

de VN-klimaattop in Doha

Advies over de VN-klimaattop in Doha

Datum van goedkeuring **11 oktober 2012**

Volgnummer **2012 | 72**

Coördinator + e-mailadres **Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be**

Inhoud

Krachtlijnen	5
Procesbeschrijving	8
DEEL 1 Stand van zaken in het wereldwijde klimaatbeleid	10
1 De wereldwijde CO2-uitstoot	10
1.1 De cijfers	10
1.2 Regionale verdeling van de uitstoot	11
1.3 De uitstoot per hoofd van de bevolking	12
1.4 De uitstoot op basis van consumptie	13
1.5 Afstand tot de doelstellingen	15
1.5.1 Afstand tot de 2020-doelstellingen	15
1.5.2 Afstand tot de Kyotodoelstelling	19
1.5.3 Verwachte temperatuurstijging	20
2 De EU-uitstoot van broeikasgassen	20
2.1 De EU-uitstoot van broeikasgassen	20
2.2 Evolutie van de uitstoot in de lidstaten.....	22
2.3 Afstand tot de doelstellingen	23
2.3.1 Afstand tot de Kyotodoelstelling	23
2.3.2 Afstand tot de onvoorwaardelijke 20%-doelstelling	25
2.3.3 Afstand tot de voorwaardelijke 30%-doelstelling	26
3 De Vlaamse uitstoot van broeikasgassen.....	28
3.1 De Vlaamse uitstoot van broeikasgassen.....	28
3.2 Verdeling van de uitstoot over de ETS en niet-ETS sectoren	29
3.3 Afstand tot de doelstellingen	29
3.3.1 Afstand tot de Kyotodoelstelling	29
3.3.2 Afstand tot de 20%-doelstelling	29
4 De klimaatop in Durban	31
4.1 Mitigatie	32
4.1.1 Context	32
4.1.2 De Durban outcome	33
4.2 De tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol	34
4.2.1 Context	34
4.2.2 De Durban outcome	34
4.3 Durban Platform for Enhanced Action.....	35

4.3.1	Context	35
4.3.2	De Durban outcome	36
4.4	Klimaatfinanciering	37
4.4.1	Context	37
4.4.2	De Durban outcome	38
4.5	Algemene evaluatie van de klimaatop in Durban	39
4.6	De EU-evaluatie van Durban	40
4.6.1	Het EU-standpunt voor Durban	41
4.6.2	EU-evaluatie van Durban	41
5	De agenda voor Doha.....	42
5.1	Het verhogen van de mitigatietoezeggingen.....	42
5.2	De vormgeving van de tweede verbintenisperiode	43
5.3	Opstart van het <i>Durban Platform</i>	45
5.3.1	Een gedeelde visie op billijkheid.....	45
5.3.2	Een werkplan voor het <i>Durban Platform</i>	46
5.4	Het verhogen van de klimaatfinanciering	46
5.4.1	De snelstartfinanciering	46
5.4.2	De klimaatfinanciering na 2012.....	48
	DEEL 2 Aanbevelingen	51
6	Mitigatie	51
6.1	Het verhogen van het ambitieniveau voor 2020	52
6.1.1	Op wereldvlak	52
6.1.2	Het verhogen van de EU-doelstelling.....	55
6.1.3	Het derde Vlaams Klimaatplan	56
6.2	De verdeling van de mitigatie-inspanning na 2020	57
6.2.1	Internationaal	57
6.2.2	De EU-doelstelling na 2020	58
7	Het klimaatregime na 2012	59
7.1	De tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol	59
7.1.1	De waarde van het Kyoto Protocol	59
7.1.2	De vormgeving van de tweede verbintenisperiode.....	60
7.1.3	Annex I-landen die niet deelnemen aan de tweede verbintenisperiode.....	64

7.2	Het internationaal klimaatakkoord	64
8	Financiering	65
8.1	De snelstartfinanciering	66
8.2	De langetermijnfinanciering	66
	<i>8.2.1 Een financieringskloof tussen 2012 en 2020.....</i>	<i>66</i>
	<i>8.2.2 De verdeling van de lange termijnfinanciering</i>	<i>67</i>
	<i>8.2.3 De bronnen van de lange termijnfinanciering</i>	<i>68</i>

Krachtlijnen

Van 26 november tot 7 december vindt de achttiende VN-klimaatop plaats in Doha, Qatar. In navolging van zijn adviezen over de klimaatop in Kopenhagen, Cancun en Durban, brengt de Minaraad ook dit jaar een advies uit naar aanleiding van de klimaatop. Zowel de dossierbeschrijving als de aanbevelingen situeren zich op drie niveaus: het internationale, het Europese en het Vlaamse. De aanbevelingen hebben als voorwerp het standpunt dat de EU volgens de Minaraad in Doha moet verdedigen. Het advies is dan ook in de eerste plaats gericht tot de Vlaamse minister van Leefmilieu, de Vlaamse onderhandelaars die het EU-standpunt over de klimaatop in Doha mee bepalen en de commissie leefmilieu van het Vlaams Parlement.

De aanbevelingen zijn gericht op de overkoepelende thema's die van strategisch belang zijn voor het toekomstig klimaatbeleid. De structuur van dit advies is gebaseerd op de agenda van de klimaatop in Doha. De Minaraad formuleert aanbevelingen inzake 1) mitigatie, 2) de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol en de vormgeving van het nieuwe klimaatakkoord en 3) de internationale klimaatfinanciering.

Mitigatie

De toezeggingen die de partijen hebben gedaan in het kader van de Kopenhagen en Cancun Akkoorden, zijn onvoldoende om de temperatuuroptename te beperken tot minder dan twee graden. Gegeven dat een emissietraject op basis van de huidige toezeggingen een onverantwoord scherpe uitstootvermindering zou vereisen in de periode na 2020, meent de Minaraad dat het verhogen van het ambitieniveau van de toezeggingen van alle partijen voor 2020 een eerste prioritair werkpunt is. Een eerste stap in dit proces bestaat erin dat de partijen die een doelstellingenbereik, in de vorm van een vork, hebben geformuleerd hun toezeggingen verhogen tot de maximale emissiereductie binnen deze vork. Gegeven dat 1) de huidige EU-emissiereductiedoelstelling om de broeikasgasuitstoot tegen 2020 met 20% te verminderen (t.o.v. 1990) onder de door het IPCC voorgestelde vork van 25-40% ligt, 2) deze doelstelling binnen bereik is, 3) dat het uitvoeren van bestaand beleid reeds leidt tot een uitstootvermindering van 25% in 2020 (t.o.v. 1990) en 4) dat het verhogen van de EU-reductiedoelstelling tegen 2020 bijkomende voordelen oplevert, vraagt de Minaraad dat de EU haar emissiereductiedoelstelling voor 2020 verhoogt tot -30%. Verwijzend naar de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en de door Vito berekende emissiekloof van ongeveer 24 miljoen ton CO₂eq voor de niet ETS sectoren in 2020, benadrukt de Minaraad dat Vlaanderen in het derde Vlaams Klimaatplan bijkomende mitigatiemaatregelen opneemt zodat de indicatieve -15%-

doelstelling in de niet ETS sectoren (t.o.v. 2005) zeker gehaald wordt. Bijkomende beleidsmaatregelen moeten in kaart worden gebracht zodat als de EU haar reductiedoelstelling voor 2020 verhoogt, Vlaanderen werk kan maken van een indicatieve reductiedoelstelling van -21% in 2020 (t.o.v. 2005). De Minaraad herhaalt dat de interne lastenverdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen dringend is en pleit ervoor dat de verdeling billijk en transparant moet zijn en moet plaatsvinden op basis van objectieve criteria. De Europese en internationale parameters die gebruikt worden bij de verdeling van klimaatinspanningen kunnen hierbij als inspiratie dienen.

Het klimaatregime na 2012

In Durban zijn de partijen principieel overeengekomen dat er een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol komt. De bepalende beslissingen over de concrete vormgeving van deze tweede periode zijn echter doorgeschoven naar de klimaatop in Doha. In het bijzonder de beslissingen over de deelname en de emissiereductiedoelstellingen van de deelnemende partijen, de overdracht van ongebruikte emissierechten uit de eerste verbintenisperiode en de duur van de tweede verbintenisperiode zijn bepalend voor het ambitieniveau van de tweede verbintenisperiode. De Minaraad vindt het essentieel dat de EU en de G77 in Doha een akkoord kunnen voorstellen inzake de overdracht van ongebruikte emissierechten dat ongebruikte emissierechten niet integraal overdraagt en dat er bij eventuele overdracht voor zorgt dat de overgedragen emissierechten enkel mogen worden aangewend voor binnenlands gebruik en indien de QELRO voldoende ambitieus is.

In Durban zijn de partijen overeen gekomen om tegen 2015 een internationaal klimaatakkoord te bezegelen dat van toepassing is op alle partijen. Om te vermijden dat de onderhandelingen over een internationaal klimaatakkoord opnieuw mislukken, meent de Minaraad dat de partijen in Doha een door alle partijen gedragen werkplan moeten aannemen waarin de verschillende vraagstukken die moeten worden uitgeklaard om tot een algemeen akkoord te komen, worden beschreven en gekoppeld aan tussentijdse doelstellingen. Een gedeeld begrip van en visie op billijkheid is hierbij een noodzakelijke eerste stap.

Klimaatfinanciering

De Minaraad vraagt dat België zijn belofte inzake de snelstartfinanciering zo snel mogelijk nakomt. Het door België beloofde bedrag voor de klimaatfinanciering in de periode 2010-2012 is niet verdeeld over de verschillende Belgische overheden. De Raad vraagt dat Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid neemt en tijdig een overeenkomstige bijdrage levert aan de snelstartfinanciering.

Op 31 december 2012 loopt de periode van de snelstartfinanciering af. Momenteel zijn er geen afspraken over de verdeling noch over de bronnen van de klimaatfinanciering na 2012. De Minaraad benadrukt dat financiële ondersteuning door de ontwikkelde landen noodzakelijk is voor een effectief klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden. De Minaraad verwijst naar een werkdocument waarin de Europese Commissie tot de bevinding komt dat een EU-bijdrage aan de klimaatfinanciering, op basis van een verdeelsleutel waarin het BBP en de uitstoot van broeikasgassen eenzelfde gewicht krijgen, resulteert in een EU-bijdrage van 33%, dit is ongeveer 33 miljard dollar (25,5 miljard euro) per jaar in 2020. De EU-bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering wordt momenteel besproken in de Ecofin-raad. De Minaraad vraagt dat België zich in deze onderhandelingen constructief opstelt en bereid is een eerlijk aandeel in de EU-klimaatfinanciering op zich te nemen. Als de verdeelsleutel die de EU hanteert om haar “eerlijke” bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering te berekenen, illustratief, wordt doorgetrokken naar België, zou dit, op basis van een (indicatieve) EU-bijdrage van 25,5 miljard euro per jaar in 2020, betekenen dat België vanaf 2020 per jaar meer dan 700 miljoen euro per jaar bijdraagt. De Minaraad vraagt hierbij dat de opbrengsten uit de veiling van emissierechten volledig worden ingezet voor de financiering van het klimaatbeleid.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	eigen initiatief
Naam adviesvrager + functie	NVT
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1 §1 (3°, 9°) DABM
Adviestermijn	NVT
Samenwerking	geen
Overlegcommissie	werkcommissie strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	WC S&G 6 september 2012, schriftelijke procedure 19-21 september 2012, amendementenvergadering WC S&G 25 september 2012, Minaraad 27 september 2012, WC S&G 9 oktober 2012, schriftelijke procedure 10-11 oktober 2012

De Minaraad brengt jaarlijks een advies uit over de VN-klimaatop. Van 26 november tot 7 december 2012 vindt de achttiende VN-klimaatop plaats in Doha, Qatar.

In lijn met de vorige adviezen, bestaat ook dit advies uit twee delen: een dossierbeschrijving gevolgd door aanbevelingen. Zowel de dossierbeschrijving als de aanbevelingen situeren zich op drie niveaus: het internationale, het EU en het Vlaamse. De aanbevelingen hebben als voorwerp het standpunt dat de EU volgens de Minaraad in Doha moet verdedigen. Het advies is dan ook in de eerste plaats gericht tot de Vlaamse minister van Leefmilieu, de Vlaamse onderhandelaars die het EU-standpunt over de klimaatop in Doha mee onderhandelen en de commissie leefmilieu van het Vlaams Parlement.

Het eerste deel geeft een beschrijving van het “dossier”:

- De meest recente cijfers inzake de uitstoot van broeikasgassen op internationaal, EU en Vlaams niveau. Op basis hiervan wordt de afstand tot de aangekondigde emissiereductiedoelstellingen (“*pledges*” of toezeggingen¹) weergegeven. De aangekondigde mitigatiedoelstellingen, en de mate waar-

¹ Wanneer er in dit advies wordt gesproken over “aangekondigde mitigatiedoelstellingen” wordt er bedoeld op de zogenaamde *pledges* of toezeggingen die de verschillende partijen vrijwillig hebben gedaan op basis van het Kopenhagenakkoord of de Cancun Akkoorden. Het gaat hier niet over internationaal afgesproken bindende doelstellingen.

in landen op schema zitten om deze te realiseren, worden bovendien vergeleken met de reducties die nodig zijn om de gemiddelde temperatuurstoename met een redelijke kans te kunnen beperken tot 2°C.

- Een overzicht van de belangrijkste beslissingen genomen tijdens de klimaattop in Durban, waar relevant aangevuld met nieuwe ontwikkelingen in het internationaal, EU en Vlaams klimaatbeleid sinds de klimaattop in Durban.

- 2013 is vanuit beleidsperspectief een belangrijk jaar: 31 december 2012 loopt de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol af, 1 januari begint de derde handelsperiode van het EU ETS, 1 januari 2013 zou er een nieuw Vlaams Klimaatplan in werking moeten treden.

Het tweede deel bevat een aantal aanbevelingen van de Minaraad. De Minaraad is een strategische adviesraad, de aanbevelingen zijn dan ook gericht op de overkoepelende thema's die van strategisch belang zijn voor het toekomstige klimaatbeleid. De structuur van dit advies is gebaseerd op de agenda van de klimaattop in Doha: mitigatie, de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol en de vormgeving van het nieuwe klimaatakkoord en het thema van de klimaatfinanciering. Waar dit aan de orde is, vormt ook het EU en Vlaamse (toekomstige) beleid onderwerp van de aanbevelingen.

DEEL 1

Stand van zaken in het wereldwijde klimaatbeleid

- [1] Deel één van dit advies geeft de stand van zaken in het klimaatbeleid op globaal, EU en Belgisch / Vlaams niveau. Hoofdstukken 1, 2 en 3 geven een overzicht van de evolutie in de uitstoot van broeikasgassen op, respectievelijk, globaal, EU en Belgisch / Vlaams niveau. Op basis hiervan wordt telkens de afstand tot de aangekondigde emissiereductiedoelstellingen (“pledges” of toezeggingen) weergegeven. Het ambitieniveau van de aangekondigde mitigatietoezeggingen, en de mate waarin landen op schema zitten om deze te realiseren, wordt bovendien vergeleken met de reducties die nodig zijn om de gemiddelde temperatuurtoename met een redelijke kans te kunnen beperken tot 2°C en 1,5°C. Aansluitend bij de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen wordt ook stilgestaan bij het cumulatieve effect en de geografische verdeling van broeikasgasemissies. Hoofdstuk 4 beschrijft de belangrijkste resultaten van de zeventiende VN-klimaatop die in 2011 plaatsvond in Durban, Zuid-Afrika. Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens de strategische uitdagingen voor de klimaatop in Doha.

1 De wereldwijde CO₂-uitstoot

1.1 De cijfers²

“After a 1% decline in 2009 and an unprecedented 5% surge in 2010, global CO₂ emissions increased by 3% in 2011, compared to the previous year, reaching an all-time high of 34 billion tonnes³”

- [2] **De wereldwijde CO₂-uitstoot in 2011.** In 2011 bedroeg de globale CO₂-uitstoot bijna 34 miljard ton (dit is 34 Gt)⁴. Dit is een toename met 33% ten opzichte van 2000 (25,4 miljard ton) en met 49% ten opzichte

² De hier weergegeven informatie inzake de wereldwijde CO₂-uitstoot is hoofdzakelijk gebaseerd op de emissierapporten van het Nederlands Planbureau voor de Leefomgeving en het Joint Research Centre; de gemiddelde CO₂-concentratie per maand en per jaar evenals de jaarlijkse toename kunnen geraadpleegd worden op de website van de National Oceanic & Atmospheric Administration (<http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html#global>); de energiestatistieken van de US Energy Information Administration (<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=90&pid=44&aid=8&cid=regions.&syid=1980&eyid=2010&unit=MMTCD>).

³ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions - 2012 report*, p. 10. Beschikbaar op: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/CO2REPORT2012.pdf>.

⁴ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions - 2012 report*, p. 10. Beschikbaar op: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/CO2REPORT2012.pdf>.

van 1990 (22,7 miljard ton). Het voorbije decennium is de uitstoot van CO₂ jaarlijks gemiddeld met 2,7% toegenomen.

- [3] **De wereldwijde CO₂-uitstoot in 2009 en 2010.** In 2008-2009 is globale CO₂-uitstoot met 1,5% afgenomen⁵. Terwijl de uitstoot in de ontwikkelingslanden bleef toenemen (+ 3,3%), is de uitstoot in de Annex I-landen in 2008-2009 met 6,5% gedaald hoofdzakelijk als gevolg van de economische crisis. Het Internationaal Energieagentschap (IEA) sprak bij de publicatie van deze cijfers reeds de verwachting uit dat de uitstoot in 2010 opnieuw zou toenemen tot op het niveau van voor de crisis. Vorig jaar werd bevestigd⁶ dat de CO₂-uitstoot in 2010 effectief aan een recordtempo (+5%) is toegenomen ten opzichte van 2009. Niet alleen de snelheid van de toename⁷, ook het niveau van de uitstoot bereikte in 2010 een record.
- [4] **De trend van het voorbije decennium wordt verder gezet.** In 2011 is de globale CO₂-uitstoot verder toegenomen met 3% ten opzichte van 2010. Na de recordtoename in 2010, wordt in 2011 de toenemende emissietrend van het voorbije decennium dus verder gezet.
- [5] **De CO₂-concentratie in de atmosfeer.** Om de wereldwijde gemiddelde temperatuurtoename te kunnen beperken tot twee graden, moet volgens het vierde IPCC evaluatierapport de concentratie van broeikasgassen stabiliseren op 450 parts per million (ppm) CO₂eq, de concentratie van CO₂ moet stabiliseren op 350 ppm. De CO₂-concentratie is het afgelopen decennium jaarlijks met ongeveer 2 ppm toegenomen. In 2011 is de globale CO₂-concentratie opnieuw met 2 ppm toegenomen van 389,78 ppm in 2010 naar 390,48 ppm in 2011⁸.

1.2 Regionale verdeling van de uitstoot

- [6] **Regionale verdeling van de uitstoot.** In 1990 hadden de Annex I-landen een aandeel van 68% in de globale CO₂-uitstoot (ten opzichte van 29% voor de ontwikkelingslanden). In 2011 bedraagt dit aandeel nog 41% en is het aandeel van de ontwikkelingslanden toegenomen tot 55% (de

⁵ IEA (2011), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion Highlights – 2011 Edition*. Beschikbaar op: <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf>.

⁶ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Long-term trend in global CO₂ emissions - 2011 report*. Beschikbaar op: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/CO2%20Mondiaal_%20webdef_19sept.pdf.

⁷ NATIONAL OCEANIC & ATMOSPHERIC ADMINISTRATION, *Trends in Atmospheric Carbon Dioxide*. De gemiddelde CO₂-concentratie per maand en per jaar evenals de jaarlijkse toename kunnen geraadpleegd worden op: <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html#global>.

⁸ <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html#global>.

resterende emissies zijn toe te schrijven aan internationaal transport)⁹. Met een toename van respectievelijk 9 en 6% zijn hoofdzakelijk China en India verantwoordelijk voor de toename van de wereldwijde CO₂-uitstoot in 2010-2011. Anno 2011 zijn de OESO-landen verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de wereldwijde CO₂-uitstoot. Ook China en India vertegenwoordigen samen een derde van de CO₂-uitstoot¹⁰.

- [7] **De zes grootste uitstoters.** Onderstaande tabel geeft een overzicht van de CO₂-uitstoot van de huidige zes grootste uitstoters, uitgedrukt in miljoen ton (Mton) en als percentage van de globale uitstoot.

Tabel 1: CO₂-uitstoot van de zes grootste uitstoters (miljoen ton, %)

	1990		2000		2011 ⁽¹⁾		1990-2011
	miljoen ton	%	miljoen ton	%	miljoen ton	%	%
China	2,51	11,06	3,56	14,02	9,70	28,61	+287
VS	4,99	21,98	5,87	23,11	5,42	15,99	+9
EU	4,32	19,03	4,06	15,98	3,79	11,18	-12
India	0,66	2,91	1,06	4,17	1,97	5,81	+198
Rusland	2,44	10,75	1,66	6,54	1,83	5,40	-25
Japan	1,16	5,11	1,28	5,04	1,24	3,66	+7
Totaal	22,7	100 %	25,4	100 %	33,9	100 %	+49 %

Bron: Eigen weergave van de gegevens in tabel A1.2 in PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions – 2012 report* (p. 28).

- ⁽¹⁾ Er wordt voor gekozen de cijfers voor 2011 weer te geven in plaats van die van 2010, enerzijds omdat dit de meest recente gegevens zijn, anderzijds omdat de cijfers voor 2010 vertekend zijn als gevolg van de economische groei na de economische crisis.

1.3 De uitstoot per hoofd van de bevolking

- [8] **De CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking.** Onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie in de CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking.

