehandel vallen.

**[50] Aanbevelingen van de Minaraad.** De Minaraad is van mening dat de EU een voortrekkersrol moet spelen bij het uitbouwen van de klimaatfinanciering. Essentieel is 1) dat de ontwikkelde landen hun beloften in het kader van de "*fast start finance*" nakomen en hierover transparant rapporteren en 2) dat in Cancún een beslissing wordt genomen over de opstart van het "*Copenhagen Green Climate Fund*" en bij uitbreiding de internationale klimaatfinanciering.

Cruciaal is dat de internationale klimaatfinanciering een toegevoegde waarde heeft en additioneel is aan de financiering van de armoedebestrijding. De Minaraad meent dat de huidige gedecentraliseerde aanpak nefast is voor de efficiëntie en effectiviteit van de klimaatfinanciering. Voor meer efficiëntie en meer *ownership* bij de ontwikkelingslanden is één enkel fonds nodig onder de voogdij van het UNFCCC waarin de ontwikkelingslanden en de civiele maatschappij op een evenwichtige manier vertegenwoordigd zijn. Belangrijk is ook dat een beslissing over de klimaatfinanciering afspraken bevat over de internationale financiële lastenverdeling. De Minaraad vraagt dat de EU duidelijkheid verschafft over haar aandeel in de internationale financiering uit publieke middelen<sup>73</sup>.

## 2.4. Aanbevelingen met betrekking tot REDD+

**[51] Emissiereductiepotentieel van vermindering van ontbossing.** Ontbossing is momenteel verantwoordelijk voor ongeveer een vijfde van de mondiale CO<sub>2</sub>-uitstoot. Nicholas Stern argumenteert in zijn rapporten van 2006 en 2008 dat het verminderen van de emissies als gevolg van ontbossing een van de meest

---

<sup>70</sup> EU ETS staat voor EU Emissions Trading Scheme.

<sup>71</sup> Richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden beveelt de lidstaten aan minstens de helft van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten te gebruiken voor mitigatie en adaptatie in het kader van de strijd tegen de klimaatverandering.

<sup>72</sup> "Global climate deal for aviation sector agreed" in ENDS Europe 11/10/2010.

<sup>73</sup> In de Raadsconclusies van de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010 ter voorbereiding van de 16<sup>de</sup> COP bij het Klimaatverdrag in Cancún, 29 november tot 16 december 2010 stelt de Raad dat "the EU and its Member States are ready to take on their *fair share* of international public support" (emphasis added).

kosteneffectieve maatregelen is om de klimaatverandering tegen te gaan. De implementatie van *REDD* blijkt in de praktijk veel moeilijker dan gedacht. Dit neemt echter niet weg dat het terugdringen van emissies als gevolg van ontbossing noodzakelijk is en dat *REDD* een van de thema's is die hoog op de onderhandelingsagenda staan. In haar vorig advies naar aanleiding van de klimaattop in Kopenhagen, heeft de Minaraad zich reeds voorstander verklaard van het opzetten van proefprojecten die in het geval van een gunstige evaluatie gevolgd worden door de daadwerkelijke implementatie van het mechanisme. Het is positief dat de partijen bij het Klimaatverdrag in Bali en Kopenhagen de cruciale rol van bossen in de strijd tegen de klimaatopwarming hebben erkend.

Het belang van het terugdringen van ontbossing wordt tegenwoordig onmisbaar geacht voor het halen van de tweegradendoelstelling. Over de manier waarop *REDD* concreet moet worden geïmplementeerd en gefinancierd, heerst daarentegen minder eensgezindheid.

**[52] Openstaande discussiepunten: randvoorwaarden**<sup>74</sup>. De onderhandelingen gaan momenteel onder andere over de zogenaamde randvoorwaarden ("*safeguards*") die essentieel zijn om de rechtvaardigheid en de milieu-integriteit van *REDD* te garanderen. Het betreft hier onder andere:

- Het voorkomen van koolstoflekkage. De discussie hier gaat over de schaal waarop het *REDD+* mechanisme geoperationaliseerd moet worden. Momenteel lijkt er een eensgezindheid te bestaan dat het mechanisme best geïmplementeerd wordt op nationale schaal. Binnenlandse lekkage kan namelijk beter worden aangepakt op nationaal dan op subnationaal niveau. Om internationale lekkage te beperken, is het belangrijk dat zo veel mogelijk landen van bij de start deelnemen aan *REDD*. Lekkage volledig vermijden is een grote uitdaging.
- *Credits* ná het bereiken van de nationale reductiedoelstelling. Een nationale benadering (in tegenstelling tot een projectmatige benadering) ligt ook meer in de lijn van de visie dat *REDD* uiteindelijk moet gaan over het vaststellen van een nationale emissiereductiedoelstelling voor de tropische boslanden die voorziet in additionele emissiereducties ten opzichte van een *business as usual* scenario. De bedoeling is dat *REDD* niet louter als een *offset* zal werken (zoals het *CDM*) waarbij de vermeden ontbossing resulteert in emissierechten die de geïndustrialiseerde landen kunnen kopen om hun emissies te compenseren ("*offset*"). De bedoeling is dat de tropische boslanden pas *credits* kunnen verkopen als geverifieerd is dat ze effectief meer ontbossing hebben vermeden dan hun nationale doelstelling oplegt.
- Het erkennen en respecteren van de rechten van de inheemse bevolking. De inheemse organisaties vragen dat in een beslissing over *REDD* uitdrukkelijk wordt verwezen naar het VN-Verdrag voor de rechten van inheemse volkeren dat is aangenomen in 2007 (*UN Declaration on the Rights of Indigenous People: UNDRIP*). Het respecteren van hun rechten blijkt in verschillende landen immers nog steeds niet vanzelfsprekend te zijn, en dit terwijl inheemse volkeren vaak de eerste slachtoffers zijn van de industriële exploitatie van de bossen waarin zij leven. Hun recht op inspraak in de ontwikkeling,

