

het multilaterale, Europese en Vlaamse klimaatbeleid

Advies over het multilaterale, Europese en Vlaamse klimaatbeleid

Datum van goedkeuring	3 juli 2014
Volgnummer	2014 030
Coördinator + e-mailadres	Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Situering	7
Aanbevelingen	9
1 Voor de klimaatop in Lima	9
1.1 Pleit voor een mondiaal klimaatakkoord in lijn met de 2°C- doelstelling	9
1.2 Pleit voor een klimaatakkoord dat alle partijen bindt	11
1.3 Pleit voor een rechtvaardige transitie.....	12
2 Voor de EU-bijdrage aan het klimaatakkoord.....	13
2.1 Breng het in Warschau uitgezette stappenplan in de praktijk.....	13
2.2 Pleit voor een EU-reductiedoelstelling consistent met de mondiale 2°C-doelstelling	15
2.3 Vrijwaar de competitiviteit van de industrie, in een context van budgettaire problemen, hoge werkloosheid en energieprijverschillen tegenover andere regio's	17
2.4 Pleit voor meer ambitie inzake energie-efficiëntie en hernieuwbare energie	22
2.4.1 Een ambitieus Europees klimaat- en energiebeleid is vanuit sociaal- economisch oogpunt voordelig	22
2.4.2 Een ambitieus en verstandig uitgevoerd energie-efficiëntiebeleid als "win-win optie"	25
2.4.3 Ook hernieuwbare energie heeft een noodzakelijke rol in de transitie	25
3 Voor het klimaat- en energiebeleid in Vlaanderen	27
3.1 Vlaanderen moet zich voorbereiden op een hogere reductiedoelstelling na 2020	27
3.2 Vooral de niet-ETS-emissies moeten drastisch verminderen	28
4 Lokale en maatschappelijke dynamiek	30
4.1 Het belang van de lokale en maatschappelijke dynamiek	30
4.2 Klimaatinitiatieven op grassroot niveau	30
4.3 Klimaatbeleid op het lokale bestuursniveau	31

Krachtlijnen

Klimaatbeleid is een belangrijk thema voor de leden van de Minaraad.

Essentieel in de onderhandelingen over het in 2015 beoogde mondiale klimaatakkoord is volgens de Minaraad dat het mondiale geaggregeerde ambitieniveau van de mitigatiedoelstellingen voldoende is om de gemiddelde wereldwijde temperatuuroename te beperken tot 2°C t.o.v. het pre-industriële niveau. De nadruk in dit advies ligt op de voorbereiding van de EU-bijdrage aan het beoogde mondiale klimaatakkoord, zoals gevraagd in het Warschau stappenplan.

De uitdaging is nu om het in Warschau uitgezette stappenplan in de praktijk te brengen. De EU kan haar rol van voortrekker en bruggenbouwer verderzetten door een actieve klimaatdiplomatie te voeren om alle grote uitstoters ertoe te overhalen om op de Ban-Ki Moon klimaatop een adequate nationale reductiedoelstelling voor te stellen. De EU-doelstelling tegen 2030 moet niet alleen tijdig kenbaar worden gemaakt maar moet ook consistent zijn met een billijke en evenredige bijdrage van de EU aan de wereldwijde mitigatie-inspanning consistent met de 2°C-doelstelling. Op basis van evoluerende wetenschappelijke inzichten en de UNEP *Emissions Gap* rapporten heeft de Minaraad in vorige adviezen bovendien altijd het standpunt ingenomen dat de EU zich zou moeten voorbereiden op reducties aan het hoogste eind van het door het IPCC in haar vierde evaluatierapport aangegeven bereik.

Het op 22 januari 2014 door de Europese Commissie voorgestelde beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030 vormt de voorbereiding van de EU-bijdrage aan het mondiale klimaatakkoord. De modaliteiten van het Europese klimaatbeleid tussen 2020 en 2030 zullen afhangen van het bereiken van een mondiaal klimaatakkoord. Zo stelt de Europese Commissie dat zolang andere belangrijke economieën geen vergelijkbare inspanningen leveren er maatregelen nodig zijn om het risico op koolstoflekkage te verminderen en er bij het sluiten van een akkoord mogelijkheden zijn om de emissiereductiedoelstelling aan te scherpen.

Het behoud van de Europese concurrentiekracht is een grote uitdaging voor het beleid. De risico's voor de competitiviteit van energie-intensieve ondernemingen, onder meer door groeiende prijsverschillen op de aardgas- en elektriciteitsmarkten, worden ook erkend door de Europese Commissie. Het gewenste klimaatbeleid tracht bij het nastreven van de doelstellingen die risico's te verkleinen zodat het industrieel, energie- en klimaatbeleid elkaar wederzijds versterken.

Zo leert de effectbeoordeling die de Europese Commissie uitvoerde in het kader van het voorgestelde beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030 dat, uitgaande van bepaalde aannames, een scenario met een ambitieus energie-efficiëntiebeleid de elektriciteitsprijs laat dalen in vergelijking met andere scenario's. Een ambitieus energiebesparingsbeleid is volgens de Minaraad een belangrijke voorwaarde om de EU-reductiedoelstelling tegen 2050 op een kostenefficiënte manier te halen. Op basis van de in de effectbeoordeling beschreven voordelen van hernieuwbare energie (op het vlak van tewerkstelling, het verlagen van de buitenlandse energiefactuur als gevolg van de lagere invoer van fossiele brandstoffen en het verhogen van de binnenlandse energieproductie) heeft ook hernieuwbare energie volgens de Minaraad een noodzakelijke rol in de overgang naar een concurrerend, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem waarbij sterk wordt ingezet op kostenreductie.

Ook al is het nog niet duidelijk welke gemiddelde emissiereductie zal gelden voor België en Vlaanderen na de Europese lastenverdeling en welk reductiepad daarbij gevolgd zal worden, het is wel duidelijk dat de Vlaamse uitstoot op termijn zeer sterk zal moeten verminderen, in het bijzonder in de niet-ETS-sectoren. Daarom moeten volgens de Minaraad vandaag structurele interne emissiereducerende maatregelen worden genomen / voorbereid die verdergaande emissiereducties realiseren, vooral in de mobiliteits- en gebouwensector. Vlaanderen moet volgens de Minaraad meer energie-efficiëntiebevorderende maatregelen nemen, zeker in vergelijking met de inspanningen en de budgetten voor de bevordering van hernieuwbare energie.

Terwijl het onderhandelingsproces op (inter)nationaal niveau langzaam verloopt, worden er in de praktijk op lokaal niveau heel wat initiatieven genomen, zowel door lokale overheden als door het maatschappelijk middenveld, de bedrijven en burgers, die bijdragen aan de transitie naar een koolstofarme economie. De Minaraad wijst hier in het bijzonder op het grote potentieel inzake energiebesparing door werknemers, zowel in overheidsadministraties als in de privésector, actief te betrekken bij REG-maatregelen. Vlaanderen heeft er volgens de Minaraad alle belang bij om het lokale bestuursniveau, een cruciale actor in de uitvoering van het Klimaat- en Energiepakket, actief te betrekken en te ondersteunen, zowel financieel als op andere manieren, bij de uitvoering van het Vlaamse klimaatbeleid.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	Eigen initiatief
Naam adviesvrager + functie	Dagelijks Bestuur van de Minaraad
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1., § 1, 3° en 9°
Adviestermijn	nvt
Samenwerking	geen
Overlegcommissie	Werkcommissie strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	WCSG 20 maart, 27 maart, 29 april, 8 mei, 15 mei, 22 mei (Minaraad), 27 mei, 5 juni, 19 juni, 26 juni 2014

Adviezenreeks sinds 2009. Sinds 2009 brengt de Minaraad jaarlijks een advies uit n.a.v. de VN-klimaattop. De uitgebreide adviezen bestonden telkens uit een beschrijvend en een adviserend gedeelte. In de *beschrijving* wordt er telkens een actueel overzicht gegeven van de meest recente emissie-inventaris en worden de emissies en de emissiereductietoezeggingen vergeleken met de reducties die volgens de wetenschap nodig zijn om de 2°C/1,5°C-doelstelling te kunnen halen. Het beschrijvend gedeelte bevat telkens ook een stand van zaken in de VN-onderhandelingen en vat de belangrijkste resultaten van de voorgaande klimaattop samen. Op basis hiervan wordt de agenda voor de volgende top geschetst. De adviezen sinds 2009 lezen zo als een overzicht van de evolutie in het onderhandelingsproces op multilateraal en, in mindere mate, Europees niveau.

In het *adviserend* gedeelte gaat de aandacht in hoofdzaak uit naar 1) de mitigatiekloof, 2) de financieringskloof en 3) de juridische vorm van het klimaatakkoord.

Jaarprogramma 2014. Het jaarprogramma 2014 van de Minaraad voorziet in een verderzetting van deze adviezenreeks, onder de krachtlijn "klimaat- en energiebeleid". Het Dagelijks Bestuur van 5 september 2013 besliste dat "*het project "internationale klimaatonderhandelingen" in hoofdzaak zijn beslag moet krijgen na (en rekening houdende met) de Klimaatop van Warschau.*" Het Dagelijks Bestuur van 4 februari 2014 stemde vervolgens in met de aanpak om eerst een oriëntatienota op te maken en die vervolgens voor verdere aanpak voor te leggen aan de werkcommissie en stelde dat er gemikt wordt op een studie en/of advies in mei.

Werkcommissie strategie en governance. In uitvoering van deze beslissing maakte het secretariaat een ontwerp oriëntatienota¹ over het multilaterale, Europese en Vlaamse klimaatbeleid met een stand van zaken in de feiten (emissies en doelafstand op internationaal, Europees en Vlaams niveau) en in de onderhandelingen op VN- en EU-niveau. De oriëntatienota werd voorgesteld en een eerste keer besproken op de werkcommissie strategie en governance op 20 maart 2014. Op basis van deze oriëntatienota en de hierop volgende discussie, werd er een ontwerpadvies opgesteld dat werd besproken op de werkcommissie op 27 maart, 29 april, 8 mei, 15 mei, 22 mei (Minaraad), 27 mei, 5 juni, 19 juni en 26 juni 2014. Dit advies is dan ook het resultaat van een breed en intens overleg tussen de maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd in de Minaraad.

¹ De oriëntatienota werd opgemaakt door het secretariaat van de Minaraad ter ondersteuning van het overleg bij de voorbereiding van dit advies. De nota wordt gepubliceerd op de website van de Minaraad als achtergronddocument bij dit advies maar bindt de leden van de Minaraad niet.