⁹ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions – 2012 report*, p. 17. Beschikbaar op: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/CO2REPORT2012.pdf>.

¹⁰ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions – 2012 report*, p. 11-12. Beschikbaar op: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/CO2REPORT2012.pdf>.

Tabel 2: CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking voor de zes grootste uitstoters (ton/persoon)

	1990	2000	2011
China	2,2	2,8	7,2
VS	19,7	20,8	17,3
EU	9,2	8,4	7,5
India	0,8	1,0	1,6
Rusland	16,5	11,3	12,8
Japan	9,5	10,1	9,8

Bron: Gedeeltelijke weergave van tabel A1.3 in PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions – 2012 report* (p. 29).

[9] **Billijkheid: CO₂-uitstoot per capita.**

“Due to its rapid economic development, China, the world’s most populous country, is now well within the 6 to 19 tonnes/person range spanned by the largest industrialised countries”

- [10] Het Nederlands Planbureau voor de Leefomgeving en het Joint Research Centre waarschuwden reeds in hun rapport van 2011 dat de emissies per hoofd van de bevolking in China als gevolg van de economische ontwikkeling aan een snel tempo toenemen tot niveaus die de per capita uitstoot in de Annex I-landen benaderen. Als de huidige tendens zich verder zet, zou China de VS in 2017 voorbij steken als het land met de grootste uitstoot per hoofd van de bevolking. Uit het rapport van 2012 blijkt dat de Chinese CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking in 2011 met 9% is toegenomen van 6,6 ton in 2010 tot 7,2 ton in 2011. Hiermee bevindt China zich binnen het bereik¹¹ van de per capita uitstoot in de Annex I-landen. De per capita uitstoot in India bevindt zich daarentegen met 1,6 ton nog steeds ver onder het niveau van de geïndustrialiseerde landen.

1.4 De uitstoot op basis van consumptie

- [11] **Emissies op basis van consumptie.** Bovenstaande cijfers zijn een weergave van de broeikasgassen die vrijkomen bij de *binnenlandse productie* van goederen en diensten. De Minaraad plaatste reeds in eerdere adviezen een aantal kanttekeningen bij een meetmethode die enkel gebaseerd is op

¹¹ Het bereik van de per capita uitstoot in de Annex I-landen situeert zich tussen 5,7 ton in Frankrijk aan het laagste einde en de 19 respectievelijk 17,3 ton per hoofd van de bevolking in Australië en de VS aan het andere eind van het spectrum.

het registreren van de CO₂-uitstoot op basis van de productie, een methode die ook de basis vormt voor de rapportering aan de VN. De Raad wees erop dat ongeveer een vierde van de wereldwijde CO₂-emissies vrijkomt bij de productie van goederen en diensten die geëxporteerd worden, producten dus die uiteindelijk worden geconsumeerd in een ander land. China is bij voorsprong de grootste “netto-exporteur” van emissies, bij de productie van goederen die bestemd zijn voor consumptie in de VS, Japan en West-Europa. Internationale handel vormt een steeds belangrijker wordende verklaring voor de evolutie in de broeikasgasuitstoot van een land, getuige de stijgende netto-emissieoverdracht van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen¹².

- [12] Een recente studie¹³ in het kader van de *World Input Output Database* vergelijkt de CO₂-uitstoot in de periode 1995-2009 op basis van productie met de CO₂-uitstoot in deze periode op basis van consumptie. Bij de uitstoot gemeten op basis van consumptie wordt de CO₂-uitstoot verrekend die vrijkomt bij de productie van alle goederen die in een land worden *geconsumeerd*, onafhankelijk van waar deze worden geproduceerd. Deze methode omvat met andere woorden ook de uitstoot die in een productiegebaseerde meetmethode zou worden beschouwd als uitstoot van het exportland). De resultaten van de studie bevestigen de zich ontwikkelende literatuur terzake. De studie bevestigt met name dat de OESO-landen netto CO₂-invoerders zijn terwijl de BRIC-landen CO₂-uitvoerders zijn¹⁴. Op basis hiervan pleit de studie ervoor om bij de rapportering van de emissies aan de VN zowel de emissies die vrijkomen bij (enkel) de binnenlandse *productie*, als de emissies die vrijkomen bij de productie van alle in een land *geconsumeerde* goederen weer te geven.

¹² G.P. PETERS, J.C. MINX, C.L. WEBER en O. EDENHOFER (2011), “Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008” in *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Beschikbaar op: <http://www.pnas.org/content/108/21/8903.full.pdf?with-ds=yes>.

¹³ Beschikbaar op: http://www.wiod.org/conferences/groningen/paper_Boitier.pdf.

¹⁴ Voor de EU27 waren de consumptiegebaseerde emissies gemiddeld 11% hoger dan de productiegebaseerde emissies, het “consumptiesurplus” bereikte een maximum van 24% in 2008. Hoewel de consumptiegebaseerde emissies in de BRIC-landen sterk gestegen zijn tussen 1995 en 2009, blijven de BRIC-landen hoofdzakelijk CO₂-uitvoerders, in 2009 waren de productiegebaseerde CO₂-emissies 18% hoger dan de consumptiegebaseerde, het “productiesurplus” was met een kloof van 22% het hoogst in 2008.

1.5 Afstand tot de doelstellingen

1.5.1 Afstand tot de 2020-doelstellingen

- [13] **De “toezeggingen” in het kader van de Kopenhagen en Cancun Akkoorden.** Artikel 4 van het Kopenhagen Akkoord stelt dat Annex I-landen tegen 31 januari 2010 gekwantificeerde reductiedoelstellingen¹⁵ bepalen voor 2020, artikel 5 stelt dat Niet Annex I-landen tegen dezelfde datum mitigatieplannen¹⁶ kenbaar maken. Deze bepalingen zijn in 2010 geformaliseerd door opname in artikels 36 (voor ontwikkelde landen) en 49 (voor de ontwikkelingslanden) van de Cancun Akkoorden. Deze toezeggingen vormen sindsdien de basis voor het nagaan of de doelstelling om de temperatuurstijging te beperken tot maximum 2°C, mogelijk aan te scherpen tot 1,5°C, binnen bereik is.
- [14] **Het UNEP *Emissions Gap Report* 2010.** De Minaraad wees er in zijn advies over de VN-klimaattop in Durban¹⁷ op dat de toezeggingen die de partijen op dat moment hebben gedaan, niet volstaan om een redelijke kans te hebben om de temperatuurstijging te beperken tot maximum 2°C. De raad verwees hiervoor naar het *Emissions Gap Report*¹⁸ van UNEP waaruit blijkt dat er een kloof bestaat van 5 tot 9 Gt CO₂eq tussen de verwachte emissies in 2020 op basis van de huidige toezeggingen en het emissieniveau dat een redelijke kans biedt om de twee gradendoelstelling te halen.

Het *Emissions Gap Report* van UNEP

De *Emissions Gap* rapporten van UNEP proberen een antwoord te geven op de vraag of de geaggregeerde toezeggingen die de landen hebben gedaan sinds de klimaattop in Kopenhagen, volstaan om de verwachte gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot 2°C of 1,5°C.

De verwachte emissies in 2020 zijn afhankelijk van enerzijds de doelstelling die landen nastreven en anderzijds de manier waarop landen emissiereducties berekenen (“rekenregels”). UNEP maakt een onderscheid tussen twee soorten toezeggingen:

¹⁵ Quantified economy-wide emission reduction targets.

¹⁶ Nationally appropriate mitigation actions (NAMA's).

¹⁷ Advies van 11 november 2011.

¹⁸ UNEP, *The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1,5°C?*, November 2010. Beschikbaar op: http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/EMISSION_GAP_REPORT_LOWRES.pdf.

- 1) Onvoorwaardelijke toezeggingen, dit zijn emissiereductiedoelstellingen die landen nastreven onafhankelijk van welke doelstellingen andere landen aannemen, dit zijn de minst ambitieuze doelstellingen
- 2) Voorwaardelijke toezeggingen, dit zijn meer ambitieuze doelstellingen die landen nastreven mits een aantal voorwaarden zijn voldaan. Het aanscherpen van een doelstelling kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gemaakt van emissiereducties(doelstellingen) in andere landen, of het ontvangen van financiële en technische steun

UNEP maakt verder een onderscheid tussen twee soorten rekenregels:

- 1) Lakse rekenregels, dit betekent dat emissierechten als gevolg van LULUCF-emissierechten en uit de vorige verbintenisperiode overgedragen ongebruikte emissierechten mogen gebruikt worden om de gerealiseerde emissiereductie te berekenen
- 2) Strikte rekenregels, dit betekent dat LULUCF-emissierechten en overgedragen surplus emissierechten niet gebruikt mogen worden om de emissiereductie te berekenen

UNEP berekent de verwachte emissies van broeikasgassen in 2020, op basis van vier scenario's:

- 1) Onvoorwaardelijke toezeggingen, lakse rekenregels
- 2) Onvoorwaardelijke toezeggingen, strikte rekenregels
- 3) Voorwaardelijke toezeggingen, lakse rekenregels
- 4) Voorwaardelijke toezeggingen, strikte rekenregels

[15] **Het UNEP *Bridging the Emissions Gap Report 2011*.** In november 2011 is er een geactualiseerde versie¹⁹ van het UNEP *Emissions Gap Report* verschenen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verwachte emissiekloof in 2020 op basis van de vier verschillende scenario's inzake hoe landen hun toezeggingen zullen naleven. De cijfers tussen haakjes geven, ter vergelijking, de verwachte emissiekloof in 2020 weer zoals berekend in het *Emissions Gap Report* van 2010.

¹⁹ UNEP, *Bridging the Emissions Gap. A UNEP Synthesis Report*, November 2011. Beschikbaar op: http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf.

Tabel 3: Verwachte wereldwijde broeikasgasuitstoot in 2020 op basis van vier scenario's (Gt CO₂eq)

	2005	2009	2020	kloof
Maximum emissie in 2020 ~ 2°: +/-44 Gt CO ₂ eq				
business as usual	45	49,5	56 (56)	12 (12)
onvoorwaardelijke toezegging, lakse regels	45	49,5	55 (53)	11 (9)
onvoorwaardelijke toezegging, strikte regels	45	49,5	53 (52)	9 (8)
voorwaardelijke toezegging, lakse regels	45	49,5	53 (51)	9 (7)
voorwaardelijke toezegging, strikte regels	45	49,5	51 (49)	6 (5)

Bron: UNEP, *The Emissions Gap Report*, 2010; UNEP, *Bridging the Emissions Gap*, 2011.

[16] Het geactualiseerde rapport verwacht een emissiekloof van 6-11 Gt CO₂eq. Ter vergelijking, een *business as usual* scenario (gesteld dat de toezeggingen niet worden nageleefd) zou leiden tot een kloof van 12 Gt CO₂eq. Positief bekeken, betekent dit dus dat in het meest ambitieuze scenario de toezeggingen de verwachte emissiekloof halveren. Anderzijds blijft de vaststelling dat zelfs een uitvoering van de meest ambitieuze toezeggingen niet volstaat om de temperatuurtoename te beperken tot 2°C. De geactualiseerde informatie wijst bovendien op een grotere verwachte emissiekloof dan het oorspronkelijke rapport. UNEP verklaart deze toename hoofdzakelijk als gevolg van twee factoren:

- Sinds november 2010 heeft geen enkel land zijn toezegging bijgesteld, wel hebben een aantal landen de veronderstellingen en de randvoorwaarden die aan hun toezegging ten grondslag liggen, verduidelijkt. In de praktijk betekent dit dat de toezeggingen van een aantal landen minder ambitieus (en de verwachte emissies dus hoger) zijn dan eerder werd aangenomen;
- Als landen hun Kyotodoelstelling overtreffen, kunnen ze ongebruikte emissiekredieten overdragen naar de volgende verbintenisperiode. Het geactualiseerde rapport gaat uit van een hoger aantal resterende emissiekredieten als gevolg van de economische recessie. Aangezien landen de overgedragen kredieten kunnen gebruiken om hun toezeggingen voor 2020 te realiseren, betekent dit dat de verwachte emissies in 2020 hoger liggen.

Uit tabel 3 blijkt dat het realiseren van de voorwaardelijke toezeggingen, in plaats van de onvoorwaardelijke toezeggingen, de emissiekloof met 2-3 Gt

verkleint. UNEP stelt wat dit betreft dat de meerderheid van deze bijkomende emissiereductie wordt gerealiseerd door de ontwikkelde landen die vaak een voorwaardelijke toezegging hebben gedaan. De emissiekloof kan verder met 2-3 Gt worden verkleind door het hanteren van strikte rekenregels. In het meest recente rapport is de impact van de rekenregels op de verwachte emissies (2-3 Gt) groter dan in het oorspronkelijke rapport (1-2 Gt).

[17] **Afstand tot de 2020-doelstellingen**²⁰. UNEP berekent in het geactualiseerde *Emissions Gap Report* de totale verwachte emissiereductie op basis van de huidige toezeggingen. Opgeteld leiden de toezeggingen door de Annex I-landen in het minst ambitieuze scenario tot een uitstoot in 2020 gelijk aan een *business as usual* (BAU) scenario en in het meest ambitieuze scenario tot een emissiereductie van 16-18% ten opzichte van 1990. Voor de Niet Annex I-landen zijn de verwachte emissies in 2020 in het minst ambitieuze scenario 6-7% lager dan in een BAU-scenario, in het meest ambitieuze scenario zijn de verwachte emissies 8-9% lager dan in een BAU-scenario. Anders gezegd betekent dit dat, zelfs in het meest ambitieuze scenario, dus zelfs als de voorwaardelijke toezeggingen worden uitgevoerd op basis van strikte rekenregels, de geaggregeerde emissiereducties door de Annex I-landen lager zijn dan de 25-40% vermindering (t.o.v. 1990) die de geïndustrialiseerde landen als groep zouden moeten realiseren overeenkomstig het vierde evaluatierapport van het IPCC en zoals erkend door COP13 in 2007 in Bali, terwijl ook de emissiereducties door de Niet Annex I-landen lager zijn dan de 15-30% vermindering ten opzichte van BAU die de ontwikkelingslanden als groep behoren na te streven.

[18] **Climate Action Tracker**. Een analyse gepubliceerd door *Climate Action Tracker* op 24 mei 2012²¹, raamt de emissies in 2020, op basis van een scenario waarin landen hun onvoorwaardelijke toezegging nastreven en hierbij lakse rekenregels hanteren (het minst ambitieuze scenario), op 55 Gt CO₂eq, dit komt overeen met een kloof van 11 Gt CO₂eq. Als landen hun meest ambitieuze reductietoezegging nastreven en deze reducties berekenen op basis van strikte rekenregels, zou de kloof nog altijd 9 Gt CO₂eq bedragen. Op 3 september 2012 werd er een geactualiseerde *Climate Action Tracker* gepubliceerd, parallel aan de tussentijdse VN-klimaatonderhandelingen in Bangkok. De toezeggingen door de landen die

²⁰ Een vermindering van 25-40% t.o.v. 1990 voor de ontwikkelde landen als groep, terwijl de ontwikkelingslanden een vermindering van 15-30% t.o.v. een BAU-scenario nastreven.

²¹ ECOFYS, CLIMATE ANALYTICS en POTSDAM INSTITUTE FOR CLIMATE IMPACT RESEARCH, *Reality gap: Some countries progress in national policies, but many risk failing to meet pledges. Climate Action Tracker Update*, 24 mei 2012. Beschikbaar op: http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Bonn_update_2012_05_24.pdf.

deelnemen aan de tweede verbintenisperiode inclusief Australië, Nieuw Zeeland, Kazachstan en Rusland, leiden opgeteld in 2020 tot een emissiereductie van 15-24% ten opzichte van 1990.

- [19] **Als de toezeggingen niet nageleefd worden.** Belangrijk te benadrukken is dat de berekeningen door UNEP en de *Climate Action Tracker* gebaseerd zijn op de veronderstelling dat landen de in Kopenhagen en Cancún gedane toezeggingen nakomen. De voor de hand liggende vraag wordt dan of landen op schema zitten om de aangekondigde doelstellingen te halen. De meest recente *Climate Action Tracker*²² berekent ook in welke mate landen de nodige beleidsmaatregelen hebben aangenomen om de aangekondigde reductiedoelstelling ook effectief te realiseren. Kort gezegd komt de *Climate Action Tracker* tot de bevinding dat de meeste beleidsmaatregelen ofwel niet concreet genoeg zijn om tot emissiereducties te leiden ofwel nog niet geïmplementeerd zijn ofwel onvoldoende ambitieus zijn. Dit kan als gevolg hebben dat de emissies in 2020 in feite hoger uitvallen dan het *UNEP Bridging the Emissions Gap Report* verwacht en, dus, dat de emissiekloof ook groter is dan UNEP verwacht.

1.5.2 Afstand tot de Kyotodoelstelling

- [20] **Afstand tot de Kyotodoelstelling**²³. De hoger vermelde studie door het Planbureau voor de Leefomgeving en het Joint Research Centre berekent dat de Annex I-landen die het Kyoto Protocol hebben geratificeerd hun emissies in de periode 2008-2012 wellicht met 16% zullen verminderen ten opzichte van het basisjaar (t.o.v. een collectieve reductiedoelstelling van 4,2%). Als ook de VS, die het Kyoto Protocol nooit geratificeerd hebben, wordt meegenomen in de berekening, verwacht de studie een emissiereductie van 7% (t.o.v. een collectieve reductiedoelstelling van 5,2%). Hier passen wel een aantal kanttekeningen bij.

- De Annex I-landen halen collectief hun doelstelling maar er zijn grote verschillen tussen landen onderling. PBL en JRC wijzen erop dat Australië, Canada en Nieuw Zeeland hun nationale Kyotodoelstelling niet zullen halen zonder de aankoop van emissierechten en emissiehandel.
- Bovendien is de emissiereductie door de Annex I-landen grotendeels een gevolg van de sterke uitstootvermindering (40% in de periode

²² De *Climate Action Tracker* van 24 mei 2012 besteedt bijzondere aandacht aan beleid en geactualiseerde data voor Brazilië, de VS, Mexico, Japan en Zuid-Korea.

²³ De AI-landen (inclusief de VS) hebben een gemeenschappelijke reductiedoelstelling van 5,2% in de periode 2008-2012 ten opzichte van het basisjaar (meestal 1990). Als alleen de AI-landen die het Kyoto Protocol hebben geratificeerd worden beschouwd, hebben deze een gemeenschappelijke reductiedoelstelling van 4,2% ten opzichte van het basisjaar.

1990-1999) in de *economies in transition*. In de overige Annex I-landen is de uitstoot eerder toegenomen tot in 2006, gevolgd door een stabilisatie en vervolgens een vermindering die werd versterkt door de economische crisis.

- Ook al wordt verwacht dat de Annex I-landen hun Kyoto-doelstelling overtreffen, het realiseren van de Kyotodoelstellingen zal geen grote impact hebben op het tegengaan van de klimaatverandering. Ook de Minaraad wees er in zijn eerdere adviezen op dat het Kyoto Protocol vooral moet worden gezien als een eerste stap van de geïndustrialiseerde landen naar een strenger klimaatbeleid.

1.5.3 Verwachte temperatuurstijging

- [21] De meest recente *Climate Action Tracker*²⁴ geeft aan dat de huidige toezeggingen leiden tot een verwachte temperatuurtoename van meer dan 3°C.

2 De EU-uitstoot van broeikasgassen

2.1 De EU-uitstoot van broeikasgassen

- [22] **De uitstoot in 2010.** Op 30 mei 2012 heeft het Europees Milieuagentschap (EMA) de EU-emissie inventaris 1990-2010²⁵ gepubliceerd. Hieruit blijkt dat de uitstoot van broeikasgassen²⁶ in de EU27 tussen 1990 en 2010 met 15,4% is afgenomen. De uitstoot bedroeg in 2010 4721 Mton CO₂eq. Tussen 2009 en 2010 is de uitstoot met 2,4% toegenomen. De internationale lucht- en scheepvaart hebben geen doelstelling onder het Kyoto Protocol. Aangezien de emissie inventaris van het EMA een weergave is van de jaarlijkse EU-rapportering aan de VN in het kader van het UNFCCC, zijn de emissies van internationaal vervoer niet opgenomen in deze cijfers. Als de CO₂-uitstoot door de internationale luchtvaart wel wordt opgenomen in de

²⁴ ECOFYS, CLIMATE ANALYTICS en POTSDAM INSTITUTE FOR CLIMATE IMPACT RESEARCH, *Governments still set on 3°C warming track, some progress, but many playing with numbers, Climate Action Tracker update 3 september 2012*: http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/2012-09-04_Briefing_paper_Bangkok.pff.pdf.

²⁵ EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2010 and inventory report 2012. Submission to the UNFCCC Secretariat*, 30 mei 2012. Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2012>.

²⁶ De EU-emissie inventaris is de jaarlijkse EU-rapportering aan de VN en heeft betrekking op de uitstoot van alle broeikasgassen die onder het Kyoto Protocol vallen. De EU-emissie inventaris is dus, in tegenstelling tot de hoger vermelde studie door het Nederlands Planbureau voor de Leefomgeving en het Joint Research Centre, niet beperkt tot de uitstoot van CO₂.

cijfers, zou de uitstoot van de EU27 in 2010 14,1% onder het niveau van 1990 liggen²⁷. Als ook de uitstoot door de internationale scheepvaart wordt meegerekend, zou de uitstootvermindering tussen 1990 en 2010 13,2% bedragen²⁸. De uitstoot door de EU15 was in 2010 10,6% lager dan in 1990 en was 2,1% toegenomen ten opzichte van 2009. De uitstoot bedroeg in 2010 452 Mton CO₂eq. (Hieruit blijkt dat de emissiereductie door de *economies in transition* in de jaren '90 bijdraagt tot het halen van de EU27-reductiedoelstelling tegen 2020.)

