



Brussel, 26.3.2013
COM(2013) 167 final

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

**De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale
klimaatbeleid na 2020 vorm geven**

Consultatieve mededeling
{SWD(2013) 97 final}

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

**De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale
klimaatbeleid na 2020 vorm geven**

Consultatieve mededeling

Deze consultatieve mededeling moet een debat op gang brengen tussen de lidstaten, de EU-instellingen en de belanghebbenden over de beste manier om de internationale klimaatregeling tussen 2020 en 2030 vorm te geven. Zij creëert een kader en stelt een aantal vragen om dit debat in goede banen te leiden. Extra achtergrondinformatie wordt in een afzonderlijk werkdocument van de diensten van de Commissie verstrekt.

1. DRINGENDE BEHOEFTE AAN MEER AMBITIE

Het eerste decennium van de 21e eeuw was het warmste dat ooit werd geregistreerd, en tijdens de zomer van 2012 is in de Noordelijke IJszee meer ijs gesmolten dan ooit tevoren. De extreme weersomstandigheden in 2012, zoals de buitengewone droogte en bosbranden in Zuid-Europa en de VS, gevolgd door ongeziene stormen en overstromingen in delen van Azië, het Caribisch gebied en Noord-Amerika, zijn weliswaar niet individueel aan de klimaatverandering toe te schrijven, maar stroken met de wetenschappelijke voorspellingen dat deze frequenter en erger zullen worden naarmate ons klimaat verder verandert. Ondanks de vertraging van de wereldwijde economische groei blijven de antropogene emissies van broeikasgassen die de opwarming van de aarde veroorzaken bijzonder sterk stijgen.

Hoewel de wetenschap redelijk goed inzicht heeft in het proces van de klimaatverandering en de gevolgen steeds zichtbaarder worden, blijven de maatregelen om de klimaatverandering aan te pakken ver achterop bij wat nodig zou zijn. Uit het recentste UNEP-verslag over het gat in de ozonlaag blijkt dat indien de onvoorwaardelijke toezeggingen van de landen om de emissies van broeikasgassen te reduceren volledig ten uitvoer worden gelegd, slechts een derde wordt gehaald van wat nodig is om te voorkomen dat de gemiddelde temperatuur wereldwijd tegen 2020 met 2° C boven de pre-industriële niveaus stijgt, met alle gevaren van dien. Een recent verslag van de Wereldbank voorspelt dat zelfs indien deze toezeggingen worden nagekomen, er 20 % risico bestaat dat de aardbol afstevent op een temperatuurstijging van meer dan 4° C tegen 2100. Dat zou meer dan een verviervoudiging zijn in vergelijking met de huidige stijging van de wereldwijde temperatuur, wat uitzonderlijk hoge risico's zou inhouden voor de systemen die voor de mens levensbelangrijk zijn.

Alleen door samen en met meer urgentie en ambitie te handelen, kunnen wij de ergste gevolgen van een zich snel opwarmende planeet voorkomen. Uit recente onderzoeks- en analyseresultaten blijkt dat dit nog haalbaar is, en dat de weg ernaartoe nog de belofte van veel andere voordelen inhoudt. Landen die zijn begonnen strategieën voor koolstofarme ontwikkeling toe te passen, bewijzen dat de broeikasgasemissies op een betaalbare manier aanzienlijk kunnen worden gereduceerd, en dat dit voordelen kan opleveren die zo divers zijn als nieuwe banen, nationale energiezekerheid, beter stadsvervoer, lagere energierekeningen (door energiebesparing en een grotere energie-efficiëntie) en een betere luchtkwaliteit. Hoewel algemeen wordt erkend dat de landen zelf belang hebben bij een vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen, blijven veel landen echter vrezen voor negatieve economische gevolgen of ontbreekt het hen, met name in de huidige economische context,

aan de instrumenten en middelen om verdere maatregelen te nemen. Het resultaat is dat er wereldwijd nog steeds te weinig ambitie is.

In 2011 heeft de internationale gemeenschap onderhandelingen over een nieuwe internationale overeenkomst geopend om samen maatregelen te nemen om het klimaat van de aarde te beschermen. Over deze overeenkomst, die tegen eind 2015 zal zijn voltooid en vanaf 2020 van toepassing zal zijn, wordt momenteel onderhandeld in het kader van het proces dat als het Platform van Durban voor versterkte maatregelen (Durban Platform for Enhanced Action - ADP) bekend staat.

De onderhandelingen in het kader van het ADP volgen twee werkstromen: de eerste zal tegen 2015 een nieuwe internationale overeenkomst vaststellen, de tweede heeft tot doel de ambities te vergroten tegen 2020, wanneer de overeenkomst in werking zal treden. Hoewel deze consultatieve mededeling hoofdzakelijk de eerste werkstroom betreft, te weten het opstellen van de overeenkomst van 2015, zullen de maatregelen die wij tussen nu en 2020 nemen van cruciaal belang zijn om de koers van de beleidsmaatregelen uit te zetten.