Situering

- [1] **Een belangrijk thema voor de Minaraad.** Klimaatbeleid is een belangrijk thema voor de leden van de Minaraad. Al sinds 2005 spreekt de Minaraad zich uit over het EU- en multilateraal klimaatbeleid in het kader van zijn halfjaarlijkse adviezen naar aanleiding van het EU-voorzitterschap. Sinds 2009 brengt de Minaraad jaarlijks een specifiek advies op eigen initiatief uit naar aanleiding van de VN-klimaattop². Naast hun aanbevelende waarde, hebben deze uitgebreide adviezen ook een belangrijke informerende waarde wat betreft de stand van zaken, zowel feitelijk als beleidsmatig, in het multilaterale, Europese en Vlaamse klimaatbeleid.
- [2] **Doel van dit advies.** Dit advies verschilt op een aantal punten van de eerdere adviezenreeks. In de eerste plaats, brengt de Minaraad dit advies niet uit net voor de VN-klimaattop maar tussen twee klimaattoppen. Deze gewijzigde timing laat toe om in te gaan op de uitvoering van het in Warschau vastgelegde stappenplan voor het bereiken van een mondiaal klimaatakkoord en om de resultaten van het vijfde IPCC-evaluatierapport in rekening te brengen. De Minaraad besteedt hierbij in het bijzonder aandacht aan de voorbereiding van de EU-bijdrage aan het mondiale akkoord en de gevolgen hiervan voor België en Vlaanderen. Dit advies kwam tot stand op basis van een oriëntatienota³ waarin een geactualiseerde stand van zaken wordt gegeven van het multilaterale, Europese en Vlaamse klimaatbeleid, zowel feitelijk-wetenschappelijk als beleidsmatig.
- [3] **Vooraf: de klimaattop in Durban (2011), Doha (2012) en Warschau (2013).** Op de klimaattop in 2011 in Durban werd er enerzijds een principiële akkoord bereikt over een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol. Daarnaast werd er in Durban een onderhandelingsproces opgestart (het zogenaamde "*Durban Platform for Enhanced Action*") dat moet leiden tot een nieuw mondiaal klimaatakkoord dat van toepassing zal zijn op alle partijen bij het Klimaatverdrag. Dit akkoord moet de vorm hebben van een Protocol, een ander juridisch instrument of een overeengekomen uitkomst die juridisch dwingend is en moet in werking treden in 2020. Op de klimaattop in 2012 in Doha werd er beslist dat de tweede verbintenisperiode zal eindigen in 2020, waardoor het einde hiervan samenspoort met de inwerkingtreding van het mondiale akkoord dat van toepassing moet zijn op alle partijen. Sinds de klimaattop in Doha, is het Durban Platform

² Advies van 26 november 2009 over de klimaattop in Kopenhagen, Advies van 28 oktober 2010 over de klimaattop in Cancun, Advies van 17 november 2011 over de VN-klimaattop in Durban, Advies van 11 oktober 2012 over de VN-klimaattop in Doha. Al deze adviezen zijn beschikbaar op de website van de Minaraad: <http://www.minaraad.be/>.

³ Deze oriëntatienota wordt gepubliceerd onder de verantwoordelijkheid van het secretariaat van de Minaraad en bindt de leden van de Minaraad niet.

het enige actieve onderhandelingspad in het kader van het Klimaatverdrag. Op de klimaatconferentie in 2013 in Warschau werd er vervolgens een stappenplan uitgetekend waarin alle partijen gevraagd wordt om in 2014 de voorbereiding van hun "*intended nationally determined contributions*" aan het beoogde mondiale akkoord op te starten of te intensifiëren en deze in te dienen ruim voor de 21^{ste} VN-klimaatconferentie in 2015 in Parijs⁴.

[4] **EU-beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030.**

Op 22 januari 2014 heeft de Europese Commissie een beleidskader voor klimaat en energie voor de periode 2020-2030 voorgesteld dat de basis vormt voor de Europese bijdrage aan het mondiale klimaatakkoord. Hierin stelt de Commissie onder meer voor om: 1) tegen 2030 de interne EU-uitstoot van broeikasgassen met 40% te verminderen t.o.v. 1990, deze doelstelling zal worden opgesplitst in een doelstelling voor de ETS-sectoren en een doelstelling voor de niet-ETS-sectoren waarvan deze laatste wordt opgesplitst in nationale doelstellingen; 2) om tegen 2030 te streven naar een aandeel hernieuwbare energie in het eindgebruik van minstens 27%, deze doelstelling is bindend op EU-niveau maar wordt niet onderverdeeld in nationale doelstellingen; 3) inzake energie-efficiëntie stelt de Commissie voor om de tussentijdse evaluatie van de richtlijn energie-efficiëntie af te wachten vooraleer zich te beraden over de vraag of een (bindende) doelstelling wenselijk is. Het Commissievoorstel wordt momenteel besproken in de Raad. De timing (het tijdstip waarop de EU haar bijdrage aan het mondiale akkoord kenbaar maakt) en de verdeling van de niet-ETS-doelstelling tussen de lidstaten, lijken momenteel de belangrijkste discussiepunten te zijn.

[5] **Vorbereidende studies.** Samen met het voorstel publiceerde de Europese Commissie een aantal belangrijke studies waaronder de effectbeoordeling bij het voorstel en een rapport over de energieprijzen en –kosten in Europa⁵. De Minaraad gebruikt in dit advies informatie uit deze documenten als basis voor zijn discussie en aanbevelingen, wat niet betekent dat de Raad alle uitgangspunten, gehanteerde methodes en conclusies van deze studies onderschrijft.

⁴ Meer bepaald "*in het eerste kwartaal van 2015 voor de partijen die hier klaar voor zijn*": artikel 2 (b) van beslissing 1/CP.19 "Further advancing the Durban Platform": <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>.

⁵ Alle documenten die deel uitmaken van het Commissievoorstel voor een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, zijn beschikbaar op de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/documentation_en.htm.

Aanbevelingen

1 Voor de klimaattop in Lima

1.1 Pleit voor een mondiaal klimaatakkoord in lijn met de 2°C-doelstelling

- [6] Het afsluiten van een **nieuw mondiaal klimaatakkoord** is momenteel de centrale uitdaging in de multilaterale klimaatonderhandelingen. Het in Durban (2011) opgerichte proces⁶ dat tegen 2015 moeten leiden tot "*a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome under the Convention applicable to all Parties*" (het zogenaamde Durban Platform) kwam pas echt op gang sinds de onderhandelingen onder het Kyotospoor en het Conventiespoor in Doha (2012) werden afgerond en bevindt zich momenteel in de tweede helft van zijn mandaat. In het Warschau (2013) stappenplan worden de partijen uitgenodigd om hun beoogde nationale mitigatiebijdrage aan het mondiale klimaatakkoord in het eerste kwartaal van 2015 kenbaar te maken en dit op een voldoende duidelijke en transparante manier zodat andere partijen begrijpen wat deze bijdrage precies inhoudt. Op de klimaattop in 2014 in Lima moet worden bepaald welke informatie de partijen hiervoor moeten indienen⁷.
- [7] De doelstelling om de wereldwijde gemiddelde temperatuuroename ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken tot 2°C (verder "**de 2°C-doelstelling**")⁸ is niet alleen wetenschappelijk onderbouwd maar via artikel 4 van de Cancun Akkoorden ook politiek verankerd. Artikel 4 van de Cancun Akkoorden stelt verder dat, in het kader van de in 2013 aangevangen *review*⁹, moet worden overwogen om de 2°C-doelstelling aan te scher-

⁶ Artikel 2 van beslissing 1/CP.17 "Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action", p. 2: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>.

⁷ Deze beslissing is gebaseerd op een voorstel van de EU, waarin wordt gepleit voor een internationaal beoordelingsproces waarin wordt beoordeeld of de voorgestelde bijdragen niet alleen individueel voldoende ambitieus en billijk zijn maar ook of deze collectief volstaan in het licht van de 2°C-doelstelling: Submission by Lithuania and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Further elaboration of elements of a step wise process for ambitious mitigation commitments in the 2015 agreement, 16 september 2013: http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_mitigation_20130916.pdf.

⁸ Deze doelstelling is gebaseerd op het vierde IPCC-evaluatie-rapport waaruit bleek dat er bij een wereldwijde gemiddelde temperatuuroename van meer dan 2°C ernstige onomkeerbare negatieve effecten optreden als gevolg van de klimaatverandering.

⁹ Artikel 138 van de Cancun Akkoorden bevat de beslissing van de partijen "*to periodically review the adequacy of the long-term global goal referred to in paragraph 4, in the light of the ultimate objective of the Convention, and overall progress towards achieving it*". Artikel 139 van de Cancun Ak-

pen naar een **1,5°C-doelstelling**, waarbij de wereldwijde gemiddelde temperatuurtoename beperkt wordt tot maximum 1,5°C ten opzichte van het pre-industriële niveau, indien dit op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis noodzakelijk blijkt om de doelstelling van het Klimaatverdrag¹⁰ te halen.

- [8] Niet alleen de 2°C-doelstelling, ook de door het vierde IPCC-evaluatierapport aangegeven **emissiereducties** die noodzakelijk zijn om deze doelstelling te halen, zijn verankerd in beslissingen van de *Conference of the Parties* (COP). Op de klimaatop in Bali (2007) erkende de AWG-KP¹¹ op basis van het vierde IPCC-rapport dat de ontwikkelde landen als groep hun uitstoot tegen 2020 met 25-40% moeten verminderen (t.o.v. 1990), om de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer in 2100 te kunnen beperken tot 450 ppm CO₂eq¹². Op 13 april 2014 verscheen de bijdrage van werkgroep III aan het vijfde IPCC-evaluatierapport¹³. Hieruit blijkt dat om de wereldwijde gemiddelde temperatuurtoename met een kans van meer dan 66% te kunnen beperken tot 2°C t.o.v. het pre-industriële niveau, de wereldwijde broeikasgasemissies in 2050 40 tot 70% lager moeten liggen dan in 2010 en dat de wereld tegen 2100 naar een nulmissie of een negatieve uitstoot moet¹⁴.

Ook het sinds 2010 jaarlijks geactualiseerde UNEP *Emissions Gap Report*¹⁵ is een invloedrijk document geworden in de VN-klimaatonderhandelingen.

koorden vermeldt dat deze review "should (...) take into account, inter alia: (...) consideration of strengthening the long-term global goal, referencing various matters presented by the science, including in relation to temperature rises of 1,5°".

¹⁰ Zoals vermeld in artikel 2 van het Klimaatverdrag: "A stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system".

¹¹ Om de toekomstige reductieverplichtingen voor de partijen bij het Kyoto Protocol te bespreken, is, overeenkomstig artikel 3.9 van het Kyoto Protocol, op de elfde COP in 2005 in Montréal de "Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol" ("AWG-KP") opgericht.

¹² Report of the AWG-KP on its resumed fourth session held in Bali from 3 to 15 December 2007, p. 5: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/awg4/eng/05.pdf>. Een concentratieniveau van 450 ppm CO₂eq komt volgens de bijdrage van werkgroep III aan het vijfde IPCC-rapport overeen met een "illegally chance" (>66%) om de 2°C-doelstelling te halen: Samenvatting voor beleidsmakers, p. 13.

¹³ De samenvatting voor beleidsmakers, technische samenvatting en de volledige bijdrage van werkgroep III aan het vijfde IPCC-rapport is beschikbaar op: <http://www.mitigation2014.org/>. De verwijzing naar de bijdrage van werkgroep III (WGIII) aan het vijfde IPCC-evaluatierapport (assessment report 5 of AR5) zal verder worden afgekort als "IPCC WGIII AR5".

¹⁴ Samenvatting voor beleidsmakers IPCC WGIII AR5, p. 15.

¹⁵ Het UNEP *Emissions Gap Report* vertaalt de 2°C-doelstelling in emissieplafonds en berekent de kloof tussen dit plafond en de verwachte emissies op basis van de sinds de klimaatop in Cancun gedane mitigatietoezeggingen ("pledges").