[23] **Verklaring voor de evolutie in de uitstoot.** De toename van de uitstoot is volgens het EMA onder meer een gevolg van de economische groei (het EU-BBP nam in 2009-2010 toe met 2%) en de koudere winter (in vergelijking met 2009). Als we de toename van de uitstoot opsplitsen naar sectoren, blijkt dat de toename van de totale uitstoot dan ook vooral veroorzaakt wordt door een toename van de uitstoot:

1) Door de huishoudens en dienstverlening. Doordat de winter van 2010 kouder was dan die van 2009, was de vraag naar verwarming groter. Over de langere termijn beschouwd, is de vermindering van de uitstoot door de huishoudens en diensten echter een van de belangrijkste redenen voor de vermindering van de broeikasgasuitstoot;

2) Door de (ijzer- en staal)industrie;

3) Bij de opwekking van elektriciteit en warmte. De opwekking van elektriciteit en warmte is verantwoordelijk voor het grootste aandeel van de totale uitstoot (in 2010 26% van de totale EU-uitstoot).

[24] **Het toenemende gebruik van hernieuwbare energie.** Het EMA wijst echter ook op de positieve invloed van het in 2010 relatief sterk toegenomen gebruik van hernieuwbare energie. Het aandeel van hernieuwbare energie in het totale energiegebruik is in 2010 verder toegenomen van 11,7% in 2009 naar 12,5% in 2010²⁹. Uit een statistische analyse, uitgevoerd op basis van de cijfers in de emissie inventaris, blijkt dat het aandeel hernieuwbare energie de belangrijkste verklarende variabele is voor de uit-

²⁷ Belangrijk te vermelden hier is dat de uitstoot door de internationale luchtvaart, door middel van Richtlijn 2008/101/EG, wel is opgenomen in de emissiereductiedoelstelling die de EU zichzelf heeft gesteld in het Klimaat- en Energiepakket om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen (ten opzichte van 1990).

²⁸ EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, *Why did greenhouse gas emissions increase in the EU in 2010? EEA analysis in brief*, 30 mei 2012. Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2012>.

²⁹ EUROSTAT, *Europe 2020 headline indicators*, 2012. Beschikbaar op: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators. Deze indicator wordt bijgehouden sinds 2007 en evolueert als volgt: In 2007 bedroeg het aandeel hernieuwbare energie 9,9%; in 2008 10,5%; in 2009 11,7% en in 2010 12,5%.

stoot van broeikasgassen. Het EMA benadrukt dan ook sterk dat de toename in de uitstoot groter zou zijn geweest als de toenemende trend inzake het gebruik van hernieuwbare energie zich niet zou hebben verder gezet.

[25] **De uitstoot in de ETS en de niet ETS.** Hoewel de huishoudens en diensten sector de belangrijkste bijdrage levert aan de toename van de uitstoot in 2009-2010, neemt de uitstoot in de ETS-sectoren, algemeen gezien, sterker toe dan de uitstoot in de niet ETS-sectoren. Na twee opeenvolgende jaren met een dalende uitstoot, is de ETS-uitstoot in 2010 2,5% toegenomen ten opzichte van 2009. De totale uitstoot (+2,4% in de EU27) nam sterker toe dan het BBP (+2%). De toename in de ETS-emissies daarentegen was kleiner dan de toename in de industriële toegevoegde waarde, dit wijst volgens het EMA op efficiëntieverbeteringen in de ETS-sectoren.

[26] **De uitstoot in 2011.** Uit voorlopige cijfers³⁰ voor 2011 blijkt dat de EU27-uitstoot in 2011 verder is afgenomen met 2,5% ten opzichte van 2010. De uitstoot bevindt zich hiermee 17,5% onder het niveau van 1990. In de EU15 is de uitstoot in 2011 met 3,5% verminderd ten opzichte van 2010 en ligt de uitstoot in 2011 14,1% lager dan in 1990. De uitstoot door de ETS-sectoren was in 2011 1,8% lager dan in 2010, de niet ETS-sectoren verminderden hun uitstoot in 2010-2011 met 3,1%. Ook de emissies door de transportsector zijn in 2011 voor het vierde jaar op rij gedaald. Het volledige emissierapport voor 2011 wordt verwacht in oktober 2012.

2.2 Evolutie van de uitstoot in de lidstaten

[27] **De uitstoot op lidstaatniveau in 1990-2010.** Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitstoot, uitgedrukt in miljoen ton CO₂eq, in de lidstaten in de periode 1990-2010.

Tabel 4: Broeikasgasuitstoot in de lidstaten, 1990-2010 (Mton CO₂eq)

Lidstaat	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Oostenrijk	78	80	80	93	90	87	87	80	85
België	143	151	146	144	139	134	137	125	132
Denemarken	69	76	68	64	72	67	64	61	61
Finland	70	71	69	69	80	78	70	66	75
Frankrijk	559	555	565	567	552	542	537	515	522
Duitsland	1246	1117	1039	997	999	977	976	912	937
Griekenland	105	110	127	136	132	135	131	125	118
Ierland	55	59	68	69	69	68	68	62	61

³⁰ EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, *European Union's total greenhouse emissions down 2,5% in 2011*, persbericht 7 september 2012. Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/highlights/european-union2011s-total-greenhouse-emissions>.

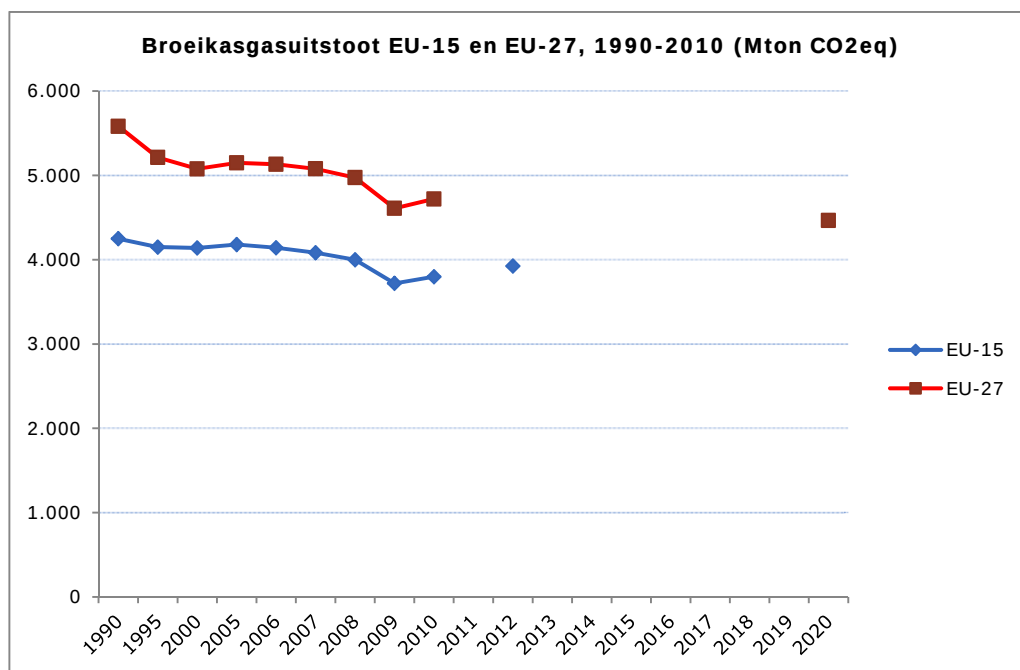
Italië	519	532	552	575	564	556	542	492	501
Luxemburg	13	10	10	13	13	12	12	12	12
Nederland	212	223	213	211	207	206	205	199	210
Portugal	60	70	82	87	82	79	78	74	71
Spanje	283	314	381	435	427	436	404	366	356
Zweden	73	74	69	67	67	66	64	60	66
Verenigd Koninkrijk	764	706	670	654	650	640	626	572	590
EU-15	4249	4149	4139	4180	4142	4083	3999	3719	3798
Bulgarije	114	82	63	66	67	71	69	59	61
Cyprus	6	10	10	11	11	11	11	11	11
Tsjechië	196	150	146	146	148	149	144	135	139
Estland	41	20	17	19	18	21	20	16	21
Hongarije	97	79	77	79	78	76	73	67	68
Letland	27	13	10	11	12	12	12	11	12
Litouwen	49	22	19	23	23	25	24	20	21
Malta	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Polen	457	433	385	389	405	407	401	382	401
Roemenië	253	181	141	149	153	150	147	123	121
Slovakije	72	53	49	51	51	49	50	44	46
Slovenië	18	18	19	20	21	21	21	19	20
EU-27	5583	5213	5078	5149	5132	5079	4974	4610	4721

Bron: EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2010 and inventory report 2012. Submission to the UNFCCC Secretariat*, 30 mei 2012. Beschikbaar op:
<http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2012>.

2.3 Afstand tot de doelstellingen

2.3.1 Afstand tot de Kyotodoelstelling

[28] **De Kyotodoelstelling.** De EU15 hebben een gezamenlijke doelstelling onder het Kyoto Protocol met name om de broeikasgasuitstoot in de periode 2008-2012 met 8% te verminderen ten opzichte van het basisjaar. Sinds 2009 blijft de EU-uitstoot onder het plafond van het Kyoto Protocol. Onderstaande grafiek geeft de uitstoot door de EU27 in de periode 1990-2010 weer. Het Kyotodoel voor de EU15 en de doelstelling tegen 2020 voor de EU27 zijn aangeduid.



Bron: Reconstructie van figuur ES.1 van het EMA emissierapport 2012.

- [29] Onderstaande tabel geeft een overzicht van de broeikasgasuitstoot per lidstaat in 1990 en 2010. De gezamenlijke EU15-doelstelling om de uitstoot in de periode 2008-2012 met 8% te verminderen ten opzichte van het basisjaar is verdeeld over de lidstaten op basis van het *Burden Sharing* akkoord. De laatste kolom vermeldt de nationale doelstellingen onder het Kyoto Protocol.

Tabel 5: Broeikasgasuitstoot door de EU27, per lidstaat

	1990 (Mton)	2010 (Mton)	Evolutie 1990-2010 (%)	Kyotodoel (% t.o.v. 1990)
Oostenrijk	78,2	84,6	+8,2	-13
België	143,3	132,5	-7,6	-7,5
Denemarken	68,6	61,1	-11	-21
Finland	70,4	74,6	+6	0
Frankrijk	559	522,4	-6,6	0
Duitsland	1246,1	936,5	-24,8	-21
Griekenland	105	118,3	+12,6	+25
Ierland	55,2	61,3	+11,2	+10,3
Italië	519,2	501,3	-3,5	-6,5
Luxemburg	12,8	12,1	-5,9	-28
Nederland	212	210,1	-0,9	-6
Portugal	60,1	70,6	+17,5	+27
Spanje	282,8	355,9	+25,8	+15
Zweden	72,8	66,2	-9	+4
Verenigd Koninkrijk	763,9	590,2	-22,7	-12,5
EU15	4249,3	3797,6	-10,6	-8
Bulgarije	114,3	61,4	-46,3	-8
Cyprus	6,5	10,8	+67,6	/
Tsjechië	195,8	139,2	-28,9	-8
Estland	40,9	20,5	-49,8	-8
Hongarije	97,3	67,7	-30,4	-6
Letland	26,6	12,1	-54,5	-8
Litouwen	49,4	20,8	-57,9	-8

Malta	2	3	+49,1	/
Polen	457,4	400,9	-12,4	-6
Roemenië	253,3	121,4	-52,1	-8
Slovakije	71,8	46	-35,9	-8
Slovenië	18,5	19,5	+5,7	-8
EU27	5583,1	4720,9	-15,4	/

Bron: EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2010 and inventory report 2012. Submission to the UNFCCC Secretariat*, 30 mei 2012.

2.3.2 Afstand tot de onvoorwaardelijke 20%-doelstelling

- [30] **De 20 %-doelstelling.** Het EU Klimaat- en Energiepakket bevat de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is verdeeld over de ETS-sectoren (-21% in 2020 t.o.v. 2005) en de niet-ETS sectoren (-10% in 2020 t.o.v. 2005). De *Effort Sharing Decision*³¹ verdeelt de niet-ETS doelstelling over de lidstaten. De niet-ETS reductiedoelstelling voor België bedraagt -15% (t.o.v. 2005).
- [31] **Afstand tot de 20 %-doelstelling.** Uit de emissiecijfers voor 2011 blijkt dat de EU27-uitstoot in 2011 17,4% onder het niveau van 1990 lag. Deze cijfers houden geen rekening met de uitstoot als gevolg van LULUCF, de uitstoot door de internationale lucht- en scheepvaart noch met de uitstoot-rechten die worden verworven op basis van de flexibele mechanismen in het kader van het Kyoto Protocol. Hieruit blijkt dat de doelstelling om de uitstoot tegen 2020 met 20% te verminderen binnen bereik is.
- [32] **Verwachte uitstoot in 2020.** Uit de meest recente prognoses³² door het Europees Milieuagentschap blijkt dat bestaand beleid leidt tot een emissiereductie van 19% ten opzichte van 1990, waarmee de EU de 20%-doelstelling bijna bereikt. Als ook alle beleidsmaatregelen die zich momenteel in een voorbereidende fase bevinden, worden geïmplementeerd verwacht het EMA in 2020 een emissiereductie van 25% ten opzichte van 1990.

³¹ Beschikking 406/2009/EG van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:NL:PDF>.

³² EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2011. Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets*, 2011. Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2011>. Deze prognoses zijn gebaseerd op de broeikasgasemissies tot en met 2010. Het EMA heeft een geactualiseerd prognoserapport opgesteld, dat zou worden gepubliceerd omstreeks midden oktober 2012.

2.3.3 Afstand tot de voorwaardelijke 30%-doelstelling

- [33] **De 30 %-doelstelling.** De EU verbindt zich, in het Klimaat- en Energiepakket, tot een emissiereductie van 30% indien er een voldoende ambitieuze en uitgebreide internationale overeenkomst inzake klimaatverandering voor de periode na 2012 wordt bereikt en op voorwaarde dat die voorziet in vergelijkbare verminderingen door andere ontwikkelde landen en in een bijdrage van de meer geavanceerde ontwikkelingslanden die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en respectieve vermogens. Tot op heden heeft de EU geoordeeld dat de voorwaarden voor het optrekken van de doelstelling niet vervuld zijn.
- [34] **Voor- en nadelen van het verhogen van de EU-emissiereductiedoelstelling.** Reeds in 2010 publiceerde de Europese Commissie de resultaten van een analyse van de verwachte kosten en baten van het optrekken van de EU-emissiereductiedoelstelling naar 30%³³. Hieruit bleek dat het realiseren van de 30%-doelstelling als gevolg van de veranderde economische situatie niet alleen goedkoper was geworden maar zelfs minder duur is dan het realiseren van de 20%-doelstelling, zoals voorzien bij de totstandkoming van het Klimaat en Energiepakket in 2008. De economische recessie had immers al gezorgd voor een onverwachte sterke vermindering van de uitstoot in 2008 en 2009.
- [35] **Routekaart naar een koolstofarme economie.** Op 8 maart 2011 publiceerde de Europese Commissie de routekaart³⁴ naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050. In deze routekaart analyseert de Commissie hoe de doelstelling om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80% (intern³⁵) te verminderen ten opzichte van 1990 op een kostenefficiënte manier kan worden bereikt. De Commissie komt hierbij tot de bevinding dat als de EU haar huidige beleid uitvoert, inclusief de verbintenis om het aandeel van hernieuwbare energie tegen 2020 op te trekken tot 20% en de energie-efficiëntie met 20% te verbeteren, de EU de 20%-emissiereductiedoelstelling in 2020 zelfs kan overtreffen en in 2020 een daling met 25% kan bereiken. Voor de periode na 2020, blijkt uit deze analyses dat de EU-uitstoot tegen 2030 en 2040 op een kostenefficiënte

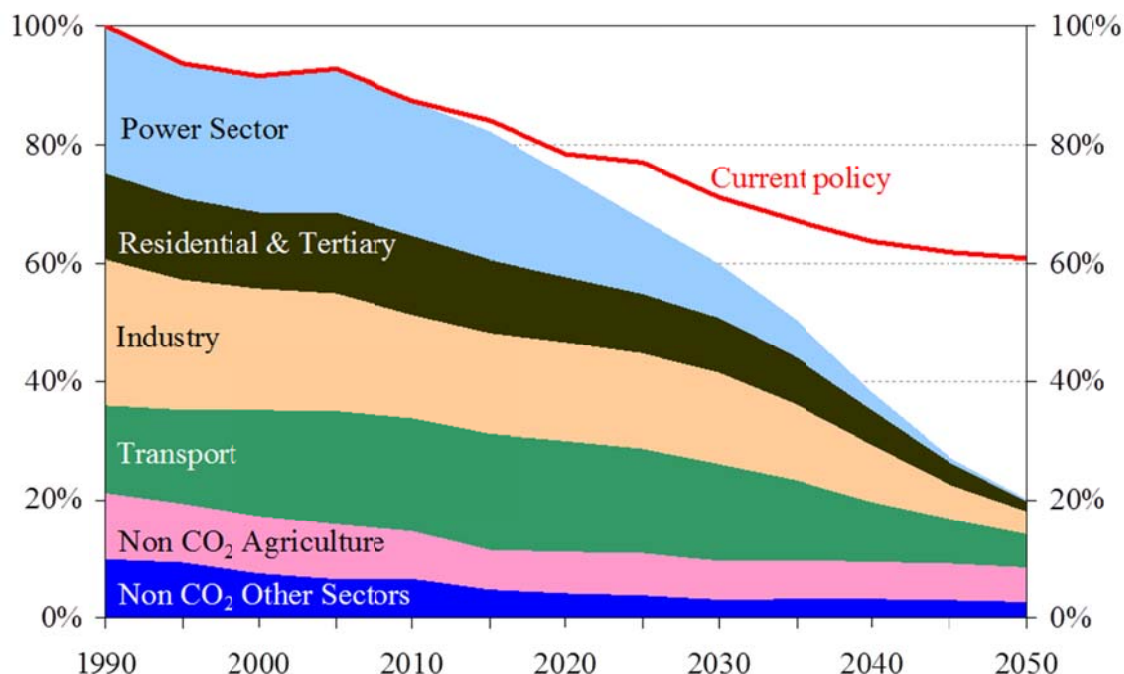
³³ EUROPESE COMMISSIE, *Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20% en beoordeling van het risico van koolstoflekkage*, COM (2010) 265, 26 mei 2010. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0265:FIN:NL:PDF>.

³⁴ EUROPESE COMMISSIE, *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112, 8 maart 2012. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

³⁵ Met EU-uitstoot wordt in de routekaart bedoeld de reële EU-uitstoot, dit wil zeggen zonder compensatie op de koolstofmarkt.

manier kan worden verminderd met respectievelijk 40% en 60% (ten opzichte van 1990).

Figuur 1: Reductiepad naar een vermindering van de EU-uitstoot van broeikasgassen met 80 % (1990 = 100 %)



Bron: EUROPESE COMMISSIE, *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112, 8 maart 2012.

[36] **Blijvende controverse tussen de lidstaten.** Op basis van bovenstaande elementen wees de Minaraad in zijn eerdere adviezen op de noodzaak om een ernstig debat te voeren over de mogelijkheid van het optrekken van de doelstelling naar -30%, ook al was de EU van mening dat de in het Klimaat en Energiepakket gestelde voorwaarden hiervoor niet vervuld zijn. Het debat over het optrekken van de 20%-doelstelling zonder dat de voorwaarden hiervoor zijn voldaan, zorgde de afgelopen jaren voor heel wat controverse tussen de lidstaten. Vervolgens heeft de Commissie, op vraag van de lidstaten, onderzocht wat de gevolgen op lidstaatniveau zouden zijn van het optrekken van de doelstelling naar 30% waarbij 25% intern wordt gerealiseerd. Deze analyse³⁶ bevestigt dat, doordat de -20%-doelstelling reeds binnen bereik is, de transitie naar een koolstofarme economie en het innovatie-effect van de -20%-doelstelling beperkter zijn dan verwacht bij de aanname van het Klimaat- en Energiepakket in 2008. Zowel het ver-

³⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State Results*, Commission Staff Working Paper SWD(2012) 5, 1 februari 2012. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd_2012_5_en.pdf.

minderen van de broeikasgasemissies met 20% als met 30% kost nu aanzienlijk minder dan werd verwacht in 2008. De analyse toont dat de uitvoering van het Klimaat- en Energiepakket voor *alle* lidstaten aanzienlijk minder kost dan berekend bij de aannahme van het pakket in 2008.

3 De Vlaamse uitstoot van broeikasgassen

3.1 De Vlaamse uitstoot van broeikasgassen

[37] De Belgische uitstoot van broeikasgassen daalde van 143,3 miljoen ton CO₂eq in 1990 naar 124,2 miljoen ton CO₂eq in 2009 en bedroeg 132,5 miljoen ton in 2010³⁷. De Belgische uitstoot bevond zich in 2010 7,6% onder het niveau van 1990. De Vlaamse uitstoot van broeikasgassen daalde van 87 miljoen ton CO₂eq in 1990 tot 80,2 miljoen ton CO₂eq in 2009³⁸. In 2010 kon de dalende trend niet worden verder gezet, wel integendeel. In 2010 bedroeg de Vlaamse uitstoot van broeikasgassen 85,3 miljoen ton³⁹, dit is ongeveer hetzelfde niveau als in 2006.

[38] Onderstaande tabel geeft de evolutie in de Vlaamse uitstoot van broeikasgassen in de periode 1990-2010 weer.

