



## De klimaatdoelstellingen voor 2030

**In oktober 2014 buigen de Europese staats- en regeringsleiders zich over het klimaat- en energiebeleid voor de periode tussen 2020 en 2030. Centraal staat de discussie over de hoogte van de doelstellingen en de inspanningsverdeling tussen de lidstaten. In dit dossier geven we toelichting bij het Europese klimaatpakket voor 2030 en verduidelijken we de visie van de milieubeweging.**

### **DOSSIER 2/10/2014**

Mathias Bienstman, [mathias.bienstman@bblv.be](mailto:mathias.bienstman@bblv.be), 02 282 17 37

Eindredactie: Annelies Hickendorff

[www.bondbeterleefmilieu.be](http://www.bondbeterleefmilieu.be)

## Noodzakelijke emissiereducties

De mondiale uitstoot van broeikasgassen stijgt nog steeds. Volgens de klimaatwetenschappers van het IPCC moet deze tegen 2050 wereldwijd met 40 tot 70% omlaag (ten opzichte van 2010) om meer dan 66% kans te maken de opwarming te beperken tot 2 graden celcius. Voor het einde van de eeuw moeten de emissies worden gereduceerd tot nul.

Om dat te bereiken, moeten geïndustrialiseerde landen hun uitstoot tegen 2050 met 80 tot 95% terugbrengen - en in de decennia daarna zelfs negatieve emissies realiseren. Europa moet dus in 40 jaar fossiele bronnen uitfaseren, overschakelen op een hernieuwbaar energiesysteem, minder methaan en lachgas uitstoten in de landbouw en de opname van broeikasgassen door bossen bevorderen. De Europese Commissie stelt voor om tegen 2030 de Europese emissies terug te brengen met 40%. Volgens haar analyses ligt die tussentijdse doelstelling op het kostenefficiënte reductiepad naar 80% minder emissies in 2050.

Bond Beter Leefmilieu vindt dat die doelstelling schromelijk tekort schiet. Europa moet niet op de onderkant (80%) maar op de bovenkant van de reductiemarge mikken (95%). Zo vergroot de EU de kans gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en neemt tegelijkertijd een billijk aandeel in de mondiale reductie-inspanning op zich. Volgens de 'scenario's voor een koolstofarm België tegen 2050' zijn zulke hogere emissiereducties mogelijk voor België.<sup>1</sup>

Maar zelfs als Europa slechts mikt op 80% in 2050, tonen analyses van gerenommeerde onderzoeksinstituten<sup>2</sup> aan dat het kostenefficiënte reductiepad een hogere doelstelling voor 2030 voorschrijft dan de voorgestelde 40%. Zo stelt CE Delft dat een scenario met 45% emissiereducties voor de meeste welvaartswinst zorgt. Tevens vindt de onderzoeksinstituten dat de Commissie ook de effecten van nog hogere reducties moet onderzoeken - het meest ambitieuze scenario dat de Europese Commissie onderzocht in haar impactstudie ging uit van 45% minder broeikasgassen in 2030.<sup>3</sup>

## Maatschappelijke winst

Een klimaatbeleid dat zich richt op voldoende emissiereducties om gevaarlijke klimaatverandering te vermijden, heeft heel wat bijkomende voordelen. Dat blijkt uit de impactstudie van de Europese Commissie bij het 2030-pakket. Veel van de voordelen zoals jobcreatie of betere luchtkwaliteit zijn gekend. Maar ze winnen nog aan aantrekkingskracht door de actualiteit. De jobcreatie door investeringen in arbeidsintensieve sectoren is een noodzakelijk antwoord op de hoge werkloosheid in de Europese Unie. De verminderde afhankelijkheid van geïmporteerde energiebronnen zoals Russisch gas is een must. Zo vergroot de energiebevoorradingzekerheid. De inzet op innovatie en nieuwe technologie creëert een industriële dynamiek in de belangrijke groeiemarkt van milieuvriendelijke technologie. Minder gebruik van fossiele brandstoffen verbetert tenslotte de levenskwaliteit, onder meer door het terugdringen van de vervuiling.

Veel van die voordelen nemen toe bij het verhogen van de klimaatambitie:



de vervuiling meer terugbrengen is beter voor de welvaart en het welzijn van de bevolking. Maar emissiereducties botsen natuurlijk op grenzen van haalbaarheid en betaalbaarheid. Omdat er grote infrastructurele ingrepen nodig zijn in het gebouwenpatrimonium of het vervoersnetwerk, ligt er een bovengrens op de snelheid van uitstootverminderingen. Toch lijkt het lage ambitieniveau van het voorstel van de Europese Commissie (-40%) niet ingegeven door twijfels over de haalbaarheid van meer emissiereducties.