Het UNEP-rapport van 2013 concludeert dat de wereldwijde broeikasgasemissies in 2020 tussen 8 en 12 GtCO₂eq hoger zullen liggen dan het maximaal toegelaten emissieplafond (44 GtCO₂eq) om de 2°C-doelstelling met een kans van meer dan 66% te kunnen halen¹⁶. Aangezien de wereldwijde emissies blijven toenemen, en het hoogst onwaarschijnlijk is dat de voorwaarden die sommige landen hanteren om over te gaan naar hun (hogere) voorwaardelijke doelstelling vervuld zullen worden, wordt de kans dat de emissies in 2020 laag genoeg zijn bovendien steeds kleiner. De "*later-action scenarios*" tonen dat het uitstellen van omvangrijke emissiereducties door alle partijen tot in 2030 ongezien scherpe, dure en mogelijk technisch onhaalbare reducties vereist na 2030 om de 2°C-doelstelling te kunnen halen¹⁷.

- [9] In vorige adviezen heeft de Minaraad steeds het standpunt ingenomen dat de wereldwijde mitigatie-inspanningen in lijn moeten zijn met de mondiale 2°C-doelstelling¹⁸, en dat deze doelstelling bijstelbaar moet zijn op basis van evoluerende wetenschappelijke inzichten¹⁹. Essentieel in de onderhandelingen over het in 2015 beoogde mondiale klimaatakkoord is volgens de Minaraad dan ook dat het mondiale geaggregeerde ambitieniveau van de mitigatiedoelstellingen voldoende is om de gemiddelde wereldwijde temperatuurtoename te beperken tot 2°C t.o.v. het pre-industriële niveau. In lijn met het in 2013 opgestarte *review* proces, moet er bovendien rekening gehouden worden met het eventueel aanscherpen van deze doelstelling naar een maximale gemiddelde wereldwijde temperatuurtoename van 1,5°C.

1.2 Pleit voor een klimaatakkoord dat alle partijen bindt

- [10] Momenteel hebben alleen de Annex I-landen die het Kyoto Protocol geratificeerd hebben, bindende en gekwantificeerde emissiereductieverplichtingen. Op de klimaatop in 2011 in Durban werd er een politiek akkoord bereikt over de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol. De EU beschouwt de goedkeuring van en haar deelname aan deze tweede verbintenisperiode uitdrukkelijk als onderdeel van de transitie naar het beoogde mondiale klimaatakkoord dat van toepassing is op alle partijen bij het Klimaatverdrag.

¹⁶ Voor een grafische weergave van de emissiekloof bij verschillende scenario's, zie: UNEP, The Emissions Gap Report 2013, 5 november 2013, p. xiv: <http://www.unep.org/pdf/UNEPemissionsgapreport2013.pdf>.

¹⁷ UNEP, The Emissions Gap Report 2013, 5 november 2013, p. xiii.

¹⁸ Zie onder meer: Advies van 26 november 2009 over de klimaatop in Kopenhagen, p. 25-26.

¹⁹ Zie onder meer: Advies van 26 november 2009 over de klimaatop in Kopenhagen, p. 21-23.

[11] Als gevolg van de snel toenemende uitstoot in de meer gevorderde ontwikkelingslanden, hebben de ontwikkelingslanden als groep momenteel bijna een even groot aandeel in de cumulatieve historische CO₂-emissies als de ontwikkelde landen. Hoewel de uitstoot per hoofd van de bevolking in de ontwikkelingslanden over het algemeen nog steeds veel lager is dan in de ontwikkelde landen²⁰, volgt hieruit dat een **mondiale deelname** aan het klimaatakkoord noodzakelijk is. Hoewel de bijdrage van de verschillende partijen, in overeenstemming met de principes van het Klimaatverdrag, noodzakelijkerwijs **gedifferentieerd** zal zijn, is het volgens de Minaraad dan ook essentieel dat alle partijen in het nieuwe klimaatakkoord **bindende** en kwantificeerbare doelstellingen aangaan die transparant, vergelijkbaar en verifieerbaar zijn teneinde te kunnen verzekeren dat de doelstellingen niet alleen individueel ambitieus en **billijk** zijn maar ook collectief voldoende zijn in het licht van de 2°C-doelstelling. Hiertoe moet het principe van "de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en capaciteiten" worden toegepast. Een degelijk opvolgings- en afdwingingsmechanisme is hierbij essentieel.

1.3 Pleit voor een rechtvaardige transitie

[12] In artikel 10 van de Cancun Akkoorden stellen de partijen dat het bestrijden van de klimaatverandering een paradigmashift naar een koolstofarme maatschappij vereist waarbij een **rechtvaardige transitie** met aandacht voor waardig werk en kwaliteitsvolle jobs verzekerd moet zijn. Sinds de klimaatop in Durban wordt het streven naar een rechtvaardige transitie besproken onder het in Durban opgerichte forum over de impact van de implementatie van *response measures*. Door de noodzaak van een rechtvaardige transitie te verankeren in een COP-beslissing, wordt er met de Cancun Akkoorden voor de eerste keer in de geschiedenis van het VN-klimaatbeleid uitdrukkelijk verwezen naar de sociale dimensie van het klimaatbeleid en naar de rol van werknemers in het internationaal klimaatbeleid.

[13] De duurzame transitie (zowel op economisch, ecologisch als sociaal vlak) naar een koolstofarme economie zal hoe dan ook gepaard gaan met een fundamentele **herstructurering** van de economie waarbij in sommige sectoren jobs gecreëerd worden terwijl in andere sectoren jobs verloren zullen

²⁰ Met uitzondering van China, dat zich met een per capita uitstoot van 7,1 ton CO₂ per persoon (2012) binnen het bereik van de per capita uitstoot in de Annex I-landen bevindt: Planbureau voor de Leefomgeving en Joint Research Centre, Trends in global CO₂ emissions - 2013 report, p. 18, p. 50: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf

gaan²¹. Negatieve effecten op de werkgelegenheid kunnen worden opgevangen of zelfs teruggedraaid door o.a. een goed gebruik van inkomsten uit klimaatbeleid. De recyclage van die inkomsten in de economie, bijvoorbeeld voor de vermindering van de lasten op arbeid, kan een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Het komt er volgens de Minaraad dan ook op aan om, na de verankering van het streven naar een rechtvaardige transitie in een COP-beslissing en in een onderhandelingsforum, dit principe nu om te zetten in de praktijk. De noodzaak van een rechtvaardige transitie moet volgens de Minaraad dan ook een plaats krijgen in het nieuwe mondiale klimaatakkoord. Aangezien het nieuwe klimaatakkoord pas in werking treedt in 2020, wijst de Minaraad erop dat de **Internationale Arbeidersorganisatie** (IAO) reeds een aantal initiatieven ondernam die er toe kunnen bijdragen om de implementatie van het in Cancun en Durban aangegane engagement voor een rechtvaardige transitie reeds voor 2020 aan te vangen. Zo bereikten werknemers, werkgevers en overheden vertegenwoordigd in de IAO tijdens de Internationale Arbeidersconferentie van juni 2013 voor de eerste keer sinds de oprichting van de IAO overeenstemming over een gedeelde visie en een aantal basisprincipes inzake het realiseren van een rechtvaardige transitie²².

2 Voor de EU-bijdrage aan het klimaatakkoord

2.1 Breng het in Warschau uitgezette stappenplan in de praktijk

[14] Het **Warschau stappenplan** is gebaseerd op een voorstel van de EU maar is op een aantal punten minder dwingend geformuleerd en voorziet in een latere timing. Zo stelt de COP-beslissing dat de partijen "*that are willing to do so*" hun "*intended nationally determined contributions*", een begrip waarvan de juridische status niet duidelijk is, kenbaar maken in het eerste kwartaal van 2015 terwijl de EU had voorgesteld dat de partijen hun

²¹ "Impacts on the sectoral level is expected to differ and the analysis suggest that the negative impact will be most pronounced in extraction industries and most positive in sectors providing solutions to more efficient energy use and renewables development. Negative employment effects can be contained or even reverted in other sectors depending on the approach to carbon pricing, most notably carbon taxation in non-ETS sectors and use of taxation revenue to lower employers' fees.": Effectbeoordeling bij het Commissievoorstel voor een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, SWD(2014) 15, tabel 21, p. 89, p. 92-93: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0015&from=EN>.

²² Internationale Arbeidersorganisatie, No sustainable development without environmental sustainability and decent work. Persbericht 19 juni 2013: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/media-centre/news/WCMS_216400/lang--en/index.htm.

"commitments"²³ zouden kenbaar maken in de loop van 2014 en dat ook de internationale beoordelingsfase nog in 2014 zou aanvangen.

Het op 22 januari 2014 door de Commissie voorgestelde **beleidskader**²⁴ **voor klimaat en energie in de periode 2020-2030** vormt de voorbereiding van de EU-bijdrage aan het mondiale klimaatakkoord. In zijn conclusies²⁵ van 20/21 maart 2014 bevestigt de **Europese Raad** dat de EU haar bijdrage aan het akkoord uiterlijk in het eerste kwartaal van 2015 zal indienen. Hiervoor zal de Europese Raad zo snel mogelijk en ten laatste in oktober 2014 een beslissing nemen over het nieuwe beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030.

- [15] Algemeen wordt aangenomen dat de klimaatop in Warschau er, ondanks dat deze zeer moeizaam verlopen is, in geslaagd is om de onderhandelingen enigszins op schema te houden in functie van het mondiale klimaatakkoord dat in 2015 moet worden bereikt. De uitdaging is nu om het in Warschau uitgezette **stappenplan in de praktijk** te brengen.

De EU speelde in het verleden reeds een belangrijke rol in de onderhandelingen over de tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol (in Durban en Doha) en de stapsgewijze benadering zoals uitgetekend in Warschau. De EU kan haar rol van voortrekker en bruggenbouwer verder zetten door haar **bijdrage** aan het mondiale klimaatakkoord kenbaar te maken op de door VN secretaris-generaal **Ban-Ki Moon georganiseerde klimaat-top** op 23 september 2014.

Op basis van de uitgangspunten en principes zoals vermeld in de conclusies van de Europese Raad van 20/21 maart 2014, verwacht de Minaraad dat de EU een akkoord kan bereiken over de hoofdlijnen van het beleidskader voor 2030 voor de Ban-Ki Moon klimaatop. Om het onderhandelingsproces in functie van een mondiaal klimaatakkoord te laten slagen, is het volgens de Minaraad essentieel dat alle grote uitstoters het ambitieniveau van hun beoogde emissiereducties daadwerkelijk kenbaar maken op de Ban-Ki Moon klimaatop. De aankondiging van begin juni van het *US Environmental Protection Agency (EPA)* om de uitstoot van bestaande elektriciteitscentrales te normeren, de belangrijkste emissiebron in de VS, en van China om meer maatregelen te nemen tegen de luchtvervuiling en de elektrici-

²³ "Commitments" is de term die, in uitvoering van artikel 4 van het Klimaatverdrag, wordt gebruikt om de bindende reductiedoelstellingen van de Annex I-landen onder het Kyoto Protocol aan te duiden.

²⁴ COM(2014) 15. Alle documenten kunnen geraadpleegd worden op: http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/documentation_en.htm.

²⁵ De conclusies van de Europese Raad van 20/21 maart 2014 zijn beschikbaar op: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=NL&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207%202014%20REV%201>

teitsproductie uit steenkool, tonen aan dat de andere grote landen evenmin stil staan²⁶.

Om de slaagkansen op een mondiaal klimaatakkoord effectief te maximaliseren, moet de EU dan ook een actieve **klimaatdiplomatie** voeren teneinde de andere grote uitstoters ertoe te overhalen om op de Ban-Ki Moon klimaatop een ambitieuze nationale reductiedoelstelling voor te stellen die een billijke en evenredige bijdrage vormt aan het mondiale klimaatakkoord.

