



DE BESTRIJDING VAN KLIMAATVERANDERING

De Europese Unie (EU) behoort tot de belangrijkste economieën in de strijd tegen de uitstoot van broeikasgassen. De EU slaagde er begin 2018 al in de uitstoot van broeikasgassen met 23 % terug te dringen ten opzichte van het niveau van 1990, en streeft momenteel naar een vermindering met 40 % tegen 2030. De Europese Commissie presenteerde in december 2019 de Europese Green Deal en heeft onlangs een pakket maatregelen voorgesteld met als doel de vaststelling van een ambitieuzer streefdoel voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 en de verwezenlijking van een koolstofvrije economie tegen 2050, in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs. Om de EU op een evenwichtig traject te zetten naar koolstofneutraliteit in 2050 stelde de Commissie in september 2020 bovendien voor de klimaatambitie op te schroeven door het streefdoel voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 te verhogen tot 55 % ten opzichte van het niveau van 1990.

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. De opwarming van de aarde

Zonder aanvullend 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, ontbossing en 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 de ruimte in kan ontsnappen. Hierdoor warmt de aarde op.

B. De gevolgen van klimaatverandering

De opwarming van de aarde heeft al geleid tot en zal ook in de toekomst leiden tot extremere weersomstandigheden (zoals overstromingen, droogte, zware regenval en hittegolven), bosbranden, watertekorten, smeltende gletsjers en de stijging van de zeespiegel, een verandering van de verspreiding van plant- en diersoorten of zelfs het uitsterven daarvan, plantenziekten en plagen, tekorten aan voedsel en zoet water, en



de migratie van mensen die deze gevaren willen ontvluchten. De wetenschap wijst uit dat het risico op onomkeerbare, catastrofale veranderingen sterk zal toenemen als de opwarming van de aarde met meer dan 2 °C – of zelfs 1,5 °C – boven het pre-industriële niveau uitstijgt.

C. De kosten van ingrijpen tegenover niet ingrijpen

Volgens de Stern Review van 2006 kost het beheersen van de opwarming van de aarde ons jaarlijks 1 % van het mondiale bbp en kunnen de kosten, indien we niet ingrijpen, oplopen tot ten minste 5 % en in het ergste geval zelfs 20 % van het mondiale bbp. Zo zou slechts een klein deel van het totale mondiale bbp nodig zijn om in een koolstofarme economie te investeren. De bestrijding van klimaatverandering zou vervolgens leiden tot gezondheidsvoordelen, meer energiezekerheid 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 dure beschermings- en verplaatsingsmaatregelen (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 sloten de regeringen na ruim twintig jaar van onderhandelingen de eerste universele overeenkomst ter bestrijding van klimaatverandering, tijdens de 21e Conferentie van de Partijen (COP21) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) in Parijs. De [Overeenkomst van Parijs](#) streeft ernaar de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde ruim onder de 2 °C te houden, waarbij wordt getracht 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 in de tweede helft van deze eeuw tot nul wordt teruggebracht. Ook de geldstromen moeten op deze doelstellingen worden afgestemd. Voor het eerst moeten alle partijen ambitieuze inspanningen leveren om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen volgens het beginsel van “gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden”, d.w.z. overeenkomstig hun individuele situatie en de beschikbare mogelijkheden. Alle landen moeten hun klimaatactieplannen om de vijf jaar herzien en verbeteren (“nationaal vastgestelde bijdragen”) en de nieuwe plannen op transparante wijze meedelen, zodat de collectieve vooruitgang kan worden beoordeeld (“wereldwijde stand van zaken”). De meest kwetsbare en minst ontwikkelde landen evenals kleine eilandstaten in ontwikkeling, in het bijzonder, worden zowel financieel als via capaciteitsopbouw gesteund. Aanpassing, op gelijke voet met beperking, wordt beschouwd als een wereldwijde uitdaging. Dit geldt ook voor



het aanpakken van “verlies en schade” in verband met de nadelige gevolgen van klimaatverandering. De overeenkomst werd in november 2016 van kracht, nadat deze was geratificeerd door het drepelaantal van 55 regeringen die verantwoordelijk zijn voor ten minste 55 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. De Overeenkomst van Parijs is door alle lidstaten van de EU geratificeerd.

