



## **ADVIES**

**17 november 2011**

**De VN-klimaattop in Durban**

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Krachtlijnen .....	4
Inleiding.....	7
Adviestekst .....	8
1. Stand van zaken in de feiten: uitstoot en concentratie van broeikasgassen.....	8
1.1. De wereld.....	8
1.1.1. De huidige emissies .....	8
1.1.2. De CO <sub>2</sub> (eq)-concentratie in de atmosfeer .....	10
1.1.3. Billijkheid.....	10
1.2. De Kyotolanden .....	13
1.3. De EU .....	13
1.3.1. De huidige emissies .....	13
1.3.2. Het aandeel van de EU in de mondiale emissies.....	14
1.3.3. Afstand tot de doelstellingen .....	14
1.4. België .....	16
2. Stand van zaken in de VN-onderhandelingen .....	16
2.1. De klimaattop in Cancún .....	16
2.2. De agenda voor Durban (en daarna).....	21
2.2.1. Mitigatie: na het erkennen het dichten van de emissiekloof.....	21
2.2.2. Klimaatfinanciering: niet alleen een emissie- maar ook een financieringskloof.....	23
2.2.3. De juridische vorm van het akkoord.....	24
2.2.4. Het uitvoeren van de Cancún Akkoorden. ....	25
3. Het EU-standpunt voor Durban .....	25
3.1. De Ecofinraad van 4 oktober 2011.....	26
3.2. De Milieuraad van 10 oktober 2011. ....	26

3.3.	De Europese Raad van 23 oktober 2011.....	27
3.4.	Het Europees Parlement.....	27
3.4.1.	De commissie milieubeheer van het Europees Parlement.....	27
3.4.2.	Het Europees Parlement.....	28
4.	Aanbevelingen.....	29
4.1.	De mitigatiekloof.....	29
4.2.	De financieringskloof.....	33
4.3.	De juridische vorm van het klimaatakkoord.....	36
4.4.	De uitvoering van de Cancún Akkoorden.....	37

# Krachtlijnen

## Stand van zaken

Uit de meest recente emissiegegevens blijkt dat de emissies in 2010 weer sterk toegenomen zijn na de daling in 2008-2009 als gevolg van de crisis. Ook al zijn vooral de Niet Annex I-landen verantwoordelijk voor de huidige en verwachte toekomstige sterke toename van de emissies, op basis van billijkheidsoverwegingen, kan geargumenteed worden dat de Annex I-landen de leiding moeten blijven nemen in de strijd tegen de klimaatverandering. De EU blijkt op schema te zitten om haar Kyotodoelstelling te halen maar niet om de emissies tegen 2020 met 20% te verminderen. Net als de EU als geheel zit België niet op schema om haar doelstelling tegen 2020 te halen.

In Cancún is het onderhandelingsproces weer "op de rails" gezet en zijn een groot aantal beslissingen genomen over concrete deelthema's. Dit neemt echter niet weg dat met de Cancún Akkoorden al bij al slechts een kleine stap is gezet inzake het verminderen van de wereldwijde broeikasgasemissies. Bovendien zijn in Cancún ook veel principiële beslissingen genomen waarvan de concrete uitwerking is doorgeschoven naar de klimaatop in Durban en is er in Cancún geen beslissing genomen over de toekomst van het Kyoto Protocol. De agenda voor Durban kan, in hoofdlijnen, worden samengevat in vier punten. 1) Het dichten van de mitigatiekloof. 2) Het dichten van de financieringskloof. 3) De juridische vorm van het beoogde alomvattende klimaatakkoord en de toekomst van het Kyoto Protocol. 4) Het uitwerken van de principiële beslissingen op basis van de Cancún Akkoorden kan beschouwd worden als "vierde" agendapunt.

## Mitigatie

Op basis van het vierde IPCC-evaluatierapport stelt de Minaraad dat de ontwikkelde landen als groep hun broeikasgasemissies met 25-40% moeten verminderen in 2020 en met 80-95% in 2050, telkens ten opzichte van 1990, om de tweegradendoelstelling te kunnen halen. Op basis van deze situatiebeschrijving is de onvoorwaardelijke EU-doelstelling om de emissies tegen 2020 met 20% te verminderen onvoldoende in het licht van de benodigde reducties op lange termijn. Uit analyses door de Europese Commissie en door het Europees Milieuagentschap blijkt dat een vermindering van de uitstoot met 25% in 2020 haalbaar is. De Minaraad vraagt dan ook opnieuw dat de EU een ernstig debat voert over het optrekken van haar doelstelling. Van het aankomende Deens EU-voorzitterschap wordt alvast verwacht dat het deze discussie opnieuw hoog op de EU-agenda zal plaatsen.

Op nationaal niveau, vraagt de Minaraad dat dringend werk wordt gemaakt van de intern-Belgische lastenverdeling van de nationale doelstelling die ons land heeft op basis van de *Effort Sharing Decision*. De Minaraad benadrukt dat het belangrijk is dat er een akkoord wordt bereikt zowel op basis van de Belgische bijdrage aan de huidige EU-doelstelling als aan een (mogelijke) hogere EU-reductiedoelstelling in de toekomst. Dit om te vermijden dat de moeizame onderhandelingen opnieuw moeten worden opgestart bij een eventuele aanscherping van de EU-doelstelling. De Europese Commissie heeft een analyse beloofd van de gevolgen van het optrekken van de EU-doelstelling op het niveau van de lidstaten en sectoren. De Minaraad vraagt dan ook dat in het kader van de federale regeringsonderhandelingen een gedragen Belgisch standpunt wordt vastgesteld over de EU-doelstelling.

De Minaraad benadrukt het algemene principe dat Vlaanderen ernaar moet streven eerst alle interne beschikbare reductiemaatregelen te realiseren die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen, zodat de inzet van flexibiliteitsmechanismen tot het noodzakelijke kan worden beperkt. Hiervoor zijn dringend actuele marginale kostencurves nodig zodat kan worden beoordeeld welke interne maatregelen prioritair uitgevoerd moeten worden.

Hoewel de erkenning van de noodzaak van een rechtvaardige transitie in de Cancún Akkoorden een cruciale eerste stap is, is de Minaraad van mening dat louter een vermelding van dit concept niet voldoende is. De Minaraad meent dat het nuttig is de Internationale Arbeidsorganisatie te betrekken bij de arbeidsgerelateerde thema's in het klimaatbeleid en benadrukt dat de sociale dimensie moet worden meegenomen in de context van de EU routekaart naar een koolstofarme economie in 2050.

### **Financiering**

De EU zou op schema zitten met haar bijdrage aan de snelstartfinanciering. De Minaraad wijst erop dat, op basis van een billijke internationale lastenverdeling van de lange termijnfinanciering, de EU haar klimaatfinanciering gevoelig moet verhogen in de periode 2012-2020. Op basis van de informatie waarover de Minaraad beschikt, moet België nog meer dan 85 miljoen euro vrijmaken in het kader van haar bijdrage aan de snelstartfinanciering. De Minaraad wijst erop dat als de huidige verdeelsleutel zou worden toegepast op een verwachte EU-bijdrage van ongeveer 33 miljard, dit zou betekenen dat de Belgische bijdrage tegen 2020 zou vertienvoudigen. Hoewel Vlaanderen voorlopig 1,5 miljoen euro zou hebben ingeschreven op de begroting van 2012, wijst de Minaraad erop dat de uiteindelijke Vlaamse bijdrage veel hoger zal liggen. De Minaraad vraagt dan ook dat er zo snel mogelijk werk wordt gemaakt van een intern-Belgische verdeling van de snelstartfinanciering zodat de verschillende gewesten meer duidelijkheid hebben over de inspanning die ze nog moeten leveren.

Gelet op het grote potentieel van de opbrengst uit de veiling van emissierechten en in het licht van de conflicterende visies die hierover bestaan, vraagt de Minaraad dat er tijdig afspraken worden gemaakt over de manier waarop België / Vlaanderen deze inkomsten plannen te besteden. De Minaraad vraagt alleszins dat deze opbrengsten gebruikt worden in functie van het klimaatbeleid.

### **De juridische vorm van het klimaatakkoord**

De Minaraad erkent dat het Kyoto Protocol inherent beperkt is om de tweegradendoelstelling te halen. De raad is echter van mening dat de echte waarde van het Kyoto Protocol hierin ligt dat dit het enige internationale op regels gebaseerde juridisch verbindende beleidskader is. De open houding van de EU ten opzichte van het Kyoto Protocol was volgens de raad een belangrijke reden waarom de klimaattop in Cancún constructiever is verlopen dan de klimaattop in Kopenhagen. De Minaraad vraagt dan ook dat België er binnen de EU mee voor zorgt dat de kans op een akkoord over de tweede verbintenisperiode zo groot mogelijk blijft. Daarnaast wijst de raad er ook op dat er naast de beslissing over de toekomst van het Kyoto Protocol nog heel wat andere thema's op de agenda staan die de aandacht van de onderhandelaars verdienen.

### **Een goede opvolging is noodzakelijk**

Het is duidelijk dat beslissingen op internationaal en Europees niveau verregaande

gevolgen hebben voor België en Vlaanderen en dat deze aanleiding zijn voor moeizame intern-Belgische onderhandelingen over de verdeling van de inspanningen. De Minaraad vraagt dan ook een goede voorbereiding en opvolging van de klimaatonderhandelingen op alle niveaus.

# Inleiding

Van 28 november 2011 tot en met 9 december 2011 vindt in Durban (Zuid-Afrika) de zeventiende VN-klimaattop plaats. Klimaatbeleid is een belangrijk thema voor de Minaraad. De Minaraad bracht in het verleden verschillende adviezen uit over het Vlaams klimaatbeleid. De Minaraad ontving ook in 2011 reeds de conceptnota waarin het voorbereidingstraject voor het volgende Vlaams klimaatbeleidsplan wordt geschetst en bracht hierover een advies uit op 20 oktober 2011.

De Minaraad is zich ervan bewust dat de grote lijnen van het klimaatbeleid worden uitgezet op Europees en internationaal niveau. De inbreng van het Belgisch standpunt in internationale onderhandelingen gebeurt door middel van het EU-standpunt. Het EU-standpunt vormt het uitgangspunt voor de tussenkomsten door de EU tijdens de internationale onderhandelingen in Zuid-Afrika. De 27 EU-lidstaten hebben overeenstemming bereikt over de EU-positie in de Ecofinraad van 4 oktober 2011, de Milieuraad van 10 oktober 2011 en de Europese raad van 23 oktober 2011. Op 22 september 2011, dit is tijdens de voorbereiding van het EU-standpunt maar voorafgaand aan de aanneming van de raadsconclusies hierover, bracht de Minaraad reeds een briefadvies op eigen initiatief uit als insteek voor het EU-standpunt.

Na kennis te hebben genomen van het EU-standpunt, en zoals aangekondigd in het briefadvies van 22 september 2011, beoogt de Minaraad haar in 2009 ingezette traditie verder te zetten en, in navolging van haar eerdere adviezen over de klimaattop in Kopenhagen (2009) en Cancún (2010), een meer uitgewerkt advies uit te brengen naar aanleiding van de jaarlijkse VN-klimaattop.

De Minaraad beoogt met dit advies in de eerste plaats een geactualiseerde stand van zaken te geven inzake de VN- en EU-klimaatonderhandelingen. Op basis van deze beschrijving, formuleert de Minaraad een aantal aanbevelingen van strategische aard waarbij de positie van de EU het eerste aandachtspunt is. De aanbevelingen in dit advies hebben dan ook in hoofdzaak betrekking op het standpunt dat de EU volgens de Minaraad zou moeten innemen in de VN-onderhandelingen. Hierbij aansluitend wordt er ook ingegaan op de vraag hoe België zich hiervoor best opstelt in de interne EU-onderhandelingen. De gevolgen van het EU-standpunt voor België en de manier waarop België de doelstellingen in het kader van het EU-klimaatbeleid naleeft, zijn hier onlosmakelijk mee verbonden en komen derhalve ook aan bod in het advies.

Het advies werd unaniem goedgekeurd door de Minaraad op 17 november 2011.

Marc Van den Bosch,  
voorzitter Minaraad

# Adviestekst

## 1. Stand van zaken in de feiten: uitstoot en concentratie van broeikasgassen

### 1.1. De wereld

#### 1.1.1. De huidige emissies

Het onderscheid tussen CO<sub>2</sub> en CO<sub>2</sub>-equivalent

Bij het interpreteren en vergelijken van cijfers over de uitstoot van broeikasgassen, is het belangrijk om goed te weten wat de meeteenheid is. Als de uitstoot wordt uitgedrukt in CO<sub>2</sub> betekent dit dat het cijfer enkel betrekking heeft op de uitstoot van CO<sub>2</sub>. CO<sub>2</sub> is wel het belangrijkste maar niet het enige broeikasgas dat verantwoordelijk is voor de klimaatopwarming. Zo heeft het Kyoto Protocol betrekking op de uitstoot van zes broeikasgassen: kooldioxide (CO<sub>2</sub>), methaan (CH<sub>4</sub>), distikstofoxide (N<sub>2</sub>O), fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF<sub>6</sub>). Het Europees Parlement heeft op 14 september 2011 een resolutie<sup>1</sup> aangenomen waarin het pleit voor een alomvattend EU-klimaatbeleid dat rekening houdt met alle opwarmingsbronnen en niet alleen streeft naar een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De verschillende broeikasgassen hebben een verschillend aardopwarmingsvermogen. Om de uitstoot van verschillende broeikasgassen op een zinvolle manier te kunnen vergelijken, gebruikt men de meeteenheid CO<sub>2</sub>-equivalent. Dit is een relatieve maat waarmee het aardopwarmingsvermogen van een broeikasgas wordt uitgedrukt ten opzichte van het aardopwarmingsvermogen van CO<sub>2</sub>, het referentiegas. Zo is het aardopwarmingsvermogen van methaan bijvoorbeeld 21 keer hoger dan dat van CO<sub>2</sub>. Een ton methaan stemt dan overeen met 21 ton CO<sub>2</sub>-equivalent. Een emissiecijfer uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalent heeft dus niet enkel betrekking op de uitstoot van CO<sub>2</sub> maar op de uitstoot van verschillende broeikasgassen.

[1] **De CO<sub>2</sub>-emissies op wereldvlak**<sup>2</sup>. Het Internationaal Energieagentschap (IEA) publiceert jaarlijks een rapport "*CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion*". Omdat kennis van de bronnen en de geografische verdeling van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot essentieel is in het kader van de VN-klimaatonderhandelingen, stelt het IEA jaarlijks een *highlights* versie<sup>3</sup> van dit rapport, met een beknopte weergave van de meest essentiële informatie, gratis ter beschikking. De *highlights* versie die gepubliceerd is in 2011 heeft betrekking op de emissies tot en met 2009. Het IEA vermeldt hierbij uitdrukkelijk dat het energiegebruik in 2009 werd beïnvloed door de economische crisis waardoor sommige trends met betrekking tot de CO<sub>2</sub>-uitstoot mogelijk misleidend zijn.

Tussen 1971 en 2008 is de wereldwijde uitstoot van CO<sub>2</sub> verdubbeld, van 14 Gt in 1971 naar 29 Gt in 2009. Tussen 2008 en 2009 zijn de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies met 1,5% (0,5 Gt) afgenomen. Reeds in het rapport van 2011 wijst het IEA erop dat voorlopige schattingen aangeven dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de ontwikkelde landen in 2010 wellicht opnieuw zal toenemen tot op het niveau van voor de financiële en economische crisis terwijl de emissies van de ontwikkelingslanden blijven toenemen. Zoals het IEA ook aangeeft, de daling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot op wereldvlak lijkt dan ook vooral een gevolg te zijn van de economische crisis en

---

<sup>1</sup> Zie wat dit betreft ook de Resolutie van het Europees Parlement van 14 september 2011 over een brede aanpak van niet-CO<sub>2</sub>-gerelateerde maar voor het klimaat relevante antropogene emissies. Beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2011-0474+0+DOC+PDF+V0//NL>.

<sup>2</sup> De cijfers in het rapport van het IEA hebben enkel betrekking op de uitstoot van CO<sub>2</sub>, niet op andere broeikasgassen. De eenheid van emissie is met andere woorden CO<sub>2</sub> en niet CO<sub>2</sub> *equivalent*.

<sup>3</sup> IEA (2011), CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion Highlights (2011 Edition). Beschikbaar op: <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf>.



niet het begin van een nieuwe trend. De meest recente schattingen<sup>4</sup> door het IEA geven aan dat de CO<sub>2</sub>-emissie in 2010 een recordhoogte bereikt heeft. Na de daling van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2009, wordt geschat dat de emissies in 2010 zijn toegenomen tot 30,6 Gt, dit zou een toename van 5% zijn ten opzichte van het vorige record (29,3 Gt) dat werd bereikt in 2008. Ook het Amerikaanse ministerie van Energie komt tot de conclusie dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2010 aan een recordtempo gestegen is.

Het onderscheid tussen de Annex I en de Niet Annex I-landen

Essentieel in het kader van de klimaatonderhandelingen is het onderscheid dat het Klimaatverdrag maakt tussen de Annex I-landen (AI-landen) en de Niet Annex I-landen (NAI-landen) en waarbij de AI-landen meer verregaande verplichtingen hebben, zowel wat betreft het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen als het (financieel) ondersteunen van de NAI-landen. Het onderscheid tussen de Annex I-landen en de niet Annex I-landen dateert van bij de ondertekening van het Klimaatverdrag in 1992 en wordt vandaag meer en meer in vraag gesteld in de internationale klimaatonderhandelingen omdat dit niet meer in overeenstemming is met de huidige situatie. In het bijzonder de snelle economische groei van een aantal grote (NAI-)ontwikkelingslanden vormt een argument om dit onderscheid te herbekijken.

## [2] Een keerpunt in 2008: de NAI-landen stoten meer uit dan de AI-landen.

Sinds de industriële revolutie is het grootste deel van de emissies afkomstig van de AI-landen. Gegeven de opmerkelijke economische groei van een aantal grote NAI-landen, en de hieraan verbonden toenemende vraag naar energie, stelt het IEA echter dat "*this long period of dominance will soon end*"<sup>5</sup>. De BRICS<sup>6</sup>-landen vertegenwoordigen (in 2009) bijna een derde van het wereld BBP, zijn verantwoordelijk voor een derde van het globaal energieverbruik en 37% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Als we de CO<sub>2</sub>-uitstoot opsplitsen voor de AI-landen en de NAI-landen, werd er in 2008 inderdaad een belangrijk keerpunt bereikt. In 2008 waren de emissies van de NAI-landen voor de eerste keer hoger dan de emissies van de AI-landen. In 2009 heeft deze evolutie zich verder gezet: de emissies van de NAI-landen zijn, ten opzichte van 2008, verder toegenomen met 3,3% terwijl de emissies van de AI-landen zijn afgenomen met 6,5%. In 2009 waren de ontwikkelingslanden verantwoordelijk voor 54% van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot. Beschouwd over de periode 1990-2009, is de uitstoot van de NAI-landen 132,3% toegenomen terwijl de uitstoot van de AI-landen 6,4% is afgenomen.

Uit de hoger vermelde meest recente schattingen<sup>7</sup> van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot, blijkt dat de OESO-landen in 2010 verantwoordelijk waren voor ongeveer 40% van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies, maar slechts voor een vierde van de toename van de emissies ten opzichte van 2009.

## [3] Tien landen veroorzaken tweederde van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Naast een duidelijk onderscheid tussen de AI-landen en de NAI-landen, wijst het rapport op de uitgesproken verschillen tussen individuele landen. In 2009 was tweederde van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot afkomstig van slechts 10 landen. In 2009 bedroeg de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot 29 Gt, waarvan 19 Gt afkomstig was van de

---

<sup>4</sup> IEA, "Prospect of limiting the global increase in temperature to 2°C is getting bleaker", 30 mei 2011. Beschikbaar op: [http://www.iea.org/index\\_info.asp?id=1959](http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959).

<sup>5</sup> IEA (2011), *CO2 Emissions from Fuel Combustion Highlights (2011 Edition)*, p. 27. Beschikbaar op: <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf>.

<sup>6</sup> Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

<sup>7</sup> IEA, "Prospect of limiting the global increase in temperature to 2°C is getting bleaker", 30 mei 2011. Beschikbaar op: [http://www.iea.org/index\\_info.asp?id=1959](http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959).

10 grootste uitstoters. China (6,9 Gt) en de VS (5,2 Gt) zijn bij uitstek de grootste uitstoters van CO<sub>2</sub>. Samen zijn ze verantwoordelijk voor de uitstoot van zo'n 41% van de wereldwijde emissies. China en de VS worden (op afstand) gevolgd door India (1,6 Gt), Rusland (1,5 Gt), Japan (1,1 Gt), Duitsland (750 miljoen ton), Iran (533 miljoen ton), Canada (521 miljoen ton), Korea (516 miljoen ton) en het Verenigd Koninkrijk (466 miljoen ton). Ter vergelijking: de CO<sub>2</sub>-uitstoot van België bedroeg in 2009 100,7 miljoen ton.

### 1.1.2. De CO<sub>2</sub>(eq)-concentratie in de atmosfeer

[4] **De CO<sub>2</sub>(eq)-concentratie in de atmosfeer.** Om de wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging te kunnen beperken tot maximum twee graden, moet volgens het vierde evaluatierapport van het IPCC de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer, uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-equivalent, stabiliseren op ongeveer 450 *parts per million* (ppm). De concentratie van alle broeikasgassen samen bedraagt momenteel al meer dan 435 ppm CO<sub>2</sub>-equivalent. De CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer is het afgelopen decennium toegenomen met ongeveer 2 ppm per jaar. In overeenstemming met de aan een recordtempo gestegen emissies, is volgens de NOAA<sup>8</sup> ook de CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer in 2010 aan een bijna recordtempo gestegen. De CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer is in 2010 met bijna 2,5 ppm toegenomen ten opzichte van 2009, dit is de vierde sterkste toename sinds het begin van de metingen in 1959. In 2010 bedroeg de CO<sub>2</sub>-concentratie bijna 390 ppm<sup>9</sup>.

### 1.1.3. Billijkheid

- [5] **Billijkheid.** Uit bovenstaand overzicht van de (evolutie in) de uitstoot en concentratie van broeikasgassen blijkt dat de NAI-landen in toenemende mate "verantwoordelijk" zijn voor de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. Een geïnformeerde interpretatie van bovenstaande cijfers vereist dat een aantal punten onder de aandacht gebracht worden.
- [6] **Cumulatieve emissies: huidige versus historische bijdrage aan de CO<sub>2</sub>-emissies.** In de eerste plaats is de klimaatverandering niet het gevolg van de CO<sub>2</sub>-emissies in een bepaald jaar maar wel van de toenemende concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer. Om de bijdrage van een land of een groep landen aan de klimaatverandering in kaart te brengen, is het dus belangrijk ook te kijken naar de cumulatieve som van de historische emissies van een (groep) land(en). Voor de meeste ontwikkelde landen is het historisch aandeel, gemeten sinds 1850, beduidend groter dan het huidige aandeel. Beschouwd over de periode 1850-2002 waren de VS en de EU, bij uitstek, verantwoordelijk voor het grootste deel van de historische CO<sub>2</sub>-uitstoot<sup>10</sup>. De VS was in 2002 verantwoordelijk voor ongeveer 20,6% van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies. Historisch gezien, in de periode 1850-2002, droeg het bij aan 29,3% van de emissies. De EU25 vertegenwoordigde in 2002 een aandeel van 14% van de wereldwijde emissies en was historisch gezien

---

<sup>8</sup> Voor de precieze cijfers, zie: <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>.

<sup>9</sup> National Oceanic and Atmospheric Administration (2011), *Trends in Atmospheric Carbon Dioxide*. Beschikbaar op: <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>. Voor de gemiddelde jaarlijkse CO<sub>2</sub>-concentratie sinds 1959 tot en met 2010, zie: [ftp://ftp.cmdl.noaa.gov/ccg/co2/trends/co2\\_annmean\\_mlo.txt](ftp://ftp.cmdl.noaa.gov/ccg/co2/trends/co2_annmean_mlo.txt).

<sup>10</sup> K. BAUMERT, T. HERZOG en J. PERSHING (2005), *Navigating the Numbers. Greenhouse Gas Data and International Climate Policy*. World Resources Institute. Beschikbaar op: [http://pdf.wri.org/navigating\\_numbers.pdf](http://pdf.wri.org/navigating_numbers.pdf). Het aandeel van de verschillende landen in de emissies in het jaar 2000, wordt weergegeven op p. 12. Het aandeel van de verschillende landen in de historische emissies, dit zijn de gecumuleerde emissies in de periode 1850-2000, wordt weergegeven op p. 32.

verantwoordelijk voor 26,5% van de emissies. De VS en de EU worden pas op afstand gevolgd door Rusland (verantwoordelijk voor 8,1% van de historische emissies) en China (7,6%). Binnen de EU zijn Duitsland (met een aandeel van 7,3% in de cumulatieve CO<sub>2</sub>-uitstoot in de periode 1850-2002) en het Verenigd Koninkrijk (met een aandeel van 6,3%) historisch gezien de grootste uitstoters. Omgekeerd is het historisch aandeel voor de meeste ontwikkelingslanden veel lager dan hun huidige aandeel. Zo bedraagt het historische aandeel van China 7,6% (tegenover een "huidig" aandeel van 14,7%). India heeft een historisch aandeel van 2,2% tegenover een "huidig" aandeel van 5,6%. Algemeen kan gesteld worden dat de ontwikkelingslanden in 2000 verantwoordelijk waren voor 41% van de wereldwijde emissies, terwijl hun historische bijdrage slechts 24% bedroeg.

**[7] De CO<sub>2</sub>-uitstoot per hoofd van de bevolking vertoont grote verschillen.** In de tweede plaats vertoont de uitstoot per hoofd van de bevolking grote verschillen. De VS vertegenwoordigt 5% van de wereldbevolking terwijl het in 2009 verantwoordelijk voor 18% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. China had met 24% een iets hoger aandeel in de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot maar vertegenwoordigt wel 20% van de wereldbevolking. India was in 2009 verantwoordelijk voor 5% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en vertegenwoordigt 17% van de wereldbevolking. Dit maakt dat de uitstoot per hoofd van de bevolking sterk verschilt voor de landen in de top 5 van grootste uitstoters, van 1 ton CO<sub>2</sub> per capita in India, over 5 ton in China, 8,6 ton in Japan, 10,8 ton in Rusland tot 17 ton voor een gemiddelde inwoner van de VS. Zowel uitgedrukt in termen van de cumulatieve uitstoot als in termen van de uitstoot per hoofd van de bevolking, blijven de VS met andere de grootste uitstoter ter wereld. In de EU27 bedroeg de CO<sub>2</sub>-uitstoot per capita in 2009 7,2 ton. Ter vergelijking: de CO<sub>2</sub>-uitstoot voor België bedroeg in 2009, volgens de cijfers van het IEA, 9,33 ton en bevindt zich hiermee boven het EU-gemiddelde. In het verslag van de Europese Commissie over de verwezenlijking van de Kyotodoelstellingen wordt België wel vermeld als een van de landen waar het uitstootniveau per capita (CO<sub>2</sub>eq) sinds 1990 sterk is gedaald.

Op basis van de hoger vermelde meest recente schattingen<sup>11</sup> voor de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2010, bevestigt het IEA dat de per capita uitstoot in de OESO-landen met gemiddeld 10 ton nog altijd veel hoger ligt dan in China (5,8 ton) en India (1,5 ton).

Met het oog op de toekomst, dient hier wel aan toegevoegd dat hoewel de Chinese uitstoot per hoofd van de bevolking in 2009 maar ongeveer de helft bedraagt van de gemiddelde uitstoot per capita in de OESO, de Chinese per capita uitstoot meer dan verdubbeld is sinds 1990 waarbij de sterkste toename zich heeft voorgedaan de laatste zeven jaar. De per capita uitstoot in de OESO-landen is daarentegen relatief stabiel sinds 1990. De per capita uitstoot in de EU27 is afgenomen van 8,6 ton CO<sub>2</sub> in 1990 naar 7,2 ton in 2009.

**[8] Emissies op basis van consumptie<sup>12</sup>.** De sterk stijgende emissies van de meer

---

<sup>11</sup> IEA, "Prospect of limiting the global increase in temperature to 2°C is getting bleaker", 30 mei 2011. Beschikbaar op: [http://www.iea.org/index\\_info.asp?id=1959](http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959).

<sup>12</sup> S.J. DARVIS en K. CALDEIRA (2010), "Consumption-based accounting of CO<sub>2</sub>-emissions" in *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Beschikbaar op: <http://www.pnas.org/content/107/12/5687.full.pdf>. 11.11.11 (2011), Dossier Klimaatfinanciering. Beschikbaar op: [http://www.11.be/11/dossiers/klimaat/artikel/detail/detail/11dossier\\_klimaatfinanciering\\_oplossingen\\_rechtvaardig\\_klimaatbeleid,104045](http://www.11.be/11/dossiers/klimaat/artikel/detail/detail/11dossier_klimaatfinanciering_oplossingen_rechtvaardig_klimaatbeleid,104045).

geavanceerde ontwikkelingslanden, en van China in het bijzonder, vormen een heet hangijzer in de mondiale klimaatonderhandelingen. In de derde plaats kan dan ook worden gewezen op een vaak vergeten aspect van deze discussie, met name dat de sterk stijgende emissies van de zich industrialiserende ontwikkelingslanden mede het gevolg zijn van het feit dat deze landen een deel van de productie van de geïndustrialiseerde landen hebben overgenomen. Uit een studie gepubliceerd in de *Proceedings of the National Academy of Sciences* blijkt dat ongeveer 23% van de globale CO<sub>2</sub>-emissies "mobiel" zijn. Anders gezegd, ongeveer een vierde van de globale CO<sub>2</sub>-emissies zijn het gevolg van de productie van goederen die uiteindelijk worden geconsumeerd in een ander land. Het dominante patroon hier is dat China CO<sub>2</sub> uitstoot tijdens de productie van goederen die vervolgens worden geëxporteerd naar de VS, Japan en West-Europa. China is veruit de grootste netto exporteur van emissies, terwijl de VS, Japan en West-Europa de grootste importeurs zijn.

Een recente studie<sup>13</sup> gepubliceerd in de *Proceedings of the National Academy of Sciences* bevestigt dat internationale handel een belangrijke verklaring vormt voor de toe- of afname van de broeikasgasuitstoot in een land. De studie berekent dat de emissies als gevolg van de productie van goederen en diensten die geconsumeerd worden in een ander land, goederen en diensten die verhandeld worden, is toegenomen van 4,3 Gt CO<sub>2</sub> in 1990 tot 7,8 Gt CO<sub>2</sub> in 2008. Daarbij is het zo dat in de meeste ontwikkelde landen de emissies berekend op basis van de consumptie van goederen en diensten sneller zijn toegenomen dan de emissies berekend op basis van de productie in eigen land. De netto-emissieoverdracht van de ontwikkelingslanden naar de ontwikkelde landen via internationale handel is toegenomen van 0,4 Gt CO<sub>2</sub> in 1990 tot 1,6 CO<sub>2</sub> in 2008. Ter vergelijking wijzen de auteurs erop dat de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot die de ontwikkelde landen moeten realiseren onder het Kyoto Protocol 0,7 Gt per jaar bedraagt. De emissietransfer van de ontwikkelingslanden naar de ontwikkelde landen via internationale handel is dus groter dan de binnenlandse emissiereductie in de ontwikkelde landen. Met andere woorden, de toegenomen consumptie in de ontwikkelde landen is verantwoordelijk voor de toename van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen terwijl dit niet blijkt uit de gerapporteerde emissies aan het UNFCCC secretariaat.

Naast de grote historische verantwoordelijkheid voor de huidige CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer, vormt een op consumptie gebaseerde berekening van de emissies een bijkomend argument om te stellen dat de ontwikkelde landen, op basis van billijkheidsoverwegingen, de leiding moeten blijven nemen in de wereldwijde vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.

**[9] Ontkoppeling.** Tot slot wordt de uitstoot van broeikasgassen best bekeken in combinatie met de mate van economische groei. De emissies van de NAI-landen stijgen snel maar ze groeien ook snel. Hier tegenover staat dat in de EU27 een ontkoppeling is gerealiseerd: tussen 1990 en 2009 is de uitstoot van broeikasgassen met 17,4% gedaald terwijl het BBP met 38% is gestegen. Deze ontkoppeling heeft zich doorgezet in 2009: tussen 2008 en 2009 is het BBP zowel in de EU27 als in de EU15 met ongeveer 4% gedaald terwijl de uitstoot bijna 7% is afgenomen.

---

<sup>13</sup> 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>.

## 1.2. De Kyotolanden

[10] **Het Kyoto Protocol heeft betrekking op minder dan een derde van de mondiale CO<sub>2</sub>-uitstoot.** Uit het IEA *highlights* rapport<sup>14</sup> blijkt dat de uitstoot van de AI-landen met bindende doelstellingen onder het Kyoto Protocol in 2009 14,7% lager was dan in 1990<sup>15</sup>. Het IEA nuanceert het belang van deze vaststelling echter door er in een adem aan toe te voegen dat de capaciteit van het Kyoto Protocol in de strijd tegen de klimaatverandering inherent beperkt is. De landen die bindende reductiedoelstellingen hebben aanvaard onder het Kyoto Protocol zijn "slechts" verantwoordelijk voor minder dan een derde van de wereldwijde emissies (in absolute aantallen hadden deze landen in 2009 een uitstoot van 7,5 Gt op een wereldwijde uitstoot van 29 Gt).

## 1.3. De EU

### 1.3.1. De huidige emissies

[11] **EU-emissie-inventaris 2009**<sup>16</sup>. Het Europees Milieuagentschap (EMA) publiceert elk jaar een emissie-inventaris met een overzicht van de EU-emissies van de broeikasgassen die zijn opgenomen in Annex A van het Kyoto Protocol. Deze rapporten geven een overzicht van de emissies van broeikasgassen vanaf 1990 tot en met twee jaar voor het jaar van publicatie. Op 31 mei 2011 heeft het EMA de definitieve emissie-inventaris<sup>17</sup> voor de periode 1990-2009 gepubliceerd. Hieruit blijkt dat in de EU27 de emissies tussen 2008 en 2009 met 7,1% gedaald zijn terwijl de emissies, in de EU27, in 2009 17,4% lager zijn dan in 1990. In de EU15 zijn de emissies tussen 2008 en 2009 met 6,9% gedaald en liggen de emissies in 2009 12,7% lager dan in 1990. Het EMA verklaart deze sterke afname van de uitstoot van broeikasgassen op basis van de verminderde vraag naar energie als gevolg van de economische recessie in combinatie met het toegenomen gebruik van hernieuwbare energie.

[12] **Voorlopige EU-emissie-inventaris 2010.** Op 7 oktober 2011 heeft het EMA reeds de voorlopige emissie-inventaris<sup>18</sup> voor 2010 bekendgemaakt. Hieruit blijkt, zoals verwacht, dat de emissies in de EU27 in 2010 zijn toegenomen ten opzichte van 2009. In de EU27 zijn de emissies in 2010 2,4% toegenomen ten opzichte van 2009. Hierdoor zijn de emissies in de EU27 in 2010 15,5% lager dan in 1990 (ten opzichte van -17,4% in de periode 1990-2009). In de EU15 zijn de emissies tussen 2009 en 2010 met 2,3% toegenomen en liggen de emissies in 2010 10,7% lager dan in 1990 (ten opzichte van -12,7% in de periode 1990-2009). De toename van de emissies was verwacht omwille van het geleidelijke herstel van de

---

<sup>14</sup> Met name p. 13.

<sup>15</sup> Ter vergelijking, het IEA berekent dat de reductiedoelstelling voor deze landen -4,7% ten opzichte van 1990 bedraagt. De doelstellingen onder het Kyoto Protocol hebben betrekking op een basket van zes broeikasgassen en staat het in rekening brengen van koolstofputten en het gebruik van emissiehandel toe voor het realiseren van de reducties. De doelstelling voor de geïndustrialiseerde landen om de emissies van (de zes) broeikasgassen tussen 2008 en 2012 met 5,2% te verminderen, komt volgens het IEA overeen met een doelstelling om de uitstoot van CO<sub>2</sub> met 4,7% te verminderen in de periode 2008-2012.

<sup>16</sup> In tegenstelling tot het IEA-rapport, dat enkel cijfers bevat over de uitstoot van CO<sub>2</sub>, heeft de emissie-inventaris van het EMA wel betrekking op de zes broeikasgassen die zijn opgenomen in Annex A van het Kyoto Protocol.

<sup>17</sup> De emissie-inventaris voor de periode 1990-2009 is beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2011>.

<sup>18</sup> Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/approximated-eu-ghg-inventory-2010>.

economische crisis. Naast het economisch herstel vermeldt het EMA dat de winter van 2010 kouder was dan die van 2009 terwijl de zomer van 2010 warmer was. Beide factoren leiden tot een hogere vraag naar, respectievelijk, verwarming en koeling en hebben derhalve bijgedragen aan de toename van de uitstoot van broeikasgassen.

### 1.3.2. Het aandeel van de EU in de mondiale emissies

**[13] Het aandeel van de EU in de wereldwijde emissies.** De CO<sub>2</sub>-uitstoot van de EU27 bedroeg in 2009 3,6 Gt. Op een totale wereldwijde uitstoot van 29 Gt, betekent dit dat de EU27 in 2009 verantwoordelijk was voor ongeveer 12,4% van de globale CO<sub>2</sub>-uitstoot<sup>19</sup>.

### 1.3.3. Afstand tot de doelstellingen

**[14] Prognoses voor het halen van de Kyotodoelstelling en de 2020-doelstelling.** Naast de voorlopige emissie-inventaris voor de periode 1990-2010 heeft het EMA op 7 oktober 2011 ook prognoses bekendgemaakt waarbij het nagaat of de EU op koers zit om 1) de Kyotodoelstelling te halen en 2) de 2020-doelstelling in het kader van het klimaat- en energiepakket te halen om de emissies tegen 2020 met 20% te verminderen.

Het EU-beleidskader

De EU15 heeft zich er in het kader van het Kyoto Protocol toe verbonden om de uitstoot in de periode 2008-2012 met 8% te verminderen ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is verdeeld over de lidstaten in het *Burden Sharing Akkoord*<sup>20</sup>.

De EU zelf kijkt al verder dan 2012 en heeft in het kader van haar eigen klimaat- en energiebeleid reeds een emissiereductiedoelstelling voor 2020 vastgelegd. In het kader van de klimaat- en energiepakket heeft de EU27 de doelstelling aangenomen om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen. Dit komt overeen met een afname van 14% ten opzichte van 2005. Deze 14%-doelstelling is verdeeld tussen de ETS- en de niet ETS-sectoren. De sectoren die onder het ETS vallen, streven tegen 2020 een vermindering van de broeikasgasuitstoot van 21% na (ten opzichte van 2005). De sectoren die niet onder het ETS vallen verminderen de uitstoot tegen 2020 met 10% ten opzichte van 2005. De doelstelling voor de niet ETS sectoren is verdeeld over de lidstaten in de Effort Sharing Decision.

**[15] De EU15 op koers voor de Kyotodoelstelling**<sup>21</sup>. De EU15 heeft zich er in het kader van het Kyoto Protocol toe geëngageerd om de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8% te verminderen ten opzichte van 1990. Hoewel de uitstoot van broeikasgassen in 2010 in de EU15 met 2,3% is toegenomen ten opzichte van 2009, is de totale uitstoot (-10,7% in de periode 1990-2009) nog altijd lager dan de Kyotodoelstelling. Uit de prognoses van het EMA blijkt dat de EU15 goed op weg is om haar Kyotostreefcijfer te halen: de prognoses voor de

<sup>19</sup> Eigen berekening op basis van de tabel op p. 46-48 van het hoger vermelde IEA-rapport 2011.

<sup>20</sup> Akkoord over de verdeling van de bijdrage van elke lidstaat aan de vermindering van 8% die de EU in haar geheel moet bereiken. De Raad (Milieu) van de EU heeft hierover een akkoord bereikt op 16 juni 1998. De conclusies van de Raad (Milieu) zijn beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/envir/ACF5A.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/envir/ACF5A.htm).

<sup>21</sup> Voor meer informatie, zie ook het Verslag van de Europese Commissie in het kader van artikel 5 van Beschikking 280/2004/EG betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto: EUROPESE COMMISSIE, *Progressieve verwezenlijking van de Kyotodoelstellingen*, COM(2011) 624, 7 oktober 2011. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0624:FIN:NL:PDF>. EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP (2011), *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2011. Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets*. EEA Report No 4/2011. Beschikbaar op: <http://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2011>.

resterende jaren van de eerste verbintenisperiode wijzen uit dat, bij uitvoering van bestaand beleid, de broeikasgasemissies in de EU15 10,5% lager zullen zijn dan in 1990. Hiermee overtreft de EU15 haar doelstelling van 8%.

**[16] Elke lidstaat moet zijn Kyotodoelstelling halen.** Slechts zes van de EU15-lidstaten halen hun Kyotodoelstelling louter op basis van binnenlandse maatregelen. Wanneer het geplande gebruik van de flexibiliteitsmechanismen en emissiereducties als gevolg van LULUCF in rekening worden gebracht, halen nog eens zes lidstaten (waaronder België) hun Kyotodoelstelling. De prognose van het EMA brengt het overschot aan Kyoto eenheden als gevolg van de overprestatie van sommige lidstaten wel in rekening. Drie EU15-lidstaten (Oostenrijk, Italië en Luxemburg) zaten eind 2010 niet op schema om hun Kyotodoelstelling te halen. Hoewel het verwachte overschot aan Kyoto eenheden als gevolg van de overprestatie van de andere 12 lidstaten groter is dan het tekort van de drie tekortschietende lidstaten, benadrukt het EMA dat het niet zeker is dat de goed presterende lidstaten hun overschotten ter beschikking zullen stellen van lidstaten die hun doelstelling niet halen. Als de verwachte overprestatie van de meeste lidstaten niet in rekening wordt gebracht, zal de EU15 haar Kyotodoelstelling wellicht niet halen. In dit opzicht kan gesteld worden dat als de EU15 haar collectieve Kyotodoelstelling wil halen, het noodzakelijk is dat elke lidstaat zijn Kyotodoelstelling zoals bepaald in de *Burden Sharing Agreement*<sup>22</sup> bereikt.

**[17] De EU27 niet op koers voor de 20%-doelstelling voor 2020.** Louter op basis van de bestaande maatregelen, voorspelt het EMA dat de uitstoot van broeikasgassen in 2020 19% lager zal liggen dan in 1990. De bestaande beleidsmaatregelen zijn met andere woorden onvoldoende om de EU-emissiereductiedoelstelling tegen 2020 te realiseren. Als ook rekening wordt gehouden met de beleidsmaatregelen die zich momenteel nog in een voorbereidende fase bevinden, in het bijzonder in de vervoer- gebouwensector, kan de emissiereductie in 2020 wel 25% bedragen.

**[18] De EU27 niet op koers voor de lange termijn-doelstelling.** Hoewel de EU bij de uitvoering van geplande maatregelen haar emissiereductiedoelstelling van 20% in 2020 wel haalt, benadrukt het EMA dat een reductie van 25% in 2020 onvoldoende is om de benodigde meer drastische reducties na 2020 te realiseren. Het verminderen van de broeikasgasemissies met 80-95% tegen 2050 zal bijkomende maatregelen vergen. Het EMA heeft met name berekend dat de geaggregeerde EU27-broeikasgasemissies in 2030 30% lager zijn dan in 1990, terwijl kosteneffectieve emissiereducties, in overeenstemming met doelstelling op lange termijn, in de buurt van de 40% moeten komen<sup>23</sup>.

**[19] Vooruitgang naar de 20%-doelstelling op lidstaatniveau.** Het EMA heeft berekend dat 11 lidstaten hun doelstelling voor 2020 kunnen halen op basis van bestaand beleid terwijl nog eens zeven lidstaten hun doelstelling kunnen halen als ook momenteel geplande extra maatregelen worden genomen. De resterende negen lidstaten (waaronder België) zouden hun doelstelling in het kader van de

---

<sup>22</sup> Akkoord over de verdeling van de bijdrage van elke lidstaat aan de vermindering van 8% die de EU in haar geheel moet bereiken. De Raad (Milieu) van de EU heeft hierover een akkoord bereikt op 16 juni 1998. De conclusies van de Raad (Milieu) zijn beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/envir/ACF5A.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/envir/ACF5A.htm).

<sup>23</sup> EUROPESE COMMISSIE (2011), *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112, 8 maart 2011. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

*Effort Sharing Decision* niet halen op basis van binnenlands beleid, ook niet als bovenop bestaand beleid alle geplande maatregelen worden uitgevoerd.

## 1.4. België

**[20] België op koers voor de Kyoto doelstelling.** De EU15-doelstelling onder het Kyoto Protocol, om de broeikasgasemissies in de periode 2008-2012 met 8% te verminderen ten opzichte van het referentiejaar 1990, is verdeeld over de lidstaten in het *Burden Sharing* Akkoord. België heeft op basis van dit akkoord de doelstelling aanvaard om in de periode 2008-2012 de emissies van broeikasgassen met 7,5% te verminderen ten opzichte van 1990<sup>24</sup>. De gemiddelde broeikasgasuitstoot in de periode 2008-2010 was 10,4% lager dan in 1990. Het EMA heeft verder berekend dat België voor het halen van de Kyotodoelstelling afhankelijk is van de inzet van flexibele mechanismen. In juni 2011 bleek reeds dat Vlaanderen eind 2012 vermoedelijk drie keer zo veel uitstootrechten zal moeten aankopen dan gepland om het Kyoto-tekort op te vangen. De reden hiervoor is de hoger dan verwachte totale uitstoot door de niet ETS sectoren.

**[21] België niet op koers voor de 2020-doelstelling.** België is een van de negen lidstaten die de emissiereductiedoelstelling voor de niet ETS sectoren tegen 2020 niet kunnen halen op basis van binnenlandse maatregelen, zelfs niet als alle in voorbereiding zijnde maatregelen worden meegeteld. Dit betekent dat ons land gebruik zal moeten maken van de flexibele mechanismen en / of dat ons land bijkomende maatregelen zal moeten nemen.

## 2. Stand van zaken in de VN-onderhandelingen

### 2.1. De klimaatop in Cancún

**[22] Het belang van de klimaatop in Cancún.** Van 29 november 2010 tot en met 10 december 2010 vond in Cancún de zestiende VN-klimaatop plaats. De klimaatop in Cancún was zowel omwille van de inhoud als omwille van het proces bijzonder belangrijk. Nadat de onderhandelaars er in 2009 in Kopenhagen niet in geslaagd waren overeenstemming te bereiken over een nieuw klimaatakkoord, was er niet alleen dringend nood aan inhoudelijke afspraken voor het internationaal klimaatbeleid na 2012, ook het onderhandelingsproces zelf moest opnieuw op de rails worden gezet.

**[23] Het advies van de Minaraad van 28 oktober 2010.** De Minaraad heeft een unaniem advies uitgebracht ter voorbereiding van de klimaatop in Cancún<sup>25</sup>. Het advies van 2010 vangt aan met een situering van zowel de klimaatproblematiek als het (in ontwikkeling zijnde) internationale en Europese beleidskader ter zake. Op basis van deze situering, heeft de Minaraad aanbevelingen geformuleerd zowel over strategische thema's als over concrete deelthema's. Centraal in dit advies staat enerzijds de vraag naar duidelijkheid over de juridische vorm van het

---

<sup>24</sup> Deze doelstelling is intern Belgisch verdeeld over de drie gewesten en de federale overheid. Het Vlaams Gewest heeft zich geëngageerd de uitstoot van broeikasgassen met 7,5% te verminderen in de periode 2008-2012, het Waals Gewest heeft een doelstelling van -5,2% terwijl het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de uitstoot met 3,475% mag verhogen.

<sup>25</sup> MINARAAD, Advies van 28 oktober 2010 over de klimaatop in Cancún. Beschikbaar op: <http://www.minaraad.be/adviezen/2010/de-klimaatop-in-cancun>.



beoogde klimaatakkoord. De Minaraad was hierbij van mening dat een akkoord minstens moet bestaan uit een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol met een complementair akkoord onder het Conventiespook, inclusief vergelijkbare emissiereductiedoelstellingen van de VS, financiële engagementen van de geïndustrialiseerde landen en acties van de ontwikkelingslanden, dit alles in lijn met het principe van een gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid<sup>26</sup>. Anderzijds benadrukt de Minaraad in dit advies dat er een consensus lijkt te bestaan over de noodzaak van een ernstig debat over de EU-emissiereductiedoelstelling tegen 2020<sup>27</sup>. Zonder zich uit te spreken over de hoogte van de doelstelling, wijst de Minaraad op een aantal voordelen die meer klimaatambitie voor de EU zou hebben, met bijzondere aandacht voor inzet op de ontwikkeling van groene technologie<sup>28</sup>.

**[24] De Cancún Akkoorden.** Na de klimaatop in Kopenhagen, waren de verwachtingen voor Cancún minder hoog gespannen. De verwachting was niet dat in Cancún een alomvattend globaal en juridisch verbindend klimaatakkoord zou worden aangenomen. In plaats daarvan werd er gestreefd naar een zogenaamd "gebalanceerd pakket aan beslissingen". Op de klimaatop in Cancún zijn een heel aantal beslissingen genomen. De uitkomsten onder de twee onderhandelingspook werden als een geheel goedgekeurd door respectievelijk de COP, dit is de jaarlijkse vergadering van de partijen bij het Klimaatverdrag, en de CMP, dit is de jaarlijkse bijeenkomst van de partijen bij het Klimaatverdrag die ook partij zijn bij het Kyoto Protocol. Beslissing 1/CP.16, die het resultaat bevat van de onderhandelingen in het kader van de AWG-LCA, en beslissing 1/CMP.6, met het resultaat van de onderhandelingen in het kader van de AWG-KP, vormen samen de Cancún Akkoorden.

**[25] Beslissing 1.CP/16.** De volgende paragrafen geven kort de belangrijkste elementen weer die zijn vervat in beslissing 1/CP.16.

**[26] *Shared vision.*** Hoofdstuk I van beslissing 1/CP.16 beschrijft de gedeelde visie (*shared vision*) van de partijen inzake actie op lange termijn om de ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag te verwezenlijken. Essentieel is dat paragraaf 4 van beslissing 1/CP16 uitdrukkelijk erkent dat sterke reducties van de wereldwijde broeikasgasemissies noodzakelijk zijn om de wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot maximum twee graden Celsius. Waar het om gaat, is dat er, na bijna 20 jaar onderhandelen, een getal wordt geplakt op de "*ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag*". Bovendien wordt de mogelijkheid om deze doelstelling aan te scherpen tot een maximale temperatuurstijging van 1,5 graden Celsius open gehouden als dit op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten noodzakelijk blijkt. Verder beslissen de partijen om te werken aan het identificeren van een globale emissiereductiedoelstelling om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen substantieel te verminderen tegen 2050 en zijn de partijen het erover eens dat de globale en nationale uitstoot zo snel als mogelijk moet pieken waarbij ze erkennen dat het tijds kader voor het bereiken van de emissiepiek langer zal zijn in de ontwikkelingslanden. Deze differentiatie tussen de rechten en verplichtingen van de ontwikkelde landen enerzijds en de ontwikkelingslanden anderzijds zit verweven in verschillende elementen van de Cancún Akkoorden. De partijen erkennen dat de transitie naar een koolstofarme

---

<sup>26</sup> Paragraaf 62 van het advies van de Minaraad van 28 oktober 2010 over de klimaatop in Cancún.

<sup>27</sup> Paragraaf 66 van het advies.

<sup>28</sup> Paragraaf 67 van het advies.

samenleving op een sociaal rechtvaardige manier moet gebeuren, met aandacht voor het scheppen van waardig werk en groene jobs. Het belang van deze paragraaf<sup>29</sup> ligt hierin dat hiermee voor de eerste keer in de geschiedenis van het VN-milieubeleid wordt verwezen naar de rol van werknemers in het internationale klimaatbeleid.

**[27] Mitigatie.** Hoofdstuk III van beslissing 1/CP.16 bevat de beslissingen over het verminderen van de broeikasgasuitstoot ("mitigatie"). De reductie inspanningen van de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden zijn opgenomen in aparte paragrafen. Hoofdstuk III A bevat de beslissingen over de aangekondigde "*nationally appropriate mitigation commitments*" door de ontwikkelde landen; hoofdstuk III B bevat de beslissingen over de "*nationally appropriate mitigation actions*" van de ontwikkelingslanden. Ook hier wordt de differentiatie tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden dus doorgetrokken. De aanhef van hoofdstuk III A bevat een uitdrukkelijke verwijzing naar het principe van de gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid en de historische verantwoordelijkheid van de ontwikkelde landen. De aanhef van hoofdstuk III B bevestigt dat sociale en economische ontwikkeling en armoedebestrijding de eerste prioriteit is van de ontwikkelingslanden.

Een belangrijke verwezenlijking van de klimaatop in Cancún is dat de *mitigation pledges*<sup>30</sup> die de partijen hebben gedaan na de klimaatop in Kopenhagen door middel van de Cancún Akkoorden nu ook formeel zijn geïncorporeerd in het VN-onderhandelingsproces. Zo neemt paragraaf 36 van beslissing 1/CP.16 nota van de emissiereductiedoelstellingen waartoe de AI-landen zich hebben geëngageerd. Paragraaf 49 doet hetzelfde voor de NAI-landen. De AI-landen worden hierbij sterk aangespoord om het (momenteel te lage: zie verder) ambitieniveau van deze toezeggingen te verhogen. De NAI-landen streven ernaar hun emissies te verminderen ten opzichte van een *business as usual* scenario. De aanhef van hoofdstuk III B vermeldt dat ook de ontwikkelingslanden hun mitigatie-inspanningen kunnen verhogen maar dat deze inspanningen afhankelijk zijn van financiële, technologische en logistieke ondersteuning door de ontwikkelde landen. Gegeven dat veel van de toezeggingen op een voorwaardelijke manier zijn geformuleerd, hebben de partijen in Cancún ook afgesproken om in de loop van 2011 *workshops* te organiseren om de veronderstellingen die aan de toezeggingen ten grondslag liggen en voorwaarden voor het verhogen van de doelstellingen te verduidelijken.

**[28] Klimaatfinanciering.** Naast de engagementen inzake mitigatie zijn ook de door de ontwikkelde landen in Kopenhagen gedane beloften inzake klimaatfinanciering in Cancún formeel bevestigd. Paragraaf 95 neemt nota van de verplichting van de ontwikkelde landen om in de periode 2012-2012 30 miljard dollar aan nieuwe, bijkomende en voorspelbare klimaatfinanciering te leveren (de zogenaamde snelstartfinanciering). Paragraaf 98 formaliseert de verplichting voor de ontwikkelde landen om tegen 2020 jaarlijks 100 miljard dollar per jaar te mobiliseren (de lange termijnfinanciering). Verder hebben de partijen in Cancún

---

<sup>29</sup> Ook de aanhef van hoofdstuk III E over de economische en sociale gevolgen van mitigatiemaatregelen verwijst naar de sociale dimensie van het klimaatbeleid het belang van een rechtvaardige transitie op de arbeidsmarkt en het scheppen van waardig werk en kwaliteitsvolle jobs te erkennen.

<sup>30</sup> De "*nationally appropriate mitigation commitments*" van de ontwikkelde landen en de "*nationally appropriate mitigation actions*" van de ontwikkelingslanden. Het woord "*pledges*" wordt in de rest van dit advies vertaald als "toezeggingen". Hiermee worden de door de partijen aangekondigde emissiereducties sinds de klimaatop in Kopenhagen bedoeld.

beslist een Groen Klimaatfonds op te richten en de COP te laten bijstaan door een *Standing Committee*, onder andere, voor het verbeteren van de coherentie en coördinatie inzake klimaatfinanciering, het mobiliseren van financiële middelen en het meten, rapporteren en verifiëren van de steun die wordt gegeven aan de ontwikkelingslanden.

**[29] Review.** Paragraaf 138 stelt dat de toereikendheid van de tweegradendoelstelling periodiek zal worden geëvalueerd in het licht van de ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag en de vooruitgang in het realiseren hiervan. De eerste herziening vangt aan in 2013 om te worden beëindigd in 2015. Paragraaf 139 stelt dat deze herziening wordt gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis *“inclusief de evaluatierapporten van het IPCC”*. Het meest recente evaluatierapport is het in 2007 gepubliceerde *vierde evaluatierapport* (IPCC AR4). Het IPCC bereidt momenteel het vijfde evaluatierapport voor. De publicatie van het definitieve rapport is voorzien voor oktober 2014 maar de rapporten van de verschillende werkgroepen verschijnen respectievelijk in september 2013 (werkgroep I<sup>31</sup>), maart 2014 (werkgroep II<sup>32</sup>) en april 2014 (werkgroep III<sup>33</sup>). De rapporten van de drie werkgroepen verschijnen met andere woorden gelijktijdig met de herziening zoals vervat in de Cancún Akkoorden waardoor de resultaten van het onderzoek door het IPCC idealiter worden gebruikt als basis voor deze herziening.

**[30] MRV.** In de Cancún Akkoorden is er geen apart hoofdstuk gewijd aan het meten, rapporteren en verifiëren van de emissies (“MRV”). De voorschriften inzake MRV zijn opgenomen in hoofdstuk III over de noodzaak van meer mitigatie. Herinner dat in hoofdstuk III een onderscheid wordt gemaakt tussen de rechten en verplichtingen van de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden. Voor de landen met verplichtingen onder het Kyoto Protocol worden de voorschriften voor het meten van en het rapporteren over de emissies momenteel bepaald in het Kyoto Protocol. De afspraken die gemaakt zijn in Cancún komen er in hoofdzaak op neer dat het MRV-kader ook voor de NAI-landen wordt versterkt. In Cancún zijn zowel voor de ontwikkelde landen als voor de ontwikkelingslanden afspraken gemaakt over MRV. Zo is er afgesproken dat de partijen in het begin van 2011 beginnen met het opstellen van richtlijnen voor een versterkt MRV-kader. In Cancún is er ook afgesproken dat de MRV van klimaatfinanciering, waarvoor momenteel geen kader bestaat, noch onder het Klimaatverdrag noch onder het Kyoto Protocol, zou worden versterkt.

**[31] Verlenging van het mandaat van de AWG-LCA.** Vanuit procesmatig oogpunt kan worden vermeld dat de partijen in Cancún hebben afgesproken om het mandaat van de AWG-LCA opnieuw met een jaar te verlengen. Dit moet de werkgroep toelaten zijn werk verder te zetten en de taken die hem worden opgelegd in de Cancún Akkoorden uit te voeren.

---

<sup>31</sup> Werkgroep I bestudeert de natuurwetenschappelijke aspecten van het klimaatsysteem en de klimaatverandering. Deze werkgroep bestudeert de toestand van het klimaat: de verandering in de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer, veranderingen in de temperatuur, de stijging van de zeespiegel, neerslagpatronen, ...

<sup>32</sup> Werkgroep II bestudeert de kwetsbaarheid van zowel sociaal-economische als natuurlijke systemen voor klimaatverandering en de mogelijkheden van deze systemen om zich aan te passen aan de klimaatverandering. Werkgroep II bestudeert met andere woorden de (positieve en negatieve) gevolgen van de door werkgroep I waargenomen veranderingen.

<sup>33</sup> Werkgroep III bestudeert de mogelijkheden om de klimaatverandering tegen te gaan door het voorkomen of verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en het bevorderen van activiteiten waardoor koolstof uit de atmosfeer wordt gehaald.

- [32] **Beslissing 1/CMP.6.** De beslissingen die de partijen hebben genomen in het kader van de AWG-KP zijn opgenomen in document 1/CMP.6. Voorafgaand aan de eigenlijke beslissingen, erkennen de partijen dat de AI-landen de leiding moeten blijven nemen in de strijd tegen de klimaatverandering.
- [33] **Emissiereductie door AI-landen met 25-40% tegen 2020.** De partijen bij het Kyoto Protocol erkennen formeel dat, op basis van het vierde evaluatierapport van het IPCC, de AI-landen hun uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 25-40% moeten verminderen (ten opzichte van 1990) om de temperatuurstijging te kunnen beperken tot 2 graden Celsius. Het is de eerste keer dat deze doelstelling expliciet wordt opgenomen in een CMP-beslissing.
- [34] **Het vermijden van een kloof tussen de eerste en tweede verbintenisperiode.** In Cancún zijn geen nieuwe reductiedoelstellingen afgesproken in het kader van het Kyoto Protocol maar de partijen bij het Kyoto Protocol hebben wel beslist de onderhandelingen over de toekomst van het Kyoto Protocol "zo snel als mogelijk" te voltooien en in ieder geval op tijd om een kloof tussen de eerste en de tweede verbintenisperiode te vermijden.
- [35] **Incorporatie van de in Kopenhagen gedane toezeggingen.** In deze beslissing nemen de partijen nota van de door de AI-landen gedane toezeggingen na de klimaatop in Kopenhagen. Hiermee worden de doelstellingen zoals de landen die hebben ingeschreven in de bijlagen bij het Kopenhagenakkoord formeel opgenomen in een CMP-beslissing.
- [36] **Het verhogen van het ambitieniveau.** Naast het formeel verankeren van de toezeggingen in een CMP-beslissing, vraagt de CMP de AI-landen met aandrang om het ambitieniveau van de aangekondigde emissiereducties te verhogen. Hierbij aansluitend zijn de partijen het erover eens dat de aangekondigde emissiereductiedoelstellingen ("*targets*") moeten worden omgezet in verplichtingen ("*commitments*").
- [37] **Emissiehandel en flexibele mechanismen blijven beschikbaar.** De partijen zijn het erover eens dat de AI-landen gebruik kunnen blijven maken van de emissiehandel en de projectgebaseerde mechanismen om hun gekwantificeerde emissiereductiedoelstellingen te realiseren. Let wel, paragraaf 6 stelt dat dit zal gebeuren "*in accordance with relevant decisions of the CMP*" en verwijst hiervoor naar een draft tekst zoals besproken in Cancún. Deze draft tekst stelt dat de CMP beslist dat "*the trading and issuance of ERUs, AAUs and CERs after 31 December 2012 will apply only for those Parties that have ratified the second commitment period*".
- [38] **Wat staat er niet in de Cancún Akkoorden.** Minstens even interessant als een blik op de beslissingen die zijn genomen in Cancún, is even stil te staan bij wat er *niet* in de Cancún Akkoorden staat.

*"Cancún heeft in grote lijnen een beeld geschetst van een toekomstig kader voor het tegengaan van de klimaatverandering en heeft daarnaast vooral een heel lang 'to do'-lijstje voor de onderhandelaars in Durban opgeleverd"* (Ernestine Meijer, "De Cancún Klimaatconferentie, en hoe nu verder?" in *Milieu en Recht*, afl. 5, mei 2011, p. 309).

In de eerste plaats hebben de onderhandelaars in Cancún, in het kader van de beoogde stapsgewijze aanpak, heel wat principiële beslissingen genomen en heel wat processen opgestart waarvan de uitwerking echter wordt doorgeschoven naar COP17.

"Concerning balance between the Protocol and Convention tracks, many saw the outcome as less successful" ("Summary of the Cancun climate change conference: 29 November – 11 December 2010" in *Earth Negotiations Bulletin*, 13 december 2010).

Bovendien is ook de beslissing over de juridische vorm van het beoogde klimaatakkoord doorgeschoven naar de volgende klimaatop. Hoewel het positief kan worden gewaardeerd dat de Cancún Akkoorden veel mogelijkheden open laten met betrekking tot de toekomst van het Kyoto Protocol, en het Protocol dus nog steeds een mogelijke toekomst heeft, leest paragraaf 1 van beslissing 1/CMP.16 duidelijk als een compromis tussen de voor- en tegenstanders van een tweede verbintenisperiode. Enerzijds wordt er geen einddatum bepaald voor het beëindigen van de onderhandelingen over de toekomst van het Protocol, anderzijds staat er wel dat de onderhandelingen "tijdig" moeten worden afgerond om een kloof tussen de eerste en de tweede verbintenisperiode te vermijden.

**[39] De Cancún Akkoorden: betekenisvol los van de inhoud.** Zoals blijkt uit bovenstaande alinea's zijn er in Cancún een heel aantal beslissingen genomen. Of de klimaatop in Cancún hierdoor kan worden gekwalificeerd als een "succes" is echter voorwerp van discussie. Hoewel voor verschillende deelthema's belangrijke vooruitgang is geboekt over inhoudelijke kwesties, lijkt de algemene indruk toch dat de Cancún Akkoorden al bij al slechts een kleine stap vooruit zijn inzake het verminderen van de wereldwijde broeikasgasemissies. Vooral de afspraken inzake mitigatie lijken eerder zwak en ook de beslissing over de vorm van het beoogde akkoord is doorgeschoven naar de klimaatop in Durban. In dit opzicht kan eraan herinnerd worden dat de Cancún Akkoorden ook los van de inhoud een bijzondere betekenis hebben. Velen zagen het "weer op de rails zetten" van het multilaterale onderhandelingsproces dan ook als het belangrijkste resultaat van de klimaatop in Cancún.

## 2.2. De agenda voor Durban (en daarna).

De uitdagingen voor COP17 kunnen grosso modo samengevat worden in vier punten.

### 2.2.1. Mitigatie: na het erkennen het dichten van de emissiekloof.

**[40] De toezeggingen zijn onvoldoende.** De toezeggingen die de partijen hebben gedaan in het kader van het Kopenhagenakkoord, en zoals geformaliseerd in de Cancún Akkoorden, zijn onvoldoende om een redelijke kans te hebben om de temperatuurstijging te beperken tot maximum twee graden Celsius.

**[41] UNEP Emissions Gap Report<sup>34</sup>.** Uit het vaak geciteerde *Emissions Gap Report* van UNEP blijkt dat er een kloof<sup>35</sup> bestaat van 5 tot 9 Gt tussen de verwachte emissies in 2020 op basis van de huidige toezeggingen en de emissiereductie die nodig is om een redelijke kans te hebben om de tweegradendoelstelling te halen. UNEP heeft berekend dat de globale uitstoot in 2020 maximum 44 Gt CO<sub>2eq</sub> mag bedragen willen we een redelijke kans ("*a likely chance*<sup>36</sup>") hebben om de temperatuurstijging te beperken tot twee graden Celsius. In een *business as usual*

---

<sup>34</sup> UNEP (2010), *The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C?* Beschikbaar op: <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/>.

<sup>35</sup> UNEP (2010), *The Emissions Gap report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C?* Hoofdstuk 4 (pp. 40-44): What is the emissions gap?

<sup>36</sup> UNEP definieert "*a likely chance*" als een waarschijnlijkheid van meer dan 66%. "*a medium chance*" komt overeen met een waarschijnlijkheid tussen 50% en 66%.

(BAU) scenario bedragen de emissies in 2020 56 Gt CO<sub>2eq</sub>. Dit komt overeen met een kloof van 12 Gt CO<sub>2eq</sub>. Afhankelijk van of landen hun minst of hun meest ambitieuze emissiereductiedoelstellingen nakomen en afhankelijk van welke boekhoudkundige regels<sup>37</sup> ze hierbij toepassen (hoe ze een "emissiereductie" berekenen), verkleint deze kloof in meerdere of mindere mate. In het minst gunstige scenario realiseren landen hun minst ambitieuze toezeggingen en passen ze hierbij lakse rekenregels toe. In dit geval bedraagt de uitstoot in 2020 53Gt. De kloof verkleint dan tot 9 Gt. In het meest gunstige scenario, als landen hun meest ambitieuze toezeggingen toepassen in combinatie met strikte boekhoudkundige regels, kan de globale uitstoot in 2020 verder beperkt worden tot 49 Gt. Dit betekent wel dat er zelfs in het meest optimistische scenario een kloof van 5 Gt CO<sub>2eq</sub> gaapt tussen de aangekondigde emissiereducties en de reducties die nodig zijn om de tweegradendoelstelling te halen. De grootte van deze kloof komt ongeveer overeen met de totale EU-uitstoot van broeikasgassen in 2009.

De huidige toezeggingen leiden tot een temperatuurstijging<sup>38</sup> tussen 2,5°C en 5°C in 2100, afhankelijk van het scenario. Zelfs in het meest optimistische scenario leiden de verwachte emissies op basis van de huidige toezeggingen dus tot een temperatuurstijging van meer dan 2,5°C. Dit betekent volgens UNEP niet dat het per definitie onmogelijk is om de tweegradendoelstelling nog te halen. Dit betekent wel dat er na 2020 emissiereducties nodig zijn die zich aan het hoogste eind bevinden van de reducties die technisch en economisch haalbaar geacht worden.

UNEP werkt momenteel aan een update van dit rapport dat zou worden gepubliceerd kort voor de klimaattop in Durban.

**[42] Climate Action Tracker.** De *Climate Action Tracker* geeft regelmatig een gedetailleerd en geactualiseerd overzicht van de toezeggingen die de verschillende landen hebben gedaan en berekent de temperatuurstijging die op basis hiervan verwacht wordt. Interessant in het licht van de discussie over het verhogen van het ambitieniveau, en in het bijzonder de verdeling van de noodzakelijke extra inspanning, is dat de *Climate Action Tracker* de toezeggingen van de verschillende landen ook "beoordeelt" op hun ambitieniveau<sup>39</sup>. Op basis van de historische en verwachte toekomstige emissies van een land, zowel bij gewijzigd als bij ongewijzigd beleid, en op basis van de reductie inspanning die andere studies aangeven als "gepast" voor een land, wordt de gedane toezegging van een land beoordeeld als voorbeeldig, voldoende, medium of ontoereikend. Wat hierbij opvalt, is dat de minst ambitieuze toezeggingen van de ontwikkelde landen hoofdzakelijk beoordeeld worden als "ontoereikend". Hoewel zelfs de meest ambitieuze toezeggingen vaak niet "voldoende" zijn, komen deze wel al substantieel dichterbij de buurt van de reductie die nodig is.

---

<sup>37</sup> Met "lakse boekhoudkundige regels" ("*lenient rules*") wordt onder meer bedoeld dat landen niet-additionele LULUCF-kredieten en surplus AAU's gebruiken om de gerealiseerde emissiereductie te realiseren.

<sup>38</sup> UNEP (2010), *The Emissions Gap report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C?* Hoofdstuk 5 (pp. 45-48): Twenty-first century temperature projections associated with the pledges.

<sup>39</sup> Voor een grafische weergave van deze beoordelingen, zie: <http://www.climateactiontracker.org/country.php>.

## 2.2.2. Klimaatfinanciering: niet alleen een emissie- maar ook een financieringskloof.

*"An equitable approach to limiting global emissions of greenhouse gases has to recognize that developing countries have legitimate development needs, that their development may be jeopardized by climate change, and that they have contributed little, historically, to the problem. Flows of climate finance (...) from developed to developing countries represent the principal way to reconcile equity with effectiveness and efficiency in dealing with the climate problem"* (World Development Report 2010, pp. 257)

**[43] Klimaatfinanciering is noodzakelijk.** Hoewel de ontwikkelde landen de leiding moeten nemen in de strijd tegen de klimaatverandering, is mitigatie door de ontwikkelingslanden ook noodzakelijk. In het World Development Report 2010 komt de Wereldbank tot de conclusie dat de kost voor mitigatie snel toeneemt naarmate de beoogde reductie hoger is. Hieruit volgt dat als de ontwikkelingslanden, ook op de korte termijn, niet bijdragen aan de mitigatie, dit de uiteindelijke kost voor mitigatie aanzienlijk verhoogt.

In de Cancún Akkoorden<sup>40</sup> wordt bevestigd dat sociale en economische ontwikkeling en armoedebestrijding de eerste prioriteit is van de ontwikkelingslanden. Uit paragraaf 6 blijkt bovendien dat de ontwikkelingslanden, historisch gezien, relatief weinig hebben bijgedragen aan de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer<sup>41</sup> terwijl ze wel als eerste de gevolgen van de klimaatverandering ondervinden. Het is tegen deze achtergrond dat de in Kopenhagen en Cancún beloofde klimaatfinanciering moet worden gezien.

De Minaraad heeft er reeds in haar advies van 28 oktober 2010 over de klimaattop in Cancún op gewezen dat de beloofde middelen aanzienlijk zijn maar eigenlijk onvoldoende in het licht van het geschatte prijskaartje van mitigatie en adaptatie<sup>42</sup>. De eerste taak van de ontwikkelde landen is dan ook de beloofde klimaatfinanciering effectief te leveren. Het naleven van de gemaakte beloften is belangrijk, zowel vanuit strategisch oogpunt maar ook, en vooral, omdat veel ontwikkelingslanden het beloofde geld nodig hebben om een klimaatbeleid te kunnen voeren. Hoe langer mitigatie wordt uitgesteld, hoe moeilijker en hoe duurder het wordt om de benodigde emissiereducties te realiseren<sup>43</sup> en hoe meer nood (en middelen) er zal zijn aan adaptatie aan de gevolgen van de klimaatverandering.

**[44] Leveren van de snelstartfinanciering: stand van zaken.** Uit een analyse door 11.11.11<sup>44</sup> van de beschikbare informatie over de beloofde en de geleverde snelstartfinanciering, zoals samengevat door het World Resources Institute, blijkt dat op de begrotingen van 2010 minder dan 9 miljard dollar werd ingeschreven. Het effectief uitbetaalde bedrag zou lager liggen. 11.11.11 wijst er bovendien op dat veel landen de snelstartfinanciering meetellen als onderdeel van de verplichtingen op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking.

---

<sup>40</sup> Zie onder meer paragraaf 6 van beslissing 1/CP.16.

<sup>41</sup> Hoewel de opkomende economieën tegenwoordig verantwoordelijk zijn voor een beduidend aandeel van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies.

<sup>42</sup> Paragraaf 43 van het advies met een verwijzing naar het *World Development Report 2010*.

<sup>43</sup> Dit blijkt ook uit het *Emissions Gap Report* van UNEP.

<sup>44</sup> 11.11.11 (2011), *Klimaatfinanciering. Oplossingen voor een rechtvaardig klimaatbeleid*. Beschikbaar op: [http://www.11.be/11/dossiers/klimaat/artikel/detail/detail/11dossier\\_klimaatfinanciering\\_oplossingen\\_rechtvaardig\\_klimaatbeleid,104045](http://www.11.be/11/dossiers/klimaat/artikel/detail/detail/11dossier_klimaatfinanciering_oplossingen_rechtvaardig_klimaatbeleid,104045).

De EU heeft in Kopenhagen beloofd om in de periode 2010-2012 7,2 miljard euro te leveren in het kader van de klimaatfinanciering. In 2010 hebben de EU en de lidstaten 2,34 miljard euro vrijgemaakt<sup>45</sup>. Net zoals in Cancún zal de EU ook in Durban een toelichting geven over de geleverde snelstartfinanciering. Uit het rapport<sup>46</sup> dat de EU zal voorstellen in Durban, blijkt dat de EU ook in 2011 2,34 miljard euro heeft vrijgemaakt, waarvan twee derde in de vorm van giften en het overige derde in de vorm van leningen. Dit betekent dat de EU en de lidstaten in totaal reeds 4,68 miljard euro hebben vrijgemaakt voor de klimaatfinanciering. 39% hiervan gaat naar de ondersteuning van mitigatieprojecten, 31% naar adaptatie en 12% naar acties ter vermindering van de ontbossing. Op een totaal van de beloofde 7,2 miljard euro betekent dit dat de EU eind 2011 65% van haar beloften is nagekomen hoewel een deel hiervan bestaat uit leningen.

België heeft in Kopenhagen beloofd om voor de periode 2010-2012 een bijdrage van 150 miljoen te leveren in het kader van de snelstartfinanciering. Vanuit het federaal budget voor ontwikkelingssamenwerking is er hiervoor in 2010 40 miljoen euro vrijgemaakt en nog eens 20 miljoen euro in 2011. Het Waals Gewest heeft in 2010 twee miljoen euro bijgedragen via het Agentschap voor Lucht en Klimaat. Uit een toelichting<sup>47</sup> door minister Schauvliege in het Vlaams Parlement blijkt dat Vlaanderen voor 2012 757000 euro<sup>48</sup> voorziet vanuit het budget Leefmilieu en 800000 vanuit het budget voor ontwikkelingssamenwerking. De minister benadrukt hierbij wel dat dit voorlopige bedragen zijn die kunnen wijzigen van zodra er een verdeelsleutel is vastgesteld. Hieruit volgt dat België, op dit moment en op basis van de gegevens waarover de Minaraad beschikt, in totaal met zekerheid 62 miljoen euro heeft vrijgemaakt voor de snelstartfinanciering. Dit betekent dat ons land tussen nu en eind 2012 nog meer dan 85 miljoen euro moet bijdragen. Er bestaat (nog) geen officiële interne lastenverdeling voor de Belgische bijdrage aan de snelstartfinanciering.

### 2.2.3. De juridische vorm van het akkoord.

**[45] Nog geen beslissing over de toekomst van het Kyoto Protocol.** Zoals hoger aangegeven, is er in Cancún geen beslissing genomen over de toekomst van het Kyoto Protocol. Het Kyoto Protocol heeft momenteel slechts betrekking op minder dan een derde van de wereldwijde emissies. In het geval van een tweede verbintenisperiode zonder Rusland, Japan en Canada zou het Kyoto Protocol nog slechts betrekking hebben op ongeveer 16%<sup>49</sup> van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies.

---

<sup>45</sup> RAAD VAN DE EU (2011) (ECOFIN), *EU Fast Start Finance Report to the UNFCCC Secretariat*, 6 mei 2011. Beschikbaar op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st09/st09888.en11.pdf>.

<sup>46</sup> RAAD VAN DE EU (2011) (ECOFIN), *Council Conclusions on Climate Finance – Fast Start Finance*, 8 november 2011. Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/125968.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/125968.pdf).

<sup>47</sup> 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](http://docs.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2011-2012/c0m020lee3-11102011.pdf).

<sup>48</sup> Dit blijkt ook uit de 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/g13-2-1.pdf>.

<sup>49</sup> Ook de Raad (Milieu) van de EU wijst hierop in de raadsconclusies van 10 oktober 2011 ter voorbereiding van de zeventiende VN-klimaatop.



[46] **De waarde van het Kyoto Protocol.** De waarde van het Kyoto Protocol ligt echter hierin dat dit het enige internationale instrument is waarin juridisch bindende emissiereductiedoelstellingen zijn opgenomen. Doordat het verbindend is, zorgt een juridisch instrument voor voorspelbaarheid en wederkerigheid wat betreft de inspanningen van de andere partijen. Het Kyoto Protocol bevat gemeenschappelijke regels voor het meten, rapporteren en verifiëren van de emissiereducties. Afspraken over het meten, rapporteren en verifiëren van de emissiereducties zijn essentieel in het kader van de huidige *pledge and review* benadering. Gemeenschappelijke boekhoudkundige regels moeten de additionaliteit<sup>50</sup> en de vergelijkbaarheid<sup>51</sup> van de emissiereducties verzekeren.

#### 2.2.4. Het uitvoeren van de Cancún Akkoorden.

[47] **Het uitwerken van de principiële beslissingen in de Cancún Akkoorden.**

Het uitwerken van de vele principiële beslissingen die zijn genomen in Cancún, kan beschouwd worden als “vierde” uitdaging voor Durban. In het bijzonder, maar niet exhaustief, kan hier verwezen worden naar:

- Het aannemen van een wereldwijde emissiereductiedoelstelling voor 2050 en een tijdspad voor het pieken van de wereldwijde emissies;
- de beslissing over de opzet en de concrete uitvoering van de aangekondigde herziening van de toereikendheid van de twee gradendoelstelling op lange termijn en de mate waarin we op schema zitten om deze doelstelling te halen;
- het aannemen van richtlijnen voor de tweejaarlijkse rapportering, zowel door de ontwikkelde landen als door de ontwikkelingslanden, over de gerealiseerde vermindering van de uitstoot;
- het versterken van het MRV-kader;
- het identificeren van de bronnen van de lange termijnfinanciering, het in werking stellen van het Groen Klimaatfonds en het *Standing Committee*;
- het in werking stellen van het Technologie Mechanisme;
- het in werking stellen van het Adaptatiecomité.

### 3. Het EU-standpunt voor Durban

Het gemeenschappelijke EU-standpunt voor de klimaatop in Durban is vastgesteld in de Ecofinraad van 4 oktober 2011, de Milieuraad van 10 oktober 2011 en de Europese Raad van 23 oktober 2011.

---

<sup>50</sup> Dit betekent dat voor elke ton emissiereductie die wordt gerapporteerd ook werkelijk een ton CO<sub>2</sub> is vermeden.

<sup>51</sup> Dit betekent dat een ton CO<sub>2</sub>-reductie in het ene land hetzelfde is als een ton CO<sub>2</sub>-reductie in het andere land.

### 3.1. De Ecofinraad van 4 oktober 2011<sup>52</sup>.

**[48] De Ecofinraad van 4 oktober 2011.** De Ecofinraad bevestigt dat de EU 7,2 miljard euro zal bijdragen aan de snelstartfinanciering<sup>53</sup> en dat de EU in Durban op een transparante manier verslag zal uitbrengen over de manier waarop ze deze verplichting nakomt<sup>54</sup>. De Ecofinraad benadrukt dat er vooruitgang moet worden gemaakt met het identificeren van de bronnen van de lange termijnfinanciering<sup>55</sup> en benadrukt dat de EU bereid is om hierin een eerlijk aandeel op te nemen<sup>56</sup>. De raad onderlijnt de noodzaak om te werken aan een traject voor het optrekken van de klimaatfinanciering in de periode tussen 2013 en 2020<sup>57</sup>. De raad benoemt een operationalisering van het Groen Klimaatfonds als een belangrijk onderdeel van een ambitieus en gebalanceerd resultaat van de klimaattop in Durban<sup>58</sup>.

### 3.2. De Milieuraad van 10 oktober 2011<sup>59</sup>.

**[49] De EU "staat open" voor een tweede verbintenisperiode.**

*"While reiterating its preference for a single global and comprehensive legally-binding instrument, [the Council] confirms its openness to a second commitment period under the Kyoto Protocol as part of a transition to a wider legally-binding framework, provided that (...) <sup>60</sup>"*

De Milieuraad bevestigt dat de EU "open staat" voor een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol. Belangrijk in deze raadsconclusies is de precieze formulering van de EU-houding over het Kyoto Protocol. In de raadsconclusies van 14 oktober 2010 en 14 maart 2011 bevestigt de raad namelijk zijn "bereidheid tot het in overweging nemen" van een tweede verbintenisperiode. Met de huidige formulering beoogt de raad de houding van de EU in overeenstemming te brengen met de vooruitgang die de afgelopen maanden is gemaakt in de internationale onderhandelingen. Een globaal en alomvattend juridisch bindend klimaatakkoord blijft evenwel de uitdrukkelijke doelstelling.

**[50] Op voorwaarde dat onder het Conventiespoor een routekaart wordt aangenomen.**

*"(...) the Convention (...) determines a roadmap, including a timeline with a final date and process taking into account the 2013-2015 review, for encompassing all the outcomes of this track in a multilateral, rules-based legal framework engaging all Parties, with convergence with the Kyoto Protocol after a second commitment period"*

Het aanvaarden van een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol staat volgens de raad niet los van de onderhandelingen onder het Conventiespoor. Een voorwaarde voor het aanvaarden van een tweede verbintenisperiode is dat onder

---

<sup>52</sup> Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/124887.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/124887.pdf).

<sup>53</sup> Paragraaf 4

<sup>54</sup> Paragraaf 5

<sup>55</sup> Paragraaf 7

<sup>56</sup> Paragraaf 8

<sup>57</sup> Paragraaf 8

<sup>58</sup> Paragraaf 11

<sup>59</sup> Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/125026.pdf).

<sup>60</sup> Paragraaf 6

het Conventiespoor een routekaart wordt aangenomen waarin een einddatum wordt bepaald voor het bezegelen van een alomvattend klimaatakkoord en waarin het Kyoto Protocol, na het aflopen van de tweede verbintenisperiode, zal worden geïntegreerd. Hieruit volgt dat het niet de bedoeling is dat er een derde verbintenisperiode komt. Over de duur van de tweede verbintenisperiode stelt de raad dan ook dat deze ten laatste in 2020 moet aflopen en dat deze compatibel moet zijn met het inwerkingtreding van het toekomstige alomvattend akkoord.

#### **[51] Waarin alle grote uitstoters worden gevat.**

*"(...) emphasizes that such a framework should include mitigation commitments from in particular all major economies"*

Gegeven de sterk stijgende emissies van de opkomende economieën, benadrukt de Milieuraad dat in het bijzonder de grote economieën bindende emissiereductieverplichtingen moeten aanvaarden in het kader van het beoogde alomvattende klimaatakkoord.

#### **[52] De voorwaardelijke 30%-doelstelling.**

*"REAFFIRMS its conditional offer to move to a 30% reduction by 2020 compared to 1990, as a part of a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012 and provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and that more advanced developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities"*

De raad verwijst in zijn conclusies naar de emissiereducties die volgens het IPCC nodig zijn tegen 2020 en bevestigt het voorwaardelijke aanbod van de EU om de EU-reductiedoelstelling op te trekken van 20% naar 30% als ook de andere ontwikkelde landen vergelijkbare reducties nastreven en als ook de meer geavanceerde ontwikkelingslanden een gepaste bijdrage leveren aan de globale emissiereductie.

### **3.3. De Europese Raad van 23 oktober 2011<sup>61</sup>.**

#### **[53] De Europese raad onderschrijft de EU-positie.**

*"The European Council endorses the conclusions of the Council of 4 and 10 October 2011 which outline the EU position for the Durban conference on climate change in detail"*

*"The European Council confirms the openness of the European Union to a second commitment period under the Kyoto Protocol as part of a transition to such a framework, as set out by the Council on 10 October 2011"*

De Europese Raad heeft de EU-positie, zoals bepaald door de Ecofinraad en de Milieuraad, onderschreven.

### **3.4. Het Europees Parlement**

#### **3.4.1. De commissie milieubeheer van het Europees Parlement**

##### **[54] Publieke en eenduidige steun voor een tweede verbintenisperiode.**

*"The continuation of the Kyoto Protocol beyond 2012 will decide the success or failure of the Durban summit. The EU must show the necessary leadership to prevent a stalemate in climate negotiations"*  
(persbericht van de commissie milieubeheer van het Europees Parlement verspreid na de aanname van

---

<sup>61</sup> Beschikbaar op: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/125496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125496.pdf).

de resolutie<sup>62</sup>)

Op 26 oktober 2011 is de commissie milieubeheer van het Europees Parlement in buitengewone zitting bijeen gekomen om een resolutie over de klimaattop in Durban aan te nemen. De commissie vraagt met aandrang dat de EU haar "publieke en eenduidige" steun uitspreekt voor een tweede verbintenisperiode en alle nodige stappen onderneemt om een kloof tussen de eerste en de tweede verbintenisperiode te vermijden. De commissie benadrukt dat een internationaal juridisch verbindend akkoord de uiteindelijke doelstelling blijft en, derhalve, dat vergelijkbare vooruitgang onder het Conventiespoor noodzakelijk is. De commissie verwijst in dit opzicht ook naar de radicale geopolitieke veranderingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Een aantal ontwikkelingslanden zijn uitgegroeid tot belangrijke economische en politieke actoren en dragen een overeenkomstige verantwoordelijkheid. De commissie lijkt echter minder streng te zijn in het formuleren van de voorwaarden voor het aanvaarden van een tweede verbintenisperiode. Zo verwijst de commissie niet uitdrukkelijk naar de noodzaak van een routekaart onder het Conventiespoor waarin een einddatum voor een globaal akkoord is opgenomen.

**[55] 30 miljard euro voor klimaatfinanciering.** De commissie verzoekt de Europese Commissie en de lidstaten om hun verplichtingen op het vlak van de klimaatfinanciering na te komen. De bijdrage van de EU aan de lange termijnfinanciering zou op termijn 30 miljard euro per jaar moeten bedragen en moet bovenop de 0,7% van het budget voor ontwikkelingssamenwerking komen.

**[56] Optrekken van het ambitieniveau.** De commissie milieubeheer wijst erop dat de huidige toezeggingen in het kader van het Kopenhagenakkoord en geformaliseerd in de Cancún Akkoorden onvoldoende zijn om de tweegradendoelstelling te halen en verzoekt alle partijen, in lijn met het principe van een gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, het ambitieniveau van hun reductiedoelstellingen te verhogen.

**[57] Opname van de luchtvaart in het EU ETS.** In het licht van de huidige controverse over de opname van luchtvaartactiviteiten in het EU ETS, benadrukt de commissie de noodzaak van bindende reductiedoelstellingen voor de luchtvaart als onderdeel van een internationaal akkoord. De commissie bevestigt haar steun voor Richtlijn 2008/101/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

### 3.4.2. Het Europees Parlement.

**[58] Resolutie van het Europees Parlement.** Het voltallige Europees Parlement stemt over deze resolutie tijdens de plenaire zitting van 16 november 2011, twee weken voor de klimaattop van start gaat.

---

<sup>62</sup> Beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/nl/pressroom/content/20111024IPR30159/html/Climate-summit-EU-should-champion-Kyoto-Protocol>.

## 4. Aanbevelingen

### 4.1. De mitigatiekloof

**[59] De raadsconclusies van 10 oktober 2011.** In de raadsconclusies van 10 oktober 2011 herinnert de EU eraan dat, om de tweegradendoelstelling te halen, de wereldwijde emissies ten laatste in 2020 moeten pieken en dat de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen in 2050 minstens 50% moet zijn verminderd ten opzichte van 1990<sup>63</sup>. De EU bevestigt hierbij dat de ontwikkelde landen als groep de emissies tegen 2050 moeten verminderen met 80-95%. Verder bevestigt de EU dat de ontwikkelde landen als groep hun emissies tegen 2020 met 25-40% moeten verminderen terwijl de ontwikkelingslanden een substantiële vermindering ten opzichte van een *business as usual scenario* moeten nastreven met een reductie van 15-30%.

De EU erkent de noodzaak om te evolueren naar een koolstofarme economie en samenleving<sup>64</sup>. Uit de dit voorjaar door de Europese Commissie gepubliceerde Routekaart naar een koolstofarme economie blijkt evenwel dat een vermindering van de EU-uitstoot met 25% tegen 2020 haalbaar is bij een volledige uitvoering van het huidig klimaat- en energiebeleid. Uit de impactanalyse<sup>65</sup> die de Commissie heeft uitgevoerd in het kader van deze routekaart blijkt dat de EU momenteel niet op schema zit om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen en wel omdat onvoldoende vooruitgang wordt geboekt met het verbeteren van de energie-efficiëntie. Het verbeteren van de energie-efficiëntie met 20% tegen 2020, zelf als doelstelling opgenomen in de 20-20-20 doelstellingen en in de Europa 2020 strategie, leidt volgens de Commissie automatisch tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 25% in 2020 (ten opzichte van 1990). Ook het Europees Milieuagentschap komt in de prognoses voor 2020 tot de bevinding dat de EU haar 20% emissiereductiedoelstelling tegen 2020 kan overtreffen bij uitvoering van alle in voorbereiding zijnde beleidsmaatregelen.

**[60] De EU-emissiereductiedoelstelling.** Toch houdt de EU momenteel vast aan de onvoorwaardelijke EU-emissiereductiedoelstelling van 20% tegen 2020. De EU bevestigt in de raadsconclusies nogmaals haar voorwaardelijke aanbod om deze doelstelling op te trekken naar 30% op voorwaarde dat de andere ontwikkelde landen een vergelijkbare inspanning leveren en dat ook de meer geavanceerde ontwikkelingslanden een gepaste bijdrage leveren aan de globale mitigatie inspanning<sup>66</sup>.

**[61] De EU-doelstelling is onvoldoende in het licht van de nodige reducties op lange termijn.** Uit bovenstaande situering blijkt dat het huidige ambitieniveau onvoldoende is om de gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot twee graden. De onvoorwaardelijke EU-doelstelling om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen, is onvoldoende in het licht

---

<sup>63</sup> Paragraaf 12.

<sup>64</sup> Paragraaf 13.

<sup>65</sup> EUROPESE COMMISSIE (2011), *Impact Assessment Accompanying the Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, SEC(2011) 288, 8 maart 2011. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0288:FIN:EN:PDF>.

<sup>66</sup> Paragraaf 14.

van de benodigde reducties op lange termijn<sup>67</sup>. De Minaraad herhaalt dan ook, in lijn met haar advies naar aanleiding van de klimaatop in Cancún, dat een ernstig debat over het verhogen van de EU-emissiereductiedoelstelling noodzakelijk is en benadrukt dat we ons binnen Europa hoe dan ook moeten voorbereiden op een strengere EU-reductiedoelstelling. Zowel met het oog op de noodzakelijke emissiereducties op lange termijn als vanuit het eigenbelang van de EU is dit een verstandige keuze.

**[62] Uitstootvermindering in de niet ETS sectoren.** Uit de impactanalyse bij de routekaart naar een koolstofarme economie in 2050 blijkt dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot door de industrie in de periode 1990-2005 met 20% is gedaald. In vergelijking met andere sectoren is dit een meer dan gemiddelde reductie. Ter vergelijking, de emissies door de gebouwensector zijn in dezelfde periode 12% afgenomen terwijl de emissies door de vervoersector 30% zijn toegenomen. Uit de impactanalyse bij de routekaart blijkt dat het grootste deel van de (kostenefficiënte) emissiereducties tot in 2030 gerealiseerd zal worden door de ETS sectoren maar dat de niet ETS sectoren vanaf 2030 een gelijkaardige reductie moeten realiseren. Dit betekent dat op de lange termijn vooral de niet ETS sectoren, in het bijzonder het verkeer en de verwarming van gebouwen, de reductie-inspanning moeten verhogen. Specifiek voor Vlaanderen, wijst de Minaraad erop dat vooral de totale uitstoot door de niet ETS sectoren hoger is dan werd verwacht voor de eerste verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol waardoor Vlaanderen eind 2012 wellicht meer emissiekredieten moet aankopen dan was voorzien en / of bijkomende maatregelen zal moeten nemen. De Minaraad benadrukt dan ook dat vooral in de niet ETS sectoren nog een aanzienlijke vermindering van de uitstoot gerealiseerd kan worden. Vanzelfsprekend ontslaat dit de ETS sectoren niet van de verplichting om te blijven investeren in de overgang naar een koolstofarme economie tegen 2050.

**[63] De ontwikkelde landen moeten zich voorbereiden op een vermindering aan het hoogste eind van de range.** Hierbij aansluitend stelt de Minaraad dat de ontwikkelde landen als groep zich moeten voorbereiden op een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die zich aan het hoogste eind<sup>68</sup> van de range bevindt van wat het IPCC noodzakelijk acht. Op basis van het vierde IPCC-rapport moeten de ontwikkelde landen de uitstoot van broeikasgassen met 25-40% verminderen in 2020 en met 80-95% in 2050, telkens ten opzichte van 1990. Deze aanbeveling geldt in 2011 nog meer dan in 2010 nu uit de meest recente metingen blijkt dat de uitstoot van broeikasgassen in 2010 een recordhoogte heeft bereikt. Hiermee wordt bevestigd dat de verwachte temperatuurstijging in de lijn ligt van het *worst case scenario* uit het vierde evaluatierapport van het IPCC. Op basis van de recorduitstoot zoals waargenomen in 2010 kan een *business as usual* scenario leiden tot een temperatuurstijging van meer dan vijf graden. Uitvoering van de huidige toezeggingen leidt wellicht tot een temperatuurstijging tussen 2,5 en 5 graden.

**[64] Het Deens EU-voorzitterschap.** In de loop van 2011 is het debat over het optrekken van de EU-reductiedoelstelling op de achtergrond aanwezig geweest, in afwachting van de door de Commissie beloofde analyse van de gevolgen van een hogere reductiedoelstelling op het niveau van de lidstaten en sectoren. Volgens de

---

<sup>67</sup> De *Climate Action Tracker* beoordeelt de 20%-doelstelling als "*inadequate*". Beschikbaar op: <http://www.climateactiontracker.org/>.

<sup>68</sup> Dit betekent een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 40% in 2020 en met 95% in 2050, telkens ten opzichte van 1990.

informatie waarover de Minaraad beschikt, wordt deze analyse verwacht eind 2011 – begin 2012 en zal deze in EU-verband besproken worden onder het Deens voorzitterschap dat op 1 januari 2012 de fakkel overneemt van Polen. Gelet op het feit dat Denemarken een van de voorstanders is van een hogere EU-reductiedoelstelling en gelet op het feit dat Denemarken recent een nationale emissiereductiedoelstelling<sup>69</sup> van -40% tegen 2020 ten opzichte van 1990 heeft aangekondigd, is de Minaraad van mening dat een gedragen en geïnformeerde Belgische positie over de EU-doelstelling, inclusief de gevolgen hiervan voor België en Vlaanderen, cruciaal is. De Minaraad vraagt dan ook dat in het kader van de huidige federale regeringsonderhandelingen een Belgisch standpunt wordt bepaald over de EU-reductiedoelstelling.

**[65] Intern-Belgische lastenverdeling van de EU-doelstelling.** De Minaraad heeft reeds in haar advies over de klimaatop in Cancún gevraagd dat dringend werk wordt gemaakt van een intern-Belgische lastenverdeling van de nationale doelstelling die ons land heeft op basis van de *Effort Sharing Decision*<sup>70</sup>. Nu de federale regeringsonderhandelingen in een beslissende fase zijn beland, vraagt de Minaraad dan ook opnieuw en met aandrang dat de Belgische doelstelling dringend en op een billijke manier intern wordt verdeeld. Hierbij moet zowel een verdeling worden opgemaakt voor de Belgische bijdrage aan de huidige EU 20%-doelstelling als voor de (verwachte) Belgische bijdrage aan een hogere EU-reductiedoelstelling<sup>71</sup>. Het is voor de Minaraad belangrijk dat bij de interne verdeling van de nationale doelstelling wordt geanticipeerd op een mogelijke aanscherping van de reductiedoelstelling. Als enkel een akkoord wordt bereikt over de verdeling van de huidige doelstelling<sup>72</sup> zou dit immers betekenen dat de moeizame onderhandelingen over de interne lastenverdeling opnieuw moeten worden opgestart bij een eventueel verhoogde EU-doelstelling. Duidelijkheid over de bijdrage van de verschillende gewesten en de federale overheid aan de nationale emissiereductiedoelstelling bij een hoger ambitieniveau is bovendien noodzakelijk omdat deze de finaliteit van het klimaatbeleid van de gewesten bepaalt.

**[66] Studie van het Federaal Planbureau over de impact van het EU-klimaat- en energiepakket op het energiesysteem en de economie in België**<sup>73</sup>. In het licht van de gewijzigde economische en beleidscontext heeft het Federaal Planbureau in de zomer van 2011 een update gepubliceerd van een studierapport van eind 2008 waarin de impact van de uitvoering van het Europees klimaat- en energiepakket op het Belgisch energiesysteem en op de Belgische economie wordt geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de totale directe kosten van de Belgische bijdrage

---

<sup>69</sup> Het regeerakkoord van de nieuwe centrum-linkse regering is beschikbaar, in het Deens, op: [http://stm.dk/publikationer/Et\\_Danmark\\_der\\_staar\\_sammen\\_11/Regeringsgrundlag\\_okt\\_2011.pdf](http://stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf).

<sup>70</sup> Beschikking 406/2009/EG van 23 april 2009 inzake de inspanning 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 (de zogenaamde *Effort Sharing Decision*). België moet de emissies in de niet-ETS sectoren tegen 2020 met 15% verminderen (ten opzichte van 2005).

<sup>71</sup> De huidige 20%-doelstelling vertaalt zich in een verplichting voor België om de broeikasgasuitstoot in de niet-ETS sectoren tegen 2020 met 15% te verminderen (ten opzichte van 2005). In het geval de EU-reductiedoelstelling wordt opgetrokken tot 30%, betekent dit vermoedelijk dat België de uitstoot van broeikasgassen in de niet-ETS sectoren tegen 2020 met 20-22% zal moeten verminderen.

<sup>72</sup> Tegen 2020 15% vermindering in de niet-ETS sectoren ten opzichte van het niveau van 2005.

<sup>73</sup> FEDERAAL PLANBUREAU (2011), *Working Paper 9-11. Impact of the Climate-Energy Package on the Belgian energy system and economy – Update 2010*. Beschikbaar op: <http://www.plan.be/admin/uploaded/201108101254000.wp201109.pdf>.

aan een EU-emissiereductiedoelstelling van 30% in de huidige context lager liggen dan de oorspronkelijk geraamde kost in het geval van een EU-reductiedoelstelling van 20%. De lagere kost is grotendeels het gevolg van de economische crisis, hogere internationale energieprijzen en intussen doorgevoerde beleidsmaatregelen in het referentiescenario die de reductie-inspanning voor broeikasgasemissies in de niet ETS sector verminderen ten opzichte van de situatie waarop het studierapport van 2008 is gebaseerd. Aangezien de directe kosten geen rekening houden met de terugverdieneffecten voor de Belgische economie heeft het Federaal Planbureau ook een macro-economische analyse uitgevoerd. Hieruit blijkt dat er scenario's zijn waarin het verhogen van de doelstelling slechts een beperkte impact heeft op het BBP, met name op voorwaarde dat de nieuwe overheidsinkomsten als gevolg van een emissiereductiebeleid volledig<sup>74</sup> herbestemd worden in de vorm van een vermindering van de sociale bijdragen die betaald worden door de werkgevers.

**[67] De emissies eerst intern verminderen.** Zoals blijkt uit de situatiebeschrijving, is België afhankelijk van de inzet van flexibiliteitsmechanismen om de Kyotodoelstelling te halen. Recent is gebleken dat Vlaanderen tegen eind 2012 drie keer meer uitstootrechten zal moeten aankopen dan was gepland. Het Federaal Planbureau<sup>75</sup> heeft in 2009 nochtans berekend dat België zijn Kyotodoelstelling intern kan bereiken. Een studie<sup>76</sup> van McKinsey & Company, in samenwerking met het Verbond van Belgische ondernemingen, uit 2009 toont alvast aan dat het uitvoeren van de in de studie geïdentificeerde aangewezen energie-efficiëntieverbeteringen de Belgische uitstoot van broeikasgassen in 2030 met een kwart kan verminderen ten opzichte van een *business as usual* scenario. In lijn met eerdere adviezen benadrukt de Minaraad het algemene principe dat Vlaanderen ernaar moet streven eerst alle interne beschikbare reductiemaatregelen te realiseren die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen, zodat de inzet van flexibiliteitsmechanismen tot het noodzakelijke kan worden beperkt. Hiervoor zijn dringend actuele marginale kostencurves nodig zodat kan worden beoordeeld welke interne maatregelen prioritair uitgevoerd moeten worden.

**[68] De milieu-integriteit van de noodzakelijke kostenefficiënte emissiereducties in het buitenland.** Uit de hoger vermelde prognoses van het Europees Milieuagentschap blijkt echter dat België zijn Kyotodoelstelling niet zal halen zonder een beroep te doen op de flexibiliteitsmechanismen. De Minaraad erkent dat emissiereducties in sommige gevallen op een meer kostenefficiënte manier kunnen plaatsvinden in het buitenland. 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. De EU-beslissing<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Een volledige herbestemming betekent dat deze optie fiscaal neutraal is voor de overheid doordat de nieuwe overheidsontvangsten volledig gecompenseerd worden door belastingverminderingen in andere domeinen.

<sup>75</sup> België zou slechts 1 Mt emissierechten moeten aankopen om de Kyotodoelstellingen te halen: FEDERAAL PLANBUREAU (2009), *Federaal klimaatbeleid – Uitvoering van het Kyoto Protocol. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, p. 50. Beschikbaar op: [http://www.ccrek.be/docs/Reports/2009/2009\\_12\\_Kyoto\\_NL.pdf](http://www.ccrek.be/docs/Reports/2009/2009_12_Kyoto_NL.pdf).

<sup>76</sup> MCKINSEY & COMPANY (2009), *Naar energie-efficiëntie van wereldklasse in België*. Beschikbaar op: [http://www.mckinsey.com/App\\_Media/Reports/Belux/Energy\\_efficiency\\_in\\_Belgium\\_summary\\_NL.pdf](http://www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Belux/Energy_efficiency_in_Belgium_summary_NL.pdf).

<sup>77</sup> Verordening 550/2011 tot vaststelling, overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, van beperkingen op het gebruik van internationale kredieten uit projecten op het gebied van industriële gassen. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:149:0001:0003:EN:PDF>.



om internationale koolstofkredieten die afkomstig zijn van projecten gericht op het verminderen van de uitstoot van HFC-23 vanaf mei 2013 te verbieden, toont alvast aan dat de aandacht voor de milieu-integriteit van de flexibiliteitsmechanismen (in dit geval het CDM) breed gedragen wordt.

**[69] Een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid.** In de Cancún 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. In de Cancún Akkoorden erkennen de partijen met name dat de transitie naar een koolstofarme economie op een sociaal rechtvaardige manier moet gebeuren met aandacht voor waardig werk en kwaliteitsvolle jobs. Hoewel de erkenning van de noodzaak van een rechtvaardige transitie een cruciale eerste stap is, is louter een vermelding van dit concept niet voldoende. De volgende stap is dan ook om dit concept verder uit te werken en te vertalen naar concrete acties.

De Minaraad is van mening dat de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), met zijn tripartiete structuur waar werkgevers, werknemers en overheden elkaar ontmoeten, hiervoor goed geplaatst is. De raad meent dat overwogen moet worden om de ILO te betrekken bij arbeidsgerelateerde thema's in het klimaatbeleid<sup>78</sup>.

Op het niveau van de EU stelt de Minaraad vast dat de sociale dimensie van het EU-klimaat- en energiebeleid voorsnog onderbelicht blijft in het lange termijn beleidskader dat momenteel in ontwikkeling is. De Minaraad wijst dan ook op de noodzaak van het meenemen van de sociale dimensie in de context van de EU routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050 om te verzekeren dat de overgang (transitie) naar een koolstofarme samenleving op een sociaal rechtvaardige manier plaatsvindt.

## 4.2. De financieringskloof

**[70] Het leveren van de beloofde snelstartfinanciering.** De eerste uitdaging is het leveren van de beloofde snelstartfinanciering. Uit de jaarlijkse rapportage door de EU aan het UNFCCC blijkt dat de EU op schema zou zitten met haar bijdrage aan de snelstartfinanciering. Net zoals in 2010<sup>79</sup> zal de EU ook in 2011 2,34 miljard euro bijdragen in het kader van de snelstartfinanciering.

**[71] Het optrekken van de klimaatfinanciering op lange termijn.** De snelstartfinanciering is echter slechts bedoeld als eerste stap voor het substantieel optrekken van de klimaatfinanciering. De echte uitdaging is dan ook het uittekenen van een tijdspad en het identificeren van de bronnen voor de klimaatfinanciering na 2012. De Cancún Akkoorden bevatten immers geen doelstellingen voor de klimaatfinanciering in de periode 2012-2020. Zoals ook de Ecofinraad aangeeft in de raadsconclusies van 4 oktober 2011 en 8 november 2011, is de Minaraad van mening dat het uittekenen van een tijdspad voor het optrekken van de klimaatfinanciering en het identificeren van de bronnen van de lange termijnfinanciering een noodzakelijk onderdeel vormt van het beoogde

---

<sup>78</sup> ETUC (2011), *Climate change negotiations: ETUC resolution on EU position at Durban COP17* (paragraaf 5-7), 19-20 oktober 2011. Beschikbaar op: <http://www.etuc.org/a/9159>.

<sup>79</sup> RAAD VAN DE EU, *EU Fast Start Finance Report to the UNFCCC Secretariat*, document 9888/11 van 6 mei 2011. Beschikbaar op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st09/st09888.en11.pdf>.

beslissingspakket in Durban. Belangrijk in dit opzicht is ook dat de bijdragen uit de publieke financiering voor het jaar 2013 reeds begin 2012 moeten worden vastgelegd in de nationale begrotingen, met andere woorden kort na de klimaattop in Durban.

**[72] Een billijke internationale lastenverdeling.** Momenteel bestaat er geen internationale lastenverdeling van de beloofde 100 miljard dollar per jaar die de ontwikkelde landen in Kopenhagen en Cancún hebben beloofd. Wat een "billijke" bijdrage van de EU aan de beloofde 100 miljard inhoudt, wordt bepaald door de verdeelsleutel die wordt gehanteerd. De bijdrage van de EU varieert hierbij van 29% (als de uitstoot van broeikasgassen het enige criterium is) tot 38% (als BBP het enige criterium is). Als beide criteria een zelfde gewicht wordt gegeven, komt een "billijke" EU27-bijdrage overeen met 33%<sup>80</sup>. Dit ligt in de lijn van de 30 miljard euro per jaar die de commissie milieubeheer van het Europees Parlement vraagt als onderhandelingspositie van de EU in Durban. De Mineraad wijst erop dat de voorgestelde verdeling, waarbij de EU ongeveer een derde van de lange termijnklimaatfinanciering voor haar rekening zou nemen, betekent dat de EU haar klimaatfinanciering gevoelig moet verhogen tussen 2012 en 2020.

**[73] Innovatieve financiering: de opbrengst uit de veiling van emissierechten.** De Europese Commissie, benoemt de opbrengst van de veiling van emissierechten als een belangrijke innovatieve bron van klimaatfinanciering. De Europese Commissie komt hierbij tot de conclusie dat de veiling van emissierechten in het kader van het EU ETS in 2020 meer dan 20 miljard euro per jaar kan opbrengen. De herziene ETS-richtlijn<sup>81</sup> legt de beslissing over de besteding van de opbrengsten van de veiling van emissierechten bij de lidstaten<sup>82</sup> maar bepaalt wel dat minstens 50% van de opbrengst zou moeten worden besteed aan maatregelen in het kader van het klimaatbeleid<sup>83</sup>. Bovendien heeft de Europese Raad van december 2008 gesteld dat, indien er een internationaal klimaatakkoord wordt bereikt, een deel van deze opbrengst zou worden besteed aan klimaatactie in de ontwikkelingslanden<sup>84</sup>. Ook de *High-Level Advisory Group on Climate Change Financing*, ingesteld door de secretaris-generaal van de VN na de klimaattop in Cancún<sup>85</sup> benadrukt dat het invoeren van een koolstofprijs<sup>86</sup> een belangrijk

---

<sup>80</sup> EUROPESE COMMISSIE (2011), *Scaling up international climate finance after 2012*. Brussel, 8 april 2011, SEC(2011) 487. Beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/financial\\_operations/pdf/sec\\_2011\\_487\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

<sup>81</sup> Richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:NL:PDF>.

<sup>82</sup> Artikel 10 3 a) stelt dat "de lidstaten bepalen hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten worden gebruikt".

<sup>83</sup> Meer specifiek moeten deze middelen worden besteed aan onder andere: de reductie van de emissie van broeikasgassen, aanpassing van de effecten van de klimaatverandering, de ontwikkeling van duurzame energie en het verhogen van de energie-efficiëntie, maatregelen om de ontbossing te voorkomen en de bebossing en herbebossing te doen toenemen in de ontwikkelingslanden, het veilig afvangen en opslaan van CO<sub>2</sub>, het overschakelen op koolstofarme vervoerswijzen en openbaar vervoer... (zie artikel 10 van Richtlijn 2009/29/EG).

<sup>84</sup> *Scaling up international climate finance after 2012*, p. 27.

<sup>85</sup> De High-Level Advisory Group on Climate Change Financing is ingesteld door de secretaris-generaal van de VN na de klimaattop in Cancún om te onderzoeken op welke manier de ontwikkelde landen tegen 2020 jaarlijks 100 miljard dollar per jaar kunnen mobiliseren.

<sup>86</sup> Zonder zich hierbij uit te spreken over de keuze van het instrument waarmee een koolstofprijs moet worden opgelegd. De High-Level Advisory Group spreekt zich met andere woorden niet uitdrukkelijk uit over of dit moet gebeuren via het invoeren van een belasting op CO<sub>2</sub> dan wel via de koolstofmarkt.

element is om te voldoen aan de beloofde klimaatfinanciering op lange termijn. De *High-Level Advisory Group* komt in haar rapport<sup>87</sup> tot de bevinding dat een koolstofprijs van 20-25 dollar per ton CO<sub>2</sub> equivalent, en indien 10% van de opbrengst besteed wordt aan internationale klimaatactie, tot 30 miljard dollar per jaar kan opbrengen die kan worden besteed aan klimaatfinanciering.

De Minaraad stelt vast dat er in Vlaanderen conflicterende visies bestaan over wat de beste besteding is van de opbrengst uit de veiling van emissierechten. Gelet op het enorme potentieel van deze opbrengst in het kader van de klimaatfinanciering, en om de uniformiteit van de besteding in de verschillende lidstaten te verhogen, acht de Minaraad het aangewezen dat de EU meer precieze richtlijnen aanneemt voor de besteding van deze middelen.

**[74] Andere vormen van innovatieve klimaatfinanciering.** Naast de veiling van emissierechten is ook een belasting op financiële transacties een veel genoemde bron van innovatieve financiering. Op 28 september 2011 heeft de Europese Commissie een voorstel<sup>88</sup> voor een richtlijn uitgebracht waarin ze pleit voor de invoering van een belasting op financiële transacties. De Commissie heeft hierbij berekend dat een dergelijke belasting 57 miljard euro per jaar kan opleveren. Ook het Europees Parlement heeft in een aantal resoluties<sup>89</sup> reeds gevraagd dat de Commissie onderzoekt in welke mate een financiële transactietaks gebruikt kan worden als innovatieve bron van financiering ter ondersteuning van het adaptatie- en mitigatiebeleid in de ontwikkelingslanden. De Minaraad benadrukt in dit opzicht dat het vermijden van belastingontduiking een belangrijk aandachtspunt is. In de tweede plaats verwijst de Minaraad hier naar de mogelijkheid van een belasting op de brandstof gebruikt door de internationale scheepvaart (*bunker fuels*). Zowel de *High-Level Advisory Group on Climate Change Financing* als de Europese Commissie<sup>90</sup> komen tot de bevinding dat het zetten van een prijs op de emissies door de internationale lucht- en scheepvaart de emissies door deze sectoren niet alleen aanzienlijk zou verminderen maar ook een aanzienlijke stroom van nieuwe inkomsten kan genereren. Afhankelijk van de koolstofprijs, kan een belasting of emissiehandel in deze sectoren 10-30 miljard euro per jaar opbrengen. Voor wat betreft de luchtvaart heeft de EU hier alvast een belangrijke stap gezet door het opnemen van de luchtvaart in het EU ETS. De Minaraad benadrukt dat ook het invoeren van een koolstofprijs voor *bunker fuels* ernstig moet worden besproken op internationaal niveau.

---

<sup>87</sup> *Report of the Secretary-General's High-Level Advisory Group on Climate Change Financing*, 5 november 2010. Beschikbaar op: [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF%20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf).

<sup>88</sup> EUROPESE COMMISSIE (2011), *Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties*, COM (2011) 594, 28 september 2011. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:NL:PDF>.

<sup>89</sup> EUROPEES PARLEMENT (2011), *Resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2011 over innoverende financiering op mondiaal en Europees niveau*. Beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0080+0+DOC+XML+V0//NL&language=NL>. Zie ook de *Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2010 over belasting op financiële transacties – van theorie naar praktijk*. Beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0056+0+DOC+XML+V0//NL&language=NL>.

<sup>90</sup> EUROPESE COMMISSIE (2010), *Innovative financing at a global level*, SEC (2010) 409 van 1 april 2010. Beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/international/documents/innovative\\_financing\\_global\\_level\\_sec\\_2010\\_409en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec_2010_409en.pdf).

**[75] De Belgische bijdrage aan de snelstartfinanciering.** Op basis van de informatie waarover de Minaraad beschikt, moet België nog meer dan 85 miljoen euro vrijmaken als bijdrage aan de snelstartfinanciering. De Minaraad stelt vast dat 60 van de 62 miljoen die België reeds heeft vrijgemaakt afkomstig is uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Hoewel het onderscheid tussen klimaatfinanciering en ontwikkelingshulp niet altijd strikt kan worden gemaakt, benadrukt de Minaraad dat de bijdrage aan de klimaatfinanciering de Belgische bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking en het halen van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen geenszins mag ondermijnen. De Minaraad verneemt dat Vlaanderen voorlopig ongeveer 1,5 miljoen euro heeft ingeschreven op de begroting van 2012 als bijdrage aan de snelstartfinanciering. Gelet op het feit dat de Vlaamse bijdrage wellicht aanzienlijk hoger zal zijn in het kader van een interne lastenverdeling tussen de gewesten, vraagt de Minaraad dat er zo snel mogelijk een overeenkomst wordt bereikt over de interne verdeling van de resterende Belgische bijdrage aan de snelstartfinanciering zodat de verschillende gewesten meer duidelijkheid hebben op de inspanning die ze nog moeten leveren.

**[76] De Belgische bijdrage aan de klimaatfinanciering op lange termijn.** Hoe dan ook zal de Belgische bijdrage aan de klimaatfinanciering na 2012 gevoelig moeten toenemen. Momenteel heeft België zich ertoe verbonden om in de periode 2010-2012 150 miljoen euro te leveren als bijdrage aan de EU-bijdrage van 7,2 miljard euro. Ter illustratie van de grootteorde van de uitdaging waar België voor staat, wijst de Minaraad erop dat als de huidige verdeelsleutel zou worden toegepast op een verwachte EU-bijdrage van ongeveer 33 miljard<sup>91</sup> aan de internationale klimaatfinanciering, dit zou betekenen dat België in 2020 een bijdrage van meer dan 650 miljoen euro per jaar zou moeten leveren. Dit is meer dan het tienvoud van de huidige bijdrage.

**[77] Duidelijkheid over de opbrengst van de veiling van emissierechten.** De Minaraad heeft hoger reeds gewezen op het potentieel van de opbrengsten van de veiling van emissierechten. Het is hierbij voor de raad niet duidelijk welke overheid bevoegd is voor de besteding van deze opbrengsten. In het licht van de conflicterende visies die bestaan over de besteding van deze opbrengst, vraagt de Minaraad bovendien dat er tijdig afspraken worden gemaakt over de manier waarop Vlaanderen en/of België de inkomsten uit de veiling van emissierechten zullen besteden. De Minaraad vraagt hierbij alleszins dat deze opbrengsten gebruikt worden in functie van het klimaatbeleid.

#### **4.3. De juridische vorm van het klimaatakkoord**

**[78] De echte waarde van het Kyoto Protocol.** Hoewel de klimaatop in Cancún, algemeen gesteld, verwelkomd wordt als een minstens gedeeltelijk herstel van het vertrouwen in het multilaterale onderhandelingsproces, komt er steeds meer kritiek op de traagheid van de VN-klimaatonderhandelingen. Ook werd er na de klimaatop in Cancún vanuit verschillende hoeken voor gewaarschuwd dat het onderhandelingsproces misschien wel gered was maar het klimaat zeker (nog) niet. In het kader van de onderhandelingen over een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol, wordt er ook op gewezen dat het Kyoto Protocol momenteel slechts betrekking heeft op minder dan een derde van de wereldwijde emissies. De raad van de EU wijst er in haar conclusies van 10 oktober 2011 op dat, gegeven de weigering van een aantal AI-landen om een tweede

---

<sup>91</sup> Gesteld dat de EU een derde van de internationale klimaatfinanciering voor haar rekening neemt, zoals blijkt uit de mededeling van de Commissie *Scaling up international climate finance after 2012*.

verbintenisperiode te aanvaarden, het percentage van de emissies waarop het Protocol betrekking heeft in het geval van een tweede verbintenisperiode nog veel lager zal liggen.

De Minaraad erkent dan ook dat het Kyoto Protocol inherent beperkt is om de tweegradendoelstelling te halen. De raad is echter van mening dat de echte waarde van het Kyoto Protocol hierin ligt dat dit het enige internationale op regels gebaseerde juridisch verbindende beleidskader is in de strijd tegen de klimaatverandering. De Minaraad benadrukt in dit opzicht dat de open houding van de EU ten opzichte van het Kyoto Protocol een belangrijke reden was waarom de klimaattop in Cancún constructiever is verlopen dan de klimaattop in Kopenhagen. De open houding van de EU ten opzichte van de tweede verbintenisperiode heeft volgens de Minaraad de geloofwaardigheid van de EU als actor in het internationaal klimaatbeleid en de rol van de EU als bruggenbouwer tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden versterkt. Tot slot wijst de Minaraad op de grote invloed die het Kyoto Protocol heeft gehad op de ontwikkeling van het EU-klimaatbeleid en als katalysator voor allerlei nationale en lokale klimaatinitiatieven. Op basis hiervan vraagt de Minaraad dan ook dat België er binnen de EU mee voor zorgt dat de kans op een akkoord over de tweede verbintenisperiode zo groot mogelijk blijft.

#### 4.4. De uitvoering van de Cancún Akkoorden

**[79] De klimaattop in Durban gaat over meer dan enkel de toekomst van het Kyoto Protocol.** De klimaattop in Durban wordt in veel artikels bestempeld als de klimaattop van de laatste kans. Hoewel de Minaraad zich ervan bewust is dat als er in Durban geen overeenkomst wordt bereikt over de toekomst van het Kyoto Protocol, en bij uitbreiding over de juridische vorm van het klimaatakkoord, dit het risico verhoogt dat we evolueren naar een *pledge and review* systeem, wijst de Minaraad er ook op dat ook als er geen akkoord wordt bereikt over de juridische vorm, dit niet per definitie betekent dat Durban een "mislukking" is. De Cancún Akkoorden hebben de klimaattop in Durban belast met de uitwerking van heel wat operationele beslissingen. Hoewel de Minaraad van mening is dat de EU een tweede verbintenisperiode onder het Kyoto Protocol moet onderschrijven als noodzakelijke tussenstap naar een multilateraal op regels gebaseerd klimaatakkoord, wijst de raad er ook op dat er naast de beslissing over de toekomst van het Kyoto Protocol nog heel wat andere thema's op de agenda staan die de aandacht van de onderhandelaars verdienen.

**[80] Een goede opvolging door de beleidsverantwoordelijken.** Tijdens de voorbereiding van dit advies is in de eerste plaats gebleken dat er op het niveau van de internationale en EU-klimaatonderhandelingen nog heel wat zaken onbeslist zijn en / of verdere uitwerking behoeven. In de tweede plaats is het duidelijk dat beslissingen op internationaal en Europees niveau verregaande gevolgen hebben voor België en Vlaanderen en dat deze aanleiding zijn voor moeizame intern-Belgische onderhandelingen over de verdeling van de inspanningen tussen de gewesten en de federale overheid. De Minaraad vraagt dan ook een goede voorbereiding en opvolging van de klimaatonderhandelingen, zowel in VN-verband als in EU-verband. Om moeizame en vertragende discussies over de implementatie van de VN- en EU-beslissingen door België te voorkomen, zijn een voortdurende coördinatie en overleg tussen de gewesten en de federale overheid noodzakelijk.