---

<sup>74</sup> Voor een helder Nederlandstalig overzicht van de problematiek, zie: IUCN – National Committee of the Netherlands, *Discussiestuk REDD. Hoe maken we de aanpak kansrijk en succesvol?*, 30 september 2008. Beschikbaar op: [http://www.iucn.nl/onze\\_themas/klimaat/redd/](http://www.iucn.nl/onze_themas/klimaat/redd/). Voor een update na Kopenhagen, zie: IUCN Nederland, Het Kopenhagen-akkoord. Wordt REDD realiteit? In *Ecologie en ontwikkeling*, nr 80, 2010.

implementatie en financiering van nationale *REDD*-mechanismen moet dan ook gegarandeerd worden.

- Het beschermen van de biodiversiteit. Als we de biodiversiteit in tropische landen werkelijk willen beschermen, is het noodzakelijk dat een eenduidige definitie wordt gegeven van wat precies "een bos" is. Voornamelijk de *safeguard* die pleit tegen de conversie van natuurlijke bossen naar plantages is hier van groot belang. Het behoud van de biodiversiteit is bovendien cruciaal voor het behoud van het klimaat evenwicht, zoals de *Ad Hoc Technical Expert Group (AHTEG) on Biodiversity and Climate Change* reeds herhaaldelijk aangaf.
- Het bepalen van de baseline. Het is belangrijk dat er wordt vermeden dat landen met een lage graad van ontbossing in de verleiding komen om te gaan ontbossen om later aanspraak te kunnen maken op vergoeding als de ontbossing weer afneemt. Landen die in het verleden weinig ontbost hebben, moeten hiervoor beloond worden en moeten ook kunnen genieten van het *REDD+* mechanisme voor het behoud van hun bossen.
- *REDD* monitoring. Er is nood aan een methodologie voor het objectief verifiëren van de koolstofbalans. Een objectieve en eenduidige manier voor het meten van en rapporteren over de vermeden koolstofuitstoot is essentieel met het oog op een transparant systeem. In het kader van de milieu-integriteit van *REDD*, moet worden nagegaan of er effectief minder wordt uitgestoten dan in het referentiescenario. Het ontbreken van een methodologie om zowel de referentiescenario's als de emissies als gevolg van landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw (*LULUCF*) correct te meten, ondermijnt nu reeds de milieu-integriteit van het Kyoto-Protocol<sup>75</sup>. Deze fout mag niet opnieuw gemaakt worden met *REDD*.

**[53] Financiering.** Wat betreft de financiering van *REDD* wordt de discussie gevoerd tussen de voorstanders van financiering via een fonds, voorstanders van financiering via marktgerelateerde mechanismen en voorstanders van financiering die louter via de markt verloopt. In de rapporten van Nicholas Stern wordt er voor gepleit om *REDD* in de beginfase te financieren met publieke fondsen. Er is op korte termijn immers nood aan veel geld om *REDD* opgestart te krijgen. Nicholas Stern stelt echter eveneens een gefaseerde aanpak voor.

De onderhandelaars lijken het voorstel van Nicholas Stern voor een gefaseerde aanpak te volgen. In Kopenhagen is afgesproken dat een "substantieel" deel van de beloofde 30 miljard dollar "*fast start finance*" en van de 100 miljard dollar langetermijnfinanciering zal worden voorzien voor *REDD+* activiteiten<sup>76</sup>. De schattingen voor wat nodig is om de ontbossing tegen 2020 te halveren<sup>77</sup> situeren zich tussen de 15 en de 30 miljard dollar per jaar<sup>78</sup>. Gegeven deze enorme benodigde bedragen, heeft de Coalitie van Regenwoudlanden reeds haar bedenkingen geuit bij de haalbaarheid van een nieuw mondiaal fonds. Ook EU-Commissaris voor Klimaat Hedegaard heeft zich al uitgesproken voor het gebruik van een marktgerelateerde benadering en stelt voor de opbrengsten uit de koolstofmarkt te gebruiken voor de klimaatfinanciering op lange termijn.

---

<sup>75</sup> Voor meer informatie, zie: Mededeling van de Europese Commissie, COM (2010) 86 van 09/03/2010:

*International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change.*

<sup>76</sup> Een zestal landen (Australië, Frankrijk, Japan, Noorwegen, Groot-Brittannië en de VS) hebben in het kader van de "*fast start finance*" reeds 3,5 miljard dollar toegezegd voor de financiering van *REDD*.

<sup>77</sup> Dit is de kwantitatieve doelstelling die in Cancún zou moeten worden onderschreven.

<sup>78</sup> Zie hiervoor o.a. het Stern-rapport van 2008.



De meest aanvaardbare optie is wellicht een combinatie van beide, waarbij een deel van de financiering bestaat uit publieke middelen afkomstig van een fonds en een ander deel uit opbrengsten van de koolstofmarkt. Het lijkt hoe dan ook onvermijdelijk dat minstens een deel van de middelen via marktgerelateerde mechanismen verkregen zal moeten worden. Een belangrijk argument tegen de koppeling van *REDD credits* aan de emissiemarkt is dat door de toestroom van *REDD credits* de prijs op de emissiemarkt zodanig zal zakken dat de motivatie voor binnenlandse emissiereducties wegvalt<sup>79</sup>. Bovendien vergroot deze benadering de risico's op niet-additionaliteit en lekkage aanzienlijk. Vanuit het perspectief van het bewerkstelligen van werkelijke emissiereducties is deze piste dus niet zonder risico's.