B. De inspanningen van de EU in de strijd tegen klimaatverandering

De EU heeft zich er in het beleidskader voor klimaat en energie voor 2030, dat tevens haar verbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs weerspiegelt, toe verbonden tegen 2030 de volgende doelstellingen te verwezenlijken: het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40 % onder het niveau van 1990, het bevorderen van de energie-efficiëntie met 32,5 % en het verhogen van het percentage hernieuwbare energiebronnen tot 32 % van het eindverbruik. Het beleidskader voor 2030 is een vervolg op de “20-20-20-doelstellingen” die in 2007 door de EU-leiders werden vastgelegd voor 2020: het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen met 20 %, het verhogen van het percentage hernieuwbare energie met 20 % ten opzichte van het eindverbruik en het verlagen van het totale primaire energieverbruik in de EU met 20 % (alle drie ten opzichte van het niveau van 1990). Deze doelstellingen hebben zich stuk voor stuk vertaald in bindende wetgevingsmaatregelen.

De [EU-regeling voor de handel in emissierechten \(EU-ETS\)](#), de eerste en nog altijd de grootste internationale koolstofmarkt, is een cruciaal EU-beleidsinstrument in de strijd tegen 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 ze niet worden gebruikt, worden verhandeld met andere installaties. Het totale aantal rechten wordt geleidelijk aan verlaagd. Er zullen twee fondsen worden opgezet, een moderniseringsfonds en een innovatiefonds, die lidstaten met een laag inkomen moeten helpen hun energiestelsels te moderniseren en innovatie moeten stimuleren door de financiering van projecten op het gebied van hernieuwbare energie en CO₂-afvang en -opslag, alsook koolstofarme projecten. Ook luchtvaartemissies vallen onder de EU-ETS. De huidige [vrijstelling voor intercontinentale vluchten](#) is echter verlengd tot eind 2023, wanneer de eerste fase van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) van start zal gaan. [Zwitserland en de EU hebben besloten hun emissiehandelsregelingen aan elkaar te koppelen.](#)

Voor de uitstoot van sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, waaronder de wegvervoers-, afval-, landbouw- en bouwsector, gelden in elke lidstaat bindende jaarlijkse reductiedoelstellingen voor broeikasgassen, die zijn vastgelegd in de [verordening inzake de verdeling van de inspanningen \(ESR\)](#). Bij een recente actualisering zijn het Parlement en de Raad minimumstreefcijfers voor 2021-2030 overeengekomen om het EU-doel te helpen verwezenlijken om de uitstoot van broeikasgassen in die sectoren ten opzichte van 2005 met 30 % te verlagen en bij te dragen aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. Bovendien



moet elke lidstaat er voor het eerst voor zorgen dat de uitstoot als gevolg van [landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw \(LULUCF\)](#) niet hoger ligt dan de verwijderingen. Dit houdt dus in dat bebost land, bouwland en grasland duurzaam moeten worden beheerd om zo veel mogelijk broeikasgassen te kunnen opnemen uit de atmosfeer – ten minste de hoeveelheid die in de desbetreffende sector wordt uitgestoten (de zogenaamde “regel voor geen debet”) – en zo een belangrijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van de klimaatverandering.

De [richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen](#) heeft tot doel ervoor te zorgen dat hernieuwbare energiebronnen zoals zonne-energie, wind, waterkracht en biomassa, tegen 2030 ten minste 32 % van het totale energieverbruik in de EU uitmaken wat betreft opwekking van elektriciteit, vervoer, verwarming en koeling. Elke lidstaat stelt een nationaal actieplan vast op het gebied van hernieuwbare energie, die onder meer doelstellingen per sector omvat. Om het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoerssector te integreren, moeten de lidstaten brandstofleveranciers verplichten ervoor te zorgen dat het percentage hernieuwbare energie in het eindenergieverbruik van de vervoerssector in 2030 ten minste 14 % bedraagt.

In de herziene [richtlijn betreffende energie-efficiëntie](#) is een streefcijfer voor energie-efficiëntie vastgesteld van 32,5 % dat de EU tegen 2030 moet hebben gehaald, alsook een clause voor opwaartse herziening in 2023. Bovendien wordt de energiebesparingsverplichting in de richtlijn tot na 2020 verlengd. Verder werd in mei 2018 de herziene [richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen](#) aangenomen. Deze richtlijn omvat maatregelen die de renovatie van gebouwen moet versnellen en de verschuiving naar efficiëntere energiestelsels moet bespoedigen. Ook wordt met de richtlijn beoogd de energieprestatie van nieuwe gebouwen te verbeteren met behulp van intelligente energiebeheersystemen.