2.2 Pleit voor een EU-reductiedoelstelling consistent met de mondiale 2°C-doelstelling

- [16] De EU moet haar bijdrage aan het mondiale klimaatakkoord volgens de Minaraad niet alleen tijdig kenbaar maken, in lijn met de logica²⁷ van het in Warschau goedgekeurde stappenplan moet deze bijdrage ook individueel voldoende **ambitieuw en billijk** zijn. Dit betekent dat de EU-doelstelling tegen 2030 consistent moet zijn met een billijke en evenredige bijdrage van de EU aan de wereldwijde mitigatie-inspanning consistent met de **2°C-doelstelling** in het kader van het beoogde mondiale klimaatakkoord. De EU moet eveneens een billijk en evenredig terugvalscenario voorzien in geval er geen mondiaal klimaatakkoord wordt bereikt. Dit veronderstelt dat het EU-beleid de nodige flexibiliteit inbouwt om rekening te houden met de mondiale context zodat ze de competitiviteit van haar economie kan waarborgen bij het nastreven van emissiereducties.
- [17] In zijn conclusies van 20/21 maart 2014 stelt de **Europese Raad** dat de EU-reductiedoelstelling voor broeikasgassen tegen 2030 volledig in lijn zal liggen met de EU-doelstelling om de broeikasgasemissies tegen 2050 met 80-95% te verminderen (t.o.v. 1990)²⁸ en dat het nieuwe beleidskader de

²⁶ Op 2 juni 2014 stelde het *US Environmental Protection Agency* het *Clean Power Plan* voor waarmee onder meer beoogd wordt om de broeikasgasemissies van de elektriciteitscentrales tegen 2030 met 30% te verminderen t.o.v. 2005. Hoewel de regulering van broeikasgasemissies onder de *Clean Air Act* voorlopig beperkt is tot de elektriciteitsproductie en transport, kan worden verwacht dat het EPA zijn bevoegdheden onder de *Clean Air Act* in de toekomst ook zal gebruiken om andere emissiebronnen te reguleren. Voor meer informatie, zie: <http://www2.epa.gov/carbon-pollution-standards/clean-power-plan-proposed-rule>. In september 2013 stelde China reeds zijn *Air Pollution Control Action Plan* voor en op 3 juni 2014 kondigde China aan dat het een absolute CO₂-reductiedoelstelling zal opnemen in het volgende vijfjarig actieplan, dat in werking treedt in 2016. Sinds juni 2013 traden overigens de Chinese pilootprojecten inzake emissiehandel in werking waarin niet alleen de elektriciteitscentrales vervat zitten maar ook andere zware industrie zoals de staal-, cement- en petrochemische industrie.

²⁷ Zie ook voetnoot 7.

²⁸ De Europese Raad sprak in oktober 2009 zijn steun uit voor de EU-doelstelling om, in de context van de volgens het IPCC noodzakelijke emissiereducties door de ontwikkelde landen als groep, de

reductiedoelstelling tegen 2030 op een kostenefficiënte manier moet realiseren.

- [18] Uit de analyses in het kader van de **routekaart** naar een koolstofarme economie in 2050, die de Europese Commissie op 8 maart 2011 publiceerde, blijkt, uitgaande van bepaalde aannames²⁹, dat de EU haar interne broeikasgasemissies tegen 2050 op een economisch en technisch haalbare manier kan verminderen met 80% t.o.v. 1990. Een EU-interne emissiereductie van 80% tegen 2050 (t.o.v. 1990) komt overeen met de onderkant van de in het vierde IPCC-rapport aangegeven vork, waarbij de ontwikkelde landen als groep hun emissies tegen 2050 met 80 tot 95% moeten verminderen (t.o.v. 1990) in functie van de 2°C-doelstelling³⁰.
- [19] Uit de analyses in het kader van de routekaart blijkt volgens de aannames dat een vermindering van de EU-uitstoot van 40% en 60% (t.o.v. 1990) een kostenefficiënt perspectief is voor respectievelijk 2030 en 2040³¹. Een EU-interne emissiereductie van **40% tegen 2030 t.o.v. 1990**, zoals de Commissie voorstelt als EU-bijdrage aan het mondiale klimaatakkoord, is volgens de analyse in het kader van de routekaart naar een koolstofarme economie dus de reductie die **noodzakelijk** is om de lange termijnklimaatdoelstellingen die de EU heeft onderschreven binnen bereik te houden³².

EU-broeikasgasemissies tegen 2050 met 80-95% te verminderen t.o.v. 1990 en bevestigde dit in februari 2011: paragraaf 15 van de conclusies van de Europese Raad van 4 februari 2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf.

²⁹ Zo kan hier bijvoorbeeld worden opgemerkt dat de prijsevolutie voor de verschillende energiebronnen, zowel de fossiele energieprijzen – die bepaald wordt op de wereldmarkt – als de kosten van hernieuwbare energiebronnen, zeer onzeker is. Verder geldt hier de bedenking dat de scenario's gericht op een broeikasgasreductie van 80% tegen 2050 (t.o.v. 1990) gericht zijn op het realiseren van een doelstelling op lange termijn. In de mate dat de modellering gebeurt op basis van aannames die later sterk blijken af te wijken van de realiteit, kan dit voor bepaalde sectoren leiden tot disproportionele negatieve effecten op korte termijn terwijl de medewerking van die sectoren wel noodzakelijk is in het kader van de transitie naar een koolstofarme economie op lange termijn.

³⁰ Bijdrage van werkgroep III aan het vierde IPCC-rapport, box 13.7: https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch13s13-3-3-3.html.

³¹ Europese Commissie, Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050, COM(2011) 112, 8 maart 2011, p. 4: http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/reg/muurisolatie/Mededeling%20Europese%20Commissie%20ivm%20koolstofarme%20economie_2050.pdf.

³² Als de EU haar interne uitstoot tegen 2030 met minder dan 40% vermindert, zit ze volgens de routekaart immers niet meer op het kostenefficiënte traject om de EU-uitstoot tegen 2050 met 80% te verminderen.

[20] Hierbij aansluitend herinnert de Minaraad er ook aan dat de Vlaamse Regering zich in het Vlaams Klimaatbeleidsplan³³ achter de Europese doelstelling schaaft om de Europese uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen t.o.v. 1990. België onderschreef bovendien de **presidency conclusions** van 11 juni 2011 van het Hongaarse EU-voorzitterschap³⁴ en van 9 maart 2012 van het Deense EU-voorzitterschap³⁵ waarin de Raad van de EU de door de Commissie aangegeven indicatieve mijlpalen erkent als een basis voor het bepalen van de acties die noodzakelijk zijn om de transitie op een graduele en kostenefficiënte manier te realiseren.

[21] Op basis van evoluerende wetenschappelijke inzichten en de UNEP *Emissions Gap* rapporten, heeft de Minaraad in vorige adviezen³⁶ bovendien altijd het standpunt ingenomen dat de EU zich zou moeten voorbereiden op reducties aan het hoogste eind van het door het IPCC in haar vierde evaluatierapport aangegeven bereik, ook voor de tussentijdse doelstellingen.

De EU-emissies (m.i.v. de emissies door de internationale luchtvaart) waren in 2012 reeds 18% lager dan in 1990³⁷. De Europese Commissie berekende dat uitvoering van het huidige klimaat- en energiebeleid leidt tot een EU-emissiereductie van 24% in 2020 en 32% in 2030³⁸.

2.3 Vrijwaar de competitiviteit van de industrie, in een context van budgettaire problemen, hoge werkloosheid en energieprijverschillen tegenover andere regio's

[22] De bespreking van het klimaat en –energiebeleid voor de periode tussen 2020 en 2030 vindt plaats in een moeilijke economische context. De EU

³³ Vlaams Mitigatieplan, p. 31.

³⁴ A Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050 – presidency conclusions: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/122956.pdf.

³⁵ A Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050 – presidency conclusions: http://eu2012.dk/en/NewsList/Marts/Uge-10/~/_media/Files/Council%20meetings/Envi/140312_Presidency_conclusions-Low%20Carbon%20Roadmap.pdf.

³⁶ Zie bijvoorbeeld het advies van 17 november 2011 over de VN-klimaatop in Durban, paragraaf 63.

³⁷ Europees Milieuagentschap, Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020, 9 oktober 2013. Executive summary, p. 10: <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-2013>.

³⁸ Europese Commissie, Impact assessment accompanying the document Communication A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030 (verder: effectbeoordeling beleidskader 2030), SWD(2014) 15, 22 januari 2014, p. 25: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0015&from=EN>.

komt uit een economische crisis. Verschillende lidstaten kampen nog met budgettaire problemen, een hoge werkloosheid en een trage groei. Bovendien is er verhoogde aandacht voor **concurrentiële energieprijzen en bevoorradingszekerheid** nu er een opvallend **prijzverschil voor aardgas en elektriciteit** is tussen de EU en haar voornaamste handelspartners, in het bijzonder de VS³⁹. Het behoud van de **Europese concurrentiekracht** is dan ook een grote uitdaging voor het beleid. In deze context moeten het klimaat, energie- en industrieel beleid elkaar zo veel als mogelijk versterken. Daarbij is er tegelijk aandacht nodig voor de actuele uitdagingen (zoals o.m. de relatief hoge energieprijzen) maar moeten beleidsmakers ook inspelen op de te voorziene veranderingen (zoals o.m. de prijsstijging voor fossiele brandstoffen en de noodzaak voor een dalende prijs voor hernieuwbare energie). Het vorm te geven beleid moet immers een antwoord geven op bijkomende uitdagingen en veranderingen tussen 2020 en 2030. Het vergelijken van verschillende beleidsscenario's zou moeten gebeuren op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse met aandacht voor de effecten op de verschillende sectoren.

[23] De Minaraad stelt vast dat de kost van het Vlaamse hernieuwbare energiebeleid de laatste jaren sterk is gestegen, in het bijzonder de kost van de certificaten systemen voor groene stroom en WKK⁴⁰. Daarnaast stelt de Minaraad vast dat de Europese Commissie in de effectbeoordeling bij het voorgestelde beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030 voor de toekomstige hernieuwbare energiekost uitgaat van dalende leercurves en dalende ondersteuning⁴¹. De Minaraad vraagt dan ook om

³⁹ De beschikbaarheid van schaliegas heeft de prijs van aardgas en met aardgas geproduceerde stroom in de VS sterk doen dalen. In 2012 lagen de EU-gasprijzen voor de industrie gemiddeld drie tot vier keer hoger dan in de VS, India en Rusland en 12% hoger dan in China. Algemeen liggen de industriële kleinhandelsprijzen voor *elektriciteit* in de EU momenteel meer dan twee keer hoger dan in de VS en Rusland, 20% hoger dan in China maar 20% lager dan in Japan: Europese Commissie, Energieprijzen en –kosten in Europa, COM(2014) 21, 22 januari 2014, p. 12: http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20140122_communication_energy_prices.pdf.