**[54] Aanbevelingen van de Minaraad.** De Minaraad vraagt dat in de onderhandelingen over *REDD* bijzondere aandacht wordt besteed aan het waarborgen van de milieu-integriteit van het *REDD*-mechanisme, aan het behoud van de biodiversiteit en aan het respecteren van de rechten van de inheemse bevolking.

## 2.5. Aanbevelingen met betrekking tot technologie

**[55] Discussiepunten.** Het Kopenhagenakkoord bepaalt dat een "*Technology Mechanism*" zal worden opgericht om de ontwikkeling en overdracht van technologie voor adaptatie en mitigatie te versnellen. Hoewel de onderhandelingen in Kopenhagen vrij constructief zijn verlopen wat betreft het technologievraagstuk, blijft de betreffende bepaling in het Kopenhagenakkoord (artikel 11) eerder vaag. De reden hiervoor is dat de onderhandelaars in Kopenhagen geen overeenstemming hebben bereikt over hoofdzakelijk de volgende discussiepunten.

- De financiering van technologieontwikkeling en –overdracht. Meer in het bijzonder zorgde de vraag naar de verhouding tussen het technologiemechanisme en het financieel mechanisme voor onenigheid. Er werd geen consensus bereikt over de vraag of activiteiten in het kader van het technologie mechanisme automatisch gefinancierd konden worden op basis van het financieel mechanisme van het Klimaatverdrag en over de vraag in welke mate het uitvoerend comité van het technologie mechanisme dan wel inspraak zou hebben in de beslissingen van het financieel mechanisme. Artikel 8 van het Kopenhagenakkoord voorziet wel dat een "substantieel" deel van de beloofde financiering besteed zal worden aan de ontwikkeling en overdracht van technologie.
- Intellectuele eigendom. Enerzijds is er de nood om de toegang van de ontwikkelingslanden tot nieuwe technologie te verzekeren. Het gaat hier in het bijzonder over de toegang van de minst ontwikkelde landen en de meest kwetsbare landen tot de technologie die hen toelaat zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering. Anderzijds zullen bedrijven maar aangezet worden tot het ontwikkelen van deze technologieën als hun intellectuele eigendom beschermd wordt.

---

<sup>79</sup> Dit is een argument dat professor Aviel Verbruggen eerder al (terecht) heeft gebruikt in het kader van de instroom van *CDM*-rechten in het *EU ETS*. In de loop van de eerste handelsperiode onder het *EU ETS* is de prijs van een emissierecht gekelderd als gevolg van het feit dat de lidstaten in hun Nationale Allocatieplannen te veel emissierechten hadden toegekend in combinatie met de toestroom van te veel *CDM*-rechten in het *EU ETS*. Zie hiervoor: Aviel Verbruggen, *Economische benadering van milieu en milieubehoud*, Antwerpen: Garant, 2008.



- Ook de verhouding tussen technologieontwikkeling en -overdracht voor mitigatie enerzijds en adaptatie anderzijds is een ernstig aandachtspunt, ook in het licht van de thans zeer ongelijke bestemming van de klimaatfinanciering (zie paragraaf 44).

**[56] Aanbeveling.** De verwachting is dat in Cancún een beslissing wordt genomen met betrekking tot de oprichting en de institutionele structuur van het technologie mechanisme, inclusief de verhouding tot het financieel mechanisme. De Minaraad benadrukt dat de ontwikkeling van koolstofarme technologie een cruciaal onderdeel is van het klimaatbeleid. Het is essentieel dat een beslissing over technologieontwikkeling en –overdracht deel uitmaakt van het gebalanceerd pakket aan beslissingen dat wordt beoogd in Cancún. Het vinden van een evenwicht tussen het bevorderen van de toegang van ontwikkelingslanden tot deze nieuwe technologie enerzijds en het voldoende beschermen van de intellectuele eigendomsrechten anderzijds is hierbij cruciaal.

## 2.6. Aanbevelingen met betrekking tot adaptatie

**[57] Adaptatie is onvermijdelijk.** De belangrijkste eigenschap van het Kyoto-Protocol is dat dit bindende mitigatiedoelstellingen bevat voor een aantal geïndustrialiseerde landen. De broeikasgasemissies zijn het afgelopen decennium echter sterk blijven stijgen en de wetenschappelijk-fysische realiteit is vandaag niet meer dezelfde als 20 jaar geleden. Het klimaat is nu al gewijzigd en zal nog verder veranderen voordat er een mogelijke stabilisatie komt, ongeacht de genomen mitigatiemaatregelen. Veel landen ondervinden nu reeds de ongunstige gevolgen van de klimaatverandering. Hieruit volgt dat enkel een mitigatiebeleid vandaag niet meer volstaat. Naast mitigatie is ook adaptatie essentieel.

**[58] Aanbeveling.** De Minaraad benadrukt dat het essentieel is dat in Cancún een beslissing wordt genomen over het algemeen kader van het adaptatiebeleid. Cruciaal hierbij is dat een adaptatiebeleid niet op zichzelf staat maar geïntegreerd wordt in andere beleidsdomeinen ("*mainstreaming*") en dat prioriteit wordt gegeven aan de meest kwetsbare landen en ecosystemen.