Tabel 6: Vlaamse broeikasgasuitstoot, 1990-2010 (Mton CO₂eq)

		1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ETS	CO ₂			33,6	33,0	32,3	35,0	32,7	34,8
niet-ETS	CO ₂	68,3	74,1	42,9	41,0	40,3	36,8	36,2	40,7
	CH ₄	6,5	5,5	4,5	4,4	4,5	4,4	4,3	4,4
	N ₂ O	6,7	6,7	5,2	4,5	3,9	3,7	3,8	4,2
	F-gassen	4,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
totaal		86,3	87,3	87,3	84,0	82,2	81,1	78,2	85,3

Bron: MIRA-T Indicatorrapport 2011, p. 97.

³⁷ Belgium's greenhouse gas inventory (1990-2010). National inventory report submitted under the UNFCCC and the Kyoto Protocol, April 2012. Beschikbaar via: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2012>.

³⁸ Voortgangsrapport 2010 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012. Beschikbaar op: http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/vlaams-klimaatbeleidsplan-2006-2012/voortgangsrapporten/2010/2011-12-01_VORA10.pdf.

³⁹ VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ, MIRA-T Indicatorrapport 2011. Beschikbaar op: http://www.milieurapport.be/Upload/312407_MIRA2011_RAPPORT_TW.pdf.

3.2 Verdeling van de uitstoot over de ETS en niet-ETS sectoren

[39] De Vlaamse uitstoot is in 2009-2010 zowel toegenomen in de sectoren die onder het ETS vallen als in de sectoren die niet onder het ETS vallen. De niet ETS-sectoren waren verantwoordelijk voor 64% van de toename in 2009-2010, de ETS sectoren voor 29,1%. Net zoals op EU-niveau, zijn vooral de industrie en de huishoudens verantwoordelijk voor deze toename. De uitstoot in beide sectoren is met 18% toegenomen respectievelijk als gevolg van de heropleving van de economie en de koude winter in 2010.

3.3 Afstand tot de doelstellingen

3.3.1 Afstand tot de Kyotodoelstelling

[40] **1% minder broeikasgasemissies dan in 1990.** De toename van de Vlaamse uitstoot in 2009-2010 is vooral te wijten aan de toegenomen CO₂-uitstoot die zich in 2010 bijna 11% boven het niveau van 1990 bevond. Alle broeikasgassen samen beschouwd, bevond de Vlaamse uitstoot zich in 2010 toch nog 1% onder het niveau van 1990. Dit is vooral het gevolg van een vermindering in de uitstoot van de andere broeikasgassen. Hoewel de Belgische broeikasgasuitstoot in 2010 7,6% lager was dan in 1990, was de Vlaamse uitstoot in 2010 amper 1% lager dan in 1990. De CO₂-emissies waren in 2010 zelfs 11% hoger dan in 1990⁴⁰. Op basis van de intern Belgische verdeling van de Belgische Kyotodoelstelling, moet Vlaanderen de uitstoot in 2008-2012 verminderen met 5,2% ten opzichte van 1990. In tegenstelling tot het Brusselse Hoofdstedelijke en het Waalse Gewest, is Vlaanderen er voorlopig nog niet in geslaagd de stijgende emissietrend om te buigen.

3.3.2 Afstand tot de 20%-doelstelling

[41] **Landenspecifieke aanbevelingen Europees Semester.** Op 30 mei 2012 heeft de Europese Commissie haar landenspecifieke aanbevelingen⁴¹ in het kader van het Europees Semester gepubliceerd. Op 6 juli 2012 heeft de Raad⁴² deze aanbevelingen onderschreven. De Commissie beveelt België aan om “Maatregelen te treffen om iets te doen aan de uitblijvende

⁴⁰ VMM, *Feiten en cijfers – Totale emissie van broeikasgassen met opdeling tussen ETS en niet-ETS*, november 2011. Beschikbaar op: <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/MIRA-T/milieuthemas/klimaatverandering/emissie-van-broeikasgassen/totale-emissie-van-broeikasgassen-met-opdeling-tussen-ets-en-niet-ets-co2-ch4-n2o-sf6-hfks-pfks/>.

⁴¹ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_belgium_nl.pdf.

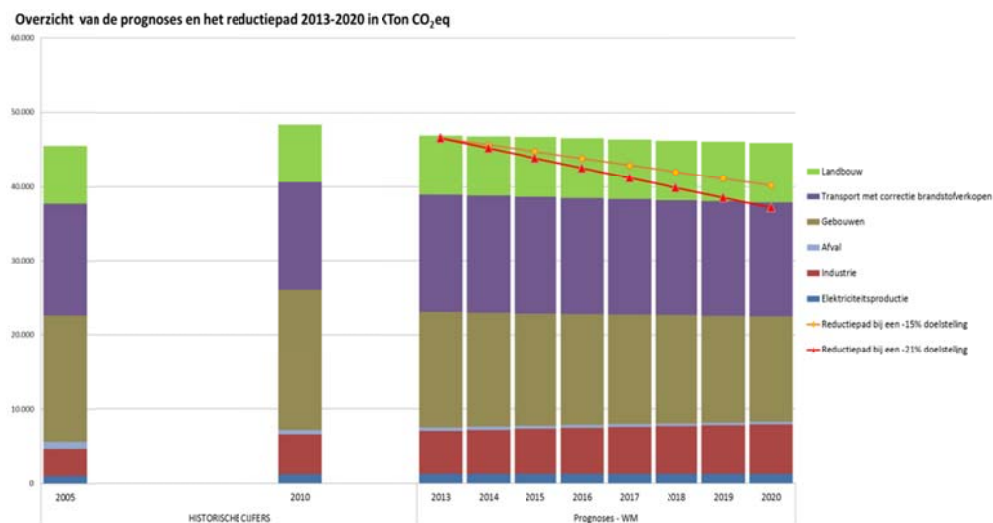
⁴² Beschikbaar op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11244.en12.pdf>.

voortgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen voor het verminderen van de broeikasgasemissies van niet onder de emissiehandelsregeling vallende activiteiten, met name door ervoor te zorgen dat het vervoer een wezenlijke bijdrage levert aan het realiseren van deze doelstelling”.

[42] **Een tekort van 24 miljoen ton in de niet ETS-sectoren (Vito).** Als voorbereiding op het derde Vlaams Klimaatbeleidsplan, heeft de Vlaamse overheid een studie⁴³ uitbesteed aan Vito waarin op basis van emissieprognoses per sector wordt nagegaan hoever het toekomstige reductiepad voor Vlaanderen, op basis van bestaande en recent besliste beleidsmaatregelen (februari 2012), afwijkt van het door de EU opgelegde reductiepad in het kader van de *Effort Sharing Decision*. De studie is gebaseerd op een Vlaamse reductiedoelstelling voor de niet ETS sectoren van -15% en berekent ook de verwachte emissiekloof in de hypothese dat de EU haar reductiedoelstelling verhoogt tot -30%. In haar analyses inzake het verhogen van de EU-reductiedoelstelling, gaat de Commissie er hierbij van uit dat de reductiedoelstelling voor de niet ETS sectoren voor alle lidstaten met 6% verhoogt. Voor België zou dit resulteren in een niet ETS doelstelling van -21% tegen 2020 ten opzichte van 2005. Vito gaat hierbij uit van een Vlaamse niet ETS reductiedoelstelling van -21%. Vito komt tot de bevinding dat de Vlaamse niet ETS uitstoot vanaf 2013 niet meer zal dalen. Hieruit volgt dat de kloof tussen de Vlaamse uitstoot en het lineair afnemende emissieplafond dat de EU oplegt, elk jaar toeneemt. Vito komt tot de slotsom dat Vlaanderen in de periode 2013-2020 een gecumuleerd tekort van 24596 kton CO₂eq heeft. Dit betekent dat Vlaanderen in de periode 2013-2020 ongeveer 24 miljoen ton CO₂eq te veel zal uitstoten. Onderstaande grafiek geeft een visuele voorstelling van de prognoses en het reductiepad voor de periode 2013-2020.

⁴³ VITO, *Ondersteuning bij de ontwikkeling van het Vlaams Klimaatbeleidsplan*, juni 2012. De stand van zaken in verband met het derde Vlaams klimaatbeleidsplan, inclusief de studie door Vito, kan geraadpleegd worden op: <http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/vlaams-klimaatbeleidsplan-2013-2020/voorbereiding-mitigatieplan>.

Figuur 2: Overzicht van de prognoses en het reductiepad 2013-2020 (kton CO₂eq)



Bron: VITO, *Ondersteuning bij de ontwikkeling van het Vlaams Klimaatbeleidsplan*, juni 2012. Beschikbaar op:
<http://www.lne.be/themas/klimaatverandering/vlaams-klimaatbeleidsplan-2013-2020/voorbereiding-mitigatieplan>.

4 De klimaatop in Durban

[43] Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de belangrijkste resultaten van de klimaatop in Durban, op basis van de prioriteiten zoals aangegeven in het advies van de Minaraad van 20 november 2011 over de klimaatop in Durban. Elk onderdeel begint met een beschrijving van de context (waarover gaat het) gevolgd door de beslissingen die de partijen in Durban hebben genomen. De kaderteksten zijn een vertaalde weergave van de officiële COP/CMP-beslissingen (vrije vertaling). Het hoofdstuk eindigt met een algemene evaluatie van de klimaatop in Durban. De evaluatie van de Minaraad bouwt verder op de aanbevelingen die de raad heeft geformuleerd naar aanleiding van de klimaatop. De evaluatie door de EU is gebaseerd op de conclusies van de Raad Leefmilieu van 9 maart 2012.

[44] **De klimaatop in Durban.** Van 28 november tot en met 11 december 2011 vond de zeventiende VN-Klimaatop plaats in Durban, Zuid-Afrika (COP17). Op 17 november 2011 bracht de Minaraad een advies⁴⁴ uit over de klimaatop in Durban. Een aantal leden van de Minaraad waren vertegenwoordigd in Durban. Het advies van de Minaraad werd hiervoor ver-

⁴⁴ Beschikbaar op: <http://www.minaraad.be/adviezen/2011/vn-klimaatop-in-durban>.

taald in het Engels. De Minaraad beschreef in zijn advies de prioritaire uitdagingen voor de zeventiende VN-klimaatop:

- De mitigatiekloof
- De vormgeving van het klimaatregime na 2012: Het nakende einde van de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol en, bij uitbreiding, de juridische vorm van het nieuwe akkoord
- De financieringskloof
- Het uitvoeren van de Cancun Akkoorden, in het bijzonder het oprichten van het Groen Klimaatfonds

[45] **De Durban outcomes.** De landen die partij zijn bij het Klimaatverdrag vergaderen elk jaar, deze bijeenkomsten worden aangeduid als de *Conference of the Parties* (COP). In Durban kwamen de partijen voor de zeventiende keer samen, dit wordt aangeduid als COP17. Beslissingen van de COP worden aangeduid door een nummer gevolgd door CP en vervolgens de aanduiding van de bijeenkomst. Bijvoorbeeld, de eerste beslissing van de COP in Durban tot oprichting van het *Durban Platform for Enhanced Action* wordt aangeduid als 1/CP.17 (beslissing 1 van COP17). Als de partijen vergaderen in hun hoedanigheid van partijen bij het Kyoto Protocol wordt dit aangeduid als COP17/CMP7 (in Durban kwamen deze partijen voor de zevende keer samen). Beslissingen van de COP17/CMP7 worden aangeduid door het nummer van de beslissing gevolgd door /CMP.7.

4.1 Mitigatie

4.1.1 Context

[46] **De mitigatiekloof.** Herinner dat het UNEP *Bridging the Emissions Gap Report* wijst op een kloof van 6-11 Gt CO₂eq tussen de emissiereducties die de partijen in 2020 beloven te realiseren en de emissiereductie die nodig is om de temperatuuroename te kunnen beperken tot twee graden. De *Climate Action Tracker* van 3 september 2011 berekent dat de huidige toezeggingen leiden tot een verwachte temperatuuroename van 2,6-4,1 graden in 2100.

[47] **Emissies moeten pieken voor 2020.** UNEP berekent dat de globale uitstoot in 2020 maximum 44 Gt CO₂eq mag bedragen, willen we een redelijke kans hebben om de temperatuuroename te beperken tot twee graden. In 2050 mag de maximale wereldwijde uitstoot maximum 21 Gt CO₂eq bedragen. De wereldwijde broeikasgasemissies moeten volgens UNEP pieken voor 2020 om daarna jaarlijks sterk af te nemen (met gemiddeld 2,6% per jaar). Het 450 scenario in de *World Energy Outlook* van het IEA vereist dat de CO₂-emissies pieken in 2017 (op maximum 32,6 Gt). Het geactuali-

seerde *Emissions Gap Report* bevestigt dat een emissieniveau in 2020 dat een redelijke kans biedt om de tweegradendoelstelling te halen, een medium of lagere kans biedt om de temperatuuroename te kunnen beperken tot 1,5 graden. Een 1,5 gradendoelstelling noodzaakt volgens UNEP eveneens een emissiepiek in 2020 maar gevolgd door scherpere reducties na 2020.

4.1.2 De Durban outcome

De beslissingen van COP17 inzake mitigatie voor de ontwikkelde landen zijn opgenomen in hoofdstuk II A van beslissing 2/CP.17:

De preambule van hoofdstuk II A erkent dat er een kloof is tussen het geaggregeerde emissiereductieniveau dat zal worden bereikt als de aangekondigde emissiereductiedoelstellingen worden gerealiseerd en de emissiereductie die volgens het vierde IPCC-evaluatierapport vereist is om de temperatuuroename te kunnen beperken tot twee graden.

De preambule spoort de ontwikkelde landen aan om het ambitieniveau van hun mitigatietoezeggingen te verhogen met het oog op het verminderen van de totale broeikasgasemissies tot een niveau dat op basis van het vierde (en volgende) evaluatierapporten consistent is met de tweegradendoelstelling.

In artikel 5 beslissen de partijen om in 2012 het proces verder te zetten waarin de mitigatietoezeggingen van de ontwikkelde landen worden toegelicht met het oog op het begrijpen van de veronderstellingen en voorwaarden verbonden aan de individuele mitigatietoezeggingen.

De beslissingen van COP17 inzake mitigatie voor de ontwikkelingslanden zijn opgenomen in hoofdstuk II B van beslissing 2/CP.17:

In de preambule erkennen de partijen dat de ontwikkelingslanden reeds bijdragen aan het verminderen van de wereldwijde broeikasgasemissies en dat de ontwikkelingslanden hun bijdrage kunnen verhogen afhankelijk van financiële en technologische ondersteuning door de ontwikkelde landen.

De partijen bevestigen dat sociale en economische ontwikkeling en armoedebestrijding de eerste en belangrijkste prioriteiten zijn van de ontwikkelingslanden.

In artikel 33 beslissen de partijen om de *workshops* ter verduidelijking van de diversiteit aan mitigatie-acties door de ontwikkelingslanden verder te zetten in 2012.

[48] **Aansporing tot het verhogen van de mitigatietoezeggingen.** In Durban erkennen de partijen dat er een emissiekloof is en worden de ontwikkelde landen aangespoord om hun mitigatietoezeggingen te verhogen. De ontwikkelingslanden kunnen hun bijdrage aan het verhogen van de mitiga-

tietoezeggingen verhogen, afhankelijk van financiële en technologische ondersteuning door de ontwikkelde landen. Verder beslissen de partijen dat het in Cancun opgestarte proces ter verduidelijking van de draagwijdte van de mitigatietoezeggingen (de *pledges*), van zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden, in 2012 wordt verder gezet.

4.2 De tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol

4.2.1 Context

[49] **De eerste verbintenisperiode eindigt op 31 december 2012.** Op 31 december 2012 loopt de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol af. De toekomst van het Kyoto Protocol en de juridische vorm van een nieuw klimaatakkoord werden beschouwd als een van de belangrijkste agendapunten voor de klimaatop in Durban.

4.2.2 De Durban outcome

Artikel 1 van beslissing 1/CMP.7, die de beslissingen van de AWG-KP bevat, stelt dat de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol aanvangt op 1 januari 2013 en eindigt op 31 december 2017 of 2020. De beslissing over de einddatum van de tweede verbintenisperiode wordt genomen op COP18 in Doha.

Artikel 5 van beslissing 1/CMP.7, nodigt de Annex I-landen die deelnemen aan de tweede verbintenisperiode uit om ten laatste op 1 mei 2012 hun toezegging voor 2020 om te zetten in een gekwantificeerde emissiereductiedoelstelling (de zogenaamde QELRO, zie kader) en deze mee te delen aan de VN zodat de AWG-KP zich hierover kan uitspreken in Doha.

[50] **Principiële goedkeuring van de tweede verbintenisperiode.** In Durban hebben de partijen beslist dat de tweede verbintenisperiode begint op 1 januari 2013 en eindigt ofwel op 31 december 2017 ofwel op 31 december 2020. De beslissing over de duur van de tweede verbintenisperiode wordt in de loop van 2012 voorbereid door de AWG-KP. De Annex I-partijen die deelnemen aan de tweede periode worden verzocht tegen 1 mei 2012 informatie mee te delen over hun QELRO voor de tweede periode. De ingediende QELRO's worden in de loop van 2012 besproken in het kader van de AWG-KP met het oog op het aannemen van de geamendeerde Annex B bij het Kyoto Protocol in Doha.

Van pledge naar QELRO

QELRO staat voor *Quantified Emission Limitation and Reduction Objective*. Een *pledge* of toezegging heeft betrekking op het eindpunt van een emissietraject dat een partij zichzelf oplegt. Een QELRO vertaalt de *pledge* naar de jaarlijkse hoeveelheid die een partij in een bepaalde periode mag uitstoten om de beloofde emissiereductie te realiseren. Door een toezegging in het kader van de Cancun Akkoorden om te zetten in een QELRO, wordt deze bovendien gekaderd in een *verbintenisperiode* waardoor ook de bijhorende rekenregels van toepassing worden. Het belang van deze rekenregels voor de impact van de mitigatietoezeggingen, blijkt uit de resultaten van het UNEP *Emissions Gap Report*.

4.3 Durban Platform for Enhanced Action

4.3.1 Context

[51] **Het klimaatregime na 2012.** De Minaraad heeft reeds in eerdere adviezen gesteld dat de echte waarde van het Kyoto Protocol hierin ligt dat dit het enige op regels gebaseerde internationale juridisch verbindend beleidskader is in de strijd tegen de klimaatverandering. Het Protocol bevat bovendien rekenregels voor het berekenen van de emissiereductie. Het uitblijven van een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol zou dus betekenen dat er in feite geen juridisch bindend internationaal beleidskader meer zou zijn. In Durban hebben de partijen principieel beslist dat er een tweede verbintenisperiode komt.

[52] **Een gewijzigde context.** De onderhandelingen over de tweede verbintenisperiode en, meer algemeen, de vorm van een nieuw klimaatakkoord verlopen bijzonder moeilijk. Deze onderhandelingen moeten gezien worden tegen de achtergrond van een sterk gewijzigde context ten opzichte van de periode toen het Klimaatverdrag (1992) en het Kyoto Protocol (1997) werden ondertekend. Herinner⁴⁵ dat de Annex I-landen met een reductiedoelstelling onder het Kyoto Protocol in 1990 een aandeel van 68% in de globale CO₂-uitstoot hadden terwijl dit aandeel in 2011 verminderd was tot 41%. De meest recente *Climate Action Tracker*⁴⁶ berekent dat de totale

⁴⁵ PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING en JOINT RESEARCH CENTRE, *Trends in global CO₂ emissions – 2011 report*.

⁴⁶ ECOFYS, CLIMATE ANALYTICS en POTSDAM INSTITUTE FOR CLIMATE IMPACT RESEARCH, Governments still set on 3°C warming track, some progress, but many playing with numbers, Climate Action Tracker update 3 september 2012: http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/2012-09-04_Briefing_paper_Bangkok.pff.pdf.

emissies van de Annex I landen die zich hebben ingeschreven voor een tweede verbintenisperiode in 2010 verantwoordelijk waren voor een beperkt deel van de wereldwijde broeikasgasuitstoot.

4.3.2 De *Durban outcome*

Artikel 2 van beslissing 1/CP.17, over de oprichting van een *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, stelt dat de partijen beslissen een proces op te starten dat moet leiden tot de aanneming van "a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties". Dit proces krijgt de vorm van een nieuwe werkgroep, onder de naam "*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*" (ADP). De nieuwe werkgroep moet zijn werkzaamheden ten laatste in 2015 beëindigen met de aanneming van een nieuw akkoord dat vanaf 2020 in werking treedt.

In artikel 1 van beslissing 1/CP.17, beslissen de partijen om het mandaat van de AWG-LCA met een jaar te verlengen zodat de werkgroep zijn werkzaamheden kan verder zetten en het in het Bali Actieplan beoogde resultaat te bereiken.

In artikel 10 van beslissing 1/CMP.7 verzoeken de partijen de AWG-KP om zijn werkzaamheden te beëindigen op COP18/CMP 8.

[53] **Het *Durban Platform for Enhanced Action*.** In Durban drukken de partijen hun "ernstige bezorgdheid" uit inzake de aanzienlijke kloof tussen het geaggregeerde ambitieniveau en het emissieniveau dat toelaat de temperatuurstijging te beperken tot 2 of 1,5°C. Er wordt een proces opgestart, in de vorm van het *Durban Platform for Enhanced Action*, om het ambitieniveau te verhogen. De onderhandelingen in het kader van het *Durban Platform* moeten leiden tot een protocol, een ander juridisch instrument of een uitkomst met juridisch bindende kracht in het kader van het Klimaatverdrag dat van toepassing is op alle partijen. Er moet ten laatste in 2015 een akkoord worden bereikt over dit nieuwe klimaatakkoord dat ten laatste in 2020 in werking moet treden.

[54] **Beëindiging van de AWG-LCA en de AWG-KP.** Tegelijk met de oprichting van de nieuwe werkgroep, werd het mandaat van de AWG-LCA in Durban met één jaar verlengd en wordt de AWG-KP verzocht zijn werkzaamheden te beëindigen in Doha. De twee bestaande werkgroepen moeten hun werkzaamheden dus afronden in Doha.