Er zijn veel aanwijzingen dat de Commissie te veel haar oor te luister heeft gelegd bij de achterlopers. Zo doen Polen en andere Oost-Europese lidstaten opnieuw moeilijk over de klimaatdoelstellingen. Ze ijveren voor een nog lager ambitieniveau dan dat van de Europese Commissie omdat ze voor de energieproductie afhankelijk zijn van steenkool. Ook de chemische-, cement- en staalindustrie staan op de rem.

## 55% emissiereducties en drie bindende doelstellingen

De milieubeweging ijvert voor intern Europese emissiereducties van 55% tegen 2030. Een sterk energiebesparingsbeleid en de snelle ontplooiing van hernieuwbare energie kunnen daar het best voor zorgen. Voor broeikasgassen die door zulk beleid onvoldoende verminderen, zoals methaan in de veehouderij of F-gassen in de koelsector, is er aanvullende regulering nodig. Naast een doelstelling voor CO<sub>2</sub>, schuift de milieubeweging bindende doelstellingen van 40% energiebesparing en 45% hernieuwbare energie naar voren, te verdelen over de lidstaten.

Hoewel een beleidskader met verschillende doelstellingen op het eerste zicht wat complexer lijkt, heeft het ook grote voordelen.<sup>4</sup> Het kan er voor zorgen dat lidstaten in dezelfde richting evolueren, dat er investeringszekerheid is op nationaal niveau en dat technologie met grensoverschrijdende risico's zoals kernenergie, uit de Europese energiemix geweerd wordt.

Bovenal is een sterk energiebesparing- en hernieuwbaar energiebeleid nodig omdat allerlei barrières die vaak niets met de kostprijs van die klimaatoplossingen te maken hebben, de ontplooiing van oplossingen tegen houden. Denk aan de problematiek waarbij huiseigenaars woningen niet energiezuinig maken, omdat de huurder de energiefactuur betaalt. Een systeem met enkel een CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling en een vrijblijvende energie-efficiëntie doelstelling, zal die barrières trager in heel Europa slechten.



## Voorlopen loont

In het kader van de internationale klimaatonderhandelingen moet iedere partij begin 2015 een engagement voor emissiereducties voorleggen. Dat is de opstap naar een globaal, bindend klimaatakkoord dat zou afgesloten worden op een klimaatbijeenkomst, eind december 2015 in Parijs. Op die datum heeft de EU aangestuurd bij de onderhandelingen: ze was zelfs vragende partij voor een snellere timing. De EU kan dus niet met lege handen naar de internationale onderhandelingstafel trekken. Het is belangrijk dat de Raad van regeringsleiders in oktober 2014 een beslissing neemt over het klimaatbeleid voor 2030.

Samen met de VS en China staat de EU in voor meer dan de helft van de mondiale broeikasgasemissies. Elk klimaatakkoord voor 2015 in Parijs vertrekt van een geloofwaardig engagement van die drie grote, industriële blokken. De VS en China zitten niet stil: denk aan de normering voor elektriciteitscentrales in de VS of de voorziene plafonnering van steenkoolgebruik in China.

Naast een Europees engagement voor emissiereducties, moet de EU in de internationale onderhandelingen ook duidelijkheid scheppen over haar klimaatfinanciering. Elke lidstaat kan een bijdrage doen: zo zou België volgens BBL minimaal 50 miljoen euro per jaar moeten voorzien voor het Green Climate Fund in de periode 2013-2015.

Maar zelfs als sommige grote vervuilers, zoals China, de EU pas later volgen bij het invoeren van een stringent klimaatbeleid dan nog heeft voorlopen in emissiereducties zijn voordeel. Volgens recent wetenschappelijk onderzoek kan het de klimaatopwarming afremmen aan een beperkte economische kost.<sup>5</sup>

## Interactie met industrieel beleid

Het klimaatbeleid maakt deel uit van een strategie gericht op duurzame ontwikkeling. Daarbij moet de rechtvaardige transitie vorm krijgen, met aandacht voor de sociale bescherming van werknemers. Het heeft evenmin zin dat klimaatbeleid tot het vertrek van industriële activiteiten leidt, zonder dat de vervuiling wereldwijd afneemt. Om die reden richt het klimaatbeleid zich ook op het behoud van de industriële activiteit als die tegelijk vergroent en de vervuiling afbouwt.