## 2.7. Aanbevelingen met betrekking tot monitoring, rapportage en verificatie

**[59] Monitoring, rapportage en verificatie (MRV).** MRV staat voor Monitoring, Rapportage en Verificatie. Monitoring heeft betrekking op het verzamelen en kwantificeren van data, rapportage impliceert een regelmatige rapportering door de verschillende landen op basis van een gestandaardiseerd formulier en verificatie verwijst naar het nagaan van de juistheid en betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie. MRV is niet hetzelfde als naleving. MRV levert wel de informatie die nodig is om de naleving te controleren. Voor de ontwikkelde landen is MRV wel een belangrijke bouwsteen in het kader van de naleving maar voor de ontwikkelingslanden moet MRV eerder een faciliterend dan een dwingend karakter hebben. De economische groei landen zijn echter niet bereid de hoeveelheid informatie te verschaffen die van hen gevraagd wordt. China wil bijvoorbeeld niet verder gaan dan het rapporteren op basis van de in Kopenhagen beloofde tweejaarlijkse nationale communicaties. Deze houding wordt niet geapprecieerd door de VS dat de weigerachtige houding van de economische groei landen in de MRV-discussie gebruikt om haar eigen terughoudende instelling te rechtvaardigen.

**[60] Aanbeveling.** De Minaraad benadrukt dat een degelijk MRV-systeem essentieel is

om de vooruitgang in de richting van de tweegradendoelstelling zichtbaar te maken en dat een transparant MRV systeem bijdraagt aan het bouwen van wederzijds vertrouwen tussen de verschillende landen. De Minaraad vraagt een MRV-systeem voor de ontwikkelde landen dat, in lijn met de rapportageverplichtingen onder het Kyoto-Protocol, voorziet in een transparante en bindende rapportage inzake de implementatie van hun mitigatieverplichtingen en van de geleverde steun aan de ontwikkelingslanden. Het is essentieel dat ook de ontwikkelingslanden minstens een faciliterend MRV-systeem aanvaarden, op basis waarvan de implementatie van de mitigatieplannen kan worden gevolgd en de effectiviteit van de ontvangen steun kan worden beoordeeld.

## 2.8. Aanbevelingen met betrekking tot de vorm van het akkoord

**[61] De vorm van een nieuw klimaatakkoord.** Op de klimaatconferentie in Kopenhagen is gebleken dat de visie van de EU op hoe een globaal klimaatregime er moet uitzien niet gedeeld wordt door de andere grote spelers<sup>80</sup>. De EU is voorstander van een multilaterale en *topdown* aanpak van de klimaatproblematiek waarbij de verschillende partijen bij het Klimaatverdrag een globaal akkoord sluiten dat voorziet in een gecoördineerde reductie van de uitstoot.

De EU heeft getracht een voortrekkersrol te spelen en de andere partijen over de streep te trekken voor een bindend globaal akkoord door middel van de voorwaardelijke belofte om haar mitigatie-engagement aan te scherpen van 20% naar 30% ingeval een bindend globaal akkoord wordt bereikt. Deze strategie heeft evenwel niet gewerkt en een algemeen en voor iedereen aanvaardbaar akkoord bleek in Kopenhagen niet mogelijk. In plaats daarvan is een *bottom-up* proces ontstaan waarbij landen individuele reductiedoelen voorstellen. Niettemin het algemeen aanvaard is dat in Cancún geen algemeen akkoord zal worden bereikt, meent de Minaraad dat Cancún een tussenstap moet zijn op weg naar een globaal akkoord.

**[62] Stap voor stap naar een nieuw multilateraal akkoord.** De Minaraad stelt dat de EU ernaar moet streven om in Cancún substantiële vooruitgang te boeken rond een "gebalanceerd pakket" aan beslissingen dat is gebaseerd op de bouwstenen van de *Bali Road Map*. "Gebalanceerd" impliceert dat dit beide onderhandelingsposities (het Conventiespook en het Kyotospook) dekt. In Cancún moet dringend duidelijkheid geschapen worden over de wettelijke vorm van een nieuw globaal klimaatakkoord dat bezegeld moet worden op de klimaatconferentie in 2011 in Zuid-Afrika. Een minimaal wettelijk mandaat moet bestaan uit een tweede verbintenisperiode onder het Kyotoprotocol met een complementair akkoord onder het Conventiespook, inclusief vergelijkbare emissiereductiedoelstellingen van de VS, financiële engagementen van de geïndustrialiseerde landen en acties van de ontwikkelingslanden. Beide posities moeten uitmonden in een wettelijk bindend en afdwingbaar akkoord in lijn met het principe van een gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. Bovendien moet in Cancún een duidelijk tijdspad uitgetekend worden op weg naar *COP 17*. Een lacune tussen de Kyotoperiode en een post-Kyoto akkoord moet te allen prijze vermeden worden.

---

<sup>80</sup> Voor een korte maar heldere analyse van de implicaties van de onderhandelingen in Kopenhagen voor de EU-strategie in de mondiale klimaatonderhandelingen, zie: Haug, C. en Berkhout, F. (2010). Learning the Hard Way? European Climate Policy After Copenhagen in *Environment* 52 (3), p. 20-27.

## 2.9. Aanbevelingen met betrekking tot het intra EU-klimaatbeleid

**[63] De 20-20-20 doelstelling van de Europese Unie.** Op de Europese top in december 2008 hebben de 27 staatshoofden en regeringsleiders het EU klimaat- en energiepakket aangenomen. Hierin schuift de EU-27 drie doelstellingen naar voor tegen 2020:

- 20% van het energieverbruik is afkomstig van hernieuwbare energiebronnen. Voor transport geldt een afzonderlijke doelstelling van 10%.
- Een vermindering van het energiegebruik met 20% ten opzichte van het verwachte niveau in 2020 bij ongewijzigd beleid, te bereiken door meer efficiënt energiegebruik.
- In het licht van het huidige onderhandelingsklimaat is vooral de derde doelstelling van belang: een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 20% ten opzichte van 1990. In het licht van de huidige context is meer bepaald de voorwaardelijke formulering van deze doelstelling interessant. De EU heeft zich in 2008 immers geëngageerd om deze doelstelling aan te scherpen tot een reductie van 30% indien een globaal klimaatakkoord wordt gesloten voor de periode na 2012 en, meer concreet, indien andere ontwikkelde landen een vergelijkbare inspanning leveren en indien de meer geavanceerde ontwikkelingslanden een adequate bijdrage leveren in overeenstemming met hun eigen verantwoordelijkheden en capaciteiten.

