



BESTRIJDING VAN DE KLIMAATVERANDERING

Tijdens de VN-klimaatconferentie in Parijs in december 2015 kwamen de partijen wereldwijd overeen de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 °C boven het pre-industriële niveau. De EU streeft naar een reductie van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 van ten minste 40 % onder het niveau van 1990, een verbetering van de energie-efficiëntie met 27 % en een verhoging van het aandeel hernieuwbare energiebronnen tot 27 % van het eindverbruik. De EU-regeling voor de handel in emissierechten speelt bij de bestrijding van de klimaatverandering een sleutelrol.

RECHTSGRONDSLAG EN DOELSTELLINGEN

Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) maakt de bestrijding van de klimaatverandering tot een expliciete doelstelling van het milieubeleid van de EU.

ALGEMENE ACHTERGROND

A. Opwarming van de aarde

Zonder extra beleid om de uitstoot terug te dringen, zal de gemiddelde temperatuur op aarde in de loop van deze eeuw naar verwachting met 1,1 °C tot 6,4 °C stijgen. Menselijke activiteiten zoals de verbranding van fossiele brandstoffen, de ontbossing en de landbouw zorgen voor de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O) en fluorkoolwaterstoffen. Deze broeikasgassen houden de warmte die het aardoppervlak uitstraalt vast, waardoor deze niet in de ruimte kan ontsnappen. Hierdoor warmt de aarde op.

B. Gevolgen van de klimaatverandering

De opwarming van de aarde heeft al geleid en zal nog leiden tot meer extreme weersomstandigheden (zoals overstromingen, droogte, zware regenval en hittegolven), bosbranden, watertekort, het wegsmelten van gletsjers en stijging van de zeespiegel, verschuivingen in de verspreiding en zelfs uitsterving van flora en fauna, plantenziekten en plagen, tekorten aan voedsel en zoet water, en migratie van mensen die deze gevaren ontvluchten. De wetenschap wijst uit dat de risico's op onomkeerbare en catastrofale veranderingen sterk zouden toenemen als de opwarming van de aarde meer dan 2 °C boven het pre-industriële niveau uitkomt.



C. De kosten van ingrijpen tegenover niet ingrijpen

Volgens de Stern Review van 2006 zou het beheersen van de opwarming van de aarde jaarlijks 1 % van het mondiale bbp kosten, terwijl niet ingrijpen ten minste 5 % en in het ergste geval zelfs 20 % van het mondiale bbp kan kosten. Zo zou slechts een klein deel van het totale mondiale bbp nodig zijn om in een koolstofarme economie te investeren en in ruil daarvoor zou de bestrijding van de klimaatverandering leiden tot gezondheidsvoordelen, een grotere zekerheid van de energievoorziening en minder andere schade.

D. Aanpassing aan de klimaatverandering

De aanpassing aan de klimaatverandering varieert van zachte en goedkope maatregelen (zuinig omspringen met water, gewasrotatie, droogtebestendige gewassen, ruimtelijke ordening en bewustmaking) tot kostbare beschermings- en relocatiemaatregelen (het verhogen van dijken, het verplaatsen van havens en industrieën en het overbrengen van de bevolking vanuit laaggelegen kustgebieden en riviervlakten naar hoger gelegen gebieden). De [EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering](#) heeft tot doel Europa klimaatbestendiger te maken door een betere coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten te bevorderen en het opnemen van de aanpassing in alle relevante EU-beleidsterreinen te stimuleren.