2. INTERNATIONAAL KLIMAATBELEID: STAND VAN ZAKEN, UITDAGINGEN EN KANSEN VOOR 2020-2030

De overeenkomst van 2015 moet tegen 2020 het huidige lappendeken van bindende en niet-bindende regelingen in het kader van het VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering ("het Verdrag") in één alomvattende regeling samenbrengen. De EU en een aantal andere Europese landen en Australië hebben ermee ingestemd bij wijze van overgangsmaatregel tussen 2012 en 2020 toe te treden tot een wettelijk bindende tweede verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto. Zestig andere landen, waaronder de Verenigde Staten van Amerika (VS), belangrijke opkomende economieën, landen met een laag of gemiddeld inkomen alsook minst ontwikkelde landen, hebben toegezegd dat zij tijdens diezelfde periode in het kader van het Verdrag verschillende soorten verbintenissen zullen aangaan om de emissies te reduceren en te beperken. Deze toezeggingen werden gedaan naar aanleiding van de Conferentie van Kopenhagen over klimaatverandering eind 2009 en werden een jaar later in Cancun formeel ingediend als niet-bindende toezeggingen in het kader van het Verdrag (zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer achtergrondinformatie).

Doordat het toezeggingsproces van Kopenhagen en Cancun unilateraal of bottom-up was, was een inclusievere internationale aanpak mogelijk. Voor het eerst hebben de VS, China, India, Brazilië, Zuid-Afrika, de EU en andere landen op internationaal niveau toezeggingen gedaan voor specifieke nationale klimaatbeleidsmaatregelen als onderdeel van hetzelfde initiatief. Een aantal van deze vrijwillige toezeggingen door grote economieën zijn ook aan voorwaarden gekoppeld, zoals de voorwaarde dat anderen ambitieuzere maatregelen moeten nemen of dat de nodige financiële middelen beschikbaar moeten zijn. Zoals hierboven reeds vermeld, is het belangrijkste aspect dat met de huidige toezeggingen, ook al worden die volledig uitgevoerd, slechts een derde wordt bereikt van wat nodig is om de temperatuurstijging onder de 2° C te houden.

Bij de opstelling van de overeenkomst van 2015 zullen wij moeten leren van de successen en tekortkomingen van het Verdrag, het Protocol van Kyoto, en het proces van Kopenhagen en Cancun. Wij moeten evolueren van het Noord-Zuid-paradigma van de jaren 90 naar een paradigma dat op wederzijdse afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid gebaseerd is. De overeenkomst van 2015 moet de uitdaging aangaan om alle grote economieën die zich tot nu toe hebben verzet tegen wettelijk bindende verbintenissen om hun broeikasgasemissies te reduceren, tot deelname te bewegen, met inbegrip van de VS, China, India en Brazilië. De

overeenkomst moet voortbouwen op de bestaande kaders om landen, en in het bijzonder de kwetsbaarste, te steunen in hun inspanningen om zich aan de onvermijdelijke klimaatverandering aan te passen. Het belangrijkste is dat een brug wordt geslagen tussen het huidige lappendeken- en bottom-upbenadering, die grotendeels op niet-bindende beslissingen gebaseerd zijn, en een wettelijk bindende overeenkomst die een bottom-up- en top-downbenadering doeltreffend combineert en de wereld op een emissietraject plaatst dat de wereldwijde temperatuurstijging onder de 2° C zal houden.

De overeenkomst zal de veranderingen moeten weerspiegelen die de wereld heeft doorgemaakt sinds de onderhandelingen over het klimaat in 1990 zijn begonnen en die de wereld zal blijven doormaken naarmate 2030 in zicht komt. De overeenkomst zal functioneren in een context waarin (zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie):

- de wetenschappelijke vooruitgang elke redelijke twijfel heeft weggenomen dat de planeet door toedoen van de mens opwarmt;
- opkomende economieën een groeiende bron van economische groei en broeikasgasemissies zijn;
- er aanzienlijke uitdagingen blijven bestaan wat duurzame ontwikkeling betreft;
- het aanpakken van de klimaatverandering ook aanzienlijke kansen biedt;
- de toenemende wereldhandel vragen zal blijven opwerpen over productiegerelateerde emissies en het voorkomen van koolstoflekken (de verschuiving van koolstofintensieve activiteiten van zeer ambitieuze naar weinig ambitieuze landen).

3. GRONDSLAGEN VAN DE OVEREENKOMST VAN 2015

Bij het proces van het opstellen en de tenuitvoerlegging van de overeenkomst van 2015 zullen een aantal moeilijkheden moeten worden overwonnen.