De voorwaardelijke 20%-doelstelling wordt bevestigd in de Raadsconclusies van de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010. Hierin staat dat "*[The Council of the European Union] reaffirms its conditional offer to move to a 30% reduction by 2020 compared to 1990, as part of a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012 and provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and that more advanced developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities*".

**[64] Mededeling van de Commissie: "Analysis of options to move beyond 20%".** Na de klimaatconferentie in Kopenhagen heeft de Europese Commissie een analyse gemaakt van de mogelijkheden om haar reductiedoelstelling op te trekken naar meer dan 20%<sup>81</sup>. De Commissie stelt dat er op dit moment duidelijk niet is voldaan aan de gestelde voorwaarden om de EU-doelstelling aan te scherpen tot 30%. In Kopenhagen is er immers geen mondiaal klimaatakkoord ondertekend. De aangekondigde reductiedoelstellingen door de andere partijen in de maanden na Kopenhagen hebben bovendien een onduidelijke status en zijn onvoldoende om de tweegradendoelstelling te halen. De bedoeling van de mededeling van de Commissie is echter niet om te beslissen de reductiedoelstelling op te trekken naar 30%, wel om het debat over de voor- en nadelen van de verschillende reductiedoelstellingen te informeren in het licht van de gewijzigde globale context als gevolg van de economische crisis. Hoewel de wenselijkheid voor het leefmilieu van een 30%-reductiedoelstelling buiten kijf staat, wenst de Commissie vooral meer inzicht in de haalbaarheid van deze doelstelling. De Commissie heeft op 26 mei 2010 een mededeling verspreid met als titel "Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage".

---

<sup>81</sup> Mededeling van de Europese Commissie, COM (2010) 265 van 26/05/2010: *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage*. Beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/clima/documentation/brief/eu/docs/2010\\_05\\_26\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/documentation/brief/eu/docs/2010_05_26_communication_en.pdf).

De krachtlijnen van de mededeling van de Commissie worden hieronder weergegeven. Gezien de delicate aard van het debat inzake de EU-reductiedoelstelling, wordt benadrukt dat paragraaf 64 een weergave vormt van de mededeling die de Commissie heeft verspreid en dat het hier geen standpunten of aanbevelingen van de Minaraad betreft.

- De Commissie stelt dat een 30% reductie minder kost als gevolg van de economische crisis. Om te beginnen heeft de economische crisis gezorgd voor een onverwachte en aanzienlijke reductie van de uitstoot (zie paragraaf 3, 4 en 5). Hoewel de sterke emissieafname in 2009 uiteraard niet zonder meer geëxtrapoleerd kan worden naar de toekomst, gegeven dat de emissies weer zullen stijgen naarmate de economie zich herstelt, brengt dit het bereiken van de 20%-doelstelling wel dichterbij dan bij het aannemen van het klimaat- en energiepakket in 2008 verwacht kon worden<sup>82</sup>. Brengen we ook de toegenomen energie-efficiëntie (als gevolg van de stijgende olieprijs) en de lagere koolstofprijs in rekening<sup>83</sup>, dan is de conclusie dat het bereiken van de 20%-doelstelling nu substantieel goedkoper is dan in 2008 werd berekend. Terwijl de kost van deze doelstelling in 2008 geraamd werd op 70 miljard euro, wordt in de huidige schattingen uitgegaan van 48 miljard euro, dit is ongeveer een derde goedkoper dan twee jaar geleden werd verwacht. De kost van een 30%-doelstelling wordt momenteel geraamd op 81 miljard euro, dit is "slechts" 11 miljard euro meer dan in 2008 was voorzien voor de 20%-doelstelling. Hieruit blijkt volgens de Commissie dat de 30%-doelstelling vandaag dus relatief gezien niet zo veel meer kost dan de unilaterale 20%-doelstelling, waartoe de EU-27 in 2008 ook zonder internationaal klimaatakkoord bereid was. De Commissie stelt wel zich ervan bewust te zijn dat de bedrijven als gevolg van de economische crisis ook minder capaciteit hebben om op korte termijn hun uitstoot sterk te reduceren<sup>84</sup>.
- De Commissie benadrukt dat veel investeringen met een lange levensduur zijn uitgesteld als gevolg van de economische crisis. Dit betekent dat we nu de mogelijkheid hebben om duidelijk te kiezen voor duurzame investeringen.
- Naast de verminderde koolstofprijs en het feit dat veel investeringen zijn uitgesteld, geeft de Commissie ook aan dat de voorziene voordelen van de gestelde 20%-doelstelling als gevolg van de veranderde omstandigheden lager uitvallen dan bij het aannemen van het klimaat- en energiepakket in 2008 werd verwacht. De Commissie stelt hier in het bijzonder dat de lagere koolstofprijs en het overschot aan emissierechten als gevolg hebben dat de stimulans voor de ontwikkeling van koolstofarme technologie veel minder sterk is dan bij het aannemen van de 20%-doelstelling werd verwacht.

---

<sup>82</sup> Herinner de voorlopige emissiecijfers van het Europees Milieuagentschap voor 2009 waaruit blijkt dat het emissieniveau van de EU-27 op het einde van 2009 17,4% onder het niveau van 1990 lag. Hiermee komt de EU-27 al in 2009 dicht in de buurt van de 20%-doelstelling.