RESULTATEN

A. Internationaal klimaatbeleid

In december 2015, na meer dan twee decennia van onderhandelingen, namen de regeringen de eerste universele overeenkomst ter bestrijding van de klimaatverandering aan, op de 21e Conferentie van de Partijen (COP21) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) in Parijs. Met de [Overeenkomst van Parijs](#) wordt ernaar gestreefd de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde tot "ruim onder" 2 °C te houden, waarbij geprobeerd wordt de stijging tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau te beperken. Om dit doel te verwezenlijken, willen de partijen dat de mondiale uitstoot van broeikasgassen zijn piek zo snel mogelijk bereikt en tot nul wordt teruggebracht in de tweede helft van deze eeuw. Ook de geldstromen moeten in het kader van deze doelstellingen zijn ingericht. Voor het eerst moeten alle partijen ambitieuze inspanningen leveren om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, volgens het beginsel van "gemeenschappelijke maar gedifferentieerde taken en respectieve capaciteiten", d.w.z. volgens hun individuele situatie en mogelijkheden. Alle landen moeten hun klimaatactieplannen om de vijf jaar hernieuwen en verbeteren ("nationaal vastgestelde bijdragen") en deze op transparante wijze meedelen, zodat de collectieve vooruitgang kan worden beoordeeld ("wereldwijde stand van zaken"). Met name de meest kwetsbare en minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in ontwikkeling zullen zowel financieel als via capaciteitsopbouw worden gesteund. Aanpassing – op gelijke voet vermeld met mitigatie – wordt als een wereldwijde uitdaging beschouwd; dit geldt ook voor het aanpakken van "verlies en schade" die te maken hebben met de nadelige gevolgen van de klimaatverandering. De overeenkomst werd in november 2016 van kracht, na ratificatie door het vereiste minimumaantal van



55 regeringen die ten minste 55 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen vertegenwoordigen.

B. Inspanningen binnen de EU ter bestrijding van de klimaatverandering

De EU heeft zich er in het [beleidskader voor klimaat en energie voor 2030](#), dat ook de weerslag vormt van haar verbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs, toe verbonden tegen 2030 de volgende doelstellingen te verwezenlijken: een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van ten minste 40 % onder het niveau van 1990, een verbetering van de energie-efficiëntie met 27 % en een verhoging van het aandeel hernieuwbare energiebronnen tot 27 % van het eindverbruik. Het beleidskader 2030 is een vervolg op de "20-20-20-doelstellingen" die in 2007 voor 2020 zijn vastgelegd door de EU-leiders: een vermindering met 20 % van de broeikasgasemissies, een verhoging met 20 % van het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik en een vermindering met 20 % van het totale primaire energieverbruik in de EU (alle cijfers in vergelijking met de stand van 1990), wat zich heeft vertaald in bindende wetgevingsmaatregelen. In de [routekaart van de EU voor een koolstofarme economie in 2050](#) wordt een langetermijndoelstelling voor broeikasgasemissiereductie van 80 % geformuleerd. Bovendien wordt in de recentste [langetermijndoelstelling](#) gestreefd naar de totstandbrenging van een klimaatneutrale economie tegen 2050.

De [EU-regeling voor de handel in emissierechten \(EU-ETS\)](#), de eerste en nog steeds grootste internationale koolstofmarkt, is een essentieel EU-beleidsinstrument ter bestrijding van de klimaatverandering. De regeling is gebaseerd op het beginsel van handel onder een absoluut emissieplafond ("cap and trade"): er wordt een plafond ("cap") vastgesteld op de totale uitstoot van broeikasgassen, afkomstig van de meer dan 11 000 installaties (fabrieken, elektriciteitscentrales enz.) die in de regeling zijn opgenomen. Elke installatie koopt of ontvangt "emissierechten" die door de lidstaten worden geveild. Deze kredieten – die elk overeenkomen met één ton CO₂ – kunnen, indien zij niet worden gebruikt, worden verhandeld met andere installaties. De totale hoeveelheid rechten wordt geleidelijk aan verminderd. Twee fondsen zullen worden opgezet – een moderniseringsfonds en een innovatiefonds – om de lidstaten met een laag inkomen te helpen hun energiesystemen te moderniseren en om innovatie te stimuleren door projecten te financieren op het gebied van hernieuwbare energie, CO₂-afvang en -opslag en een lage CO₂-uitstoot. De huidige [vrijstelling voor intercontinentale vluchten](#) is verlengd tot eind 2023, wanneer de eerste fase van de koolstofcompensatie- en -verminderingregeling voor de internationale luchtvaart (Corsia) van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) van start zal gaan. [Zwitserland en de EU zijn overeengekomen hun emissiehandelsregelingen aan elkaar te koppelen.](#)