Daarnaast wordt met de [governanceverordening](#) voor het eerst een transparant governanceproces ingevoerd waarmee de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in het kader van de energie-unie en klimaatactie in de gaten kan worden gehouden, alsook regels voor monitoring en verslaglegging. Ook moeten de lidstaten geïntegreerde nationale klimaat- en energieplannen voor 2021-2030 vaststellen. De Commissie heeft in september 2020 [de definitieve plannen bestudeerd](#) en bevestigd dat deze grotendeels in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Unie voor 2030, met uitzondering van het thema energie-efficiëntie, op het gebied waarvan nog altijd sprake is van een ambitiekloof voor 2030. Het governanceproces biedt tevens de mogelijkheid om de plannen om het jaar bij te werken om gebruik te maken van de opgedane ervaring en voor het einde van de periode nieuwe kansen te benutten.

De [technologie voor CO₂-afvang en -opslag \(CCS\)](#) maakt het mogelijk CO₂ te scheiden van atmosferische uitstoot (veroorzaakt door industriële processen), 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 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 geregistreerd, moeten voldoen aan de [CO2-emissienormen](#). De gemiddelde doelstelling voor wagenparken is 130 g CO₂/km voor 2015 en dit cijfer zal in 2021 worden verlaagd tot 95 g/km. Om het bedrijfsleven aan te sporen in nieuwe technologieën te investeren, kunnen zogenaamde “superkredieten” worden ingezet, waarbij de schoonste auto's van elke serie van fabrikanten als meerdere auto's kunnen worden meegeteld bij de berekening van de gemiddelde specifieke CO₂-uitstoot. Er bestaat een vergelijkbare verordening voor [bestelwagens](#). Het Parlement en de Raad hebben overeenstemming bereikt over de verdere verlaging van de voor het gehele EU-wagenpark geldende CO₂-emissies van 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.

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 tegen 2020 met 6 % terug te dringen. Om deze doelstelling te behalen wordt, naast andere maatregelen, gebruikgemaakt van biobrandstoffen, die niettemin aan bepaalde duurzaamheidscriteria moeten voldoen.

De CO₂-uitstoot van de internationale zeescheepvaart is beduidend en zal 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 de CO2-uitstoot van schepen](#), als eerste stap naar het terugdringen van deze uitstoot. De geverifieerde CO₂-emissies die op weg naar en vanuit EU-havens, alsook in deze havens, door grote schepen worden uitgestoten, evenals andere informatie ter zake, moeten worden gemonitord en ieder jaar worden gerapporteerd.

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 gebruikt voor een reeks industriële toepassingen zoals airconditioning en koeling, aangezien deze gassen de ozonlaag niet aantasten. Desalniettemin kunnen deze gassen een broeikaswerking hebben die 23 000 keer sterker is dan die van CO₂. De EU heeft daarom maatregelen genomen om het gebruik van [gefluoreerde gassen](#) aan banden te leggen en het gebruik ervan in nieuwe airconditioningsapparatuur en koelkasten tegen 2022-2025 te verbieden en zo aan te sporen tot een wereldwijde geleidelijke afschaffing.

C. De Europese Green Deal

Op 11 december 2019 presenteerde de Commissie de [Europese Green Deal](#): een ambitieus pakket van voorgenomen maatregelen die de EU moeten helpen koolstofneutraal te zijn tegen 2050. De maatregelen, die vergezeld gaan van een eerste routekaart van kernbeleid, variëren van ambitieuze emissiereducties en investeringen in grensverleggend(e) onderzoek en innovaties tot het behoud van het natuurlijk milieu van Europa. De Europese Green Deal wordt ondersteund door investeringen in groene technologieën, duurzame oplossingen en nieuwe bedrijven en beoogt daarmee ook een nieuwe groeistrategie zijn voor de EU. De betrokkenheid en toewijding van het publiek en alle belanghebbenden is van cruciaal belang voor het welslagen van deze



strategie. De Europese Green Deal maakt bovenal een pad vrij naar een rechtvaardige en sociaal eerlijke transitie.

Tijdens de Europese Raad van 12 december 2019 verbonden alle lidstaten zich aan de doelstelling om ervoor te zorgen dat de EU tegen 2050 koolstofneutraal is, met uitzondering van Polen, dat aangaf achter de doelstelling te staan, maar niet in staat te zijn zich aan de uitvoering ervan te verbinden.