De AWG-KP (het Kyotospoor)

De emissiereductiedoelstellingen van de Annex I-partijen bij het Kyoto Protocol, zijn opgenomen in Annex B bij het Protocol. Artikel 3(9) van het Kyoto Protocol bepaalt dat de onderhandelingen over deze doelstellingen, in de vorm van een amendering van Annex B, aanvangen ten minste zeven jaar voor het einde van de eerste verbintenisperiode. Hiertoe is tijdens 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. De AWG-KP moet zijn werkzaamheden beëindigen tijdens de klimaattop in Doha.

De AWG-LCA (het Conventiespoor)

Op de dertiende klimaatconferentie in Bali werd er een consensus bereikt om de onderhandelingen over het post-Kyoto akkoord af te ronden op de vijftiende COP in 2009 in Kopenhagen. Het Bali Actieplan, een onderdeel van de “Bali Road Map”, voorziet hiertoe 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. De klimaattop in 2009 in Kopenhagen heeft niet tot het verhoopte klimaatakkoord geleid. Tijdens de klimaattoppen in Kopenhagen (2009), Cancun (2010) en Durban (2011) werd het mandaat van de AWG-LCA telkens met één jaar verlengd.

4.4 Klimaatfinanciering

4.4.1 Context

[55] **De beloofde klimaatfinanciering.** In Kopenhagen en Cancun hebben de ontwikkelde landen beloofd om in de periode 2010-2012 gezamenlijk 30 miljard dollar aan nieuwe en bijkomende klimaatfinanciering te mobiliseren⁴⁷. De ontwikkelde landen verbinden zich ertoe om deze financiering op termijn te verhogen met als doelstelling om tegen 2020 jaarlijks gezamenlijk 100 miljard dollar (73,4 miljard euro) te mobiliseren om het klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden te ondersteunen⁴⁸. De EU heeft zich geëngageerd om in de periode 2010-2012 7,2 miljard euro (10,3 miljard dollar) te

⁴⁷ Artikel 95 en 96 van beslissing 1/CP.16.

⁴⁸ Artikel 98 van beslissing 1/CP.16.

leveren. Dit bedrag wordt verzameld op basis van vrijwillige bijdragen door de lidstaten die geen deel uitmaken van een afgesproken verdeelsleutel. België heeft zich in Kopenhagen geëngageerd om in de periode 2010-2012 een bijdrage van 150 miljoen euro (214 miljoen dollar) te leveren. De verdeling van de beloofde 100 miljard dollar lange termijnfinanciering en de herkomst hiervan, wordt nog besproken in het kader van de VN-onderhandelingen.

[56] **Oprichting van het Groen Klimaatfonds.** In Cancún hebben de partijen beslist dat er een Groen Klimaatfonds zal worden opgericht⁴⁹. De operationalisering van dit Fonds werd doorgeschoven naar de klimaattop in Durban.

4.4.2 De Durban outcome

Herinnering aan de beloofde klimaatfinanciering

In de preambule van hoofdstuk IV van beslissing 2/CP.17 brengen de partijen in herinnering dat de ontwikkelde landen de doelstelling hebben onderschreven om in 2020 gezamenlijk 100 miljard dollar per jaar te mobiliseren om het klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden te ondersteunen.

In artikel 126 bevestigen de partijen het belang om de huidige financieringsstromen ook na 2012 in stand te houden.

Een werkplan inzake lange termijnfinanciering

In artikel 127 beslissen de partijen dat er een werkplan wordt opgesteld om vooruitgang te boeken bij het uitvoeren van artikels 97-101 van de Cancun Akkoorden. Deze artikels bevatten de belofte van de ontwikkelde landen om in de periode 2010-2012 30 miljard dollar nieuwe en additionele steun te verlenen aan de ontwikkelingslanden en om tegen 2020 jaarlijks 100 miljard dollar aan internationale klimaatfinanciering te mobiliseren om het klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden te ondersteunen.

Operationeel maken van het Groen Klimaatfonds

In artikel 3 van beslissing 3/CP.17 beslissen de partijen dat het Groen Klimaatfonds operationeel wordt gemaakt.

De Annex bij deze beslissing beschrijft de doelstellingen, principes, organisatie en werking van het Groen Klimaatfonds.

In artikel 8 verzoeken de partijen de *board* van het Groen Klimaatfonds om de middelen evenwichtig te verdelen over mitigatie en adaptatie activiteiten.

⁴⁹ Artikel 102.

In artikel 9 benadrukken de partijen de noodzaak om de instroom van financiële middelen in het Klimaatfonds te verzekeren. Artikel 29 en 30 van de annex bij deze beslissing bepalen dat het Fonds gevuld wordt met financiële middelen afkomstig van ontwikkelde landen aangevuld met middelen afkomstig van andere bronnen, zowel publieke als private inclusief alternatieve financieringsbronnen.

- [57] **Herinnering aan de beloofde klimaatfinanciering.** In Durban herinneren de partijen de ontwikkelde landen aan hun engagement om tegen 2020 gezamenlijk 100 miljard dollar per jaar aan klimaatfinanciering te mobiliseren om tegemoet te komen aan de noden van de ontwikkelingslanden en om hierover jaarlijks te rapporteren aan het UNFCCC secretariaat.
- [58] **Een werkplan inzake lange termijnfinanciering.** De partijen beslissen dat er in 2012 een werkplan wordt opgesteld om vooruitgang te boeken bij het leveren van de beloofde klimaatfinanciering op korte termijn en tegen 2020.
- [59] **Operationalisering van het Groen Klimaatfonds.** In Cancun hebben de partijen beslist dat er een Groen Klimaatfonds wordt opgericht. In Durban hebben de partijen dit Fonds operationeel gemaakt. Het Groen Klimaatfonds zou het belangrijkste instrument moeten worden om de beloofde jaarlijkse 100 miljard dollar klimaatfinanciering te mobiliseren. De partijen vragen om de middelen op een evenwichtige manier te verdelen over mitigatie- en adaptatiebeleid en benadrukken de noodzaak om tijdig adequate financiering te voorzien. Artikel 2 van de Annex bij de Durban beslissing over de oprichting van het Groen Klimaatfonds stelt dat het Fonds een paradigmaverschuiving naar een koolstofarm en klimaatbestendig ontwikkelingstraject zal bevorderen door het verlenen van steun aan ontwikkelingslanden voor het verminderen van hun broeikasgasuitstoot en het aanpassen aan de impact van de klimaatverandering, met bijzondere aandacht voor de noden van de ontwikkelingslanden die bijzonder kwetsbaar zijn voor de negatieve gevolgen van de klimaatverandering. De *board* van het Groen Klimaatfonds heeft voor de eerste keer vergaderd op 23-25 augustus 2012.

4.5 Algemene evaluatie van de klimaatop in Durban

- [60] Op basis van de hoger beschreven beslissingen die zijn genomen in Durban, gekoppeld aan de aanbevelingen van de Minaraad in zijn advies van

20 november 2011⁵⁰, geeft de raad volgende algemene beoordeling van de klimaatop in Durban.

- [61] Enerzijds zijn er in Durban strategisch belangrijke beslissingen genomen. Er is een principieel akkoord bereikt over een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol, er is een datum afgesproken voor de aanname en inwerkingtreding van een nieuw klimaatakkoord dat alle partijen zal omvatten, er is een proces opgestart om het ambitieniveau van de emissiereductietoezeggingen te verhogen teneinde de emissiekloof te verkleinen, het Groen Klimaatfonds is operationeel gemaakt. De klimaatop in Durban heeft er dus voor gezorgd dat de VN-klimaatonderhandelingen kunnen worden verdergezet en heeft de partijen op weg gezet naar de aanname van het langverwachte alomvattende klimaatakkoord.
- [62] Anderzijds zijn er heel wat controversiële vragen inzake de concrete uitwerking van deze beslissingen doorgeschoven naar de klimaatop in Doha, treedt het nieuwe akkoord ten vroegste in werking in 2020 terwijl het ambitieniveau op korte termijn moet worden verhoogd willen we onverantwoord scherpe reducties na 2020 vermijden, is het onduidelijk wat de draagwijdte van dit nieuwe akkoord zal zijn en zijn er voorlopig geen afspraken over de bronnen en internationale lastenverdeling van de klimaatfinanciering na 2012. Heel wat bepalende beslissingen zijn met andere woorden doorgeschoven naar de klimaatop in Doha, beslissingen die niet alleen bepalend zijn voor de reële impact van de in Durban genomen beslissingen op de vermindering van de uitstoot maar die, indien hierover geen compromis kan worden gevonden, het in Durban bereikte precaire akkoord alsnog in gevaar kunnen brengen. Hoewel het VN-proces sinds de klimaatop in Cancun weer op gang is gekomen, blijft het onderlinge vertrouwen tussen de partijen zeer fragiel, getuige de zeer moeizame opstart van het *Durban Platform for Enhanced Action* tijdens de tussentijdse klimaatonderhandelingen in mei 2012 in Bonn. Ook de eerste bijeenkomst van het Groen Klimaatfonds liep vele maanden vertraging op. Ook de vaststelling dat heel wat aandachtspunten uit het advies van de Minaraad van 20 november 2011 over de klimaatop in Durban geldig blijven, staft deze indruk.

4.6 De EU-evaluatie van Durban

- [63] Op 22 september 2011 bracht de Minaraad een advies uit over het EU-standpunt voor de klimaatop in Durban. Aanleiding was de Raad Leefmili-

⁵⁰ De beoordeling is mede gebaseerd op de evaluatieverslagen zoals voorgelegd door de vertegenwoordigde stakeholders tijdens de FRDO werkgroep energie en klimaat van 19 januari 2012, naar aanleiding van een toelichting bij de resultaten van de klimaatop door het hoofd van de Belgische delegatie.

eu van 10 oktober 2011 waarop de 27 lidstaten een gemeenschappelijk standpunt voor de VN-klimaatop in Durban bepalen.

4.6.1 *Het EU-standpunt voor Durban*

- [64] **Het EU-standpunt.** Het EU-standpunt voor de klimaatop in Durban is vastgelegd tijdens de Ecofinraad van 4 oktober 2011, de Raad Leefmilieu van 10 oktober 2011 en de Europese Raad van 23 oktober 2011.
- [65] **Mitigatie.** De EU bevestigt in Durban de voorwaardelijke 30%-emissiereductiedoelstelling.
- [66] **De tweede verbintenisperiode en de juridische vorm van het nieuwe internationaal klimaatakkoord.** De EU staat open voor een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol op voorwaarde dat er onder het Conventiespoor een routekaart wordt aangenomen waarin alle grote uitstoters worden gevat.
- [67] **Financiering.** De EU bevestigt dat ze 7,2 miljard euro aan snelstartfinanciering zal leveren en hierover op een transparante manier zal communiceren. Inzake de lange termijnfinanciering benadrukt de EU dat er vooruitgang moet worden gemaakt met het identificeren van de bronnen van de lange termijnfinanciering en dat ze bereid is hier een eerlijk aandeel in op te nemen. De EU onderlijnt de noodzaak om een traject uit te tekenen voor het optrekken van de klimaatfinanciering tussen 2013 en 2020. De operationalisering van het Groen Klimaatfonds is een belangrijk onderdeel van het ambitieus en gebalanceerd pakket aan beslissingen dat de EU beoogt in Durban.

4.6.2 *EU-evaluatie van Durban*

- [68] De VN-klimaatop wordt geëvalueerd tijdens de eerstvolgende Raad Leefmilieu. De Raad Leefmilieu van 9 maart 2012 heeft raadsconclusies aangenomen waarin de EU haar appreciatie van de klimaatop in Durban geeft. Algemeen gesteld verwelkomt de EU het positieve resultaat van de klimaatop in Durban. Een aantal elementen zijn in het bijzonder het vermelden waard:
- [69] 1) Hoewel de EU het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden erkent, benadrukt de EU tegelijkertijd dat deze verantwoordelijkheden en mogelijkheden veranderen over de tijd en dat de verbintenissen in het kader van het nieuwe klimaatakkoord deze veranderende omstandigheden moeten weerspiegelen;

- [70] 2) De EU benadrukt dat er een aanzienlijke kloof bestaat tussen de mitigatietoezeggingen zoals aangekondigd door de partijen en de emissiereducties die nodig zijn om de temperatuurstijging te beperken tot 2°C. De EU roept hierbij de partijen op om hun toezeggingen zonder vertraging uit te voeren en om maatregelen te nemen om de emissiekloof te dichten, onder meer door de landen die een voorwaardelijke toezegging hebben geformuleerd aan te moedigen om hun meest ambitieuze toezegging na te streven;
- [71] 3) De EU is van mening dat de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol moet aanvangen in 2013 en eindigen in 2020; de EU is met andere woorden voorstander van een achtjarige tweede verbintenisperiode;
- [72] 4) De EU bevestigt dat ze een QELRO indient ten laatste op 1 mei 2012 en dat deze gebaseerd zal zijn op de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990; De ingediende QELRO zal bovendien een inschatting bevatten van de jaarlijkse toegestane emissies in lijn met het voorwaardelijke aanbod om deze doelstelling op te trekken tot 30%;
- [73] 5) De EU herhaalt dat de overdracht van ongebruikte emissierechten (AAUs) uit de eerste verbintenisperiode de milieu-integriteit van de tweede verbintenisperiode kan ondermijnen en wijst op de noodzaak om hierover afspraken te maken voor de aanvang van de tweede periode;
- [74] 6) De EU benadrukt het belang om in Doha overeenstemming te bereiken over de doelstelling en vormgeving (modaliteiten) van de review.

5 De agenda voor Doha

- [75] Op basis van de beschrijving van de resultaten van de klimaatop in Durban en rekening houdende met de ontwikkelingen in de loop van 2012, kan de agenda voor de klimaatop in Doha worden bepaald.

5.1 Het verhogen van de mitigatietoezeggingen

- [76] **Het verhogen van het ambitieniveau op korte termijn (voor 2020).** Op basis van de emissiekloof zoals berekend door UNEP en het gegeven dat de emissies moeten pieken voor 2020, willen we een redelijke kans hebben om de tweegradendoelstelling te respecteren, is het verhogen van het ambitieniveau op korte termijn (voor 2020) een eerste belangrijke uitdaging voor de klimaatop in Doha.
- [77] **Het ambitieniveau op lange termijn (na 2020).** Het verankeren van een voldoende hoog ambitieniveau in het nieuwe internationale klimaatakkoord.

5.2 De vormgeving van de tweede verbintenisperiode

- [78] **De vormgeving van de tweede verbintenisperiode.** Hoewel de partijen in Durban principieel zijn overeengekomen dat er een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol komt, zijn de bepalende beslissingen over de concrete vormgeving van deze tweede periode doorgeschoven naar de klimaattop in Doha. In het bijzonder de beslissingen over de deelname en de emissiereductiedoelstellingen van de deelnemende partijen, de overdracht van ongebruikte emissierechten uit de eerste verbintenisperiode en de duur van de tweede verbintenisperiode zijn bepalend voor het ambitieniveau van de tweede verbintenisperiode.
- [79] **De EU QELRO.** De EU heeft op 19 april 2012 een document⁵¹ voorgelegd waarin, zoals gevraagd in artikel 5 van Durban beslissing 1/CMP.7, voorlopige informatie wordt gegeven over de QELRO van de EU en haar lidstaten. Gegeven dat de EU voorstander is van een achtjarige tweede verbintenisperiode, wordt de QELRO berekend voor de periode 2013-2020. De QELRO is gebaseerd op de unilaterale toezegging om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen. De EU dient dus een QELRO in van 80%. De EU herhaalt wel haar voorwaardelijke 30%-doelstelling en geeft aan welke bijkomende vragen moeten worden beantwoord om de 30%-doelstelling om te zetten in een QELRO.
- [80] **De overdracht van ongebruikte emissierechten.** Het Kyoto Protocol laat landen toe om ongebruikte emissierechten onbeperkt over te dragen naar de volgende verbintenisperiode. In de klimaatonderhandelingen zijn er verschillende opties naar voor geschoven om de overdracht van ongebruikte AAU's te beperken, gaande van het volledig verbieden van de overdracht tot het opleggen van beperkingen op de overdracht en/of op het gebruik en de verkoop van overgedragen kredieten. Een recente studie⁵² berekent de impact van een aantal van deze voorstellen op de mitigatietoezeggingen voor 2020. Recente studies ramen het aantal rechten dat kan worden overgedragen op het einde van de eerste verbintenisperiode tussen 9 en 13 Gt CO₂eq (dit is ongeveer drie keer de totale EU27-uitstoot van 4,7 Gt in 2010). Het effect van de mitigatietoezeggingen in 2020 wordt hierdoor verminderd met 0-3,5 Gt CO₂eq, Rusland buiten beschouwing gelaten, wordt dit tussen 0 en 1,8 Gt CO₂eq. Aangezien de geaggregeerde

⁵¹ *Submission by Denmark and the European Commission on behalf of the European Union and its member states: Information on the quantified emission limitation and reduction objectives (QELROs) for the second commitment period under the Kyoto Protocol.* Beschikbaar op: http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/kp/application/pdf/awgkp_eu_19042012.pdf.

⁵² DEN ELZEN, MEINSHAUSEN en HOF, "The impact of surplus units from the first Kyoto period on achieving the reduction pledges of the Cancun Agreements" in *Climatic Change*, 2012, vol. 114. Beschikbaar op: <http://www.springerlink.com/content/h5176j780k02qu56/fulltext.pdf>.

toezeggingen veel lager zijn dan 1,8 Gt, zou onbeperkte overdracht en gebruik van ongebruikte AAU's kunnen betekenen dat er in 2020 geen emissiereductie heeft plaatsgevonden ten opzichte van BAU. De impact van overgedragen AAU's kan ook sterk beperkt worden door het beperken van het gebruik en de verkoop van deze rechten. Zo laat de EU niet toe om overgedragen AAU's te gebruiken om te voldoen aan de onvoorwaardelijke 20%-emissiereductiedoelstelling tegen 2020.

[81] **De duur van de tweede verbintenisperiode.** De EU, als belangrijkste partij in de tweede verbintenisperiode, heeft zich ondertussen uitgesproken voor een tweede verbintenisperiode van acht jaar⁵³. Een periode van acht jaar is volgens de EU “*verenigbaar met de timing voor de aanneme en inwerkingtreding*”⁵⁴ van het nieuwe alomvattende klimaatakkoord en laat een convergentie tussen het Kyotospoor en het Conventiespoor toe na afloop van de tweede verbintenisperiode. Om het insluiten van een te laag ambitieniveau te vermijden, zoals wordt gevreesd door de voorstanders van een kortere vijf jaar durende tweede verbintenisperiode, stelt de EU voor de QELRO's tussentijds te evalueren gekoppeld aan een vereenvoudigde procedure voor Annex B-landen die hun QELRO willen aanscherpen.

[82] **Deelname aan de tweede verbintenisperiode.** Een paar dagen na afloop van de klimaatop in Durban heeft Canada aangekondigd dat het zich terugtrekt uit het Kyoto Protocol. Canada had tijdens de onderhandelingen over de tweede verbintenisperiode in Durban reeds aangegeven dat het niet zou deelnemen aan een tweede verbintenisperiode. Ook Rusland en Japan nemen niet deel aan de tweede verbintenisperiode. Australië⁵⁵ en Nieuw Zeeland hebben de intentie geuit om deel te nemen maar hebben

⁵³ “The Council (...) stresses that responsibilities and capabilities are differentiated but evolve over time and that the agreement should reflect those evolving realities by including a spectrum of commitments in a dynamic way”: RAAD (MILIEU) VAN DE EU, *Follow-up to the 17th session of the Conference of the Parties (COP17) to the UNFCCC and the 7th session of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP7) – Council conclusions*, 9 maart 2012. Beschikbaar op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/128882.pdf.

⁵⁴ *Submission by Denmark and the European Commission on behalf of the European Union and its member states: Information on the quantified emission limitation and reduction objectives (QELROs) for the second commitment period under the Kyoto Protocol*, p. 2. Beschikbaar op: http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/kp/application/pdf/awgkp_eu_19042012.pdf.

⁵⁵ Australië heeft in het kader van het Kopenhagen Akkoord en de Cancun Akkoorden de toezegging gedaan om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 5-25% te verminderen ten opzichte van 2000 en is “bereid te overwegen om informatie inzake een QELRO voor de tweede verbintenisperiode in te dienen na het afronden van de nodige binnenlandse processen”: *Submission under the Kyoto Protocol*, mei 2012. Beschikbaar op: http://www.climatechange.gov.au/government/initiatives/unfccc/submissions/~/_media/government/initiatives/unfccc/submissions/may-2012/unfccc-quantified-emissions-limitation-or-reduction-objective-may-2012.pdf.

nog geen QELRO ingediend. De deelname en eventuele QELRO van Wit-Rusland en Oekraïne is nog niet gekend.

5.3 Opstart van het *Durban Platform*

5.3.1 Een gedeelde visie op billijkheid

[83] **“Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden”**. Het grote struikelblok in de onderhandelingen over een nieuw klimaatakkoord is de mate waarin het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden (CBDRRC⁵⁶) verankerd wordt voor het verdelen van de mitigatie-inspanningen in het nieuwe klimaatakkoord. De verschillende opvattingen over wat een billijke verdeling van de inspanningen op basis van het CBDRRC-principe inhoudt verklaart in grote mate waarom de internationale klimaatonderhandelingen zo moeilijk verlopen. De billijkheidskwestie (*“equity”*), wordt beschouwd als een van de belangrijkste uitdagingen in de VN-klimaatonderhandelingen. In dit verband zijn twee vaststellingen van bijzonder belang.