Voor emissies van sectoren die niet onder de emissiehandelsregeling vallen, zoals wegvervoer, afvalstoffen, landbouw en gebouwen, gelden bindende jaarlijkse reductiedoelstellingen voor broeikasgassen voor elke lidstaat. Bij een recente actualisering zijn het Parlement en de Raad het eens geworden over minimumstreefcijfers voor 2021-2030 teneinde het EU-doel te helpen verwezenlijken om in die sectoren een verlaging van de broeikasgasemissies met 30 % te halen en de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te helpen realiseren. Bovendien zal elke lidstaat voor het eerst moeten waarborgen dat zijn emissies door



landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) niet hoger liggen dan zijn verwijderingen. Met andere woorden moeten bebost land, bouwland en grasland duurzaam worden beheerd, om zo veel mogelijk broeikasgassen op te nemen en ten minste de hoeveelheid die in die sector wordt uitgestoten ("regel voor geen debet"), en om aldus een belangrijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van de klimaatverandering.

Met de [richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen](#) wordt getracht ervoor te zorgen dat tegen 2020 hernieuwbare energiebronnen, zoals biomassa, wind, waterkracht en zonne-energie, ten minste 20 % uitmaken van het totale energieverbruik in de EU voor wat betreft opwekking van elektriciteit, vervoer, verwarming en koeling. Voor 2030 zal een [nieuw streefcijfer](#) (32,5 %) van toepassing zijn. Elke lidstaat stelt nationale actieplannen voor hernieuwbare energie vast, met daarin onder andere doelstellingen per sector. Als onderdeel van de hoofddoelstelling verbindt elke lidstaat zich ertoe ten minste 10 % (14 % in 2030) van zijn vervoersbrandstoffen te betrekken uit hernieuwbare energiebronnen. Het Parlement en de Raad hebben tevens overeenstemming bereikt over een Europees streefcijfer voor energie-efficiëntie van 32 % voor 2030.

De technologie voor [CO₂-afvang en -opslag](#) (CCS) maakt het mogelijk CO₂ te scheiden van atmosferische uitstoot (veroorzaakt door industriële processen), de CO₂ te comprimeren en af te voeren naar een locatie waar deze kan worden opgeslagen. Volgens de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering van de VN zou de afvang en opslag van CO₂ 80 à 90 % van de CO₂-uitstoot van elektriciteitscentrales die fossiele brandstoffen gebruiken, kunnen wegnemen. De EU heeft een regelgevingskader vastgesteld om deze nieuwe technologie op de markt te brengen en te subsidiëren. De uitvoering van de geplande demonstratieprojecten in Europa is echter moeilijker gebleken dan aanvankelijk was voorzien, waarbij de hoge kosten een van de voornaamste belemmeringen vormen.

Nieuwe personenauto's die in de EU worden ingeschreven, moeten voldoen aan de [normen voor CO₂-emissies](#). De doelstelling voor de gemiddelde auto is 130 g CO₂/km voor 2015 en dit cijfer zal in 2021 worden verlaagd tot 95 g/km. Teneinde stimulansen voor het bedrijfsleven te creëren om in nieuwe technologieën te investeren, kunnen zogenaamde "superkredieten" worden gebruikt, waarbij de schoonste auto's in elke serie van de fabrikant voor meer dan één auto tellen bij het berekenen van de gemiddelde specifieke CO₂-uitstoot. Er bestaat een vergelijkbare verordening voor [bestelwagens](#). Het Parlement en de Raad hebben overeenstemming bereikt over de verdere vermindering van de voor het gehele EU-wagenpark geldende CO₂-emissies voor nieuwe auto's (37,5 %) en nieuwe bestelwagens (31 %) tegen 2030. Daarnaast is voor het eerst een reductiedoelstelling voor CO₂ van 30 % vastgesteld voor nieuwe vrachtwagens, met een tussentijds streefcijfer van 15 % voor 2025.