- **Zorgen voor de nodige ambitie om de emissies wereldwijd te reduceren**

Eerdere onderhandelingen hebben geleid tot onvoldoende ambitieuze toezeggingen en verbintenissen. Om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, is het van essentieel belang dat een vergelijkbare situatie voor de overeenkomst van 2015 wordt vermeden. Voor het eerst hebben de huidige onderhandelingen de doelstelling op lange termijn voor ogen die erin bestaat de wereld op een traject te brengen waarbij de stijging van de wereldwijde temperatuur in vergelijking met pre-industriële niveaus onder de 2° C wordt gehouden. Het lijkt evenwel onwaarschijnlijk dat de regeringen precieze afspraken zullen maken over een billijke verdeling van de inspanningen in 2015. De nieuwe overeenkomst moet niet alleen gebaseerd zijn op gedeelde verantwoordelijkheidszin en op eerlijke individuele uitgangspunten om die doelstelling te realiseren, maar moet daarom ook de nodige instrumenten en processen aanreiken om de individuele en collectieve ambitie verder te kunnen versterken. De overeenkomst moet dynamisch kunnen worden aangepast, waardoor geregelde herzieningen en onvermijdelijk ook een vergroting van de ambitie mogelijk worden. Bovendien moet de overeenkomst de middelen aanreiken om aan te tonen dat landen samen meer kunnen bereiken dan elk afzonderlijk en voorkomen dat bepaalde landen op andere landen wachten alvorens zelf maatregelen te nemen. Ook moet de overeenkomst ambitie stimuleren en een gebrek aan ambitie ontmoedigen.

Vraag 1:

Hoe kan de overeenkomst van 2015 worden opgesteld om te garanderen dat de landen duurzame economische ontwikkeling kunnen nastreven, terwijl zij er tegelijkertijd toe worden aangemoedigd om hun billijke en eerlijke bijdrage te leveren aan de reductie van de wereldwijde broeikasgasemissies, zodat de wereldwijde emissies op een traject worden gebracht waarmee de doelstelling van een temperatuurstijging van minder dan 2° C kan worden gerealiseerd? Hoe kunnen wij voorkomen dat de huidige situatie, namelijk dat er een kloof bestaat tussen vrijwillige toezeggingen en de reducties die nodig zijn om de wereldwijde temperatuurstijging onder de 2° C te houden, zich herhaalt?

- **Ervoor zorgen dat alle grote economieën en alle sectoren bijdragen aan de wereldwijde matigingsinspanning**

Opdat de maatregelen doeltreffend zouden zijn voor het milieu, zullen alle grote economieën en alle sectoren een vergelijkbare, billijke, transparante en toerekenbare bijdrage moeten leveren, waardoor het risico van koolstoflekken tot een minimum wordt beperkt. Daarom is het essentieel dat de bijdragen van alle grote economieën en alle sectoren worden verzekerd. Zonder een dergelijke overeenkomst kunnen individuele staten en regio's hun ambities met betrekking tot het klimaat ook in de toekomst laten afhangen van wat hun concurrenten bereid zijn te doen. Om dit te helpen voorkomen zou de overeenkomst van 2015 landen ertoe kunnen aanmoedigen en aansporen zo snel mogelijk ambitieuze verbintenissen aan te gaan en kunnen bijdragen tot het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor de huidige voortrekkers en achterblijvers.

Vraag 2:

Hoe kan de overeenkomst van 2015 er het best voor zorgen dat alle grote economieën en sectoren een bijdrage leveren en het potentiële risico van koolstoflekken tussen zeer concurrerende economieën tot een minimum beperken?

- **Klimaatverandering mainstreamen en de processen en initiatieven wederzijds versterken**

Het klimaatveranderingsbeleid kan nooit op zichzelf staan, maar moet de economische groei en de bredere agenda voor duurzame ontwikkeling ondersteunen en bovendien nieuwe werkgelegenheid helpen scheppen. Gelijk of het nu om matiging of om aanpassing gaat, het klimaatbeleid moet volledig in alle beleidsgebieden geïntegreerd of gemainstreamed zijn en een sleutelement zijn van de opzet van het beleid en de strategieën op het gebied van energie, vervoer, industrie, landbouw en bosbouw en van bredere beleidsmaatregelen en strategieën voor duurzame ontwikkeling.

De overeenkomst van 2015 moet bijgevolg bredere doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling erkennen en versterken en de volledige integratie van de doelstellingen inzake klimaatverandering in de desbetreffende beleidsgebieden ondersteunen. Het betreft onder meer de follow-up van de Rio+20-conferentie en de herziening van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (Millennium Development Goals - MDG) tegen 2015, alsook de tenuitvoerlegging van overeenkomsten zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit. Dit werk biedt een kans om uitdagingen aan te pakken die verband houden met de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de uitroeiing van de armoede en de drie pijlers van duurzaamheid (economische, sociale en milieuontwikkeling), waar dit belangrijke nevenvoordelen kan opleveren. In dit verband heeft de Commissie een gezamenlijke

benadering voorgesteld voor "Een waardig leven voor iedereen tegen 2030", die de werkerreinen van de follow-up van de Rio+20-conferentie en van de herziening van de MDG samenbrengt.