Innovatie en energie-efficiëntie zijn de speerpunten van een klimaatvriendelijk industrieel beleid. Innovatie kan ervoor zorgen dat er nieuwe technologie beschikbaar komt om de productieprocessen minder koolstofintensief te maken. Maar ze kan ook voor nieuwe producten zorgen als substituuut voor producten waarvan de klimaatimpact niet voldoende kan beperkt worden. Innovatie is echter niet beperkt tot de technologische component. Sociale innovatie is even belangrijk om de welvaartscreatie los te koppelen van vervuiling. Zo kunnen de deel-, herstel- en hergebruikeconomie of product-dienst combinaties nieuwe mogelijkheden creëren.

Energie-efficiëntie van haar kant zorgt ervoor dat producten met minder energie en zelfs aan een lagere kost geproduceerd worden.

Energie-efficiëntie is het beste antwoord op de relatief hoge fossiele



energieprijzen in Europa: het versterkt de competitiviteit van ondernemingen. Toch schuiven heel wat ondernemingen om allerlei redenen investeringen in innovatie en energie-efficiënte op de lange baan. Een sterk normerend kader kan ervoor zorgen dat de EU op die domeinen tot de koplopers behoort, net zoals een ambitieus recyclage-beleid Vlaanderen tot pionier maakte in de sector.

## Interactie met energiebeleid

Het Europese energiebeleid staat voor enorme uitdagingen. Denk aan de bevoorrading van aardgas, het opnemen van intermitterende bronnen zoals wind en zon in het elektriciteitsnet of het verzekeren van investeringen in nieuwe productiecapaciteit. Uitlopers van het klimaatbeleid zoals de steun voor hernieuwbare energie, of essentiële onderdelen ervan zoals het groeiend aandeel van hernieuwbare energie, worden in het publieke debat soms met alle zonden van Israël beladen. Eerder het tegendeel is waar: op termijn is de energietransitie naar hernieuwbare bronnen met een doorgedreven energiebesparing de enige garantie voor een milieuvriendelijke, veilige, betaalbare en zekere energievoorziening. Maar dat betekent niet dat we de bestaande problemen en uitdagingen onder de mat moeten vegen. Er zijn aanzienlijke inspanningen nodig op het vlak van het verhogen van de Europese koolstofprijs, de versterking van het net, energiebesparing, de vraagsturing bij ondernemingen en gezinnen, het uitbouwen van opslagcapaciteit of het billijk verdelen van kosten, wil de transitie slagen.

Het is mogelijk om tegen 2050 onze energievraag bijna volledig te dekken met hernieuwbare energie. Maar dit kan alleen als Europa vandaag de juiste richting aangeeft. Door elke lidstaat een eigen speeltuin te geven, ondergraaft Europa haar eigen klimaatambities. Als landen zoals Frankrijk en Engeland kiezen voor inflexibele kerncentrales en anderen - zoals Duitsland - resoluut de kaart trekken van hernieuwbare energie, dreigt immers hoe langer hoe meer een clash tussen een flexibel en een inflexibel energiesysteem. En dat is absoluut géén recept voor een kostenefficiënt, zeker en effectief energiebeleid.

Ook energiebesparing vergt een Europese aanpak. De Europese instellingen wijzen al jaren op het belang van energiebesparing in het licht van de bevoorradingzekerheid, klimaatverandering én betaalbare energie. Energiebesparing blijkt ook de meest kostenefficiënte manier om de klimaatdoelstellingen te halen. Toch blijven resultaten op dat vlak uit. Om investeerders zekerheid te geven en niet financiële barrières voor energiebesparing te beslechten is een duidelijke energiebesparingsdoelstelling cruciaal. Daarbij moeten we verder kijken dan pure energie-efficiëntie verbetering, maar moet ook de vraag naar energie teruggebracht worden door bijvoorbeeld onze mobiliteit beter te organiseren.



## De emissiehandel: splijtzwam van het Europees klimaatbeleid

Het minste wat er over het Europese emissiehandelssysteem (ETS) te zeggen valt, is dat het voor heel wat controverses zorgt. De kostprijs voor vervuiling die het genereert, is te laag om een verschil te maken. Daardoor neemt de dynamische kostenefficiëntie van het systeem af. De lange termijn emissiereductie van meer dan 80% zal niet langer aan de laagste kost gerealiseerd worden. Dat komt doordat de lage koolstofprijs onvoldoende investeringen stimuleert in technologie die Europa op termijn sowieso nodig heeft. Een tweede kritiek op het systeem is dat heel wat ondernemingen meer gratis emissierechten kregen dan hun reële emissies en zo feitelijk de vervuilers subsidieerde. Ondernemingen in de staal-, cement- en chemische industrie verdienden honderden miljoenen euro's aan het systeem. Tenslotte, stond de markt open voor bedenkelijke emissiekredieten van buiten de EU.