⁴⁰ Uit studies van de SERV en het Vito blijkt dat de kostprijs voor groene energie in Vlaanderen in 2010 nog 44 €/MWh bedroeg, in 2011 steeg naar 67 €/MWh en in 2012 zelfs steeg naar 80 €/MWh. SERV, Achtergrondrapport. Uitgestelde doorrekening van certificatenkosten voor groene stroom en WKK op de elektriciteitsfactuur, 10 maart 2014, p. 10: <http://www.serv.be/serv/document/achtergrondrapport-uitgestelde-doorrekening-van-certificatenkosten-voor-groene-stroom->. Vito, Inventaris duurzame energie in Vlaanderen 2012, Deel 1: hernieuwbare energie, tabel 1, p. 3: http://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/pages/1332/2014/Inventaris_duurzame_energie_in_Vlaanderen_2012_update_feb_2014_public.pdf.

⁴¹ De effectbeoordeling bij het klimaat- en energiepakket voor 2020 in Europa gaat uit van een "renewables value" van 45€/MWh, terwijl de effectbeoordeling bij het beleidskader 2030 rekt met een "average RES value" van 34€/MWh in 2030. Voor 2050 wordt er gerekend met een waarde van 16€/MWh. De effectbeoordeling bij het voorgestelde beleidskader 2030 (voetnoot 58, p. 46) definieert "RES values" als volgt: "RES values are modelling variables similar to carbon values used in the

het Vlaamse hernieuwbare energiebeleid zodanig vorm te geven dat de dalende kost op basis van de leercurves voor hernieuwbare technologie zich vertaalt in een dalende ondersteuningskost voor hernieuwbare energie in Vlaanderen.

- [24] De Europese Commissie concludeert uit haar analyses van de energieprijzen en –kosten die zij uitvoerde ter voorbereiding van het beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030 dat er, algemeen gesteld, dankzij energie-efficiëntieverbeteringen en het huidige beleid om koolstoflekkage te voorkomen **voorlopig weinig negatieve effecten** zijn op het relatieve concurrentievermogen van de EU die rechtstreeks te wijten zijn aan de stijgende energieprijzen of aan de ETS-prijs.

Dit betekent volgens de Commissie echter niet dat er in de toekomst geen effecten kunnen optreden, zeker als de energie-efficiëntieverbeteringen vertragen. Bovendien stelt de Commissie vast dat het effect van de energieprijzen op het concurrentievermogen verschilt van sector tot sector en dat indirecte effecten zoals een stijgende elektriciteitsprijs wel gevolgen hebben gehad voor elektriciteitsintensieve bedrijven. De Commissie concludeert dat blijvende energieprijverschillen het risico op een concurrentienadeel verhogen voor energie-intensieve sectoren die zijn blootgesteld aan internationale concurrentie⁴². De Commissie analyseerde in dit rapport ook de macro-economische en sectorale gevolgen van een *toekomstige* stijging van de elektriciteits- en gasprijzen in de EU als deze prijsstijging niet plaatsvindt in de rest van de wereld. Hieruit blijkt dat in het bijzonder een sterke asymmetrische stijging van de elektriciteits- en gasprijzen in de EU t.o.v. de rest van de wereld een concurrentienadeel kan betekenen voor de energie-intensieve industrie⁴³.

- [25] De Europese Commissie concludeert in haar effectbeoordeling ook dat de **bescherming tegen het risico op koolstoflekkage** in handelsfase 1 en 2 voldoende krachtig was om het risico in te dijken⁴⁴. De EU verminderde het risico door gratis emissierechten te geven aan sectoren die vatbaar zijn voor koolstoflekkage en door de toegang tot emissiekredieten van buiten de EU mogelijk te maken. De keerzijde van deze beschermingsmaatregelen is dat de Commissie concludeert dat veel sectoren meer gratis rechten

PRIMES model to representing unidentified policies related to RES, necessary to achieve the RES target".

⁴² Europese Commissie, Energy prices and costs in Europe, SWD(2014) 20, 22 januari 2014, p. 200: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0020>.

⁴³ Europese Commissie, Energy prices and costs in Europe, SWD(2014) 20, 22 januari 2014, p. 203, 223-224: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0020>.

⁴⁴ Effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 110.

hebben verkregen dan hun actuele uitstoot, die verminderde door de economische crisis. Voornamelijk door die crisis en de toegang tot emissiekredieten heeft zich ook een overschot van meer dan 2 miljard ongebruikte emissierechten opgebouwd in het ETS⁴⁵. Dat overschot zorgt ervoor dat ETS-prijs lager is dan verwacht⁴⁶.

- [26] Hoewel dit volgens de Commissie niet alleen een gevolg is van de energieprijzen, kan worden vastgesteld dat de productieniveaus in energie-intensieve industrietakken sinds 2008 zijn afgenomen, dat de investeringen zijn verminderd en dat het aandeel van de energie-intensieve industrietakken in het EU-BBP snel kleiner wordt ondanks de ambitie van de EU om de industrie 20% te laten bijdragen aan het EU-BBP⁴⁷.

Een beleid om **koolstoflekkage te voorkomen** zal volgens de Commissie ook na 2020 noodzakelijk blijven zolang andere belangrijke economieën geen vergelijkbare inspanningen in dezelfde takken van de industrie leveren⁴⁸. Het omgekeerde geldt ook: als andere economieën wel vergelijkbare inspanningen leveren, is een beleid tegen koolstoflekkage niet langer noodzakelijk⁴⁹.

- [27] Zowel voor de industrie als voor andere sectoren is **koolstoflekkage** (zowel in de vorm van energetische als niet-energetische emissies) als gevolg van het klimaatbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van de delokalisatie van ondernemingen of de verplaatsing van de productie, volgens de Minaraad niet wenselijk. De emissies verplaatsen zich maar de welvaartscreatie door economische activiteit hier, gaat verloren. Het toekomstig klimaatbeleid zal dan ook blijvend maatregelen moeten nemen tegen koolstoflekkage als belangrijke handelspartners geen evenredige emissiereducties nastreven.

⁴⁵ In de effectbeoordeling (p. 110) stelt de Europese Commissie hierover dat: "There was actually in aggregate considerable surplus of allowances accrued by industry up to 2012 translating into considerable potential resources for the involved sectors."

⁴⁶ Effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 103 e.v.

⁴⁷ Europese Commissie, Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel, COM(2012) 582, p. 4: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:NL:PDF>. De Commissie bevestigde deze ambitie in haar op 22 januari 2014 uitgebrachte mededeling "Voor een heropleving van de Europese industrie", COM(2014) 14, p. 28: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0014:FIN:NL:PDF>.

⁴⁸ Europese Commissie, Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, COM(2014) 15, 22 januari 2014, p. 12: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0015:FIN:NL:PDF>; Europese Commissie, Energieprijzen en –kosten in Europa, COM(2014) 21, 22 januari 2014, p. 12: http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20140122_communication_energy_prices.pdf.

⁴⁹ Effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 111.

Door een beleid te voeren dat erop gericht is om maximaal in Europa te produceren en te investeren, benutten en verbeteren we de performantie van de Europese industrie die een minimale uitstoot garandeert. Zo een beleid kan zich binnen het klimaatbeleid bevinden, bijvoorbeeld door de toekenning van gratis emissierechten⁵⁰ met efficiëntie benchmarks of het doorrekenen van de EU koolstofprijs in de import van buiten de EU. Maar het kan ook daaraan complementair zijn. Een sterke inzet op innovatie is cruciaal: zo kan Europa innovatieve materialen produceren die nodig zijn om emissies in transport, gebouwen en elektrische toepassingen te reduceren.

In de periode 2008-2012 maakten de emissies van de delokaliseerbare industrie maar 27% van de ETS-emissies uit⁵¹. Klimaatbeleid in andere grote emissiebronnen zoals de bouwsector of het transport kan de positie van de Europese industrie versterken. Zo kan ze de vraag naar industriële producten versterken of kan ze door een daling van de totale energievraag de energieprijzen voor de industrie positief beïnvloeden.

Kortom, een transitiebeleid naar een koolstofarme maatschappij vereist een mondiale aanpak, die onder andere leidt naar een *level playing field* voor de bedrijven, en een brede en geïntegreerde aanpak door alle beleidsniveaus in België, die voor een wederzijdse versterking van het klimaat-, energie- en industrieel beleid zorgt. Die aanpak moet alle uitdagingen van duurzame ontwikkeling integreren en de stakeholders hierbij betrekken om een ruime maatschappelijke steun te verzekeren.

⁵⁰ Hoewel met ingang van 2013 overeenkomstig artikel 10 van de ETS-richtlijn (Richtlijn 2009/29/EG) veiling de primaire toewijzingsmethode is, krijgen industriële sectoren jaarlijks nog steeds een hoeveelheid emissierechten gratis toegewezen. Deze kosteloze verlening van emissierechten gebeurt op basis van benchmarks, die de gemiddelde CO₂-efficiëntie van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak weerspiegelen (artikel 10bis, lid 2). Enkel sectoren waarvoor er een significant weglekrisico bestaat, krijgen 100% van de benchmark toegewezen (artikel 10bis, lid 12), andere sectoren krijgen in 2013 80% van de benchmark toegewezen waarbij de kosteloze toewijzing jaarlijks wordt verlaagd zodat er in 2020 30% kosteloze toewijzing is, met als doel geen kosteloze toewijzing meer in 2027 (artikel 10bis, lid 11).

⁵¹ De installaties die onder het ETS vallen, zijn verantwoordelijk voor ongeveer 41% van de totale EU-broeikasgasemissies: Europees Milieuagentschap, Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020, 9 oktober 2013, p. 21: <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-2013>.

2.4 Pleit voor meer ambitie inzake energie-efficiëntie en hernieuwbare energie

2.4.1 Een ambitieus Europees klimaat- en energiebeleid is vanuit sociaal-economisch oogpunt voordelig

[28] Uit de effectbeoordeling die de Europese Commissie uitvoerde in het kader van het beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030⁵² blijkt dat een ambitieus intern Europees klimaat- en energiebeleid niet alleen noodzakelijk is voor het klimaat maar dat dit ook wenselijk is vanuit sociaal-economisch perspectief.

- Uit de effectbeoordeling blijkt met name dat een ambitieuzer beleid inzake energie-efficiëntie leidt tot een aanzienlijk grotere **energiebesparing**⁵³ en een grotere **energiebevoorradingzekerheid** t.o.v. een scenario met enkel een 40% broeikasgasreductiedoelstelling. Hierdoor vermindert de invoer van fossiele brandstoffen in absolute hoeveelheden (t.o.v. een scenario met enkel een 40% reductiedoelstelling) en, bij gelijkblijvende prijzen⁵⁴, dus ook de buitenlandse factuur die de EU moet betalen voor de invoer van fossiele brandstoffen. Een hogere energie-efficiëntie maakt de EU dan ook minder afhankelijk van de volatiele en naar verwachting blijvend stijgende fossiele energieprijzen⁵⁵. De effectbeoordeling toont verder duidelijk dat ambitieuze energie-efficiëntiemaatregelen een milderende impact hebben op de elektriciteitsprijs en de ETS-prijs⁵⁶.

⁵² Belangrijk om hierbij op te merken is dat deze effecten zich reeds voordoen in de veronderstelling dat andere landen enkel de in Cancun gemaakte mitigatietoezeggingen realiseren en geen bijkomende inspanningen leveren om de kloof tussen de belofde en de volgens de wetenschap in het licht van de 2°C-doelstelling noodzakelijke emissiereducties te dichten: Europese Commissie, Impact assessment accompanying the document Communication A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030 (verder: effectbeoordeling beleidskader 2030), SWD(2014) 15, 22 januari 2014, p. 83: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0015&from=EN>.

⁵³ Die noodzakelijk is met het oog op een absolute ontkoppeling tussen productie en energieverbruik.