Daarenboven is het van belang bilaterale, plurilaterale en regionale initiatieven aan te moedigen die de inspanningen in het kader van het Verdrag aanvullen en versnellen. Deze aanvullende initiatieven kunnen de landen, maar ook de particuliere sector en maatschappelijke organisaties ertoe aanmoedigen vorderingen te maken om de emissies door gerichtere collectieve maatregelen te reduceren. Huidige voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn onder meer het initiatief van de G20 om subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen, initiatieven die in het kader van het Rio+20-proces werden genomen en inspanningen om de emissies van kortlevende verontreinigende stoffen die schadelijk zijn voor het klimaat, waaronder fluorkoolwaterstoffen (HFK's), te reduceren.

Vraag 3:

Hoe kan de overeenkomst van 2015 de mainstreaming van de klimaatverandering op alle relevante beleidsgebieden zo doeltreffend mogelijk bevorderen? Hoe kan de overeenkomst aanvullende processen en initiatieven aanmoedigen, onder meer die welke worden uitgevoerd door actoren die geen staat zijn?

4. DE OVEREENKOMST VAN 2015 OPSTELLEN

De onderhandelingsronde die in 2011 in Durban werd geopend, is de weergave van een fragiele maar cruciale internationale consensus over de aard van de overeenkomst van 2015. Indien de overeenkomst van 2015 meer resultaten moet opleveren dan Kyoto, Kopenhagen en Cancun, moet zij inclusief zijn en verbintenissen bevatten die voor alle landen gelden, of het nu industrielanden of ontwikkelingslanden zijn. De overeenkomst moet ambitieus zijn en verbintenissen bevatten die compatibel zijn met de beperking van de stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd tot 2° C. De overeenkomst moet doeltreffend zijn en de passende stimulansen voor tenuitvoerlegging en naleving bieden. De overeenkomst moet algemeen als eerlijk en billijk worden ervaren in de wijze waarop zij de lasten van de reductie van de broeikasgassen en de kosten van de aanpassing aan de onvermijdelijke klimaatverandering spreidt. Bovendien moet de overeenkomst van 2015 wettelijk bindend zijn. Slechts een rechtsvorm die een wettelijk bindend verdrag inhoudt, geeft aan dat er voldoende politieke wil en ambitie is om de wereldwijde overstap naar een koolstofarme economie aan te drijven, te garanderen dat de verbintenissen worden geratificeerd en in nationaal recht ten uitvoer worden gelegd, de aandacht van de regeringen, de maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de media te verzekeren, en te zorgen voor het passende niveau van transparantie en verantwoordingsplicht voor de gedane toezeggingen.

De overeenkomst van 2015 moet de landen vooral aanmoedigen en de mogelijkheid bieden om nieuwe en ambitieuze matigingsverbintenissen aan te gaan. Tegelijkertijd moet de overeenkomst van de huidige internationale klimaatregeling leren en die versterken. Veel instellingen, instrumenten en processen van die regeling, waaronder het Groen Klimaatfonds, het Comité voor aanpassing, internationale beoordeling en herziening, internationaal overleg en analyse, het Technisch Uitvoerend Comité, strategieën voor koolstofarme ontwikkeling en nationale aanpassingsplannen, zijn pas onlangs operationeel geworden, maar zouden een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren tot de opstelling van de overeenkomst van 2015.

De overeenkomst van 2015 moet rekening houden met de wetenschappelijke vooruitgang, waaronder het 5e evaluatieverslag van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC), waarvan de samenvatting in oktober 2014, een jaar vóór de

aanneming van de overeenkomst van 2015, moet worden afgerond. De overeenkomst moet ook voldoende dynamisch en flexibel zijn om zich aan te passen naarmate de wetenschappelijke kennis zich verder ontwikkelt, maar ook naarmate de eenheidskosten van technologieën en de nationale of regionale sociaaleconomische omstandigheden veranderen. De tweede verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto, waarover onlangs overeenstemming is bereikt, creëert een interessant precedent voor dynamische regelingen doordat zij een herzieningsproces definieert dat het vergroten van de ambitie of het sluiten van ambitiekloven tijdens de verbintenisperiode aanmoedigt. Tegelijkertijd moet dit dynamisme echter worden afgestemd op de verwachtingen, in het bijzonder van het bedrijfsleven, inzake voorspelbaarheid en zekerheid.

- Matiging

De wetenschap leert ons dat de toename van de wereldwijde broeikasgasemissies, om enige kans te hebben dat de temperatuurstijging onder de 2° C blijft, vóór 2020 moet worden omgekeerd en dat de wereldwijde emissies daarna elk jaar moeten afnemen. De overeenkomst van 2015 moet dan ook de uitdagende doelstelling realiseren die erin bestaat de wereldwijde emissies tegen 2030 te reduceren tot niveaus onder die van 1990, wat zou overeenstemmen met een wereldwijde reductie van ongeveer 25 % in vergelijking met de emissies in 2010.