<sup>83</sup> De verwachting is dat deze prijs nog een tijdje lager zal blijven omdat bedrijven beschikken over een aanzienlijke hoeveelheid niet gebruikte emissierechten.

<sup>84</sup> Een aantal studies brengt hier echter tegenin dat de recessie geresulteerd heeft in een dermate sterke daling van de uitstoot dat een aantal industrietakken beschikken over grote hoeveelheden ongebruikte emissierechten. De emissierechten zijn immers toegekend op basis van economische vooruitzichten van voor het uitbreken van de crisis. Aangezien het *EU ETS* de bedrijven toelaat om de ongebruikte emissierechten over te dragen naar de volgende handelsperiode (2013-2020), betekent dit dat ze deze kunnen gebruiken als de economie weer aantrekt. Hierdoor zal de vraag naar emissierechten kleiner zijn dan het aanbod met als gevolg dat de koolstofprijs zakt en de stimulans tot verdere emissiereducties vermindert. Zie o.a.:

<http://sandbag.org.uk/files/sandbag.org.uk/caportrap.pdf> en  
[http://www.sandbag.org.uk/files/sandbag.org.uk/carbon\\_fat\\_cats\\_march2010.pdf](http://www.sandbag.org.uk/files/sandbag.org.uk/carbon_fat_cats_march2010.pdf).

- In het verlengde hiervan argumenteert de Commissie dat een strengere 30%-doelstelling de bedrijven opnieuw kan aanzetten tot innovatie. In een interview met ENDS Europe zegt EU-Commissaris voor Klimaat Hedegaard hierover het volgende:

“My point is that Europe has created a fantastic frontrunner position in energy-efficient solutions. We generate a large income from exporting these and we have created a lot of jobs in this field. If we want to preserve this position in years to come, we must dare to be ambitious. Not in ten or 20 years from now, but now. We must move to a higher emission reduction target as soon as possible” (citaat uit een interview met Hedegaard in ENDS Europe op 27/09/2010: “EU must move to higher CO2 target”).

- De Commissie geeft in haar mededeling ook een overzicht van mogelijkheden om de 30%-doelstelling te bereiken. Een aantal opties zijn hier: een deel van de opbrengst van de veiling van emissierechten gebruiken voor mitigatiedoelinden, een koolstoftaks invoeren in de niet *ETS* sectoren, middelen uit het Cohesiefonds voorbehouden voor groene investeringen en het beperken van de instroom van *CDM*-rechten in het *EU ETS*.
- De Commissie wijst er in haar mededeling op dat het optrekken van de doelstelling naar 30% een aantal bijkomende voordelen heeft, zowel op economisch vlak als op gezondheidsvlak.
  - Zo zou de EU minder afhankelijk worden van de invoer van olie en gas<sup>85</sup>. Een sterkere reductieplicht verhoogt de energie-efficiëntie en bevordert het gebruik van hernieuwbare energie. Dit betekent dat minder energie gebruikt wordt waardoor de EU minder fossiele brandstoffen moet invoeren. Bij een reductie van 30% tegen 2020 kan 14 miljard dollar bespaard worden door de verminderde invoer van olie en gas. Het grootste deel van deze besparing is het gevolg van de gedaalde invoer van olie.
  - Een sterkere emissiereductie betekent bovendien minder uitstoot van vervuilende stoffen en dus een betere luchtkwaliteit. Dit betekent dat de doelstellingen van de Thematische Strategie Luchtverontreiniging goedkoper gehaald kunnen worden<sup>86</sup>. Hierbij aansluitend berekent een studie<sup>87</sup> van de Health and Environment Alliance de gezondheidsvoordelen van een ambitieuzer EU-klimaatbeleid. Voor de EU als geheel kan een 30%-reductiedoelstelling tegen 2020 resulteren in een besparing in de publieke gezondheidszorg van 30,5 miljard euro per jaar, dit als gevolg van het vermijden van vroegtijdige sterfte als gevolg van luchtvervuiling, het verminderen van het aantal ziekte-dagen, het verminderd aantal ziekenhuisopnames en doktersbezoeken. België kan vanaf 2020 tussen 320 en 923 miljoen euro aan gezondheidskosten besparen indien de EU haar reductiedoelstelling optrekt van 20% naar 30%. Hierdoor wint de Belgische bevolking 4000 levensjaren.
- Een van de belangrijkste argumenten om niet over te gaan tot de 30%-doelstelling zonder vergelijkbaar engagement van de andere grote uitstoters, is de angst voor koolstoflekkage. Dit betekent dat de meest energie-intensieve

---

<sup>85</sup> Voor meer informatie, zie p. 58-60 van het achtergronddocument bij de mededeling van de Commissie: SEC (2010) 650. Beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/clima/documentation/international/docs/26-05-2010working\\_doc2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/documentation/international/docs/26-05-2010working_doc2_en.pdf).

<sup>86</sup> p. 58-69 van het achtergronddocument bij de mededeling van de Commissie: SEC (2010) 650.

<sup>87</sup> Health and Environment Alliance (2009). *Acting now for a better health: A 30% target for EU climate policy*. Beschikbaar op: <http://www.env-health.org/a/3585>.

industrie zich buiten de EU zou vestigen als de EU een scherpe reductiedoelstelling aanneemt zonder dat andere landen een gelijkaardig beleid voeren. Het uiteindelijke resultaat is dan dat de globale emissies nog zullen toenemen. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat het risico op koolstoflekkage beperkt is<sup>88</sup>.