⁵⁴ Het totale bedrag dat de EU moet betalen voor ingevoerde fossiele brandstoffen kan immers ook bij een in absolute hoeveelheden lagere invoer toenemen als de internationale fossiele energieprijzen sterk stijgen.

⁵⁵ Terwijl de EU in 2012 meer dan 400 miljard (of ongeveer 3,1% van het EU-BBP) betaalde voor de invoer van olie en gas. Effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 68-69: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0015&from=EN>.

⁵⁶ Een scenario met een reductiedoelstelling van -40% tegen 2030 (t.o.v. 1990) en ambitieuze energie-efficiëntiemaatregelen leidt zowel in 2030 als in 2050 tot een lagere elektriciteitsprijs dan een scenario met enkel een 40% reductiedoelstelling en leidt in 2030 zelfs tot een lagere elektriciteitsprijs dan in het referentiescenario: Effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 80.

- Uit de effectbeoordeling blijkt effectief dat scenario's met bijkomende energie-efficiëntie maatregelen en een hernieuwbare energiedoelstelling van 30% in 2030 leiden tot 568.000 netto **bijkomende jobs** t.o.v. een scenario met enkel een emissiereductiedoelstelling van 40%⁵⁷. In het bijzonder de energie-efficiëntievereisten in de gebouwensector leveren het grootste aantal bijkomende jobs op⁵⁸. De effectbeoordeling bevestigt dat de transitie gepaard gaat met een herstructurering van de economie waarbij de werkgelegenheid in sommige sectoren toeneemt⁵⁹ ten koste van de werkgelegenheid in de industrie. De kostenbeheersing zal hierbij een rol spelen.
- De effectbeoordeling toont verder duidelijk aan dat een grotere energiebesparing leidt tot een **betere luchtkwaliteit**⁶⁰, in het bijzonder door een significant lagere uitstoot van NO_x en fijn stof, en hierdoor de kosten om de luchtvervuiling tegen te gaan en de kosten als gevolg van de gezondheidsschade door luchtverontreiniging aanzienlijk vermindert.
- Ook zonder nieuwe beleidsdoelstellingen zijn er op korte termijn investeringen nodig in de Europese energie-infrastructuur en elektriciteitsopwekking. Onzekerheid over het toekomstige beleidskader verhoogt de kans op het uitstellen van de noodzakelijke investeringen en/of het insluiten van fossiele energie-infrastructuur⁶¹.

[29] Op basis van bovenstaande bevindingen stelt de Minaraad vast dat een beleid gericht op het verder verbeteren van de **energie-efficiëntie** een groot potentieel heeft om jobs te creëren, de buitenlandse energiefactuur te verlagen, de bevoorradingzekerheid te vergroten en de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarnaast drukt een beleid gericht op energie-efficiëntie de elektriciteitsprijs.

⁵⁷ Dit cijfer wordt bekomen als het verschil tussen het totaal aantal jobs in een scenario met ambitieuze energie-efficiëntie maatregelen en een hernieuwbare energiedoelstelling van 30% (leidt tot 232.947.000 jobs) en het totaal aantal jobs in een scenario met enkel een 40% broeikasgasreductiedoelstelling (leidt tot 232.379.000 jobs): 232.947.000-232.379.000= 568.000 bijkomende jobs. Europese Commissie, Effectbeoordeling beleidskader 2030, tabel 21, p. 89.

⁵⁸ Effectbeoordeling beleidskader 2030, tabel 24 p. 91-92.

⁵⁹ Zie voetnoot 21.

⁶⁰ Europese Commissie, effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 65-66. De betere luchtkwaliteit waartoe de effectbeoordeling besluit is een gevolg van de energiebesparing in alle sectoren van de economie, het gaat hier niet in het bijzonder over de gevolgen van een verdere energiebesparing in de industrie. Het jaarrapport over de luchtkwaliteit in Vlaanderen in 2012, dat VMM in april 2014 uitbracht, bevestigt dat de transportsector verantwoordelijk is voor een steeds groter aandeel van de luchtvervuiling en momenteel de grootste vervuilingbron is voor ultra fijn stof en NO_x-emissies: VMM, Lozingen in de Lucht 2000-2012: <http://www.vmm.be/pub/lozingen-in-de-lucht-2000-2012/rapport-lozingen-in-de-lucht-2000-2012>.

⁶¹ Europese Commissie, effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 30.

[30] Hierbij moet evenwel benadrukt worden dat de effectbeoordeling een algemene inschatting maakt van de effecten van verschillende scenario's op EU-niveau en geen gedetailleerde studie omvat van de gevolgen op lidstaatniveau. In afwachting van de door de Europese Raad van 20/21 maart 2014 gevraagde analyse over de **impact** van het voorgestelde beleidskader **op lidstaatniveau**, formuleert de Minaraad alvast volgende opmerkingen wat dit betreft:

- De effecten van beleidsmaatregelen op de energieprijzen en –kosten verschillen voor de onderscheiden industrietakken. Aangezien de Vlaamse context, met onder meer de **energie-intensieve industrie**⁶² in de Antwerpse haven, op een aantal punten verschilt van de gemiddelde Europese context, wijst de Minaraad er op dat een aantal effecten van de door de Commissie bestudeerde beleidsmaatregelen mogelijk anders uitdraaien in lidstaten met een grote aanwezigheid van de energie-intensieve industrie.

In het licht van de bevindingen in de samen met het beleidskader gepubliceerde analyse van de energieprijzen- en kosten, is een kostenefficiënt beleid⁶³ ter bescherming van de industriële sectoren waarvoor een significant risico op **koolstoflekkage** bestaat volgens de Minaraad ook na 2020 gerechtvaardigd zolang andere grote economieën geen vergelijkbare klimaatinspanningen leveren met gelijke inspanningen voor dezelfde industrie.

- Aangezien de meest vervuilende industrieën gevestigd zijn in de landen met een relatief laag BBP per capita, kan dit ertoe leiden dat de gevolgen (jobverlies) van de herstructurering van de economie zich vooral laten voelen in de landen met een lagere dan gemiddelde levensstandaard. Een evenwichtige verdeling van de inspanningen die zeker ook rekening houdt met de **sociale en economische gevolgen** voor de lidstaten in een internationale context is volgens de Minaraad dan ook een noodzakelijke voorwaarde om een akkoord te bereiken over het noodzakelijke klimaat- en energiebeleid dat door alle lidstaten gedragen wordt.

[31] Om de sociaal-economische voordelen van het noodzakelijke klimaat- en energiebeleid ten volle te realiseren, is het volgens de Minaraad essentieel

⁶² Waarvoor de energiekosten een relatief hoog aandeel van de productiekosten uitmaken. EU-ondernemingen die deelnemen aan diepgaande casestudies in energie-intensieve sectoren, hebben gemeld dat de elektriciteits- en gasprijzen, na vrijstellingen, tussen 2010 en 2012 zijn gestegen: Europese Commissie, Energieprijzen en –kosten in Europa, COM(2014) 21, 22 januari 2014, p. 11: http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20140122_communication_energy_prices.pdf.

⁶³ Dit kan bijvoorbeeld ook in de vorm van een *border tax adjustment* of andere instrumenten die de Europese koolstofprijs doorrekenen in de invoer uit landen met een minder streng klimaatbeleid.

dat investeerders **snel** duidelijkheid krijgen over het klimaat- en energiebeleidskader voor de periode 2020-2030.

2.4.2 Een ambitieus en verstandig uitgevoerd energie-efficiëntiebeleid als “win-win optie”

- [32] Gegeven de voordelen van een verdere verbetering van de energie-efficiëntie, is volgens de Minaraad in het bijzonder een ambitieus energie-efficiëntiebeleid **een belangrijke voorwaarde** om de EU-doelstelling om de broeikasgasemissies tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen (t.o.v. 1990) op een kostenefficiënte manier te realiseren, teneinde een billijke bijdrage te leveren aan de nodige reductie-inspanning om de 2°C-doelstelling te halen. Mits een verstandige implementatie hiervan kan dit ook leiden tot het behoud van de Europese concurrentiekracht en het bevorderen van het economisch herstel.

De EU zit momenteel niet op koers om haar energie-efficiëntie tegen 2020 met 20% te verbeteren (t.o.v. de projecties in 2007)⁶⁴. In tegenstelling tot de doelstellingen inzake broeikasgasemissiereducties en het aandeel hernieuwbare energie, is de doelstelling inzake energie-efficiëntie in het Klimaat- en Energiepakket niet vertaald in regelgevingsbesluiten noch in nationale doelstellingen. De Minaraad meent daarom dat er op basis van de effectbeoordeling en de ervaring met het Klimaat- en Energiepakket een aantal sterke argumenten zijn voor een **ambitieuw EU-energie-efficiëntiebeleid** als onderdeel van een overkoepelende beleidsvisie waarbij het klimaat-, het industrieel en tewerkstellingsbeleid elkaar wederzijds versterken.

2.4.3 Ook hernieuwbare energie heeft een noodzakelijke rol in de transitie

- [33] Inzake **hernieuwbare energie**, stelt de Europese Commissie voor om het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik tegen 2030 te verhogen tot 27% van het eindverbruik. De Commissie kiest voor een EU-streefcijfer van 27% omdat een 40%-streefcijfer voor broeikasgasreducties vanzelf al een toename van het aandeel hernieuwbare energie in de EU tot ten minste 27% zou moeten teweegbrengen. In tegenstelling tot het streefcijfer voor hernieuwbare energie in het Klimaat- en Energiepakket tot 2020⁶⁵,

⁶⁴ Europees Milieuagentschap, Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020. Executive summary, p. 11: <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-2013>

⁶⁵ Het streefcijfer om het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik tegen 2020 te verhogen tot 20% werd verdeeld in nationale doelstellingen. De Belgische doelstelling werd vastgelegd op

zou dit streefcijfer enkel verbindend zijn voor de EU maar niet voor de afzonderlijke lidstaten.

- [34] Op basis van de in de effectbeoordeling beschreven voordelen van hernieuwbare energie op het vlak van tewerkstelling, het verlagen van de buitenlandse energiefactuur als gevolg van de lagere invoer van fossiele brandstoffen en het verhogen van de binnenlandse energieproductie heeft ook hernieuwbare energie volgens de Minaraad een **noodzakelijke rol** in de overgang naar een concurrerend, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem op voorwaarde dat de ontplooiing vanuit dynamisch perspectief op een kostenefficiënte manier gebeurt^{66 67}.
- [35] Om het kostefficiënte emissiereductiepotentieel van hernieuwbare energie blijvend aan te boren, moeten er financiële, maar ook **niet-financiële barrières** doorbroken worden. Daarom moet de EU haar lidstaten onder andere aanzetten om in te zetten op innovatie en een kostenreductietraject, investeringszekerheid door lange termijndoelstellingen, compatibele ontwikkelingspaden van hernieuwbare energie in de verschillende lidstaten, ontwikkeling van en aanpassingen in het net, vlotte vergunningsprocedures enz.
- [36] Ook is onderzoek en ontwikkeling, innovatie en ontwikkeling van niche markten cruciaal voor (hernieuwbare) technologieën die noodzakelijk zijn voor de energietransitie maar nog niet marktrijp zijn. De steun voor innovatieve technologieën op pilotschaal en nichemarkten kan gerechtvaardigd zijn vanuit een dynamisch kostenperspectief⁶⁸.