Hoewel de toezeggingen van Kopenhagen en Cancun in combinatie met de tweede verbintenisperiode van Kyoto een aanzienlijke ambitiekloof hebben gelaten, hebben zij ook aanleiding gegeven tot een ontzagwekkende verscheidenheid aan nationaal beleid en nationale maatregelen, waaronder koolstofmarkten om de emissies in specifieke sectoren te reduceren.

Terwijl de onderhandelingen over de overeenkomst van 2015 lopen, zullen het Verdrag en het Protocol van Kyoto de transparantie en de verantwoordingsplicht blijven verbeteren door gemeenschappelijke elementen voor rapportage te definiëren, bestaande marktmechanismen te verbeteren en nieuwe te ontwikkelen, en nieuwe internationale partnerschappen te stimuleren voor verschillende sectoren, gassen en beleidsgebieden, zoals land- en bosbouw, scheep- en luchtvaart of andere broeikasgassen dan CO₂.

Vraag 4:

Welke criteria en beginselen moeten de leidraad vormen voor de vaststelling van een billijke verdeling van de matigingsverbintenissen van de partijen bij de overeenkomst van 2015 om tot een spectrum van verbintenissen te komen die rekening houden met de nationale omstandigheden, algemeen als billijk en eerlijk worden ervaren en samen volstaan om een tekort aan ambitie te voorkomen? Hoe kan de overeenkomst van 2015 welbepaalde kansen voor specifieke sectoren aangrijpen?

- Aanpassing

De negatieve gevolgen van de klimaatverandering zullen steeds meer worden gevoeld en de aanpassingsuitdagingen zullen verder toenemen. De specifieke gevolgen van de klimaatverandering zullen voor elk land verschillen, afhankelijk van hun geografische, culturele, sociale en economische situatie en hun weerstands- en aanpassingsvermogen. Verschillende maatregelen zullen nodig zijn die ter plaatse worden geconcipieerd om in te spelen op plaatselijke situaties en die in het normale ontwikkelingsplanningsproces worden geïntegreerd. Nationale en regionale ervaringen met aanpassingsmaatregelen, ook in de EU en haar lidstaten, hebben de noodzaak onderstreept van een volledige mainstreaming van aanpassingsaspecten in een brede waaier van beleidsgebieden, zoals regionale en ruimtelijke ordening, beheer van kustgebieden en water, landbouw en gezondheid. Zij hebben ook de

nadruk gelegd op de behoefte aan volle coördinatie met het beleid inzake de beperking van het risico op rampen en de voordelen van op ecosystemen gebaseerde aanpassing aangetoond.

Tot op heden richtte het aanpassingskader van het Verdrag zich erop het weerstandsvermogen van samenlevingen te verbeteren door de kenniskloof te sluiten (het werkprogramma van Nairobi), beter te plannen (nationale aanpassingsplannen), en de toegang tot financiering te verbeteren (Aanpassingsfonds, Groen Klimaatfonds). Voorts heeft de Conferentie van Doha over klimaatverandering van 2012 de internationale samenwerking versterkt op het gebied van verliezen en schade door de negatieve gevolgen van de klimaatverandering, waaronder gevolgen die verband houden met extreme weersomstandigheden of verschijnselen die zich traag ontwikkelen. Buiten het Verdrag wordt ook belangrijk aanvullend werk verricht, onder meer in de context van het kader van Hyogo betreffende rampenrisicovermindering.

Vraag 5:

Wat moet de rol van de overeenkomst van 2015 zijn in de aanpak van de aanpassingsuitdaging en hoe moet deze voortbouwen op de lopende werkzaamheden in het kader van het Verdrag? Hoe kan de overeenkomst van 2015 de mainstreaming van aanpassing op alle relevante beleidsgebieden stimuleren?

- Implementatiemiddelen

De EU moet een alomvattende en geïntegreerde benadering van de implementatiemiddelen, met inbegrip van financieringsaspecten op wereldniveau, bevorderen. Momenteel vinden de debatten over de financiering van klimaat, biodiversiteit, ontwikkeling en duurzame ontwikkeling plaats in verschillende fora, hoewel de mogelijke financieringsbronnen dezelfde zijn. Er is grote behoefte aan coherentie en doublures met de VN-financiering voor ontwikkeling moeten worden voorkomen. De Commissie is voornemens een voorstel in te dienen voor een geïntegreerde EU-benadering van de financiering en andere implementatiemiddelen die met de diverse processen wereldwijd verband houden.