[84] **De EU-raadsconclusies 9 maart 2012 over “veranderende omstandigheden”**. De EU erkent in haar raadsconclusies van 9 maart 2012 weliswaar het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden en stelt wat dit betreft dat de inspanningen verschillend zullen zijn maar voegt hieraan toe dat de verantwoordelijkheid van de verschillende landen evolueert in de tijd en dat het nieuwe klimaatakkoord deze wijzigende omstandigheden moet weerspiegelen. Tijdens de tussentijdse VN-klimaatonderhandelingen in Bonn (mei 2012) vond er een workshop⁵⁷ plaats waarin landen hun ideeën voor een billijke lastenverdeling konden uiteenzetten. In lijn hiermee beschouwt de EU, als hoofdrolspeler in de onderhandelingen over de tweede verbintenisperiode, de tweede verbintenisperiode in essentie als een onderdeel van de transitie naar een enkel en alomvattend juridisch verbindend klimaatakkoord dat (minstens alle grote) uitstoters omvat.

⁵⁶ Zoals verankerd in artikel 3 van het Klimaatverdrag dat stelt: “De Partijen dienen het klimaatstelsel te beschermen ten behoeve van huidige en toekomstige generaties, op basis van billijkheid en in overeenstemming met hun **gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden**. Partijen die ontwikkelde landen zijn, dienen derhalve het voortouw te nemen bij de bestrijding van klimaatverandering en de nadelige gevolgen daarvan”. Dit wordt verder aangeduid als het CBDRRC-principe, wat staat voor *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*.

⁵⁷ De presentatie van de EU is beschikbaar op: http://unfccc4.metafusion.com/kongresse/sb36/pdf/20120516_EU_0924.pdf.

[85] **CBDRRRC in het kader van het *Durban Platform*.** Het principe van de CBDRRRC manifesteert zich in de opdeling van de partijen bij het Klimaatverdrag in twee groepen met verschillende verplichtingen: de Annex I-landen en de niet Annex I-landen. Het nieuwe akkoord wordt onderhandeld in het kader van het in Durban opgerichte *Durban Platform*. Beslissing 1/CP.17 over de oprichting van het *Durban Platform* stelt dat het globale karakter van de klimaatverandering noodzaakt tot verregaande samenwerking waarbij alle partijen bijdragen aan een effectief internationaal klimaatbeleid⁵⁸ maar bevat geen uitdrukkelijke verwijzing naar het CBDRRRC-principe.

5.3.2 Een werkplan voor het *Durban Platform*

[86] **Een werkplan voor 2015.** Uit bovenstaande beschrijving bleek op verschillende manieren dat de VN-onderhandelingen bijzonder moeizaam verlopen. Dit terwijl de partijen nog drie jaar hebben om tot een alomvattend internationaal klimaatakkoord te komen. Een door alle partijen gedragen werkplan waarin de verschillende vraagstukken die moeten worden uitgeklaard om tot een algemeen akkoord te komen worden beschreven en gekoppeld aan tussentijdse doelstellingen, wordt algemeen beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor het doen slagen van de onderhandelingen.

5.4 Het verhogen van de klimaatfinanciering

5.4.1 De snelstartfinanciering

[87] **Stand van zaken.** De EU heeft zich geëngageerd om in de periode 2010-2012 7,2 miljard euro (10,3 miljard dollar) te leveren. De EU⁵⁹ heeft in 2010 en in 2011 telkens 2,34 miljard euro vrijgemaakt voor klimaatfinanciering. België heeft zich in Kopenhagen geëngageerd om in de periode 2010-2012 een bijdrage van 150 miljoen euro (214 miljoen dollar) te leveren. Er bestaat geen officiële interne lastenverdeling voor de Belgische bijdrage aan de snelstartfinanciering. Vanuit het federaal budget voor ontwikkelingssamenwerking⁶⁰ is er hiervoor in 2010 40 miljoen euro vrijgemaakt

⁵⁸ "The global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response."

⁵⁹ Submission by Denmark and the European Commission on behalf of the EU and its member states: EU Fast Start Finance Report, 25 mei 2012. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/docs/eu_fsf_report_2012_en.pdf.

⁶⁰ Jaarverslag 2011 Belgische ontwikkelingssamenwerking. Beschikbaar op: http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/dgd_jaarverslag_2011_tcm314-174615.pdf. Information

en nog eens 20 miljoen euro in 2011. De federale overheid voorziet ook voor 2012 20 miljoen euro. Het Waals Gewest⁶¹ heeft in 2010 twee miljoen euro bijgedragen via het Agentschap voor Lucht en Klimaat en in 2011 4,1 miljoen euro. Vlaanderen⁶² voorziet voor 2012 757000 euro vanuit het budget Leefmilieu en 800000 euro vanuit het budget voor ontwikkelings-samenwerking. Hieruit volgt dat België, op dit moment en op basis van de gegevens waarover de Minaraad beschikt, in totaal ongeveer 87,9 miljoen euro heeft vrijgemaakt voor de snelstartfinanciering. Dit betekent dat ons land tussen nu en eind 2012 nog meer dan 62 miljoen euro moet bijdragen. Strikt genomen is dit eigenlijk geen volledig correcte weergave van de zaken. Uit deze informatie blijkt namelijk dat de overgrote meerderheid van de geleverde snelstartfinanciering afkomstig is uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Dit terwijl de ontwikkelde landen in Cancun beloofd hebben om “nieuwe en additionele” middelen te voorzien voor de klimaatfinanciering. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beloofde en de geleverde snelstartfinanciering.

sheet on Fast Start Finance, beschikbaar op:

http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/information_sheet_fast_start_finance_tcm314-158626.pdf.

⁶¹ Beschikbaar op: <http://airclimat.wallonie.be/spip/FAST-START-Wallonie-Construisons-I.html>.

⁶² Antwoord van minister Schauvliege op een vraag om uitleg van Vlaams parlements lid Hermes Sanctorum over de Vlaamse bijdrage aan de snelstartfinanciering voor klimaat, Handelingen van de vergadering van de commissie Leefmilieu van 11 oktober 2011, p. 20-21. Beschikbaar op:

http://docs.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2011-2012/c0m020lee3-11102011.pdf. Toelichting voor het beleidsdomein Energie, Leefmilieu en Natuur, Landinrichting,

Plattelandsbeleid bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2012. Beschikbaar op:

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g13-2-I.pdf>. Tijdens de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement van 26 september 2012 had minister Schauvliege het over een bedrag van 4 miljoen euro:

<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=681888>.

Tabel 7: Overzicht van de beloofde en de geleverde snelstartfinanciering door de EU en België

	Belofte	Geleverd			
		2010	2011	2012	totaal
EU	€7,2 mld (\$10,3 mld)	€2,34 mld	€2,34 mld		€4,68 mld
België	€150 mln (\$214 mln)	€42 mln	€24,375 mln		€ 87,9 mln
federaal		€40 mln	€20 mln	€20 mln	€80 mln
Vlaanderen		0	€275000	€1557000	€1832000
Wallonië		€2 mln	€4,1 mln		€6,1 mln
Brussel		0	0		0

Bron: zie voetnoten 60-62

5.4.2 De klimaatfinanciering na 2012

[88] **Bronnen en verdeling van de lange termijnfinanciering.** Eind 2012 loopt de periode van de snelstartfinanciering af. Momenteel zijn er nog geen toezeggingen gedaan inzake de financiering na 2012. Meer algemeen wordt de vaststelling gemaakt dat de onderhandelingen inzake de klimaatfinanciering bijzonder moeizaam verlopen. Hoewel de oprichting van het Groen Klimaatfonds wordt beschouwd als een belangrijke verwezenlijking van de klimaatop in Durban, is het op dit moment niet duidelijk op welke manier dit Fonds gevuld zal worden. De eerste bijeenkomst van de *board* is verschillende keren uitgesteld, onder meer als gevolg van onenigheid over welke landen deze *board* mogen voorzitten. Ook na de eerste vergadering is het nog onduidelijk hoeveel geld dit Fonds zal kunnen aantrekken. Momenteel onderhandelen de leden van de *board* over welk land het Klimaatfonds zal huisvesten. Verwacht wordt dat het gastland als eerste een aanzienlijk bedrag stort.

[89] **De EU-bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering na 2012.** In haar advies over de klimaatop in Durban, verwees de Minaraad naar een werkdokument⁶³ waarin de Europese Commissie op basis van een aantal verdeelsleutels berekent wat een "eerlijke" EU-bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering inhoudt. De bijdrage van de EU varieert hierbij

⁶³ EUROPESE COMMISSIE, *Scaling up international climate finance after 2012, Commission staff working document*, SEC(2011) 487, 8 april 2011. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf.

van 29% (als de uitstoot van broeikasgassen het enige criterium is) tot 38% (als BBP het enige criterium is). Krijgen beide criteria eenzelfde gewicht, dan bedraagt de EU-bijdrage 33%. Een aandeel van 33% zou betekenen dat de EU vanaf 2020 jaarlijks 33 miljard dollar (25,5 miljard euro) per jaar bijdraagt aan de internationale klimaatfinanciering. Dit is bijna tien keer zoveel als de huidige bijdrage aan de snelstartfinanciering. Meer in detail bekeken, zou dit betekenen dat de jaarlijkse EU-bijdrage aan de klimaatfinanciering in de periode 2013-2020 met ongeveer 23 miljard⁶⁴ moet toenemen. Lineair gespreid over de tijd, betekent dit dat de EU-bijdrage jaarlijks met 2,9 miljard⁶⁵ moet toenemen. Voor de periode 2013-2015 zou dit resulteren in een totale EU-bijdrage van 24,6 miljard euro klimaatfinanciering.

[90] **Het Belgische aandeel in de EU-bijdrage.** Als de verdeelsleutel die de EU hanteert om haar “eerlijke” bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering te berekenen⁶⁶ wordt doorgetrokken naar België, zou dit betekenen dat België een aandeel van 2,8%⁶⁷ van de EU-bijdrage financiert. Uitgaande van een (indicatieve) EU-bijdrage van 25,5 miljard euro (33 miljard dollar) per jaar in 2020, zou dit dus betekenen dat België vanaf 2020 per jaar meer dan 700 miljoen euro per jaar bijdraagt aan de internationale klimaatfinanciering. Dit is 14 keer meer dan de huidige jaarlijkse bijdrage van 50 miljoen euro. Concreet zou dit betekenen dat de Belgische bijdrage aan de klimaatfinanciering in de periode 2012-2020 op jaarbasis met minimum 650 miljoen euro⁶⁸ moet toenemen. In het geval van een lineaire jaarlijkse verhoging van de Belgische bijdrage, betekent dit dat de Belgische bijdrage na 2012 elk jaar met minimum 81,3 miljoen euro⁶⁹ moet toenemen. Voor de periode 2013-2015 zou dit resulteren in een Belgische bijdrage van minimum 637,5 miljoen euro klimaatfinanciering. Samengevat levert dit volgend overzicht van een indicatieve EU en Belgische bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering na 2012.

⁶⁴ De huidige bijdrage bedraagt 7,2 miljard euro in de periode 2010-2012, dit komt neer op 2,4 miljard euro per jaar. Een bijdrage van 25,5 miljard euro (33 miljard dollar) per jaar in 2020, betekent dus dat de EU-bijdrage per jaar vanaf 2020 $(25,5 - 2,4 =)$ 23,1 miljard hoger ligt dan vandaag.

⁶⁵ 23,1 miljard euro per jaar gespreid over acht jaar, betekent een jaarlijkse *toename* van 2,9 miljard.

⁶⁶ Waarbij het BBP en de broeikasgasuitstoot een gelijk aandeel krijgen.

⁶⁷ INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Exploring Belgium's Contribution to International Climate Finance after 2012*, 17 september 2012, p. 19. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf.

⁶⁸ De huidige bijdrage bedraagt 150 miljoen euro in de periode 2010-2012, dit komt neer op 50 miljoen euro per jaar. Een bijdrage van 700 miljoen euro per jaar in 2020, betekent dus dat de Belgische bijdrage op jaarbasis vanaf 2020 $(700 - 50 =)$ 650 miljoen euro hoger is dan vandaag.

⁶⁹ 650 miljoen euro verdeeld over acht jaar betekent een jaarlijkse *toename* van $(650/8 =)$ 81,3 miljoen euro per jaar.

Tabel 8: Indicatieve bijdrage van de EU en België aan de klimaatfinanciering na 2012

	EU	België
2020	€25,5 mld	€700 mln
<i>2012</i>	<i>€2,4 mld</i>	<i>€50 mln</i>
2013	€5,3 mld	€131,3 mln
2014	€8,2 mld	€212,6 mln
2015	€11,1 mld	€293,9 mln
<i>2013-2015</i>	<i>€24,6 mld</i>	<i>€637,8 mln</i>

DEEL 2 Aanbevelingen

[91] Deel 2 van dit advies bevat de aanbevelingen van de Minaraad. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de agenda voor de klimaatop in Doha, zoals beschreven in deel 1 van dit advies:

- 1) Het verhogen van het ambitieniveau van de mitigatietoezeggingen (hoofdstuk 6);
- 2) De vormgeving van het klimaatregime na 2012 (hoofdstuk 7);
- 3) Het identificeren van de bronnen en het billijk verdelen van de bijdragen aan de klimaatfinanciering na 2012 (hoofdstuk 8).

Net zoals de dossierbeschrijving, situeren de aanbevelingen zich op drie niveaus: het internationale, het EU en het Vlaamse.

6 Mitigatie

[92] **Twee tijds-kaders binnen het *Durban Platform*.** Uit de dossierbeschrijving blijkt dat het ambitieniveau van de mitigatietoezeggingen waartoe de partijen zich verbonden hebben onvoldoende is om een redelijke kans te hebben om de temperatuurstoename te beperken tot 2°C. De meeste landen zitten bovendien niet op koers om de aangekondigde mitigatiedoelstellingen te halen. Zowel UNEP als het IEA berekenen dat de globale emissies moeten pieken voor 2020, willen we op een emissietraject zitten dat toelaat de temperatuurstoename te beperken tot twee graden. De onderhandelingen in het kader van het *Durban Platform* zijn gericht op het bereiken van een internationaal en alomvattend klimaatakkoord tegen 2015. Het akkoord zelf zou echter pas in werking treden in 2020. De Minaraad meent dan ook dat de werkzaamheden in het kader van het *Durban Platform* georganiseerd moeten worden op basis van twee tijds-kaders: enerzijds het verhogen van het ambitieniveau van de toezeggingen van alle partijen in de periode voor 2020, anderzijds het opstellen van een werkplan om in 2015 een internationaal en alomvattend klimaatakkoord te kunnen bereiken.

[93] **Verhoog het pre-2020 ambitieniveau in het kader van de AWG-LCA.** Daarnaast wijst de Minaraad erop dat er in het kader van de AWG-LCA, die haar werkzaamheden zou moeten beëindigen in Doha, nog heel wat mogelijkheden zijn om in het bijzonder het pre-2020 ambitieniveau te verhogen.

6.1 Het verhogen van het ambitieniveau voor 2020

6.1.1 Op wereldvlak

"Our analyses consistently indicate that not even current pledges – let alone action – will achieve the 2°C or 1.5°C goals. On the other hand, robust scientific literature shows the goal can still be achieved if action is increased".

"The evidence clearly shows it is a question of political will – not technological feasibility – as to whether 2°C – or 1.5°C is 'out the window' ". (Climate Action Tracker update, 3 september 2012)

[94] **De twee gradendoelstelling halen is technisch en economisch haalbaar.** Uit wetenschappelijk onderzoek⁷⁰ blijkt dat, hoewel de huidige praktijk leidt tot een emissietraject dat niet toelaat de temperatuuroename te beperken tot 2°C, het met technische en economisch haalbare maatregelen wel nog altijd mogelijk is om de temperatuuroename in 2100 te beperken tot 2°C en zelfs tot 1,5°C. Gegeven dat een emissietraject op basis van de huidige mitigatietoezeggingen onverantwoord scherpe emissiereducties zou vereisen in de periode na 2020, en gegeven dat het nieuwe internationale klimaatakkoord pas in werking treedt in 2020, meent de Minaraad dat het verhogen van het mondiale ambitieniveau, rekening houdend met het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in de periode voor 2020 een eerste prioritair werkpunt is. Het doel moet daarbij zijn om de wereldwijde emissies rond 2015 te laten pieken zodat de broeikasgasuitstoot in 2020 een niveau bereikt van +/- 44Gt CO₂eq, wat toelaat de temperatuuroename te beperken tot minder dan 2°C.

[95] **Maatregelen in het kader van de AWG-LCA.** De AWG-LCA zou haar werkzaamheden moeten beëindigen in Doha. Het verhogen van de (inter)nationale actie inzake mitigatie is een van de doelstellingen van de AWG-LCA zoals vermeld in het Bali Actieplan. De Minaraad meent dat er in het kader van de AWG-LCA nog heel wat mogelijkheden zijn om het ambitieniveau in de periode voor de inwerkingtreding van het nieuwe klimaatakkoord in 2020 te verhogen. De Raad wijst in het bijzonder op 1) het verhogen van de toezeggingen door de ontwikkelde landen zodat hun gezamenlijke reducties in 2020 minstens 25-40% bedragen (t.o.v. 1990), 2) de toezeggingen moeten vertaald worden in QELRO's, niet alleen het eindpunt maar ook het traject naar dit eindpunt toe is essentieel, 3) het verzekeren van waterdichte rekenregels die gelden voor alle ontwikkelde landen, 4) het verminderen van de emissies door de internationale lucht-

⁷⁰ UNEP bevestigt dit in het Bridging the Emissions Gap Report.

en scheepvaart. De Minaraad benadrukt ook dat de openstaande punten in het kader van de AWG-LCA op een coherentie manier moeten worden meegenomen in de werkzaamheden in het kader van het *Durban Platform*. De volgende paragrafen concretiseren een aantal van deze aanbevelingen.

[96] **De conclusies van de Raad Leefmilieu.** De Minaraad wijst op de conclusies van de Raad Leefmilieu van 9 maart 2012. Hierin roept de EU de andere partijen op om de mogelijkheden te onderzoeken om de aanzienlijke emissiekloof te dichten. De EU vraagt hier onder andere aan partijen die een doelstellingenbereik (in de vorm van een vork) hebben geformuleerd om de mogelijkheden te onderzoeken om hun toezegging te verhogen naar het maximum binnen deze vork. In deze raadsconclusies vraagt de EU verder om de samenwerking in het kader van de IMO en de ICAO verder te zetten om zo snel mogelijk een globaal akkoord te bereiken om de emissies door het internationaal transport te verminderen.

[97] **De ontwikkelde landen: -25-40% t.o.v. 1990.** In lijn met zijn eerdere adviezen, herhaalt de Minaraad zijn standpunt dat, binnen het kader van een vermindering van de wereldwijde emissies met minstens 50% tegen 2050⁷¹ (t.o.v. 1990), de ontwikkelde landen als groep hun emissies tegen 2020 met 25-40% moeten verminderen (t.o.v. 1990), in lijn met het vierde IPCC-evaluatierapport, terwijl de ontwikkelingslanden ernaar streven hun emissies tegen 2020 substantieel te verminderen ten opzichte van een *business as usual* scenario, met een reductie tussen 15-30%.

"It is not the number of governments, but the level of ambition of governments that have already pledged reductions that would make the biggest difference in closing the gap" (Climate Action Tracker update, 3 september 2012)

UNEP raamt de emissiekloof in 2020 op 6-11 Gt CO₂eq. De meest recente *Climate Action Tracker*⁷² berekent dat als landen die momenteel geen toezegging hebben gedaan in het kader van de Cancun Akkoorden, dit wel zouden doen dit zelfs in het meest ambitieuze scenario zou leiden tot toekomstige emissiereducties van 1,2 Gt CO₂eq. Als landen die wel al een voorwaardelijke toezegging deden, hun meest ambitieuze toezegging zou-

⁷¹ Waarbij de ontwikkelde landen hun emissies tegen 2050 met 80-95% verminderen (ten opzichte van 1990).

⁷² De *Climate Action Tracker* wordt opgesteld door Ecofys, Climate Analytics en het Potsdam Institute for Climate Impact Research. Het onderzoeksteam heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het UNEP *Emissions Gap report*. De *Climate Action Tracker* geeft een wetenschappelijk gebaseerde beoordeling van 1) de mate waarin de toezeggingen die partijen hebben gedaan in Kopenhagen en Cancun (on)voldoende zijn in het licht van de tweegradendoelstelling en 2) de mate waarin partijen maatregelen nemen om de aangekondigde toezeggingen te realiseren. Op basis hiervan berekent de *Climate Action Tracker* de verwachte temperatuuroename.

den realiseren en hierbij strikte rekenregels toepassen, zou dit leiden tot een extra emissiereductie van 2-3 Gt CO₂eq. De Minaraad meent dat de ontwikkelde landen als groep hun mitigatietoezeggingen voor 2020 in Doha moeten verhogen zodat de totale emissiereductie van de ontwikkelde landen resulteert in een emissiereductie van 25-40%, in lijn met het vierde IPCC-evaluatierapport. Zoals ook de EU vraagt in haar raadsconclusies⁷³ van 9 maart 2012 over de evaluatie van de VN-klimaattop in Durban, bestaat een eerste stap in dit proces erin dat partijen die een doelstellingenbereik (een vork) hebben geformuleerd hun toezegging verhogen tot de maximale emissiereductie binnen deze vork.

[98] **Vertaal de toezegging in een QELRO.** De door de partijen aangekondigde mitigatiedoelstellingen hebben betrekking op een eindpunt. Opdat de aangekondigde emissiereductie ook effectief gerealiseerd wordt, is het essentieel deze einddoelstelling te vertalen naar een emissiebudget op basis waarvan de jaarlijks toegelaten uitstoot wordt bepaald.

[99] **Waterdichte rekenregels.** Om de toezeggingen van de ontwikkelde landen te kunnen vergelijken, is het essentieel dat alle landen, dus ook de ontwikkelde landen die niet deelnemen aan de tweede verbintenisperiode, dezelfde robuuste rekenregels hanteren.