Informatie over het [brandstofverbruik](#) van nieuwe personenauto's die in de EU te koop of te huur worden aangeboden, wordt reeds aan de consumenten beschikbaar gesteld, zodat zij met kennis van zaken een keuze kunnen maken. Ook de [brandstofkwaliteit](#) is van belang bij het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. De huidige EU-wetgeving heeft tot doel de broeikasgasintensiteit van brandstoffen met 6 %



terug te dringen tegen 2020. Om deze doelstelling te behalen, wordt, naast andere maatregelen, gebruikgemaakt van biobrandstoffen, die niettemin aan bepaalde duurzaamheidscriteria moeten voldoen.

De CO₂-emissies afkomstig van de internationale zeescheepvaart zijn aanzienlijk, en zullen naar verwachting fors groeien. De EU dringt aan op een mondiale aanpak en heeft inmiddels een voor de hele Unie geldend systeem ingevoerd voor de [monitoring, rapportage en verificatie \(MRV\) van CO₂-emissies afkomstig van schepen](#), als een eerste stap naar emissiereductie. Grote schepen moeten hun geverifieerde CO₂-uitstoot die vrijgekomen is op hun weg naar en uit EU-havens en binnen die havens monitoren en er jaarlijks verslag van uitbrengen, alsook andere relevante informatie verstrekken.

Na het verbod op chloorfluorkoolwaterstoffen (cfk's) in de jaren tachtig om de aantasting van de ozonlaag een halt toe te roepen, worden nu ter vervanging gefluoreerde gassen (F-gassen) gebruikt voor een reeks industriële toepassingen, zoals airconditioning en koeling, aangezien zij de ozonlaag niet aantasten. Zij hebben echter waarschijnlijk een aardopwarmingsvermogen dat 23 000 keer sterker is dan dat van CO₂. Derhalve heeft de EU maatregelen genomen om het gebruik van [F-gassen](#) aan banden te leggen en het gebruik ervan in nieuwe airconditioningsapparatuur en koelkasten tegen 2022-2025 te verbieden en aldus het tempo aan te geven voor een wereldwijde geleidelijke afschaffing.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement gaf een sterk signaal af in reactie op het voorstel van de Commissie voor een beleidskadervoor klimaat en energie voor 2030 en drong aan op drie bindende streefcijfers (ambitieuzer dan de cijfers die uiteindelijk zijn overeengekomen): een vermindering met ten minste 40 % van de binnenlandse uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van de niveaus van 1990; een percentage van 30 % van het eindenergieverbruik aan energie-opwekking uit hernieuwbare energiebronnen; en een verhoging met 40 % van de energie-efficiëntie.

In de aanloop naar de klimaatconferentie van Parijs in 2015 heeft het Parlement nogmaals gewezen op de dringende noodzaak "om de emissies van het internationale lucht- en zeevervoer op adequate wijze te reguleren". Het heeft zijn teleurstelling geuit over het feit dat de ICAO bij de invoering van Corsia geen overeenstemming heeft bereikt over emissiereducties en zich voornamelijk op compensaties heeft gericht, terwijl de kwaliteit daarvan niet gegarandeerd is, de toepassing van Corsia pas vanaf 2027 wettelijk bindend wordt en een aantal belangrijke leden van de ICAO hun deelname aan de vrijwillige fase nog niet hebben toegezegd.

Het Parlement pleit voor ruimschalige koolstofbeprijzing en de toewijzing van inkomsten uit emissiehandel aan klimaatgerelateerde investeringen. Het vroeg om concrete maatregelen, met een tijdschema, voor de geleidelijke afschaffing van alle subsidies voor fossiele brandstoffen tegen 2020.

Tijdens onderhandelingen met de Raad over F-gassen toonde het Parlement zich voorstander van een volledige geleidelijke afschaffing van voor het klimaat schadelijke



F-gassen in diverse nieuwe sectoren waarin veilige, energie-efficiënte en rendabele alternatieven beschikbaar zijn.

In het kader van een eerdere update over de CO₂-uitstoot van personenauto's en bestelwagens heeft het Parlement aangedrongen op een zo snel mogelijke invoering van de nieuwe, door de VN ontwikkelde wereldwijde testcyclus om de CO₂-uitstoot in normale rijomstandigheden te kunnen meten.

Tina Ohliger
05/2019