De debatten over implementatiemiddelen zullen ook de opties voor het ter beschikking stellen van de nodige financiële middelen moeten betreffen, zowel uit nationale als internationale bronnen, en zowel uit publieke als particuliere bronnen, alsook de ontwikkeling en ontplooiing van nieuwe technologieën en het gebruik van op de markt gebaseerde mechanismen.

Financiering

Discussies over passende financiering om arme landen in staat te stellen hun matigingsverbintenissen te implementeren en hun aanpassingsuitdagingen aan te gaan en hen daarbij te steunen, zullen centraal blijven staan in de opstelling van de overeenkomst van 2015. Klimaatoverwegingen, zowel inzake matiging als inzake aanpassing, zullen in de komende decennia volledig in alle publieke en particuliere investeringen moeten geïntegreerd zijn.

Het Groen Klimaatfonds wordt momenteel volledig operationeel gemaakt. In Kopenhagen hebben de industrielanden toegezegd tot 2020 zo nodig uit zeer verschillende bronnen jaarlijks 100 miljard USD te zullen uittrekken voor klimaatfinanciering in het kader van zinvolle matigingsmaatregelen en transparante implementatie. Gezien de permanente economische groei wordt van alle grote en opkomende economieën verwacht dat zij tegen 2030 hun capaciteiten om tegen de klimaatverandering op te treden verder versterken, onder meer door hun krachten te verenigen wat steunverlening betreft. Nu reeds hebben 32 landen die in het kader van het Verdrag als "ontwikkelingslanden" worden beschouwd per hoofd een hoger bbp dan de EU-lidstaat met het laagste bbp per hoofd. Tegen 2020 en daarna kan dat

aantal nog verder zijn gestegen. In de discussies over implementatiemiddelen in het kader van de overeenkomst van 2015 zal rekening moeten worden gehouden met deze nieuwe realiteit, en zal moeten worden afgestapt van het paradigma industrieland/ontwikkelingsland en worden gekozen voor een paradigma waarin van een bredere waaier van landen wordt verwacht dat zij hun deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen om de nodige middelen te verstrekken.

De overeenkomst van 2015 moet ook voortbouwen op de resultaten van de lopende discussies over het ter beschikking stellen van particuliere financiering en innoverende financieringsbronnen. Wanneer een internationaal prijskaartje wordt gehangen aan koolstofemissies van internationaal luchtverkeer en zeevervoer, kan niet alleen de belangrijkste doelstelling, namelijk een emissiereductie, worden gerealiseerd, maar kan dat de nodige middelen helpen verstrekken om de internationale maatregelen voor matiging en aanpassing aan de klimaatverandering te steunen.

Technologie

Tegen 2020 zal het klimaatbeleid ook reeds veel van de goedkoopste emissiereductieopties hebben gerealiseerd, in het bijzonder verbeteringen van de energie-efficiëntie, maar ook de meest concurrerende opties voor hernieuwbare energie. Bijgevolg zal de nadruk steeds meer komen te liggen op nieuwe en geavanceerdere technologieën. Het beperken van de kosten van deze technologieën en het creëren van het goede beleidskader voor de ontplooiing ervan zullen van zeer groot belang worden. Het creëren van een internationaal kader dat de snellere internationale verspreiding van deze technologieën helpt stimuleren is een kerntaak van het Verdrag. Het was de reden voor de oprichting van het Centrum en netwerk voor klimaattechnologie. In de komende jaren zal deze nieuwe instantie haar toegevoegde waarde moeten laten blijken.

Op de markt gebaseerde mechanismen

De bestrijding van de klimaatverandering zal slechts slagen wanneer de overeenkomst van 2015 in de jaren na 2020 kostenefficiënt kan worden geïmplementeerd. Bijgevolg zal meer de nadruk moeten worden gelegd op het gebruik van op de markt gebaseerde instrumenten.

In de EU zal de nadruk blijven liggen op het geven van marktstimulansen om de emissies te reduceren, onder meer door emissiehandel. Het Protocol van Kyoto heeft dit innovatieve flexibele instrument om de emissiereductieverbintenissen te helpen realiseren, zichtbaarder gemaakt. Sindsdien werd de EU-regeling voor de emissiehandel (EU ETS) ontwikkeld. 30 landen zijn aangesloten bij deze regeling, die de belangrijkste stimulans is voor de snelle ontwikkeling van het mechanisme voor schone ontwikkeling van het Protocol van Kyoto. Het binnenlandse gebruik van koolstofbeprijzing en op de markt gebaseerde mechanismen wint bovendien in een groeiend aantal landen aan steun en belangstelling. Voorbeelden hiervan zijn het koolstofbeprijzingsmechanisme dat in Australië werd ingevoerd en dat tegen 2015 moet evolueren tot een volwaardige regeling voor de emissiehandel, maar ook binnenlandse ontwikkelingen in Korea en China en in een aantal staten van de VS. Bovendien beginnen landen oplossingen te zoeken om hun regelingen voor emissiehandel bilateraal te koppelen, onder meer tussen de EU en Australië.