[100] **Een internationaal akkoord over het verminderen van de emissies door internationaal transport.** De internationale lucht- en scheepvaart maken geen deel uit van het Kyoto Protocol. Richtlijn 2008/101/EG maakt het EU ETS ook van toepassing op de luchtvaart. Met deze richtlijn worden de emissies van de luchtvaartsector opgenomen in de EU-emissiereductiedoelstelling tegen 2020. De richtlijn bevat een apart emissieplafond voor de luchtvaartsector, in de periode 2013-2020 moeten de emissies van alle vluchten die vanop het grondgebied van een lidstaat vertrekken of daar vanuit een derde land aankomen, verminderen met 5% ten opzichte van de gemiddelde uitstoot in 2004-2006. Deze beslissing heeft veel tegenkanting gekregen door derde landen. De Minaraad steunt de opname van de luchtvaart in het EU ETS en vindt het positief dat de EU doorzet met zijn initiatief ondanks de tegenkanting door derde landen en hierdoor de internationale onderhandelingen om tot een globaal akkoord te komen om de emissies door de internationale lucht- en scheepvaart te verminderen, stimuleert. De Raad gelooft dat een gelijkaardig initiatief voor de scheepvaart hetzelfde effect kan hebben. Het Klimaat- en energiepakket bepaalt wat dit betreft dat als er in 2011 geen internationaal ak-

⁷³ Paragraaf 6 van de conclusies van de Raad Leefmilieu van 9 maart 2012: *Follow-up to the 17th session of the Conference of the Parties to the UNFCCC and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*. Beschikbaar op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/128882.pdf.

koord is bereikt om de emissies door de internationale scheepvaart te verminderen, de Commissie een voorstel doet om deze emissies op te nemen in de EU-emissiereductiedoelstelling tegen 2020. Er wordt een wetgevend initiatief verwacht tegen het einde van 2012. Tegelijk benadrukt de Minaraad dat de emissies door de internationale lucht- en scheepvaart idealiter verminderd worden in het kader van een globaal akkoord. De partijen bij het Klimaatverdrag moeten daarom in Doha het signaal geven dat er in het kader van de ICAO en de IMO een globaal kader moet worden geschapen voor absolute emissiereducties in de internationale lucht- en scheepvaart, waarbij de eigen gewoontes en principes van die verschillende VN-organen en het Klimaatverdrag op elkaar worden afgesteld.

6.1.2 *Het verhogen van de EU-doelstelling*

[101] **Naar -30 % in 2020.** De broeikasgasemissies door de EU27 bevonden zich in 2011 al 17,5% onder het niveau van 1990. Analyses in het kader van de routekaart⁷⁴ naar een koolstofarme economie in 2050 tonen aan dat het uitvoeren van bestaand EU-beleid, inclusief de verbintenis om het aandeel hernieuwbare energie tegen 2020 te verhogen tot 20% en om de energie-efficiëntie tegen 2020 met 20% te verbeteren, reeds leidt tot een emissiereductie van -25% in 2020 ten opzichte van 1990 (zie ook paragraaf 36 in deel I van dit advies). De huidige EU-doelstelling bevindt zich met andere woorden niet alleen onder de vork van -25 tot -40% die het IPCC voorstelt, maar is bovendien lager dan de emissiereductie die zou worden gerealiseerd mits de EU de 20-20-20-doelstellingen uit het Klimaat- en Energiepakket haalt. Op 18 april 2012 heeft het Vlaams Parlement een resolutie aangenomen waarin het de Federale Regering en de andere gewestregeringen vraagt om, rekening houdende met een aantal aandachtspunten, een EU-reductiedoelstelling van -30% te ondersteunen. Gelet op 1) de mitigatiekloof, in het bijzonder de vaststelling dat de verwachte totale emissiereductie op basis van de toezeggingen door de ontwikkelde landen als groep niet leidt tot een reductie van 25% in 2020 (de ondergrens van de door de ontwikkelde landen noodzakelijke emissiereductie van 25-40% die het IPCC aangeeft) en 2) de vaststelling dat het verminderen van de EU-broeikasgasemissies met 30% tegen 2020 niet alleen haalbaar is maar bovendien voordelig voor de EU, los van de engagementen van derde landen⁷⁵, vraagt de Minaraad dat de EU haar emissiereductiedoelstelling voor

⁷⁴ EUROPESE COMMISSIE, *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112, 8 maart 2012, p. 5. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

⁷⁵ Hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, als gevolg van de verminderde afhankelijkheid van (ingevoerde) fossiele brandstoffen, een *first mover* voordeel bij de ontwikkeling van milieuvriendelijke technologie, een positieve impact op de economie en werkgelegenheid, een verbeterde luchtkwali-

2020 verhoogt tot -30% ten opzichte van 1990, rekening houdende met de aandachtspunten vermeld in de resolutie van het Vlaams Parlement.

6.1.3 *Het derde Vlaams Klimaatplan*

[102] **15 % emissiereductie in de niet ETS-sectoren.** Verwijzend naar de landenspecifieke aanbeveling van de Europese Commissie, in het kader van het Europees Semester, inzake het uitblijven van vooruitgang bij de verwezenlijking van de Belgische niet ETS-reductiedoelstelling en de door Vito berekende gecumuleerde emissiekloof van 24 miljoen ton CO₂eq in de periode 2013-2020, benadrukt de Minaraad dat Vlaanderen in het volgende klimaatbeleidsplan (2013-2020) bijkomende mitigatiemaatregelen moet opnemen zodat de indicatieve -15% doelstelling zeker gehaald wordt. Bijkomende beleidsmaatregelen, die snel kunnen ingevoerd worden, moeten in kaart gebracht worden zodat als Europa de opstap maakt naar -30%, een opstap die bovendien gevraagd wordt door het Vlaams Parlement (zoals beschreven in paragraaf 101), Vlaanderen werk kan maken van de indicatieve emissiereductiedoelstelling van -21% (ten opzichte van 2005) in de niet ETS-sectoren.

[103] **Een interne lastenverdeling.** De Belgische doelstelling om de uitstoot in de niet ETS sectoren in 2020 met 15% te verminderen is nog niet verdeeld over de verschillende Belgische overheden. De Minaraad wees er reeds in verschillende adviezen⁷⁶ op dat de interne verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen een dringende zaak is. De Minaraad pleit er bovendien voor dat de verdeling billijk en transparent moet zijn, moet gebeuren op basis van objectieve criteria, en niet mag leiden tot een *race to the bottom*. De Europese en internationale parameters die gebruikt worden bij de verdeling van klimaatinspanningen kunnen hiervoor inspiratie bieden.

teit. Zie hiervoor: EUROPESE COMMISSIE, *Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20% en beoordeling van het risico van koolstoflekkage*, COM(2010) 265, 26 mei 2010. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0265:FIN:NL:PDF> ; EUROPESE COMMISSIE, *Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State Results*, Commission Staff Working Paper SWD(2012) 5, 1 februari 2012. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd_2012_5_en.pdf.

⁷⁶ Zie hiervoor onder andere het advies van 28 oktober 2012 over de VN-klimaatop in Cancun, het advies van 20 november 2011 over de VN-klimaatop in Durban en het advies van 13 september 2012 over het Samenwerkingsakkoord over het opnemen van luchtvaartactiviteiten in het EU ETS.

6.2 De verdeling van de mitigatie-inspanning na 2020

6.2.1 *Internationaal*

- [104] **Sterkere emissiereducties na 2020.** De vaststelling dat de toezeggingen voor 2020 niet voldoende zijn en dat de meeste landen niet op schema zitten om deze aangekondigde emissiereducties te halen, is volgens de Minaraad zeer problematisch in de wetenschap dat de mitigatietoezeggingen voor 2020 eigenlijk maar een eerste stap zijn op weg naar een veel sterkere uitstootvermindering na 2020. Hoger werd reeds gewezen op de moeilijkheid om een overeenstemming te bereiken over de verdeling van de mitigatie-inspanningen over de verschillende partijen na 2020, in het kader van de uiteenlopende interpretatie van wat een “billijke” verdeling van de inspanningen, op basis van het CBDRRC-principe, inhoudt.
- [105] **Een werkplan om tot een akkoord te komen in 2015.** In Durban zijn de partijen overeen gekomen om tegen 2015 een internationaal klimaatakkoord te bezegelen dat van toepassing is op alle partijen. De partijen bij het VN-Klimaatverdrag namen een gelijkaardige beslissing op de dertiende VN-klimaatop in 2007 in Bali. De klimaatop in Kopenhagen heeft niet tot het verhoopte akkoord geleid. Om te vermijden dat de onderhandelingen over een internationaal klimaatakkoord opnieuw mislukken, meent de Minaraad dat de partijen in Doha een door alle partijen gedragen werkplan moeten aannemen waarin de verschillende vraagstukken die moeten worden uitgeklaard om tot een algemeen akkoord te komen worden beschreven en gekoppeld aan tussentijdse doelstellingen.
- [106] **Een gedeelde visie op billijkheid.** Een gedeeld begrip van en visie op billijkheid is volgens de Minaraad een eerste noodzakelijke voorwaarde om tegen 2015 tot een internationaal klimaatakkoord te kunnen komen. De billijkheidskwestie moet volgens de Minaraad deel uitmaken van de agenda van het *Durban Platform*. Deze gedeelde visie moet vervolgens leiden tot een voor alle partijen aanvaardbare verdeling van de mitigatie- en financieringsverplichtingen in het nieuwe klimaatakkoord rekening houdende met de sterk wijzigende verhouding inzake zowel de uitstoot van broeikasgassen als het aandeel in de wereldeconomie tussen de Annex I- en de Niet Annex I-landen ten opzichte van de periode toen het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol werden ondertekend. Essentieel is dat deze gedeelde visie minstens gebaseerd is op de tweegradendoelstelling, het beginsel van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden en het recht op een duurzame ontwikkeling erkent.

[107] **Review.**

In Durban hebben de partijen bevestigd dat de review⁷⁷ aanvangt in 2013 en beëindigd wordt in 2015 en dat de partijen gepaste actie ondernemen op basis van de resultaten van de review.

In de loop van 2012 werken de partijen verder aan het bepalen van het opzet en de draagwijdte van de review met het oog op een beslissing op COP18.

[108] **De review.** Opdat de review van de lange termijnklimaatdoelstelling, en de mate waarin deze binnen bereik is, tijdig van start kan gaan, moeten de partijen in Doha een beslissing nemen over de precieze doelstelling en organisatie van de review. In Durban hebben de partijen beloofd om “gepaste actie” te ondernemen op basis van de resultaten van de review. De Minaraad benadrukt dat ook dat het ambitieniveau van de mitigatietoezeggingen gebaseerd moet worden op de resultaten van de review. Belangrijk is dat de resultaten van de review niet alleen de basis vormen voor de mitigatietoezeggingen na 2020 maar ook voor het verhogen van het ambitieniveau voor 2020. In Durban hebben de partijen bevestigd dat de review, onder andere, gebaseerd wordt op de publicaties van het IPCC. In september 2014 wordt het vijfde evaluatierapport van het IPCC verwacht. De Minaraad meent dan ook dat de resultaten van de IPCC-werkgroepen moeten doorwerken in de review en vervolgens in alle elementen van het *Durban Platform*, in het bijzonder het verhogen van de mitigatietoezeggingen. Op die manier kunnen de post 2020-engagementen wetenschappelijk onderbouwd worden waarbij de doelstelling om de temperatuurtoename te beperken tot 2°C kan worden aangescherpt tot een maximale temperatuurtoename van 1,5°C indien dit op basis van het vijfde evaluatierapport noodzakelijk blijkt.

6.2.2 De EU-doelstelling na 2020

[109] **De EU-emissiereductiedoelstelling na 2020.** Uit de analyses van verschillende scenario's, in het kader van de routekaart naar een koolstofarme economie in 2050, blijkt dat de EU-uitstoot tegen 2030 en 2040 op een kostenefficiënte manier kan worden verminderd met respectievelijk 40% en 60% (ten opzichte van 1990). Zowel het Hongaars EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2011 als het Deens voorzitterschap in de eerste helft van 2012 hebben geprobeerd om de tussentijdse kostenefficiënte mitigatiepercentages zoals berekend in de routekaart te laten onderschrijven

⁷⁷ *The review should periodically assess the adequacy of the long-term global goal, in the light of the ultimate objective of the Convention, and the overall progress made towards achieving it, in accordance with the relevant principles and provisions of the Convention (artikel 157 van beslissing 2/CP.17)*

door de Raad Leefmilieu. Omwille van het Poolse veto tegen beide voorgestelde teksten zijn er geen raadsconclusies aangenomen. De overige 26 lidstaten onderschreven wel unaniem de conclusies van het Deens voorzitterschap.

- [110] **Aanbeveling.** De Minaraad waardeert de inspanningen van het Deens voorzitterschap om de routekaart een tweede keer te agenderen op de Raad Leefmilieu. Ondanks twee mislukte pogingen en ondanks de waarde van de conclusies van het voorzitterschap, benadrukt de Minaraad de blijvende noodzaak om de mijlpalen uit de routekaart te laten onderschrijven door de voltallige Raad Leefmilieu. De Minaraad vraagt dan ook dat Vlaanderen er binnen de EU mee voor pleit om de routekaart op de agenda van de Raad Leefmilieu te houden.

7 Het klimaatregime na 2012

- [111] **Een multilateraal op regels gebaseerd klimaatregime.** Het Kyoto Protocol is het enige op regels gebaseerde internationale juridisch verbindend beleidskader in de strijd tegen de klimaatverandering. Het Protocol bevat bovendien rekenregels voor het berekenen van de emissiereductie. In Durban zijn de partijen principieel overeen gekomen dat de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol aanvangt op 1 januari 2013. De EU ziet de tweede verbintenisperiode uitdrukkelijk als een opstap naar een internationaal klimaatakkoord dat verplichtingen inhoudt voor alle partijen. De vormgeving van de tweede verbintenisperiode moet worden beschouwd parallel aan de onderhandelingen over het nieuwe alomvattende akkoord.

7.1 De tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol

7.1.1 De waarde van het Kyoto Protocol

- [112] **Het Kyoto Protocol als eerste stap naar een ambitieuzer klimaatbeleid.** Zoals hoger gesteld, zal het halen van de Kyotodoelstellingen relatief weinig impact hebben op het beperken van de temperatuuroptename. De Minaraad heeft echter reeds in eerdere adviezen gesteld dat de echte waarde van het Kyoto Protocol hierin ligt dat dit het enige op regels gebaseerde internationale juridisch verbindend beleidskader is in de strijd tegen de klimaatverandering. Het Protocol bevat bovendien rekenregels voor het berekenen van de emissiereductie. Uit het UNEP *Emissions Gap Report* blijkt dat het toepassen van strikte rekenregels wel degelijk een impact heeft op de emissiereductie die effectief gerealiseerd wordt. De Minaraad vindt het dan ook positief dat de EU in Durban, algemeen gesteld, een voortrekkersrol heeft gespeeld inzake het principiële akkoord over de

tweede verbintenisperiode op basis van een samenwerking met de minst ontwikkelde landen en de kleine eilandstaten.

Hoewel ook de deelname aan de tweede verbintenisperiode verre van voldoende is om de tweegradendoelstelling te halen, beschouwt de Minaraad een tweede verbintenisperiode als een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van een alomvattend klimaatakkoord. Naast het voortbestaan van de robuuste rekenregels in het Kyoto Protocol, is een tweede verbintenisperiode volgens de raad essentieel als signaal van het engagement van de ontwikkelde landen in de strijd tegen de klimaatverandering. Verder bouwend op haar constructieve rol in Durban, ziet de Minaraad het dan ook als de taak van de EU om er in Doha mee voor te zorgen dat het ambitieniveau en de integriteit van de tweede verbintenisperiode adequaat is om tegemoet te komen aan wat nodig is voor het klimaat .

7.1.2 De vormgeving van de tweede verbintenisperiode

[113] **Deelname.** De Minaraad vindt dat deelname van de Annex I-landen belangrijk is, om in 2015 een alomvattend klimaatakkoord te bereiken in het kader van het *Durban Platform*, zelfs al lijkt het alsof een tweede verbintenisperiode op basis van enkel de Annex I-landen slechts betrekking heeft op een beperkt percentage van de wereldwijde emissies.

[114] **Ambitieniveau.** Als het ambitieniveau van de reductietoezeggingen te laag ligt, leidt dit binnen het huidige systeem tot het ontstaan van nieuwe “hete lucht”⁷⁸. In lijn met in de VN-onderhandelingen geformuleerde voorstellen, meent de Minaraad dan ook dat de QELRO niet hoger mag liggen dan de emissies tijdens de afgelopen jaren.

[115] **Duur:** De EU is voorstander van een acht jaar durende tweede verbintenisperiode. Dit houdt het gevaar in van het verankeren van een te laag ambitieniveau. De Minaraad vindt het in de eerste plaats dan ook essentieel dat het niveau en de mate van doelbereiking van de QELRO tussentijds geëvalueerd wordt in coördinatie met de herziening in het kader van het Klimaatverdrag. In de tweede plaats, en aansluitend bij de tussentijdse evaluatie, is het essentieel dat er in Doha een procedure wordt afgesproken die partijen toelaat het ambitieniveau van hun QELRO op een vlotte manier te verhogen.

⁷⁸ Een partij die deelneemt aan de tweede verbintenisperiode ontvangt een aantal emissierechten (*Assigned Amount Units of AAU's*) dat overeenstemt met de hoeveelheid broeikasgassen die deze partij in de tweede verbintenisperiode mag uitstoten. Een onvoldoende ambitieuze QELRO, waardoor de emissies in 2020 hoger worden voorgesteld dan deze in een *business as usual* scenario zouden zijn, leidt ertoe dat die partij niet al haar emissierechten zal nodig hebben om haar emissies te dekken, waarna deze de ongebruikte emissierechten vervolgens kan verkopen.

[116] **De overdracht van ongebruikte emissierechten.** Het Kyoto Protocol laat landen toe om ongebruikte emissierechten (*Assigned Amount Units* of AAU's) onbeperkt over te dragen naar de volgende verbintenisperiode. De overdracht van ongebruikte AAU's is bepalend voor de verwachte emissies in 2020. Tijdens de klimaatonderhandelingen in Durban en in de loop van 2012 zijn er verschillende opties naar voor geschoven om de overdracht van ongebruikte AAU's te beperken, gaande van het volledig verbieden van de overdracht tot het opleggen van beperkingen op de overdracht en/of op het gebruik en de verkoop van overgedragen kredieten. Recente studies⁷⁹ berekenen de impact van een aantal van deze voorstellen op de mitigatietoezeggingen voor 2020.

De impact van het overdragen van ongebruikte AAU's op de mitigatietoezeggingen in 2020

Recente studies ramen het aantal over te dragen rechten op het einde van de eerste verbintenisperiode tussen 9 en 13 Gt CO₂eq (dit is ongeveer drie keer de totale EU27-uitstoot van 4,7 Gt CO₂eq in 2010). Een opvallende conclusie van de studie door den Elzen, Meinshausen en Hof (2012) is dat met toepassing van de huidige Kyotoregels⁽¹⁾ de hoeveelheid overgedragen AAU's voor de Annex I-landen (zonder de VS) in 2020 ongeveer vier keer hoger zou zijn dan de verwachte emissiereductie op basis van de meest ambitieuze toezeggingen door deze landen.

Nagenoeg alle ongebruikte AAU's zijn afkomstig van Rusland, Oekraïne en de EU. Binnen de EU beschikken Polen, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Bulgarije over de grootste hoeveelheden ongebruikte emissierechten.

Bij toepassing van de huidige Kyotoregels zou het effect van de mitigatietoezeggingen in 2020 verminderen met 0-3,5 Gt CO₂eq, Rusland buiten beschouwing gelaten, wordt dit tussen 0 en 1,8 Gt CO₂eq. Aangezien de verwachte geaggregeerde emissievermindering op basis van de toezeggingen veel lager is dan 1,8 Gt, zou onbeperkte overdracht en gebruik van ongebruikte AAU's kunnen betekenen dat er in 2020 geen emissiereductie heeft plaatsgevonden ten opzichte van BAU. De impact van overgedragen AAU's kan ook sterk beperkt worden door het beperken van het gebruik en de verkoop van deze rechten. Zo laat de EU niet toe om overgedragen AAU's te gebruiken om te voldoen aan de onvoorwaardelijke 20%-doelstelling.

⁽¹⁾ Het onbeperkt overdragen van ongebruikte AAU's zonder gebruiksbeperkingen in de tweede periode.

⁷⁹ DEN ELZEN, MEINSHAUSEN en HOF, "The impact of surplus units from the first Kyoto period on achieving the reduction pledges of the Cancún Agreements" in *Climatic Change*, 2012, vol. 114. Beschikbaar op: <http://www.springerlink.com/content/h5176j780k02qu56/fulltext.pdf>; POINT CARBON, *Carry-over of AAUs from CP to CP2 – Future implications for the climate regime*, september 2012. Beschikbaar op: <http://www.cdm-watch.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/AAU-banking-briefing-paper-Point-Carbon.pdf>.

[117] De conclusie van bovenstaande studies is dat de keuze van de regels inzake de overdracht en het gebruik van ongebruikte AAU's van de eerste naar de tweede verbintenisperiode een sterke impact kan hebben op het ambitieniveau van de mitigatietoezeggingen in 2020. Hieruit blijkt dat het essentieel is dat er in Doha een akkoord wordt gevonden over de overdracht en het gebruik van ongebruikte emissierechten uit de eerste verbintenisperiode. Anders zijn de regels van het Kyoto Protocol (onbeperkte overdracht) immers automatisch van toepassing.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt⁸⁰ zou een volledig verbod op overdracht het voordeligst zijn voor het klimaat. De G77 deed in Bangkok een voorstel waarin ongebruikte AAU's onbeperkt kunnen worden overgedragen naar de tweede verbintenisperiode maar niet mogen worden verhandeld. Dit voorstel is gebaseerd op eerdere voorstellen door AOSIS en de Afrikaanse Groep waarbij de facto ongeveer 95% van de ongebruikte AAU's worden verwijderd. Een voorstel dat onderschreven wordt door de volledige G77 kan het proces om tot een akkoord te komen over deze kwestie aanzienlijk versnellen.