13%: bijlage 1 bij Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

⁶⁶ Terwijl een beleid dat “statisch efficiënt” is, een beleidsdoelstelling tracht te realiseren door de maatregelen die op korte termijn het minst kosten, stimuleert een beleid dat vanuit dynamisch oogpunt efficiënt is (“dynamische efficiëntie”) innovatie en de verspreiding van schone technologieën gericht op het verminderen van de mitigatiekosten *in de toekomst*. Zo kan het vanuit een dynamisch kostenperspectief bijvoorbeeld efficiënt zijn om CCS te ondersteunen: hoewel deze technologie momenteel nog zeer duur is, kan de kost van deze technologie (die op termijn noodzakelijk is om de verregaande emissiereducties in het licht van de 2°C-doelstelling te realiseren) verminderd worden door deze nu reeds te ondersteunen.

⁶⁷ Bij het afwegen van de kostenefficiëntie tussen verschillende energieproductietechnologieën is het van belang dat een maatschappelijk perspectief wordt gehanteerd met het in rekening brengen van maatschappelijke kosten en baten van de verschillende technologieën.

⁶⁸ IEA, Summing up the parts. Combining Policy Instruments for Least-Cost Climate Mitigation Strategies, p. 17-20: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Summing_Up.pdf.

3 Voor het klimaat- en energiebeleid in Vlaanderen

3.1 Vlaanderen moet zich voorbereiden op een hogere reductiedoelstelling na 2020

- [37] Het Commissievoorstel voor een nieuw beleidskader bevat momenteel enkel doelstellingen op Europees niveau. Het nieuwe beleidskader zal een verschillende impact hebben in de verschillende lidstaten, die wordt bepaald door de manier waarop de Europese doelstellingen worden gerealiseerd. De verdeling van de niet-ETS-reductiedoelstelling over de verschillende lidstaten en de **impact** (kost) hiervan **op lidstaatniveau** is momenteel een van de belangrijkste discussiepunten in de Raad van de EU⁶⁹.
- [38] De effectbeoordeling bevat reeds een eerste prognose van (onder meer) zowel de totale als de niet-ETS-emissiereductie en van het aandeel hernieuwbare energie in het finaal eindgebruik op lidstaatniveau die het gevolg zouden zijn van een kostenefficiënte realisatie van de Europese doelstellingen inzake emissiereductie en hernieuwbare energie. Deze eerste indicatie in de effectbeoordeling wijst voor België op een niet-ETS-doelstelling van **-24/-32% tegen 2030 t.o.v. 2005**⁷⁰. Afhankelijk van de gebruikte criteria, kan de Belgische doelstelling echter ook hoger uitvallen⁷¹.
- [39] De niet-ETS-reductiedoelstelling in het Klimaat- en Energiepakket tot 2020 is hoofdzakelijk verdeeld op basis van BBP/capita. Hoewel BBP/capita wellicht een belangrijk criterium zal blijven, lijkt de huidige denkrichting te zijn dat de verdeling van de niet-ETS-doelstelling voor 2030 moet gebeuren op

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld:

[http://gr2014.eu/sites/default/files/Background%20paper%20on%202030%20\(ENV%20Informal%20Council%20%20Athens%2014-5-2014\)%20final_2.pdf](http://gr2014.eu/sites/default/files/Background%20paper%20on%202030%20(ENV%20Informal%20Council%20%20Athens%2014-5-2014)%20final_2.pdf).

⁷⁰ Ten opzichte van een niet-ETS-reductie van 15% in de periode 2005-2020 vereist dit een bijkomende niet-ETS-reductie van 9/17% in de periode 2020-2030: Effectbeoordeling beleidskader 2030, p. 119 (tabel 32).

⁷¹ Zo berekende het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving in een in oktober 2013 uitgebrachte studie dat een verdeling van een EU-reductiedoelstelling van 40% tegen 2030 (t.o.v. 1990), wat op EU-niveau een emissiereductie van 30% in de niet-ETS sectoren vereist, op basis van gelijkaardige criteria als in de *Effort Sharing Decision* voor België zou resulteren in een niet-ETS-reductiedoelstelling van ongeveer -40% tegen 2030 (t.o.v. 2005): Planbureau voor de Leefomgeving (2013), PBL Note. Non-ETS emission targets for 2030. Indication of emission targets for the Netherlands and other EU Member States under the Effort Sharing Decision, oktober 2013, p. 17: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2013-non-ets-emission-targets-for-2030-1192.pdf>.

basis van **meerdere criteria** waarbij de verschillen tussen de nationale niet-ETS-doelstellingen niet meer zo groot kunnen zijn als in het Klimaat- en Energiepakket voor 2020.

- [40] Ook al is het nog niet duidelijk welke gemiddelde emissiereductie zal gelden voor België en Vlaanderen na de Europese lastenverdeling en welk reductiepad daarbij gevolgd zal worden, het is wel duidelijk dat de **Vlaamse uitstoot op termijn zeer sterk zal moeten verminderen**. Een versneling lijkt nodig aangezien de Vlaamse uitstoot in de periode 1990-2010 jaarlijks gemiddeld met 0,12% afnam⁷². De niet-ETS-uitstoot zal volgens het Vlaams Mitigatieplan tussen 2013 en 2020 gemiddeld slechts met ongeveer 1%⁷³ per jaar afnemen en in 2020 5,7% lager liggen dan in 2005.
- [41] Een ambitieus klimaatbeleid is meer dan een sterke reductiedoelstelling. In het kader van de nodige emissiereducties op lange termijn en los van de uiteindelijke niet-ETS-doelstelling die België en Vlaanderen concreet opgelegd krijgen, is het volgens de Minaraad essentieel om de klimaatuitdaging op een verstandige manier te **integre**ren in het Vlaamse beleid in andere sectoren.

3.2 Vooral de niet-ETS-emissies moeten drastisch verminderen

- [42] De **Kyotodoelstelling** in Vlaanderen werd vooral gehaald doordat de ETS meer reduceerde dan verwacht terwijl de niet-ETS (in zijn geheel) boven het indicatieve niet-ETS-plafond bleef en dus minder reduceerde dan vooropgesteld. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat de evolutie in de verschillende niet-ETS-sectoren sterk verschilt. Zo namen de landbouwemissies in de periode 1990-2010 bijna 20% af⁷⁴ terwijl de emissies in de sectoren gebouwen en transport in deze periode met respectievelijk 23% en 29% toenamen⁷⁵. De klimaatgecorrigeerde emissies in de bouwsector lijken zich de laatste jaren te stabiliseren, na een voortdurende stijging in de jaren '90. De transportemissies daarentegen vertonen een stijgende

⁷² Vlaams Mitigatieplan, p. 31.

⁷³ In 2013 bedroegen de Vlaamse niet-ETS-emissies 46.072 kton. Na uitvoering van de in het Vlaams Mitigatieplan voorziene maatregelen, bedragen de niet-ETS-emissies in 2020 42.733kton. De emissies verminderen in de periode 2013-2020 dus met 3339kton. Verspreid over 8 jaar betekent dit een jaarlijkse gemiddelde reductie van $3339\text{kton}/8 = 417,38\text{kton}$ of 0,9% van de niet-ETS-emissies in 2005. Zie wat dit betreft ook het advies van de Minaraad van 28 maart 2013 over het Vlaams Klimaatbeleidsplan, p. 17 en 21.

⁷⁴ Vlaams Mitigatieplan, p. 82. De landbouw was in 2010 verantwoordelijk voor 15% van de totale Vlaamse niet-ETS-emissies.

⁷⁵ Vlaams Mitigatieplan, p. 34. Met een aandeel van resp. 38% en 32%, waren de sectoren gebouwen en transport in 2010 verantwoordelijk voor het grootste aandeel in de totale Vlaamse niet-ETS-emissies.

trend in de hele periode 1990-2010, in het bijzonder als gevolg van de toegenomen emissies in het goederenverkeer.

- [43] Ook uit de prognoses van het BEL-scenario in het Vlaams Mitigatieplan blijkt dat Vlaanderen naar verwachting slechts ongeveer een derde van de niet-ETS-doelstelling tegen 2020 intern zal realiseren⁷⁶. Hieruit blijkt dat vooral **de niet-ETS-emissies** drastisch moeten verminderen. Om de noodzakelijke verdergaande reducties op termijn te kunnen realiseren, moeten volgens de Minaraad **vandaag structurele interne emissiereducerende maatregelen** worden genomen / voorbereid die verdergaande emissiereducties realiseren in de toekomst en bij uitstek voor sectoren waar lock-in dreigt.
- [44] Vooral in de **mobiliteits- en gebouwensector** zijn er volgens Minaraad nog veel onbenutte interessante interne emissiereductiemogelijkheden. Aangezien mobiliteit en gebouwenverwarming, met een aandeel van respectievelijk 21% en 27%, samen een aanzienlijk aandeel in het Vlaams energetisch eindverbruik hebben⁷⁷, kan het verminderen van het energiegebruik en het verduurzamen van de energievoorziening in het vervoer en het verhogen van de energie-efficiëntie inzake gebouwenverwarming een grote impact hebben op de Vlaamse broeikasgasuitstoot. Zo stelde de Minaraad in zijn advies⁷⁸ over het Vlaams Klimaatbeleidsplan bijvoorbeeld al dat er dringend werk gemaakt moet worden van een prijszettingssysteem voor personenwagens dat de emissies laat dalen en oog heeft voor de sociale en economische effecten van de sturing.
- [45] Aansluitend bij de aanbeveling voor meer ambitie inzake energie-efficiëntie in het Europese beleidskader voor de periode 2020-2030, moet ook Vlaanderen volgens de Minaraad **meer energie-efficiëntiebevorderende maatregelen** nemen, zeker in vergelijking met de inspanningen en de budgetten voor de bevordering van hernieuwbare energie. Efficiëntiebevorderende maatregelen hebben op dit moment per ingezette euro over het algemeen een hoger emissiereducerend potentieel dan hernieuwbare energemaatregelen.

⁷⁶ In het BEL-scenario zou de Vlaamse uitstoot evolueren van 45.316 kton in 2005 naar 42.733 kton in 2020: Vlaams Mitigatieplan, tabel 21 "Resultaten BAU- en BEL-scenario", p. 139.

⁷⁷ Argusrapport « Energie voor morgen. Krijtlijnen van een duurzaam energiesysteem », p. 21-23.

⁷⁸ Advies van 28 maart 2013 over het Vlaams Klimaatbeleidsplan, p. 25.

4 Lokale en maatschappelijke dynamiek

4.1 Het belang van de lokale en maatschappelijke dynamiek

- [46] Zowel uit dit advies als uit de eerdere adviezen van de Minaraad naar aanleiding van de jaarlijkse VN-klimaatop blijkt dat de internationale klimaatonderhandelingen zeer moeizaam verlopen. De (inter)nationale beleidsmakers zijn er voorlopig niet in geslaagd om tot een mondiaal klimaatakkoord te komen en de emissiekloof te dichten. Met het Klimaat- en Energiepakket heeft de EU een klimaat- en energiebeleid tot 2020 dat in de praktijk reeds leidde tot aanzienlijke emissiereducties en tot een verhoging van het aandeel hernieuwbare energie. Niettegenstaande de EU als geheel haar emissiereductiedoelstelling wellicht zal overtreffen en ook op schema zit om haar hernieuwbare energiedoelstelling te halen, zal de EU het cruciale streefdoel inzake het bevorderen van de energie-efficiëntie wellicht niet halen.
- [47] Het huidige Europese klimaat- en energiebeleid volstaat niet om de klimaatdoelstellingen op lange termijn te halen en de onderhandelingen over het nieuwe Europese beleidskader voor de periode 2020-2030 verlopen moeizaam. De Minaraad klaagde ook reeds herhaaldelijk aan dat de intern-Belgische verdeling van de Belgische engagementen in het kader van de Europees klimaat- en energiebeleid zeer moeilijk verloopt.
- [48] Terwijl het onderhandelingsproces op (inter)nationaal niveau langzaam verloopt, worden er in de praktijk **op lokaal niveau heel wat initiatieven** genomen, zowel door lokale overheden als door het maatschappelijk middenveld, de bedrijven en burgers, die bijdragen aan de transitie naar een koolstofarme economie. Daarom besteedt de Minaraad in dit advies uitdrukkelijk enkele paragrafen aan de lokale en maatschappelijke dynamiek rond klimaatbeleid die zich langzaam maar zeker ontwikkelt.