De Europese Green Deal voorziet in een [actieplan](#) voor de omvorming van de EU tot een duurzame en concurrerende economie. De voorgestelde maatregelen omvatten tevens de [Europese klimaatwet](#), die moet zorgen voor een klimaatneutrale EU tegen 2050. In de wet wordt in het bijzonder voorzien in een bepaling betreffende de verhoging tot 55 % van het [streefdoel voor 2030](#) voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Verder omvatten de voorstellen van de Commissie van 2020 een mededeling over het [investeringsplan voor een duurzaam Europa](#), een voorstel voor een verordening tot vaststelling van het [Fonds voor een rechtvaardige transitie](#), EU-strategieën inzake de [integratie van energiesystemen](#) en [waterstof](#), en een mededeling van oktober over het [terugdringen van methaanemissies](#).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De manier waarop de in de Europese Green Deal opgenomen nieuwe voorstellen in concrete maatregelen zullen worden omgezet zal afhangen van de interinstitutionele onderhandelingen die in de komende jaren zullen worden gevoerd. Het Parlement pleit tijdens dergelijke interinstitutionele onderhandelingen op het gebied van klimaatverandering van oudsher voor een ambitieuzer EU-optreden.

Het Parlement heeft in reactie op het voorstel van de Commissie voor een beleidskader voor klimaat en energie voor 2030 een sterk signaal afgegeven en aangedrongen op drie bindende streefcijfers (die ambitieuzer waren dan de cijfers die uiteindelijk zijn overeengekomen): een verlaging met ten minste 40 % van de binnenlandse uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van het niveau van 1990; 35 % aan energie-opwekking uit hernieuwbare energiebronnen ten opzichte van het eindverbruik; 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 uitstoot van het internationale lucht- en zeevervoer op adequate wijze te reguleren. Het uitte zijn teleurstelling 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 heeft gevraagd om concrete maatregelen, met inbegrip van een tijdschema, voor de geleidelijke afschaffing van alle subsidies voor fossiele brandstoffen tegen 2020.

Tijdens onderhandelingen met de Raad over gefluoreerde gassen toonde het Parlement zich voorstander van een geleidelijke, volledige afschaffing van deze voor



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

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

Met het oog op de klimaatconferentie in Katowice (COP24) drong het Parlement in zijn [resolutie van oktober 2018](#) voor het eerst aan op de verhoging van de reductiedoelstelling van de EU voor broeikasgassen van 55 % voor 2030. Het Parlement stelde bovendien dat de ingrijpende en hoogstwaarschijnlijk onomkeerbare gevolgen van een stijging van de wereldwijde temperatuur met 2 °C wellicht zouden kunnen worden vermeden als de ambitieuzere doelstelling in het kader van de Overeenkomst van Parijs van 1,5 °C wordt nagestreefd. Dit betekent echter dat de stijgende mondiale uitstoot van broeikasgassen vóór 2050 tot nul zou moeten dalen. Het Parlement heeft de Commissie daarom verzocht met een langetermijnstrategie te komen om de uitstoot van broeikasgassen volledig uit te bannen tegen 2050.

In juli 2018 heeft het Parlement een [resolutie over klimaatdiplomatie in de EU](#) aangenomen, waarin wordt beklemtoond dat de EU de verantwoordelijkheid heeft om een voortrekker te zijn op het gebied van zowel klimaatactie als conflictpreventie. In de resolutie wordt tevens aangedrongen op de versterking van de diplomatieke capaciteiten van de EU om klimaatactie wereldwijd aan te moedigen, de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs te ondersteunen en conflicten in verband met klimaatverandering te voorkomen.

Op 28 november 2019 [kondigde het Parlement een klimaatnoodtoestand af](#) in Europa en verzocht het alle lidstaten met klem zich in te spannen om de uitstoot van broeikasgassen voor 2050 tot nul terug te brengen. Het Parlement wil bovendien dat de Commissie ervoor zorgt dat alle relevante wetgevings- en begrotingsvoorstellen worden afgestemd op de doelstelling om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken.

Op 8 oktober 2020 heeft het Parlement zijn onderhandelingsmandaat met betrekking tot de Europese klimaatwet vastgesteld en verzocht dat het streefdoel voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 tot 60 % wordt verhoogd. Voorts wil het dat de Commissie een effectbeoordeling uitvoert en op basis daarvan een tussentijdse doelstelling voor 2040 voorstelt om ervoor te zorgen dat de EU op schema ligt wat de verwezenlijking van het streefdoel voor 2050 betreft. Tot slot verzoekt het Parlement de EU en de lidstaten te beginnen met de geleidelijke afschaffing van alle directe en indirecte subsidies voor fossiele brandstoffen, zodat deze uiterlijk op 31 december 2025 volledig zijn afgeschaft.

Georgios Amanatidis
11/2020