Ondanks dat alles wil de Europese Commissie verder inzetten op de ETS. Het zorgt immers voor een broodnodige prijs voor vervuiling, kan de hoeveelheid emissies sturen en zo het behalen van reductiedoelstellingen garanderen. Het systeem past ook goed bij een wereld die zich richt op vrijhandel. De hoop is immers dat het verbinden van emissiehandelsystemen in de EU, China of de VS de internalisering van een koolstofprijs toelaat zonder dat het de handel belemmert.

Wil de ETS enigszins functioneren dan zal in de eerste plaats het overschot van meer dan 2 miljard aan emissierechten moeten aangepakt worden. Het voorstel van een 'reserve voor de stabiliteit van de markt' dat de commissie lanceerde in het kader van het 2030 pakket, is te zwak en komt niet vroeg genoeg. Om die reden schaarde de milieubeweging zich achter meer structurele ingrepen zoals het permanent annuleren van emissierechten of andere maatregelen om de prijs te ondersteunen. De rechten die nu vertraagd op de markt zouden komen ('backloading'), moeten dus definitief uit de markt genomen worden.

Daarnaast moet het aanhoudend probleem aangepakt worden waarbij de ETS in sommige gevallen vervuilers subsidieert en voor *windfall profits* zorgt bij elektriciteitsproducenten en industriële installaties. Die ondernemingen rekenen meer koolstofkosten door dan dat ze zelf dragen. Die *windfall profits* houden een financiële transfer in van de consument – meestal de gezinnen – naar de ondernemingen, zonder dat het een positieve bijdrage heeft voor het klimaat. Om die oversubsidiëring en windfall profits aan te pakken is een specifieke aanpak nodig. De leidraad is het veilen van emissierechten, het bevorderen van de concurrentie tussen de elektriciteitsproducenten en het terugvorderen van windfall profits. Eerder dan het uitkeren van gratis emissierechten om sommige ondernemingen te beschermen tegen carbon leakage, zou de Unie er zich via haar handelsbeleid op moeten richten dat alle import een koolstofprijs draagt.



## Tot slot: geen nieuwe achterpoortjes

Het huidige klimaatbeleid wordt verzwakt door de enorme achterpoort van de emissiekredieten van buiten de EU, die hun oorsprong vinden binnen het VN kader. Het gaat over de emissiekredieten voorkomend uit CDM en JI projecten. Door de instroom van die kredieten heeft de EU onvoldoende vat op de totale hoeveelheid emissies in de EU. Allerlei (dubieuze) projecten van overal ter wereld leveren immers emissiekredieten aan waarmee landen en ondernemingen in Europa hun reductiedoelstellingen kunnen behalen. Daarmee moet in het kader van het 2030 pakket voor eens en voor altijd komaf mee gemaakt worden. Dat betekent dat er geen ruimte meer mag zijn voor een instroom van emissierechten van buiten de Unie, tenzij vanuit systemen met een emissiereductiedoelstelling in lijn met de 2-gradendoelstelling.

Tegelijk mag het overschot aan rechten in de ETS en niet-ETS van voor 2020 niet overgedragen worden naar de periode na 2020. Als landen hun reductiedoelstelling overtreffen dan moet daarmee rekening gehouden worden in de Europese inspanningsverdeling. Het mag er echter niet toe leiden dat het ambitieniveau dat het overschot aan emissierechten de emissiereductiedoelstelling uitholt. Zo berekende Carbon Market Watch dat in het ergste geval een EU doelstelling van -40% voor 2030 kan uitgehold worden tot een -26% doelstelling als de overdracht van emissierechten wordt toegelaten.<sup>6</sup>

### Voetnoten

1. Zie [http://www.klimaat.be/2050/files/2413/8364/9705/brochure\\_2050\\_NLnew.pdf](http://www.klimaat.be/2050/files/2413/8364/9705/brochure_2050_NLnew.pdf)
2. Zie oa. CE Delft, Review of the Impact Assessment for a 2030 climate and energy policy framework; Knopf, B ea., Beyond 2020 — Strategies and costs for transforming the European Energy system; Fraunhofer, Analysis of a European Reference Target System for 2030; Ecofys, Assessing the EU 2030 Climate and Energy Targets.
3. De impactstudie bij het 2030 pakket vormt de basis voor de beleidsdiscussie. De volledige impactstudie vindt u hier : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0015>
4. Zie ook IEA, Summing up the parts. Combining Policy Instruments for Least-Cost Climate Mitigation Strategies
5. Zie Kriegler E et al., Making or breaking climate targets: The AMPERE study on staged accession scenarios for climate policy.
6. Carbon Market Watch, Carbon Market Watch reaction to leaked 2030 Council Conclusions