4.2 Klimaatinitiatieven op grassroot niveau

- [49] **In de maatschappij en de bedrijfswereld** zijn er talrijke activiteiten en processen opgestart die bijdragen aan de transitie naar een duurzame economie⁷⁹.
- [50] Bij de meeste bedrijven kan een groot deel van het besparingspotentieel wat betreft het energieverbruik gerealiseerd worden door middel van ener-

⁷⁹ Zoals bijvoorbeeld klimaatwijken, transitiesteden en –gemeenten, Voedselteams, ... In zijn advies van 19 december 2013 over maatschappelijke innovatie wees de Minaraad op het belang van deze bottom-up initiatieven en beschreef de Minaraad een aantal uitdagingen voor de Vlaamse overheid om een voor maatschappelijke innovatie gunstige omgeving te creëren.

giezuiniger gedrag door werknemers. De Minaraad wijst hier dan ook in het bijzonder op het grote potentieel inzake energiebesparing door werknemers actief te betrekken bij REG-maatregelen, zowel in overheidsadministraties als in de privésector. Naast het directe effect op het energiegebruik van overheden en bedrijven, kan dit er volgens de Minaraad ook toe leiden dat werknemers de op het werk eigen gemaakte meer duurzame gedragingen ook thuis gaan toepassen.

4.3 Klimaatbeleid op het lokale bestuursniveau

[51] Significant is dat momenteel al meer dan 5300 steden en gemeenten in Europa het **Burgemeestersconvenant** ondertekenden - waarvan 110 Belgische⁸⁰. De helft van alle Vlaamse gemeenten ondertekenden ondertussen het convenant. Hiermee gaan deze steden en gemeenten formeel de verbintenis aan om de CO₂-uitstoot op hun grondgebied tegen 2020 met ten minste 20% te verminderen door middel van maatregelen voor meer duurzame energie⁸¹. De naleving van deze verbintenis wordt door de EU gecontroleerd.

De verplichtingen in het kader van het Burgemeestersconvenant kunnen gezien worden als een opstap naar **klimaatneutraliteit**. In Vlaanderen hebben de provincie Limburg⁸² en de steden Leuven en Gent de ambitie om klimaatneutraal te worden, respectievelijk tegen 2020, 2030 en 2050.

Gegeven dat drievierde van de Europese burgers in steden woont en aanzien ongeveer 70% van het energieverbruik en de CO₂-uitstoot verband houdt met stedelijke activiteiten, is het duidelijk dat steden en gemeenten een **cruciale actor** zijn in de uitvoering van het Klimaat- en Energiepakket⁸³.

Hoewel de afstand tussen het uiteindelijke doel om klimaatneutraal te worden en de huidige manier van leven zeer groot is en deze initiatieven zich nog in de voorbereidende fase bevinden, blijkt hieruit wel dat er een groeiende kritische massa is die zich wil engageren om de broeikasgasemissies te verminderen en te evolueren naar een duurzame samenleving. Dergelijke lokale initiatieven dragen volgens de Minaraad in belangrijke mate

⁸⁰ De lijst van steden en gemeenten die het Burgemeestersconvenant ondertekenden, is beschikbaar op: http://www.burgemeestersconvenant.eu/about/signatories_nl.html.

⁸¹ COM(2011) 109, Energie-efficiëntieplan 2011, p. 6. De tekst van het Burgemeestersconvenant is beschikbaar op: http://www.burgemeestersconvenant.eu/IMG/pdf/covenantofmayors_text_nl.pdf.

⁸² In dit kader ondertekenden alle Limburgse gemeenten het Burgemeestersconvenant.

⁸³ Europese Commissie, European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities - Strategic implementation plan, 14 oktober 2013: http://ec.europa.eu/eip/smartcities/files/sip_final_en.pdf.

bij tot het enthousiasmeren van burgers en het **verhogen van het draagvlak** voor het hoger bepleite noodzakelijke klimaatbeleid.

- [52] Naast hun directe impact op de broeikasgasuitstoot en hun bijdrage tot draagvlakcreatie, creëren lokale klimaatplannen volgens de Minaraad een geschikte context voor **experimenten en innovatieve projecten**.
- [53] De Minaraad is ervan overtuigd dat het bestrijden van de klimaatverandering een effectief en elkaar versterkend beleid vergt op alle bestuursniveaus. Uit het bovenstaande blijkt dat het lokale bestuursniveau een essentiële bijdrage levert aan het verminderen van de Vlaamse broeikasgasuitstoot. De transitie naar een koolstofarme economie kan volgens de Minaraad maar slagen als de Vlaamse overheid haar rol opneemt in het **faciliteren en stimuleren** van de energietransitie die bottom-up al aan de gang is.
- [54] De Minaraad stelt vast dat het ondersteunen van de transitie naar duurzame steden en van maatschappelijke innovatie het voorwerp zijn van **recente Vlaamse beleidsinitiatieven**. Zo streeft het vernieuwde Vlaams stedenbeleid uitdrukkelijk naar duurzame en creatieve steden⁸⁴. Ook stelt het VITO een tool ter beschikking om de Vlaamse steden en gemeenten te ondersteunen bij het opmaken van de nulmeting en de actieplannen voor duurzame energie in het kader van het Burgemeestersconvenant⁸⁵.
- [55] Volgens het Vlaams Klimaatbeleidsplan beschouwt de Vlaamse Regering het verminderen van de broeikasgasuitstoot op het gemeentelijke en provinciale grondgebied als een belangrijke doelstelling voor lokale overheden⁸⁶. De Minaraad vindt het Burgemeestersconvenant in dit kader een goed instrument en ondersteunt dit om het lokaal klimaatbeleid te stimuleren. Vervolgens moet dit engagement omgezet worden in effectieve emissiereducties.

⁸⁴ Terwijl het witboek stedenbeleid uit 2003 eerder impliciet zou streven naar duurzaamheid, hebben het regeerakkoord en Vlaanderen in Actie het streven naar duurzame en creatieve steden uitdrukkelijk als doelstelling. Zo omvat de ViA-doorbraak "Groen en dynamisch stedengewest" 68 sleutelprojecten die een grote bijdrage kunnen leveren aan de evolutie naar "Smart cities" en een "Groene economie". En streven de ondertekenaars van Pact 2020 "naar een duurzame en creatieve stad" als een van de 13 transities. Zie ook: Sophie Devolder, Thomas Block en Erik Paredis, Vergelijkend evaluatiekader voor duurzame stadsprojecten, TRADO onderzoekspaper 2, april 2013.

⁸⁵ Vito stelt een Excelbestand ter beschikking waarin alle centraal beschikbare gegevens al zijn ingevuld en waarin alle berekeningen zijn opgenomen die nodig zijn om de nulmeting voor het grondgebied op te maken:
<http://aps.vlaanderen.be/lokaal/burgemeestersconvenant/burgemeestersconvenant.htm>.

⁸⁶ Vlaams Mitigatieplan, p. 29.

[56] Uit een onderzoek⁸⁷ naar de slaagkansen en de moeilijkheden van de plannen voor klimaatneutraliteit in Limburg, Leuven en Gent in het kader van het Steunpunt TRADO blijkt dat het gebrek aan de noodzakelijke **financiering**, zeker in het huidige economische klimaat, een voortdurende belemmerende factor vormt. Met het wegvallen van de Samenwerkingsovereenkomst Leefmilieu verdween een financieringsbron voor het lokale klimaatbeleid. De Vlaamse Regering zou de financiële ondersteuning van de steden en gemeenten bij de uitvoering van het lokale klimaatbeleid volgens de Minaraad moeten verderzetten, in het bijzonder voor de gemeenten die het Burgemeestersconvenant ondertekend hebben, waarbij moet onderzocht worden welke financieringsmechanismen hiervoor het meest geschikt zijn.

De Minaraad wijst er in deze context ook op dat er heel wat **Europese middelen** beschikbaar zijn die kunnen worden aangewend voor de uitvoering van het lokale klimaatbeleid, onder meer in het kader van EFRO (doelstelling 2) en Interreg. Aangezien individuele gemeenten vaak moeilijk kunnen voldoen aan de voorwaarden om van deze middelen gebruik te maken, bestaat de taak voor Vlaanderen er volgens de Minaraad in om het juiste kader te scheppen zodat deze middelen ook ten goede komen van het lokale klimaatbeleid. Ook investeringsprogramma's als ELENA⁸⁸ bieden mogelijkheden.

[57] Met het verdwijnen van de Samenwerkingsovereenkomst verdwijnt niet alleen een financieringsbron maar ook een groot stuk van de **capaciteit** voor de uitvoering van het lokale klimaatbeleid. De Minaraad stelt immers vast dat duurzaamheidsambtenaren, die een rol kunnen hebben in het kader van de plannen om klimaatneutraal te worden, ontslagen worden of andere opdrachten krijgen binnen het gemeentebestuur. Naast financiële ondersteuning, zou de Vlaamse overheid volgens de Minaraad ook op andere manieren de gemeenten moeten ondersteunen bij het realiseren van hun verplichtingen in het kader van het Burgemeestersconvenant. Aansluitend bij de Vito-tool, zou de Vlaamse overheid de gemeenten bijvoorbeeld kunnen bijstaan bij het verder uitwerken van de actieplannen voor duurzame energie⁸⁹ en bij het vormgeven van het participatietraject op lokaal niveau.

[58] De Minaraad wijst er in deze context op dat de VVSG reeds een aantal initiatieven organiseerde, onder meer in het kader van het **Vlaams Netwerk**

⁸⁷ Han Vandevyvere, Climate neutral city initiatives: wishful thinking of thoughtful wish?, TRADO research paper 7, januari 2014.

⁸⁸ ELENA staat voor "European Local Energy Assistance" en is een subsidie ter ondersteuning van lokale overheden voor het uitwerken van een projectplan voor een investering in een groot energieproject.

⁸⁹ Onder meer bij de impactberekening van concrete emissiereducerende maatregelen.

Burgemeestersconvenanten, gericht op kennisopbouw en het uitwisselen van goede praktijken. In hun hoedanigheid van "**convenant coordinators**" spelen ook sommige provincies en intercommunales nu al een grote rol bij het ondersteunen van de gemeenten bij hun klimaatbeleid en het voldoen aan de administratieve verplichtingen in het kader van het Burgemeestersconvenant. Vlaanderen heeft er volgens de Minaraad dan ook alle belang bij om het lokale bestuursniveau actief te betrekken en te ondersteunen bij de uitvoering van het Vlaamse klimaatbeleid.