**[65] Een gepolariseerd debat.** De mededeling van de Commissie moet in de eerste plaats gezien worden als een analysedocument waarin de voor- en de nadelen van het optrekken van de 20%-doelstelling worden beschreven. Uit verschillende interviews en toespraken van Commissaris Hedegaard en uit een eerder gelekte versie van de mededeling van de Commissie blijkt echter dat de Commissie voorstander is van het optrekken van de doelstelling. Hierbij benadrukt de Commissie vooral dat uit haar analyse blijkt dat een 30%-doelstelling, en bij uitbreiding een ambitieus unilateraal klimaatbeleid, zelfs bij het uitblijven van een multilateraal akkoord in het voordeel is van de EU. Dit is ook de boodschap van het *“Presidency report”* van het Belgisch voorzitterschap van 29 september 2010<sup>89</sup> waarin staat dat *“such a move beyond 20% could also be driven by EU self-interest in the short- and long-term, taking into account both the lower than anticipated benefits related to the 20% target, the lower costs of moving beyond 20%, as well as the reduced capacity to raise capital in the short run”*.

De EU-lidstaten zijn evenwel verdeeld over de wenselijkheid van het aanscherpen van de interne EU-reductiedoelstelling van 20% naar 30%. Italië en Polen zijn tegen een 30%-doelstelling, de milieuministers van Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië en Denemarken, deze laatste twee expliciet gesteund door hun regering, hebben zich al uitgesproken voor een 30%-doelstelling.

**[66] Voorbereiden op een 30% reductiedoelstelling.** De Raad van de EU verwijst in de Raadsconclusies van 14 oktober 2010 wel naar het proces dat de Commissie heeft opgezet en stelt hierover dat: *“[The Council of the European Union] resolves to continue, under the strategic direction of the European Council, to examine options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions to be prepared to react to the ongoing international climate negotiations and decides to revert to these issues as soon as possible with a view to the Spring 2011 European Council”*. De Raad van de EU zal naar aanleiding van de Europese lentetop in 2011 een standpunt innemen inzake het optrekken van de reductiedoelstelling. Hoewel het debat inzake de 20%- of 30%-reductiedoelstelling momenteel gepolariseerd is, stelt de Minaraad vast dat er wel consensus bestaat over het feit dat dit debat

---

<sup>88</sup> Bijkomend verlies van productie als gevolg van een hogere reductiedoelstelling wordt geschat rond de 1%. Illustratief hiervoor is een studie opgemaakt naar aanleiding van de tegenwind die in een aantal geïndustrialiseerde landen leeft tegen het instellen van een emissiehandel of een koolstofaks omdat dit hun concurrentiepositie zou aantasten ten opzichte van hoofdzakelijk de economische groei landen. Een recent gepubliceerde studie door The Climate Institute toont aan dat in landen als China, waar geen emissiehandelssysteem of koolstofaks in voege is, andere maatregelen (ter bevordering van de ontwikkeling van groene technologie) ervoor zorgen dat koolstof ook daar niet gratis is. In deze studie wordt voor zes landen (China, Japan, Zuid-Korea, Australië, het Verenigd Koninkrijk en de VS) de “impliciete koolstofprijs” berekend; hierbij wordt rekening gehouden met zowel de directe impact van een echte koolstofprijs in het kader van een emissiehandels- of belastingssysteem als met de indirecte impact van andere maatregelen die de overgang naar een koolstofarme industrie bevorderen. De studie berekent dat het Verenigd Koninkrijk de hoogste koolstofprijs heeft (29,30 dollar) gevolgd door China (14,20 dollar); de VS staan op de derde plaats met een prijs van 5,10 dollar. Bron: The implicit price of carbon in the electricity sector in six major economies. Beschikbaar op: [http://www.climateinstitute.org.au/images/reports/vivid\\_tci\\_implicitcarbonpricingreport.pdf](http://www.climateinstitute.org.au/images/reports/vivid_tci_implicitcarbonpricingreport.pdf).

<sup>89</sup> Presidency report on the follow-up of the communication ‘Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage’.

op een ernstige manier gevoerd moet worden en dat we ons binnen Europa, in het licht van de lange termijn reductiedoelstellingen en in het eigenbelang van Europa, hoe dan ook moeten voorbereiden op een strengere EU-reductiedoelstelling. Op basis van het vierde *IPCC*-rapport en in lijn met de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, zouden de geïndustrialiseerde landen hun uitstoot tegen 2050 immers met 80-95% moeten verminderen ten opzichte van 1990. Deze doelstelling werd nogmaals expliciet onderschreven door de Raad Leefmilieu van 14 oktober 2010. Een 20%-doelstelling voor de EU tegen 2020 impliceert een versneld traject in de periode 2020-2050 om in lijn te zijn met de benodigde reductie op lange termijn.

De Commissie beoogt in het voorjaar van 2011 een *roadmap* uit te brengen in verband met hoe de EU tegen 2050 kan evolueren naar een duurzame en koolstofarme economie. De Minaraad kijkt uit naar dit document dat een kader kan bieden voor de tussendoelstelling tegen 2020. Ongeveer de helft van de EU-emissies worden toegewezen aan bedrijven onder de emissiehandel. Het is voor de Minaraad in het debat over de 20%- of 30%-doelstelling dan ook essentieel dat voldoende transparant gedebatteerd wordt over de verdeling van de inspanningen tussen *ETS* en niet *ETS* sectoren en over de impact op de Europese bedrijven. Hierbij moet tevens terdege rekening gehouden worden met de impact van de overschotten van emissierechten uit de Kyotoperiode. Daarbij moet er rekening gehouden worden met de deadlines zoals bepaald in de *ETS*-richtlijn. In het debat moet ook voldoende aandacht zijn voor de inzet van flexibele mechanismen en de impact hiervan op zowel de doelstelling als de kosten voor het bereiken van de doelstelling.