De laatste jaren kwam er echter zware kritiek op de flexibiliteitsmechanismen en bleek elke verdere ontwikkeling of verbetering (ook een overeenkomst over geavanceerde sectorale marktmechanismen) moeilijk te zijn. De laatste vijf jaar hebben de belangrijkste ontwikkelingen van op de markt gebaseerde instrumenten zich op binnenlands vlak en buiten het Verdrag voorgedaan, wat erop wijst dat de voorkeur zou uitgaan naar bilaterale en plurilaterale oplossingen.

Vraag 6:

Wat moet de toekomstige rol van het Verdrag en in het bijzonder van de overeenkomst van 2015 zijn in het decennium tot 2030 wat financiering, op de markt gebaseerde mechanismen en technologie betreft? Hoe kan de bestaande ervaring worden gebruikt en hoe kunnen de kaders verder worden verbeterd?

- Transparantie en verantwoordingsplicht

Tijdens de vorige onderhandelingsronde lag de nadruk in het bijzonder op een grotere transparantie door een volledige revisie van het meet-, rapportage en verificatie-systeem (measurement, reporting and verification - MRV). Dit verbeterde systeem moet in 2015 zijn eerste volledige cyclus hebben doorlopen. Tegelijkertijd is in het kader van het Protocol van Kyoto veel ervaring opgedaan met boekhouding. Het huidige wettelijke lappendeken voorziet evenwel niet in een stevig boekhoudkundig kader voor iedereen. De volgende onderhandelingsronde biedt een unieke kans om een dergelijk kader te creëren, rekening houdend met de lessen die uit het systeem van Kyoto zijn getrokken. Een verbetering van de boekhouding is bijzonder wenselijk gezien de aanhoudende binnenlandse debatten over de vergelijkbaarheid van binnenlandse inspanningen met inspanningen in andere landen en daaruit voortvloeiende beslissingen over ambities. Onzekerheden en argwaan over de ambitieniveaus van andere landen blijven het vertrouwen ondermijnen.

Een internationale overeenkomst met een sterk wettelijk karakter vereist een stevige nalevings- en handhavingsregeling die in staat is te bepalen of een partij zijn verbintenissen is nagekomen, te faciliteren om een partij zijn verbintenissen te laten nakomen, en partijen die hun verbintenissen niet nakomen ter verantwoording te roepen. Het handhavingsorgaan van het Protocol van Kyoto kan bijvoorbeeld een partij die haar rapportageverplichtingen niet is nagekomen voor de internationale emissiehandel schorsen. De resultaten van de nalevingsregeling van Kyoto waren weliswaar wisselend, maar de successen hingen af van de aanpassing van de nalevingsprocedures en de gevolgen daarvan aan de specifieke aard van de verbintenissen die de partijen zijn aangegaan.

Vraag 7:

Hoe kan de overeenkomst van 2015 de transparantie en de verantwoordingsplicht van de landen internationaal verder verbeteren? In welke mate moet een boekhoudsysteem wereldwijd gestandaardiseerd zijn? Hoe moeten de landen ter verantwoording worden geroepen wanneer zij hun verbintenissen niet nakomen?

5. DE WEG EFFENEN VOOR DE OVEREENKOMST VAN 2015

Het onderhandelingsproces van de VN is de laatste twee decennia complexer geworden met steeds vollere vergaderagenda's en jaarlijkse zeer politieke Conferenties van de Partijen (CoP's). CoP's die er enerzijds niet in slagen vaak onrealistische verwachtingen van het publiek in te lossen en anderzijds geen rekening houden met wetenschappelijke gegevens ondermijnen de geloofwaardigheid van de internationale instellingen en doen de binnenlandse steun voor klimaatmaatregelen afkalven. Hun open participatie en besluitvorming bij consensus heeft vaak tot gevolg dat slechts overeenstemming wordt bereikt over de kleinste gemene deler. Bovendien zijn de kosten van dit onderhandelingsproces aanzienlijk.

Er moeten kansen worden gevonden om de VN-onderhandelingen effectiever en efficiënter te maken. Dat zou onder kunnen meer door:

- een reglement van orde op te stellen zodat beter tot beslissingen kan worden gekomen dan bij consensus zoals in het kader van het Verdrag;
- de frequentie van de jaarlijkse CoP's te herzien, aangezien het Verdrag een van de weinige is die in een jaarlijkse conferentie voorziet. Daarbij zal het belangrijk zijn een evenwicht te vinden tussen de aanhoudende behoefte aan politieke aandacht voor de klimaatverandering en het vermijden dat van elke vergadering baanbrekende vooruitgang wordt verwacht;
- in plaats van te werken met één jaarlijks roterend CoP-voorzitterschap, te kiezen voor opties zoals een gezamenlijk voorzitterschap van meerdere landen tegelijk gedurende meer dan één jaar, dan wel tweejarige voorzitterschappen;
- de huidige frequentie aan te houden voor formele vergaderingen voor technische werkzaamheden, die de komende jaren waarschijnlijk intenser zullen worden;
- het grote aantal specifieke agendapunten en meer informele uitwisselingen vóór formele technische vergaderingen te stroomlijnen en te consolideren en duidelijke prioriteiten te stellen om de totale vergaderkosten te beheersen;
- gebruik te maken van kansen om de bijdragen van belanghebbenden, waaronder standpunten van deskundigen uit het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties, verder te versterken;
- de rol van het secretariaat van het Verdrag te versterken.