De Minaraad stelt vast dat de EU intern verdeeld is over de kwestie en zich voorlopig terughoudend opstelt in de internationale onderhandelingen. De overdracht van ongebruikte emissierechten is sterk verbonden met de discussie over het optrekken van de 20%-doelstelling naar 30%. Het is momenteel nog onduidelijk welke boekhoudkundige regels van toepassing zouden zijn ingeval de EU haar doelstelling aanscherpt tot 30%. Uit hoger vermelde studie blijkt met name dat het onbeperkt overdragen van AAU's zonder dat hierbij gebruiksbeperkingen worden opgelegd, kan betekenen dat een 30%-doelstelling in feite leidt tot meer emissies in 2020 dan een 20%-doelstelling als de EU toelaat om overgedragen AAU's wel te gebruiken om te voldoen aan een 30%-doelstelling terwijl dit niet kan om te voldoen aan de 20%-doelstelling. Om de milieu-integriteit van de tweede verbintenisperiode en de geloofwaardigheid van de rekenregels in het Kyoto Protocol te verzekeren, vindt de Minaraad het dan ook essentieel dat de lidstaten hierover een ambitieus akkoord bereiken op de Raad Leefmilieu van oktober 2012. Essentieel is dat de EU en de G77 in Doha een akkoord kunnen voorstellen dat de ongebruikte AAU's niet integraal overdraagt en dat er bij eventuele overdracht voor zorgt dat de overgedragen AAU's enkel mogen worden aangewend voor binnenlands gebruik en indien de QELRO voldoende ambitieus is. De Minaraad meent bovendien dat alleen landen die een QELRO indienen, AAU's kunnen overdragen. De Minaraad stelt dat ongebruikte AAU's niet integraal mogen worden overgedragen naar het nieuwe systeem en dat, in voorkomend geval, de mitigatiedoelstelling voor

⁸⁰ Zie voetnoot 83.

de ontwikkelde landen moet worden aangepast ter compensatie. Bovendien moet de creatie van nieuwe “hete lucht” te allen prijze vermeden worden⁸¹. De Minaraad stelt vast dat de milieu-integriteit niet gewaarborgd is en is voorstander van een open, transparante en gestandaardiseerde aanpak van de monitoring, rapportering en verificatie van deze emissies.

[118] **De hervorming van het CDM.** In Durban hebben de partijen beslist dat er een nieuw marktmechanisme zal worden opgericht⁸² en dat dit nieuwe mechanisme zal worden vormgegeven op basis van de ervaring met de bestaande flexibiliteitsmechanismen. Het *Clean Development Mechanism* (CDM) wordt in de praktijk gekenmerkt door een aantal structurele problemen. De Minaraad wees er reeds in zijn advies⁸³ over de klimaatop in Cancun op dat het CDM onderhevig is aan hevige kritiek, hoofdzakelijk maar niet louter omdat het additionaliteitscriterium onvoldoende wordt gerespecteerd. In Durban hebben de partijen een consultatie opgestart, de *CDM Policy Dialogue*, in verband met de hervorming van het CDM. Dit panel heeft een lijst van aanbevelingen⁸⁴ overgemaakt aan de *CDM executive board*, die toezicht houdt op de werking van het CDM, die vergaderde van 9-13 september 2012. Het panel wijst erop dat de te zwakke nationale mitigatietoezeggingen een fundamentele oorzaak zijn van de zeer lage prijs van emissierechten in het CDM.

De Minaraad herhaalt dat een hervorming van het CDM op internationaal niveau aan de orde is 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. Landen kunnen de impact van de gebreken van het CDM beperken door zelf een duurzaam aankoopbeleid te voeren. De Minaraad benadrukt hierbij wel dat emissiereducties in het buitenland enkel in rekening mogen worden gebracht voor het naleven van de Kyotodoelstellingen als er voor elke gerapporteerde ton emissiereductie een werkelijke reductie heeft plaatsgevonden.

Volgens een studie⁸⁵ uitgevoerd door VODO in samenwerking met 11.11.11. baseert de federale overheid haar aankoopbeleid op een combi-

⁸¹ Zie terzake ook het advies van de Minaraad van 28 oktober 2010 over de klimaatop in Cancun.

⁸² Artikel 83 van beslissing 2/CP.17.

⁸³ Advies van 28 oktober 2010 over de klimaatop in Cancun, paragraaf 40 op p. 25. Beschikbaar op: <http://www.minaraad.be/adviezen/2010/de-klimaatop-in-cancun>.

⁸⁴ *Climate Change, Carbon Markets and the CDM: A Call to Action. Executive Summary: Recommendations of the High Level Panel on the CDM Policy Dialogue*. Beschikbaar op: http://www.cdmpolicydialogue.org/report/ues_en.pdf.

⁸⁵ VODO i.s.m. 11.11.11., *CDM: schoon genoeg? Vlaams en federaal CDM-beleid onder de loep*, februari 2011. Beschikbaar op: <http://www.vodo.be/index.php/component/content/article/2-vodo/132-cdm-schoon-genoege-vlaams-en-federaal-cdm-beleid-onder-de-loep-.html>.

natie van een zwarte lijst van verboden projecten, een duurzaamheidsanalyse en de verplichting voor de kandidaat-verkopers om een verklaring af te leggen waarin ze zich engageren om de principes van sociale verantwoordelijkheid te respecteren. Bovendien raadpleegt de federale overheid een technisch comité dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van andere overheidsdiensten en het maatschappelijk middenveld. De Minaraad vraagt naar meer transparantie en duurzaamheid bij het Vlaamse aankoopbeleid.

[119] **Voorstel voor een hervorming van het ETS door de Europese Commissie.** De dalende emissies als gevolg van de economische crisis en het feit dat de emissierechten ex ante toegekend worden, hebben ertoe geleid dat het aanbod van emissierechten in het ETS veel groter was dan de vraag⁸⁶. De Minaraad stelt vast dat de Europese Commissie werkt aan een structurele hervorming van het ETS. Op 25 juli 2012 heeft de Commissie in dit kader een werkdocument⁸⁷ gepubliceerd waarin ze voorstelt om de veiling van een deel van de emissierechten uit te stellen. Concreet stelt de Commissie voor om een volume te veilen rechten uit te stellen tot het einde van de derde handelsperiode met 400, 900 of 1200 miljoen emissiekredieten.

7.1.3 Annex I-landen die niet deelnemen aan de tweede verbintenisperiode

[120] De landen die (beogen) deel te nemen aan de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol, inclusief Australië en Nieuw Zeeland, zijn momenteel verantwoordelijk voor een beperkt aandeel van de wereldwijde broeikasgasuitstoot. De Minaraad benadrukt dan ook dat de ontwikkelde landen die niet deelnemen aan de tweede verbintenisperiode, op basis van hun historische bijdrage aan de klimaatverandering, een emissiereductie moeten realiseren in lijn met hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden.

7.2 Het internationaal klimaatakkoord

[121] **Een werkplan voor 2015.** De Minaraad wees hoger reeds op de noodzaak om in Doha een werkplan vast te stellen waarin de verschillende vraag-

⁸⁶ ÖKO INSTITUT, *Strengthening the European Union Emissions Trading Scheme and Raising Climate Ambition*, juni 2012. Beschikbaar op: <http://www.oeko.de/oekodoc/1484/2012-056-en.pdf>.

⁸⁷ EUROPESE COMMISSIE, Commission Staff Working Document *Information provided on the functioning of the EU Emissions Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020*, SWD(2012) 234, 25 juli 2012. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning/third/docs/swd_2012_234_en.pdf.

stukken die moeten worden uitgeklaard om in 2015 tot een algemeen akkoord te komen, worden beschreven en gekoppeld aan tussentijdse doelstellingen. De Raad meent dat een gedeeld begrip van en visie op billijkheid een eerste noodzakelijke voorwaarde is om tegen 2015 tot een internationaal klimaatakkoord te kunnen komen. Deze gedeelde visie moet vervolgens leiden tot een voor alle partijen aanvaardbare verdeling van de mitigatie- en financieringsverplichtingen in het nieuwe klimaatakkoord. De Raad wees eveneens op het noodzakelijk dynamisch karakter van de verhouding tussen rechten en plichten in het nieuwe klimaatakkoord.

[122] **Een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid.** In de Cancun Akkoorden wordt voor de eerste keer in de geschiedenis van het VN-milieubeleid uitdrukkelijk verwezen naar de sociale dimensie van het klimaatbeleid en naar de rol van werknemers in het internationaal klimaatbeleid. Ook de Durban beslissingen sporen de partijen aan om een rechtvaardige transitie te bevorderen met aandacht voor waardig werk en kwaliteitsvolle jobs. De Minaraad vindt het essentieel dat ook het nieuwe internationale klimaatakkoord verwijst naar de noodzaak van een rechtvaardige transitie. Aangezien het nieuwe klimaatakkoord pas in werking treedt in 2020, wijst de Minaraad erop dat de Internationale Arbeidersorganisatie goed geplaatst is om de implementatie van het in Cancun en Durban aangegane engagement voor een rechtvaardige transitie reeds voor 2020 aan te vangen.

8 Financiering

[123] **Financiële ondersteuning is noodzakelijk voor het klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden.** De kwestie van de internationale klimaatfinanciering is nauw verbonden met het verhogen van het ambitieniveau van de mitigatietoezeggingen. Dit blijkt ook uit de bevestiging in Durban beslissing 2/CP.17 waarin de partijen bevestigen dat sociale en economische ontwikkeling en armoedebestrijding de eerste prioriteiten zijn van de ontwikkelingslanden en waarin de partijen erkennen dat het verhogen van de bijdrage van de ontwikkelingslanden aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen afhankelijk is van financiële en technologische ondersteuning door de ontwikkelde landen. De overeenkomst dat internationale financiële ondersteuning een noodzakelijke voorwaarde is voor een doeltreffend klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden, is een van de basisprincipes verankerd in artikel 4.7 van het Klimaatverdrag⁸⁸. Dit principe werd later

⁸⁸ "De mate waarin Partijen die ontwikkelingslanden zijn hun verplichtingen ingevolge het Verdrag daadwerkelijk zullen nakomen, hangt af van de daadwerkelijke nakoming door de Partijen die ontwikkelde landen zijn van hun verplichtingen ingevolge het Verdrag wat betreft de financiële middelen en de overdracht van technologie, in het besef dat economische en sociale ontwikkeling en uitroeiing van armoede de eerste en allerhoogste prioriteiten zijn van de Partijen die ontwikkelingslanden zijn."

bevestigd in het Kyoto Protocol (1997), het Bali Actieplan (2007), het Kopenhagen Akkoord (2009), de Cancun Akkoorden (2010) en de hoger vermelde AWC-LCA beslissing in Durban (2011). In zijn advies over de klimaatop in Durban heeft de Minaraad reeds benadrukt dat de noodzaak om de beloofde klimaatfinanciering te leveren ook moet worden gezien tegen de achtergrond van de historische bijdrage van de ontwikkelde landen aan de klimaatverandering. Als de perceptie ontstaat dat de ontwikkelde landen, die historisch het meest hebben bijgedragen aan de klimaatverandering, hun financiële engagementen niet nakomen dan komt dit de nu al moeizaam verlopende VN-onderhandelingen allerm minst ten goede.

[124] **De bronnen en verdeling van de lange termijnfinanciering.** Officieel wordt de snelstartfinanciering grotendeels geleverd. Zij het dat de kritiek op de niet-additionaliteit hiervan blijft. Op 31 december 2012 loopt de periode van de snelstartfinanciering echter af en er is momenteel nog geen akkoord over het verhogen van de financiële ondersteuning in de periode 2013-2020 noch over de verdeling van deze inspanning.

8.1 De snelstartfinanciering

[125] **Stand van zaken.** Uit de stand van zaken zoals beschreven in paragraaf 87 blijkt dat België op dit moment ongeveer 87,9 miljoen euro heeft bijgedragen aan de snelstartfinanciering. Dit betekent dat België nog meer dan 62 miljoen euro moet bijdragen voor het einde van 2012. De Minaraad vraagt dat België zijn belofte inzake de snelstartfinanciering zo snel mogelijk nakomt. Het door België beloofde bedrag voor de klimaatfinanciering in de periode 2010-2012 is niet verdeeld over de verschillende Belgische overheden. Uit bovenstaande beschrijving volgt echter dat het Vlaams Gewest voorlopig een relatief kleine bijdrage heeft geleverd. De Raad vraagt dan ook dat Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid neemt en een overeenkomstige bijdrage levert aan de snelstartfinanciering.

8.2 De langetermijnfinanciering

8.2.1 Een financieringskloof tussen 2012 en 2020

[126] **Een financieringskloof dreigt.** Op 31 december 2012 loopt de periode van de snelstartfinanciering af. De ontwikkelde landen hebben in Cancun beloofd om vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard dollar aan klimaatfinanciering te leveren. Zoals hoger beschreven zijn er momenteel echter geen afspraken over de verdeling noch over de bronnen van de klimaatfinanciering na 2012. De Minaraad benadrukt dat financiële ondersteuning door de ontwik-

kelde landen noodzakelijk is voor een effectief klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden. Ook de Ecofinraad heeft reeds verschillende keren⁸⁹ gewezen op het belang om de ontwikkelingslanden ook na 2012 financieel te blijven ondersteunen. Financiële ondersteuning door de ontwikkelde landen is niet alleen noodzakelijk voor het adaptatiebeleid maar ook voor het mitigatiebeleid in de ontwikkelingslanden. Het vermijden van een financieringskloof is met andere woorden cruciaal om de mitigatiekloof te dichten.

- [127] **Evaluatie van de geschiktheid van de beloofde klimaatfinanciering.** Gelet op het feit dat verschillende studies aangeven dat de noden van de ontwikkelingslanden veel hoger zijn dan 100 miljard dollar per jaar, meent de Minaraad dat de partijen in Doha een beslissing moeten nemen over een tussentijdse evaluatie van de verhouding tussen de financiële beloften en de noden van de ontwikkelingslanden, zowel wat betreft de vereiste bedragen, het evenwicht tussen mitigatie en adaptatie als de geografische verschillen inzake de nood aan bijkomende klimaatfinanciering.

8.2.2 De verdeling van de lange termijnfinanciering

- [128] **De EU-bijdrage in het kader van een internationale “effort sharing”.** Momenteel bestaat er geen internationale verdeling van de in Cancun beloofde 100 miljard dollar klimaatfinanciering. In paragraaf 89 berekende de Minaraad wat een (indicatieve) “eerlijke” EU-bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering in de praktijk kan inhouden. De Raad kwam hierbij tot de bevinding dat een bijdrage van 33 miljard dollar (25,5 miljard euro) betekent dat de EU in de periode 2013-2015 ongeveer 24,6 miljard euro op tafel moet leggen. De volgende stap bestaat erin dit bedrag te verdelen over de lidstaten.
- [129] De EU-bijdrage aan de klimaatfinanciering wordt besproken in de Raad Ecofin. Momenteel bespreken de EU-lidstaten in het kader van de Ecofinraad hoeveel ze bereid zijn bij te dragen aan de klimaatfinanciering na 2012. De Minaraad vraagt dat België zich in deze onderhandelingen constructief opstelt en bereid is een eerlijk aandeel in de EU-klimaatfinanciering op zich te nemen. De verdeelsleutel die de EU hanteert om haar “eerlijke” bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering te bepalen, kan gebruikt worden voor het bepalen wat een “eerlijke” Belgische bijdrage inhoudt. Als illustratie voor wat een “eerlijke” bijdrage door België aan de EU-bijdrage kan inhouden, maakte de Minaraad deze oefening in paragraaf 90. De Raad kwam hierbij tot de bevinding dat het doortrekken van de verdeelsleutel die de EU hanteert om haar “eerlijke” bijdrage aan de

⁸⁹ Recent nog in de raadsconclusies van 15 mei 2012:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130262.pdf.

internationale klimaatfinanciering te berekenen naar België resulteert in een Belgische bijdrage van meer dan 700 miljoen euro per jaar vanaf 2020. Voor de periode 2013-2015 resulteert dit in een totale Belgische bijdrage van 637,8 miljoen euro.

- [130] **Een interne *effort sharing*.** Het ontbreken van een intern-Belgische *effort sharing* blijkt een struikelblok te zijn voor het tijdig leveren van de snelstartfinanciering. De Minaraad vraagt dan ook dat de verschillende Belgische overheden zo snel mogelijk een akkoord bereiken over de verdeling van de Belgische bijdrage aan de lange termijnfinanciering.

8.2.3 De bronnen van de lange termijnfinanciering

- [131] **Een werkplan voor het verhogen van de klimaatfinanciering.** De Cancun Akkoorden en de Durban beslissingen bepalen dat de klimaatfinanciering afkomstig kan zijn van een “diversiteit aan bronnen”, zowel publieke als private, bilaterale als multilaterale inclusief alternatieve financieringsbronnen.
- [132] **Publieke versus private financiering.** Gegeven dat de meeste studies uitwijzen dat de noden van de ontwikkelingslanden vele malen hoger zijn dan de in Kopenhagen en Cancun beloofde 100 miljard dollar per jaar en gegeven dat private financiering zal moeten instaan voor het merendeel van de totale benodigde financiering, meent de Minaraad dat de 100 miljard dollar lange termijnfinanciering hoofdzakelijk moet bestaan uit publieke financiering. Het Groen Klimaatfonds moet op termijn het belangrijkste kanaal worden voor het beheren van de internationale klimaatfinanciering. Om het Groen Klimaatfonds effectief op te starten, meent de Minaraad dat de ontwikkelde landen, ter nakoming van de beloofde 100 miljard dollar klimaatfinanciering, in Doha een eerste bijdrage moeten storten in het Groen Klimaatfonds. De Minaraad pleit ervoor om, naar analogie met de driejarige periode van de snelstartfinanciering, in 2013 een nieuwe driejarige periode van start te laten gaan. De Raad meent dan ook dat de partijen in Doha een beslissing moeten nemen met betrekking tot de hoeveelheid publieke financiering die ze in de periode 2013-2015 leveren. Gebaseerd op het doortrekken van de snelstartfinanciering (30 miljard dollar gespreid over drie jaar), vraagt de Raad dat de ontwikkelde landen zich in Doha engageren om in de periode 2013-2015 jaarlijks 10-15 miljard dollar nieuwe en additionele publieke middelen te storten in het Groen Klimaatfonds als onderdeel van hun totale klimaatfinanciering.
- [133] **De veiling van emissierechten in het EU ETS.** Op 1 januari 2013 gaat de derde handelsperiode in het EU ETS van start. In tegenstelling tot de eerste twee handelsperiodes, wordt vanaf 1 januari 2013 reeds een deel van de emissierechten geveild. Op termijn zal de veiling van emissierech-

ten op termijn de belangrijkste toewijzingsmethode worden. De herziene ETS-richtlijn stelt dat de lidstaten bepalen hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten worden gebruikt. Anderzijds zou ten minste 50% van de opbrengsten gebruikt moeten worden voor een aantal in de richtlijn opgesomde doelstellingen ten voordele van het klimaat- en energiebeleid. Deze doelstellingen hebben zowel betrekking op het realiseren van emissiereducties in de EU als in ontwikkelingslanden. De Minaraad heeft reeds in eerdere adviezen gewezen op de noodzaak om de mogelijke bijdrage van verschillende alternatieve financieringsbronnen te onderzoeken. De Raad wijst erop dat de veilingopbrengsten per definitie nieuw en additioneel zijn. De Minaraad wees er reeds in zijn advies over de klimaatop in Durban op dat de veiling van emissierechten een enorme mogelijke opbrengst genereren in het kader van de klimaatfinanciering⁹⁰ en achtte het op basis hiervan aangewezen dat de EU terzake meer precieze richtlijnen aanneemt.

De IEEP-studie in verband met de mogelijke Vlaamse bijdrage aan de klimaatfinanciering onderzoekt in het bijzonder een belasting op vliegtuigtickets, de opbrengsten van de veiling van emissierechten en een CO₂-belasting. Met betrekking tot de opbrengst van de veiling van emissierechten, besluit IEEP dat zelfs bij een relatief lage koolstofprijs de veiling van emissierechten aanzienlijke opbrengsten kan genereren. Zo levert een koolstofprijs van 10 euro per ton in 2013, 2014 en 2015 respectievelijk 253 miljoen euro, 250 miljoen euro en 261 miljoen euro op⁹¹. De Minaraad vraagt dat de opbrengsten uit de veiling van emissierechten volledig worden ingezet voor de financiering van het klimaatbeleid.

Andere alternatieve financieringsbronnen. De Minaraad wees reeds in eerdere adviezen op mogelijke alternatieve financieringsbronnen, zoals een belasting op financiële transactie en een “belasting” op de emissies door de internationale lucht- en scheepvaart (*bunker fuels*). In lijn met deze eerdere adviezen benadrukt de Minaraad dat België er alle belang bij heeft zich te mengen in de debatten omtrent innovatieve financieringsbronnen en proactief op te treden. De Minaraad vraagt de overheid dan ook andere innovatieve financieringsbronnen in kaart te brengen om op termijn de noodzakelijke klimaatfinanciering te kunnen leveren.

⁹⁰ Paragraaf 73 op p. 35.

⁹¹ IEEP, *Exploring Belgium's Contribution to International Climate Finance after 2012*, 17 september 2012 (p. 37).

Status advies

unaniem

Onthoudingen

geen