**[67] Een pleidooi voor technologieontwikkeling, los van de reductiedoelstelling.** In het kader van de benodigde reductie op de lange termijn en los van de uiteindelijke EU-reductiedoelstelling, is de Minaraad van mening dat investeren in de ontwikkeling van groene technologie essentieel is als we willen evolueren naar een koolstofarme samenleving. De EU moet een sterke positie veroveren in een snel groeiende wereldmarkt voor groene technologieën (en een "*first mover advantage*" creëren voor de Europese bedrijven). Nu investeren in groene technologie is noodzakelijk om de trein niet te missen.

China is sinds 2009 het land dat het meest investeert in schone technologie (tot voor 2009 was dit de VS)<sup>90</sup>. Ook volgens de meest recente *Renewable Energy Attractiveness Index*<sup>91</sup> (augustus 2010) zijn China en de VS de beste plaatsen om te investeren in hernieuwbare energie. Commissaris Hedegaard zegt hierover het volgende:

"While, for instance, China is moving very, very slowly round the negotiating table, in the real world they are moving extremely rapidly. I'm absolutely confident that when we get their next draft for the next five-year plan we will be astonished at how fast they are actually moving" (citaat uit een interview met Hedegaard in ENDS Europe op 27/09/2010: "EU must move to higher CO2 target").

De positie van de EU op de wereldmarkt voor groene technologie staat steeds meer onder druk. Los van de uiteindelijke reductiedoelstelling, meent de Minaraad dat het essentieel is dat de EU investeert in de ontwikkeling van koolstofarme technologie en ernaar streeft om opnieuw tot de wereldtop te behoren. Een

---

<sup>90</sup> Zie: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=630&ArticleID=6647&l=en>.

<sup>91</sup> Zie hiervoor de mededeling van de Commissie COM (2010) 65 en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Renewable\\_energy\\_country\\_attractiveness\\_indices\\_Issue\\_26/\\$FILE/Renewable\\_enenergy.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Renewable_energy_country_attractiveness_indices_Issue_26/$FILE/Renewable_enenergy.pdf).



ambitieuw klimaatbeleid is meer dan een sterke reductiedoelstelling.

## 2.10. Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams klimaatbeleid

**[68] EU-voorzitterschap.** De klimaatconferentie in Cancún vindt plaats onder het Belgisch voorzitterschap van de EU. Vlaams minister van Leefmilieu Schauvliege zal de EU-delegatie leiden tijdens de internationale klimaatonderhandelingen. De Minaraad vraagt dat minister Schauvliege van deze gelegenheid gebruik maakt om de EU-lidstaten in Cancún met één stem te laten spreken om de EU-standpunten kracht bij te zetten. De interne verdeeldheid heeft de EU parten gespeeld in Kopenhagen, dit mag niet opnieuw gebeuren in Cancún.

**[69] Een ambitieus Vlaams klimaatbeleidsplan.** De Minaraad benadrukt dat de huidige politieke impasse waarin ons land zich bevindt niet de oorzaak mag zijn van het uitblijven van een ambitieus nationaal en Vlaams klimaatbeleid (zie wat dit betreft ook het te laat indienen van het actieplan hernieuwbare energie). Een impasse in de discussie van de interne lastenverdeling mag niet leiden tot een stilstand van het Vlaams klimaatbeleid. De Minaraad vraagt dat Vlaanderen een ambitieus Vlaams klimaatbeleidsplan aanneemt voor 2013-2020 en dat dit gekaderd wordt in een langetermijnvisie voor 2050.

**[70] Een langetermijnvisie.** Het ontwerp MINA-plan 4 (p. 99) stelt dat *"de langetermijnklimaatuitdaging vraagt om een andere benadering, gebaseerd op een langetermijnvisie. Deze moet het Vlaams klimaatbeleid uittillen boven het niveau van een opijsting van korte termijn en ad-hocinitiatieven"*. Op 28 september 2010 heeft de Deense klimaatcommissie in opdracht van de Deense overheid een rapport<sup>92</sup> voorgesteld waarin wordt aangegeven hoe Denemarken tegen 2050 kan omschakelen naar een volledig hernieuwbaar energiesysteem. Het rapport beschrijft hoe de Deense economie volledig onafhankelijk kan worden van fossiele brandstoffen en hierdoor de uitstoot van broeikasgassen met 80-95% kan verminderen tegen 2050. De kernboodschap van het Deense rapport is dat de omschakeling naar een energiesysteem dat onafhankelijk is van fossiele brandstoffen mogelijk is maar dat dit niet vanzelf zal komen. De Europese Commissie bereidt een gelijkaardig rapport voor tegen het voorjaar van 2011 voor de EU als geheel. De Minaraad vraagt dan ook dat België dezelfde oefening maakt en een langetermijnvisie uitwerkt voor de overgang naar een koolstofarme samenleving. Het Deense rapport geeft een aantal aanbevelingen over hoe deze overgang kan gerealiseerd worden en kan hierbij als inspiratie dienen.

**[71] Betrek de stakeholders.** Een ambitieus klimaatbeleid kan maar succesvol zijn als dit maatschappelijk ondersteund wordt. Ook in het ontwerp MINA-plan 4 (p. 99) wordt gesteld dat *"de slaagkansen van het klimaatbeleid zullen verhoogd worden door verder werk te maken van een versterking van het maatschappelijk draagvlak via een brede, geïntegreerde communicatieaanpak"* en dat *"tegen 2012 een Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 [wordt] opgesteld in overleg met het brede middenveld"*. De Minaraad vraagt om actief betrokken te worden in het gecoördineerde planningsproces van het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 en het Vlaams adaptatieplan.

---

<sup>92</sup> Danish Commission on Climate Change Policy (2010). *Green Energy - the road to a Danish energy system without fossil fuels*. Beschikbaar op: <http://www.klimakommissionen.dk/en-US/Sider/Forside2.aspx>.