Naast het versterken van het eigenlijke VN-proces, zouden manieren kunnen worden gezocht om op een specifiek probleem gerichte initiatieven die vooruitgang willen boeken met ambitieuze klimaatmaatregelen aan te moedigen en er beter mee samen te werken. Aangezien de klimaatverandering steeds dringender om maatregelen vraagt, hebben de ambitieuzere en effectievere processen de beste kansen om de steun van de regeringen en het grote publiek te winnen.

Vraag 8:

Hoe kan het VN-klimaatonderhandelingsproces worden verbeterd om sterker bij te dragen tot een inclusieve, ambitieuze, effectieve en eerlijke overeenkomst van 2015 en de implementatie ervan te garanderen?

Een succes in 2015 zal alleen mogelijk zijn met de brede steun van een kritische massa van politieke leiders, waaronder politieke leiders van de grootste economieën ter wereld. Uit de aanloop naar Kyoto en Kopenhagen, maar ook naar Cancun en Durban, is gebleken dat dit een essentiële voorwaarde is voor succes. De aankondiging van de secretaris-generaal van de VN, de heer Ban Ki-moon, op de klimaatconferentie van Doha dat hij in 2014 een klimaatop met de wereldleiders zal organiseren om de overeenkomst van 2015 te steunen, is uiterst belangrijk om het politieke momentum te vergroten. De G20 en de landen die bij plurilaterale initiatieven zoals het Forum van grote economieën betrokken zijn, zouden een actieve rol kunnen spelen in de aanloop naar 2015, indien zij worden gesteund door een sterker leiderschap inzake klimaatverandering van alle grote economieën. Daarenboven zal de EU haar samenwerking blijven versterken met andere landen buiten de G20 die zich inzetten voor ambitieuze maatregelen ter bestrijding van de klimaatverandering. Dit politieke momentum kan echter alleen worden gecreëerd met de brede steun van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en andere politieke entiteiten. Dat zal de actieve bijdragen en steun vergen van parlementsleden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, steden en regio's en andere actoren die geen staat zijn, samen met hun collega's in andere landen.

Een ander onmisbaar element om de overeenkomst van 2015 tot een succes te maken, is het goede voorbeeld te geven. In de praktijk de vele voordelen aantonen, zoals economische voordelen waaronder de modernisering van de economie met technologieën die de broeikasgasemissies reduceren, zowel in industrielanden, opkomende economieën als ontwikkelingslanden, en aantonen dat het haalbaar is de economische groei los te koppelen van de broeikasgasemissies, blijven de beste manieren om alle belanghebbenden ervan te overtuigen dat economische groei, de terugdringing van de armoede, duurzame ontwikkeling en de bestrijding van de klimaatverandering onderling compatibel zijn, en de beleidsdoelstellingen te versterken. De laatste twee decennia heeft de EU dit leiderschapsmodel nagestreefd, zelfs met haar afnemende aandeel in de wereldwijde emissies, dat nu minder dan 11 % bedraagt. De EU heeft haar broeikasgasemissies losgekoppeld van de economische groei: sinds 1990 zijn de emissies van de EU met 18 % gedaald, kende de economie in haar geheel een groei van 48 %, en is de door de verwerkende industrie in de EU toegevoegde waarde aanzienlijk toegenomen.

Vraag 9:

Hoe kan de EU het best investeren in processen en initiatieven buiten het Verdrag en deze ondersteunen om de weg vrij te maken voor een ambitieuze en effectieve overeenkomst van 2015?

6. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

Deze consultatieve mededeling heeft tot doel een brede discussie te openen tussen de lidstaten, de EU-instellingen en de belanghebbenden in de Europese Unie en daarbuiten over de opstelling van de overeenkomst van 2015 over de klimaatverandering voor de periode na 2020. De meningen van de belanghebbenden zullen worden ingewonnen tijdens een speciale conferentie voor belanghebbenden in het voorjaar van 2013 en via een publieke onlineraadpleging¹.

Daarnaast zal de Commissie samen met de lidstaten uitwisselingsactiviteiten en publieke debatten in de lidstaten organiseren. Voorts zal de Commissie, om de standpunten van partners buiten de EU in te winnen, op internationale vergaderingen de consultatieve mededeling presenteren en bespreken.

¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm