

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.5.2010
COM(2010) 265 definitief

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

**Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20% en
beoordeling van het risico van koolstoflekkage**

{SEC(2010) 650}

1. INLEIDING

Door in 2008 te beslissen haar broeikasgasemissies terug te dringen, heeft de EU haar vastberadenheid getoond om het probleem van de klimaatverandering bij de horens te vatten en daarbij mondiaal een voortrekkersrol te spelen. Een cruciale maatregel in het kader van het beleid van duurzame ontwikkeling van de EU was de vermindering van het uitstootniveau tegen 2020 met 20% ten opzichte van de niveaus van 1990 samen met de doelstelling om 20% van de energie duurzaam te produceren. Dit gaf de rest van de wereld het duidelijke signaal dat de EU bereid was de nodige maatregelen te treffen. De EU zal haar doelstellingen overeenkomstig het Kyoto-protocol verwezenlijken en heeft een sterk traject gevolgd op het gebied van de strijd tegen de klimaatverandering.

Maar het was altijd duidelijk dat actie van de EU alleen niet zal volstaan om de klimaatverandering aan te pakken en dat een uitstootvermindering met 20% door de EU niet het einde van het verhaal kan zijn. Dit volstaat niet om de algemene doelstelling van een beperking van de opwarming van de aarde tot minder dan 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te bereiken. Alle landen zullen een extra inspanning moeten doen, inclusief beperking door de ontwikkelde landen van hun emissies met 80 tot 95% tegen 2050. Een EU-doelstelling van 20% in 2020 is slechts een eerste stap om de emissiereductie op dit spoor te krijgen.

Dat is de reden waarom de EU haar unilaterale verbintenis van emissiereductie met 20% heeft aangevuld met de verbintenis om naar 30% te gaan als onderdeel van een echte mondiale inspanning¹. Dit blijft ook vandaag nog het streven van de EU.

Sinds er overeenstemming is bereikt over dit EU-beleid zijn de omstandigheden snel veranderd. Er is een economische crisis zonder weerga uitgebarsten. Die heeft het zakenleven en de gemeenschappen in geheel Europa onder grote druk gesteld en heeft de overheidsfinanciën zwaar op de proef gesteld. Maar tegelijkertijd heeft deze crisis het bewustzijn versterkt dat er grote opportuniteiten zijn voor Europa om een samenleving op te bouwen die zuinig met de beschikbare middelen omspringt.

Ondertussen heeft ook de top van Kopenhagen plaatsgevonden. Hoewel het ontgoochelend is dat er geen volledige, bindende internationale overeenkomst kon worden afgesloten om de klimaatverandering aan te pakken, is het meest positieve resultaat dat de landen die verantwoordelijk zijn voor ongeveer 80% van de emissies belangrijke beloften hebben gedaan om die emissies op aanzienlijke wijze terug te dringen, ook al zullen die beloften niet volstaan om het 2°C-streefcijfer te bereiken. Het blijft belangrijk het akkoord van Kopenhagen te integreren in het aan de gang zijnde overleg in het kader van het UNFCCC (Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering). Maar de noodzaak van actie blijft onverkort gelden.

¹ Op de Europese Raad van december 2008 is de verbintenis van de Europese Unie bevestigd om "nog verder te gaan en zich te verbinden tot een emissieverminderingstreefcijfer van 30% in het kader van een voldoende ambitieuze en uitgebreide internationale overeenkomst inzake klimaatverandering in Kopenhagen voor de periode na 2012 op voorwaarde dat die voorziet in vergelijkbare verminderingen door andere ontwikkelde landen en in een bijdrage van de meer geavanceerde ontwikkelingslanden die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en respectieve vermogens".

Het doel van deze mededeling is niet om de 30%-doelstelling vandaag vast te leggen, aangezien het duidelijk is dat de voorwaarden daarvoor nog ontbreken. Om een meer op gegevens gebaseerde discussie over de gevolgen van de verschillende ambitieniveaus te vergemakkelijken, wordt in deze mededeling een analyse gemaakt van de consequenties van de 20%- en 30%-doelstellingen als gezien tegen de achtergrond van de huidige toestand. Er is ook gekeken naar het aspect "koolstoflekage", in de context van de bepaling in de richtlijn betreffende het emissiehandelssysteem (ETS)² om tegen juni 2010 een analyse te presenteren in het licht van de resultaten van de conferentie van Kopenhagen. Deze analyse gaat vergezeld van een meer gedetailleerde technische analyse van deze kwesties, gepubliceerd in werkdocumenten van de Commissiediensten.

2. DE 20%-DOELSTELLING VANDAAG

Om goed in te schatten wat een doelstelling van 30% in de praktijk zou inhouden, moet geanalyseerd worden wat de 20%-doelstelling vandaag tot gevolg heeft. Het mag geen verwondering wekken dat de economische crisis een zeer grote impact heeft op de aannamen die zijn gemaakt toen overeenstemming werd bereikt over de 20%-doelstelling. Maar die impact neemt diverse vormen aan.

De economische crisis en de uitdaging om de 20%-doelstelling te verwezenlijken

Tussen 2005 en 2008 heeft de EU haar uitstoot met 7 tot 10% teruggedrongen ten opzichte van de niveaus van 1990³. Toen de crisis toesloeg, hadden intensievere maatregelen tegen de klimaatverandering en hoge energieprijzen dus al een versnelling van de emissieverminderingen in de EU tot gevolg gehad.

De crisis resulteerde in een onmiddellijke verdere uitstootverlaging. In 2009 lagen de geverifieerde emissies binnen het ETS (emissiehandelssysteem) 11,6% onder de niveaus van 2008. De prijzen voor CO₂-emissierechten doken dan ook omlaag en liepen begin 2009 terug van ongeveer 25 tot ongeveer 8 euro per ton CO₂.⁴ Maar die duik van de koolstofprijzen heeft ook aangetoond dat de impact van het ETS op ondernemingen en consumenten evolueert naar gelang van de zich wijzigende economische omstandigheden.

Deze eenmalige emissievermindering had tot gevolg dat de EU in 2009 ongeveer 14% minder broeikasgassen heeft uitgestoten dan in 1990. Als de productie in energie-intensieve industrietakken, zoals de staalsector, weer aantrekt, kan die trend vanzelfsprekend niet zonder meer worden doorgetrokken naar de toekomst.

Het is echter duidelijk dat de absolute kostprijs om de 20%-doelstelling te bereiken, omlaag is gegaan. In de in 2008 gepresenteerde analyse ter fundering van het klimaat- en energiepakket, die uitging van blijvende economische groei, werd de kostprijs om deze doelstelling te bereiken geraamd op minimaal 70 miljard euro per jaar in 2020⁵. Vandaag worden de kosten

² Richtlijn 2009/29/EG.

³ Gegevens gebaseerd op inventarissen van de lidstaten, zonder LULUCF (land use, land use change and forestry), maar inclusief luchtvaart.

⁴ Sindsdien zijn de koolstofprijzen opgeveerd tot 12-15 euro/ton.

⁵ Deze cijfers vertegenwoordigen een extra energiekost, geen vermindering van het BBP. Zij omvatten de vereiste extra investeringen, alsook de energiebesparingen. De verbetering van de luchtkwaliteit wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

geraamd op 48 miljard euro (0,32% van het BBP in 2020)⁶. Dit houdt een verlaging van de kosten met ongeveer 22 miljard euro in, of 30% minder dan 2 jaar geleden werd verwacht. Deze verlaging van de absolute kostprijs deed zich echter voor in de context van een crisis die tot gevolg heeft gehad dat het voor bedrijven veel moeilijker is geworden om op korte termijn aan kapitaal voor de vereiste moderniseringsinvesteringen te geraken, en die grote onzekerheid heeft gebracht over de termijn voor herstel. De huidige lagere kostprijs van het klimaat- en energiepakket is een gevolg van een samenspel van verscheidene factoren. In de eerste plaats heeft de lagere economische groei de moeilijkheidsgraad van de 20%-doelstelling daadwerkelijk verminderd. In de tweede plaats bleek de stijging van de olieprijs⁷ een stimulans voor energie-efficiëntie: de energievraag is sterk teruggelopen. Ten derde blijven de koolstofprijzen waarschijnlijk lager dan verwacht aangezien rechten die ten gevolge van de recessie niet zijn gebruikt, zullen worden overgedragen naar de toekomst.

De flexibele architectuur van het ETS houdt in dat de impact van de crisis zich verscheidene jaren zal doen gevoelen. Aangezien tijdens de crisis heel wat uitstootrechten niet zijn uitgeoefend, zullen de ondernemingen ongeveer 5 tot 8% van hun rechten voor de periode 2008-2012 kunnen overdragen naar de derde fase van het ETS (2013-2020). Bovendien zorgt het feit dat de streefcijfers inzake duurzame energie worden bereikt en energie-efficiëntie-maatregelen worden uitgevoerd ervoor dat de emissies nog verder omlaag gaan. Het resultaat zal een koolstofprijs zijn die sterk achterblijft bij de in 2008 gemaakte prognoses⁸.

In de niet onder het ETS vallende sectoren die "ook een inspanning moeten doen"⁹ ontstaat hetzelfde beeld waarbij de reductieniveaus in de verschillende sectoren onderling afwijken. Als de streefcijfers inzake hernieuwbare energie worden bereikt en de reeds geplande maatregelen inzake energie-efficiëntie worden uitgevoerd, zijn er passende stimuleringsmaatregelen vereist om de algemene EU-doelstelling van vermindering van de uitstoot met 10% ten opzichte van de 2005-niveaus voor de niet onder het ETS vallende sectoren te verwezenlijken.

De crisis heeft de EU-economie tegelijkertijd natuurlijk ook onder grote druk gesteld. De ondernemingen hebben het vandaag lastig door een teruglopende vraag en de moeilijkheid om de benodigde financiële middelen te mobiliseren. Door de lagere koolstofprijzen zullen de inkomsten van regeringen uit koolstofveilingen wellicht halveren, wat de druk op de overheidsfinanciën vergroot en een andere potentiële bron van voor klimaatdoelstellingen beschikbare overheidsmiddelen doet opdrogen. De behoefte aan financieringsbronnen voor de vereiste investeringen in sectoren zoals elektriciteit, verwarming en vervoer teneinde de overeengekomen 20%-doelstelling qua hernieuwbare energie te behalen, blijft bestaan.

⁶ In de in 2008 gepresenteerde analyse werd uitgegaan van een jaarlijkse groei van het BBP in de EU in het tijdvak 2005-2020 van gemiddeld 2,4%. In deze geactualiseerde analyse is de geraamde jaarlijkse groei gedurende diezelfde periode verlaagd tot 1,7%. Voor meer informatie, zie tabel 4 in deel II van het werkdokument van de Commissiediensten (SEC(2010) 650) dat deze mededeling begeleidt.

⁷ De verwachte olieprijs in het 2007-scenario was 66\$ per vat in 2020; in het nieuwe scenario is de verwachte prijs in 2020 88\$ per vat.

⁸ Overeenkomstig de effectbeoordeling werd binnen het ETS een koolstoftarief verwacht van ongeveer 32 euro/ton (prijzen van 2008) in het geval van volledige tenuitvoerlegging van het pakket (inclusief beleid voor hernieuwbare energiebronnen en maximaal gebruik van internationale kredieten). Nieuwe prognoses tonen een koolstoftarief van 16 euro/ton in 2020 (inclusief beleid voor hernieuwbare energiebronnen om het 20%-streefcijfer te behalen, zonder behoefte aan internationale kredieten).

⁹ De beschikking inzake de verdeling van de emissiereductie-inspanningen (Beschikking nr. 406/2009/EG) heeft betrekking op alle emissies die niet onder het ETS vallen, zoals het wegvervoer, verwarming, landbouw (exclusief LULUCF) en afvalstoffen.

De revolutie van de groene technologie

Er bestaat nu een brede consensus over het standpunt dat de ontwikkeling van groene technologieën die op efficiënte wijze met de hulpbronnen omspringen, de economische groei krachtig kan aanzwengelen. Het is opvallend dat er in de hulppakketten die de landen wereldwijd hebben vastgesteld om in deze crisis hun economieën te stimuleren, een duidelijk patroon was waar te nemen, namelijk dat de investeringen vooral werden gericht op infrastructuur voor minder verontreinigende takken van vervoer, zoals openbaar vervoer, intelligente verkeersgeleidingssystemen (ITS), koolstofarme opwekking van energie, slimme elektriciteitsnetten en O&O ten bate van een schoner vervoer en milieuvriendelijke energiebronnen. In de gehele wereld vallen tekenen waar te nemen van een omslag naar een economie met lage koolstofinhoud, waarbij landen ook worden aangetrokken tot de groenere opties omdat zij daarin veel werkgelegenheid vermoeden.

In de EU is het kernidee van het 'Europa 2020'-programma dat de industriële basis van Europa geheroriënteerd moet worden naar een duurzamer toekomst en dat de kansen die worden geboden door Europa's vroegtijdige investeringen in groene technologieën met beide handen moeten worden gegrepen. Maar de potentieel leidinggevende rol van de EU op dit gebied is zeker niet gegarandeerd.

De realiteit is dat de wereldwijde concurrentie zeer heftig is. De Europese automobielenindustrie staat aan de spits van de inspanningen om de CO₂-emissies van nieuwe wagens terug te dringen. 17% van alle in 2008 in de EU verkochte nieuwe auto's stoot minder dan 120g/km uit en in sommige landen bedraagt het marktaandeel van dergelijke auto's al meer dan 25%. In 2009 hebben regelingen om het wagenpark te moderniseren deze trend nog versterkt. Maar soortgelijke vooruitgang wordt geboekt door andere producenten die vaak ook tegelijk de sprong maken naar hybride en elektrische voertuigen.

Wat energie betreft, waren hernieuwbare energiebronnen in 2009 goed voor 61% van de nieuwe elektriciteitsopwekkingscapaciteit in de EU. Maar Europa's leidersrol wordt uitgedaagd. Overeenkomstig de *Renewable Energy Attractiveness Index* van 2010 bieden de VS¹⁰ en China momenteel de gunstigste investeringskansen voor hernieuwbare energie. De VS zijn voornemens hun capaciteit qua opwekking van hernieuwbare energie tegen 2012 te verdubbelen. In 2009 stond China in de wereldranglijst voor de installatie van windenergie helemaal bovenaan. Chinese en Indische windturbinefabrikanten verschijnen nu in de top tien. China en Taiwan produceren momenteel de meeste van de wereldwijd geïnstalleerde PV-panelen. Dit gebeurt op een moment dat de lagere kostprijs van de basismaterialen, verbeterde efficiënties en toegenomen productiviteit de prijs van PV-modules op slechts enkele jaren tijd heeft doen halveren. Deze industrietakken zijn snel mondiale spelers aan het worden.

Een andere reden waarom verandering nodig is, is de voorzieningszekerheid. Ondanks een kleine hapering in 2009 blijft het energieverbruik continu toenemen. Het Internationaal Energieagentschap heeft ervoor gewaarschuwd dat de olieproductie het tegen 2015 moeilijk kan hebben om de toegenomen vraag bij te benen, wat zou resulteren in verder oplopende olieprijsen die een heropleving van de economie in het gedrang kunnen brengen.

¹⁰ Met name de staten waarin normen gelden voor het aandeel van hernieuwbare energiebronnen.

Binnenlandse energiebronnen zoals hernieuwbare energie bieden grote voordelen omdat zij de afhankelijkheid van de invoer verminderen.

Europa moet de stimulansen om de desbetreffende industriële sectoren op de thuismarkt te ontwikkelen, dus nog versterken. In de praktijk gebeurt echter het omgekeerde doordat de stimuleringspakketten van uitdovende aard zijn en de overheidsbegrotingen in de nabije toekomst onder grote druk zullen staan. Er bestaan weliswaar ook andere stimulansen, zoals de doelstelling inzake duurzame energie, de energie-efficiëntienormen voor producten en voertuigen en de groene openbare aanbestedingen. De 20%-doelstelling is echter altijd gezien als een kritisch instrument ten bate van modernisering. Investerings in andere opties zoals koolstofafvang en -opslag (CCS) zijn sterk afhankelijk van het door de koolstofmarkt verstrekte prijssignaal. Een lagere koolstofprijs biedt ook een veel zwakkere stimulans voor verandering en innovatie.

Toenemende afwijking van het 2°C-traject na 2020

Om het doel te bereiken van een temperatuurstijging die minder dan 2°C bedraagt, moeten de ontwikkelde landen hun CO₂-uitstoot tegen 2050 met 80-95% verminderen ten opzichte van de 1990-niveaus¹¹. Zelfs als dit deels kan worden gerealiseerd via EU-inspanningen buiten de eigen grenzen geeft een eerste raming aan dat de eigen binnenlandse uitstoot van de EU met 70% zal moeten dalen. Het in 2008 overeengekomen traject zou de binnenlandse emissies in de EU verminderen met 20% tegen 2020, en als de maatregelen ongewijzigd worden voortgezet met 25% in 2030. Dit volstaat niet om de ambitie van de EU voor 2050 tegen optimale kosten te verwezenlijken. Als actie wordt uitgesteld, moeten zowel de EU als haar mondiale partners na 2020 een inhaalbeweging inzetten. Het IEA heeft bijvoorbeeld berekend dat op mondiaal niveau elk jaar dat investering in koolstofarme energiebronnen worden uitgesteld, het kostenplaatje met 300 tot 400 miljard euro doet toenemen¹². Er is daarom een stappenplan voor de lange termijn, lopend tot 2050, vereist om de toekomstige investeringen op de meest kosteneffectieve wijze te plannen.

Het risico bestaat dus dat, nu de 20%-doelstelling voor 2020 een minder sterke drijvende kracht blijkt te zijn dan in 2008 werd vermoed, de taak voor de EU na 2020 nog zwaarder en duurder zal worden.

3. EEN ANALYSE VAN DE 30%-DOELSTELLING

De gewijzigde omstandigheden die een zo grote impact hebben gehad op de 20%-doelstelling, maken het noodzakelijk een zorgvuldige analyse te maken van de 30%-doelstelling. De economische gevolgen van een 30%-doelstelling voor de EU moeten duidelijk zijn. Om verder te gaan dan een emissievermindering met 20% zal de stringentie van uitvoering van het bestaande beleid moeten worden versterkt of zal nieuw beleid moeten worden ontwikkeld. De vraag is dan aan de orde wat dit nieuwe beleid kan inhouden, welk bestaand beleid stringenter kan worden gemaakt en hoe die stringentie kan worden versterkt.

¹¹ Om de doelstelling van een temperatuurstijging van minder dan 2°C te bereiken, moeten de ontwikkelingslanden als groep, met name de meer geavanceerde daarvan, op een aanzienlijke en kwantificeerbare wijze beginnen af te wijken van het momenteel voorspelde groeipad qua broeikasgasemissies, meer bepaald met een percentage in 2020 van 15 tot 30% onder het groeipad dat verwacht wordt bij onveranderd beleid.

¹² Raming World Energy Outlook 2009: USD 500 miljard.

Hieronder worden de opties omschreven die door de EU kunnen worden overwogen wanneer het besluit wordt genomen de doelstelling op te trekken tot 30%.

3.1. Opties om de 30%-doelstelling te behalen

Opties binnen het emissiehandelssysteem

Het ETS is het hoofdinstrument ter stimulering van emissiereducties en moet dus het vertrekpunt vormen voor opties om verder te gaan dan 20%.

- *Recalibratie van het ETS door het "in reserve houden" van een deel van de voor veiling bedoelde rechten* – Als het politieke besluit wordt genomen om de emissiereductiedoelstelling op te trekken, kan het ETS zijn belangrijkste bijdrage tot de verwezenlijking van die hogere doelstelling leveren door een geleidelijke vermindering van het aantal geveilde rechten. Een lager ETS-plafond zou het milieueffect en het van de koolstofmarkt uitgaande stimulerende effect versterken. Een vermindering van de veilingsrechten met ongeveer 15% voor de gehele periode 2013-2020, wat neerkomt op ongeveer 1,4 miljard rechten, kan wellicht volstaan. Uit prognoses blijkt dat de inkomsten uit veilingen met ongeveer een derde zouden toenemen, aangezien verwacht kan worden dat het effect van de vermindering van de rechten meer dan gecompenseerd zal worden door de gestegen koolstofprijzen. Hoe de lidstaten die nieuwe inkomsten uit de veilingen gaan gebruiken wordt belangrijk voor de investeringen in koolstofarme oplossingen voor de toekomst.
- *Belonen van snelle beslissers die investeren in toptechnologie* – Het benchmarkingsysteem biedt de mogelijkheid om spelers die hun prestaties snel verbeteren, te identificeren en hen extra te belonen met niet-toegewezen gratis rechten. Dit kan een middel zijn om extra zuurstof te geven aan bedrijven die bereid zijn te innoveren.

Technologische opties

Regulering kan bijdragen tot de verwezenlijking van ambitieuzere klimaatdoelstellingen, met name door een grotere energie-efficiëntie en een efficiënter gebruik van grondstoffen aan te moedigen. Dit kan gebeuren door maatregelen als productnormen, zoals voorzien in het kader van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp¹³, of grenswaarden voor de CO₂-uitstoot van voertuigen¹⁴, en door de tenuitvoerlegging van de digitale agenda¹⁵. Slimme netten kunnen bijdragen tot gedragsverandering van de consument, kunnen de energie-efficiëntie doen toenemen en kunnen het marktaandeel van hernieuwbare energiebronnen omhoog stuwen. De terugverdientijd van slimme meters bijvoorbeeld bedraagt nauwelijks 4 jaar doordat zij tot een groter bewustzijn van de consument leiden en duidelijke energieprijsignalen verstrekken.

Koolstofheffingen

Met op CO₂-emissies toegespitste heffingen in sectoren die niet onder het ETS vallen, wordt een duidelijk op de markt gebaseerd instrument ingevoerd dat stimuleert tot emissievermindering op nationaal en Europees niveau. Eén van de opties die bepaalde lidstaten al

¹³ Richtlijn 2005/32/EG.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 443/2009.

¹⁵ COM(2010) 245.

toepassen, is een herijking van het belastingssysteem voor brandstoffen of producten teneinde meer rekening te houden met hun koolstofcomponent, bijvoorbeeld om het grote reductiepotentieel van verwarmingssystemen aan te boren, de koolstofintensiteit van het wagenpark te verminderen en de vervoersefficiëntie te vergroten. Uit de analyse blijkt dat dit een belangrijke bijdrage kan leveren om aangescherpte doelstellingen te bereiken, en dat hierdoor, naar gelang van het vastgestelde niveau en het toepassingsgebied, aanzienlijke nieuwe inkomsten voor de lidstaten kunnen worden gegenereerd. Die inkomsten kunnen dan worden gebruikt om te investeren in koolstofarme technologieën om lokaal groene banen te scheppen en om "groenere" openbare aanbestedingen mogelijk maken, zoals is voorzien in de richtlijn inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen¹⁶.

Gebruik maken van het EU-beleid om emissiereducties te bevorderen

De EU kan de lidstaten, regio's en steden blijven stimuleren om meer te investeren in koolstofarme technologieën door een grotere hoeveelheid middelen van het cohesiebeleid te richten op groene investeringen. Dit zou de bestaande tendens versterken om de middelen van de cohesiefondsen op een efficiëntere manier te gebruiken teneinde hernieuwbare energie en energie-efficiëntie een nieuwe impuls te geven en het gebruik van openbaar vervoer te bevorderen. Hierdoor wordt ook een alternatief geboden voor het gebruik van overtollige toegewezen eenheden (*Assigned Amount Units - AAU's*) als financieringsbron, een praktijk die de milieu-integriteit van de koolstofmarkt ondermijnt.

Aanzienlijke energiebesparingsmogelijkheden blijven onbenut ten gevolge van diverse markt- en regelgevingsbelemmeringen. Een versterkt beleidskader ten gunste van energie-efficiëntie zou een belangrijke bijdrage leveren om verder te gaan dan de 20%-doelstelling.

Het klimaat- en energiepakket van 2008 bevat geen maatregelen op het gebied van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (Land Use, Land Use Change and Forestry - LULUCF), hoewel dergelijke maatregelen een bijdrage kunnen leveren tot een vermindering van de emissies. Het is ook noodzakelijk de natuurlijke koolstofreservoirs in stand te houden en te herstellen om een verdere toename van de emissies te voorkomen. Onzekerheden op het gebied van de berekening¹⁷ en de intrinsieke variabiliteit¹⁸ maken het vandaag nog steeds moeilijk de effecten op korte termijn van LULUCF-activiteiten - en hun bijdrage tot de EU-doelstellingen - in te schatten. Naar gelang echter verder wordt gewerkt aan de vaststelling van doeltreffende regels voor het beheer van deze activiteiten, kunnen zij in de toekomst een grotere bijdrage leveren tot de matigingsinspanning, meer bepaald door verbeterde teeltmethoden en een beter bosbeheer. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan worden gebruikt om landbouwers en bosbeheerders ertoe aan te sporen over te schakelen op duurzamere praktijken en op termijn een grotere bijdrage te leveren tot de emissiereductie.

Gebruik van de hefboom van internationale kredieten

De EU was de eerste om te erkennen dat de buiten haar grenzen geleverde inspanningen actie van de particuliere sector kunnen bevorderen. Het mechanisme voor schone ontwikkeling

¹⁶ Richtlijn 2009/33/EG.

¹⁷ Bv. door het ontbreken van gegevens of overeengekomen meettechnieken voor koolstof in bossen en landbouwgronden.

¹⁸ Ten gevolge van het grote effect van variabele weersomstandigheden (bv. stormen die een effect hebben op de koolstofreservoirs in bossen).

(Clean Development Mechanism - CDM) heeft de aanzet gegeven tot verscheidene duizenden projecten wereldwijd waarmee vaak uiterst kosteneffectieve emissiereducties werden bereikt. Dergelijke initiatieven lijken nu echter geschikter te zijn voor actie door de landen met een opkomende economie zelf, terwijl een voortgezette, brede stroom van dergelijke goedkope emissiereducties in het kader van het EU-ETS de innovatie in de EU zelf vertraagt.

Een manier om de hefboomwerking van EU-actie te versterken is een deel van de vraag naar CDM-kredieten te vervangen door nieuwe sectorale kredieten¹⁹. Dit zou de financiering van de koolstofmarkt heroriënteren naar acties met een groter potentieel voor koolstofemissiereductie (bv. in de elektriciteitsopwekkingssector van de meer geavanceerde ontwikkelingslanden) en kan worden gekoppeld aan regelingen met multiplicatoreffect²⁰ voor conventionele CDM-kredieten (bv. industriële gasprojecten). Dit kan resulteren in aanzienlijke extra emissiereducties in ontwikkelingslanden die bijdragen tot de totale EU-inspanning en zou tegelijk meer ruimte creëren voor een voortzetting van het CDM in de minst ontwikkelde landen.

Wat de maritieme emissies betreft, streeft de EU nog steeds een internationale overeenkomst na in het kader van de IMO en het UNFCCC. Zoals overeengekomen in het klimaat- en energiepakket zal de EU maatregelen treffen wanneer een dergelijke overeenkomst niet tegen 31 december 2011 is bereikt.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in Kopenhagen wat de ontwikkeling betreft van een robuuste internationale handleiding ter versterking van de strijd tegen het verlies aan tropische bossen. De samenwerking tussen de ontwikkelingslanden met tropische bossen, de EU-lidstaten en de Commissie moet worden bevorderd. De EU kan versterkte doelstellingen gedeeltelijk bereiken met internationale emissiereductiekredieten die voldoen aan adequate normen inzake milieu-integriteit.

3.2. De uitdaging om de 30%-doelstelling te bereiken

Het feit dat de 20%-doelstelling nu gemakkelijker bereikbaar lijkt dan werd aangenomen in 2008 is van grote invloed op de uitdaging om een 30%-doelstelling te verwezenlijken. Hoewel dit zal moeten gebeuren in een voor de EU economisch moeilijkere situatie, volstaat in absolute termen een bedrag van 70 miljard euro in 2020, als begin 2008 geraamd voor de 20%-doelstelling, vandaag om meer dan de helft van de weg te gaan om die oorspronkelijke doelstelling op te trekken tot 30%.

De extra kosten voor de EU om van de huidige 20%-doelstelling naar 30% te gaan, worden geraamd op ongeveer 33 miljard euro in het jaar 2020, of 0,2% van het BBP. Om deze emissiereductie van 30% te bereiken wordt geraamd dat de koolstofprijzen binnen het EU-ETS moeten oplopen tot ongeveer 30 euro per ton CO₂, wat ongeveer hetzelfde bedrag is als geraamd in de 2008-prognose in het kader van de reductiedoelstelling van 20%. De

¹⁹ Artikel 11 bis, lid 5, van de ETS-Richtlijn (2009/29/EG) levert de rechtsgrondslag voor de Gemeenschap om overeenkomsten te sluiten met derde landen voor het gebruik van sectorale kredieten in het geval de onderhandelingen over een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering uiterlijk op 31 december 2009 niet zijn afgerond.

²⁰ Een multiplier van bv. 2 voor 1 houdt in dat voor elke ton die wordt uitgestoten in een ETS-installatie, voor twee ton CDM-kredieten moeten worden afgestaan. Op die wijze resulteert elk CDM-krediet dat wordt gebruikt ter dekking van de uitstoot van een ton in Europa, bovendien in een ton niet-uitgestoten CO₂ in een ontwikkelingsland.

binnenlandse emissies zouden teruglopen met 25% ten opzichte van de 1990-niveaus, terwijl de rest van de doelstelling wordt bereikt met opgespaarde rechten en internationale kredieten²¹.

De totale kostprijs van een emissiereductie van 30%, inclusief de kosten om tot een 20%-reductie te komen, wordt nu geraamd op 81 miljard euro, of 0,54% van het BBP²².

Er wordt aan herinnerd dat de kosten van het klimaat- en energiepakket begin 2008 werden geraamd op 70 miljard euro, of 0,45% van het BBP in 2020. Versterking van de emissiereductiedoelstelling tot 30% houdt dus een extra kost in van 11 miljard euro in vergelijking met de absolute kosten van het klimaat- en energiepakket in 2020, als geraamd in 2008.

Hoewel de kosten nu dus duidelijk lager liggen, hebben de verminderde winstgevendheid van ondernemingen, de lagere koopkracht van de consumenten en de moeilijker toegang tot bankkredieten het vermogen van de EU-economie aangetast om te investeren in koolstofarme technologieën: een gevolg van de crisis dat alleen kan worden verholpen door een hervatting van de groei en door een proactief beleid om de voorrang te geven aan groei in de betrokken sectoren.

Wie zal de extra lasten dragen?

Op sectoraal gebied blijkt uit de analyse dat het grootste potentieel voor emissiereducties aanwezig is in de elektriciteitssector, meer bepaald door een combinatie van verbeterde efficiëntie aan de vraagzijde en een vermindering van de investeringen in koolstofintensieve technologieën aan de aanbodzijde. Een aanzienlijke hoeveelheid verouderde elektriciteitsopwekkingscapaciteit moet in het komende decennium worden vervangen en wanneer dit gebeurt door koolstofarme oplossingen wordt een aanzienlijke bijdrage geleverd om de emissies te verminderen. Wat de onder het ETS vallende industriële sectoren betreft, hebben bepaalde sectoren een groot kosteneffectief potentieel (bv. raffinaderijen). In de sectoren "die ook een inspanning moeten doen" zijn huishoudens en diensten belangrijk om de CO₂-emissies, voornamelijk ten gevolge van verwarming, te verminderen. In de landbouwsector wijst de ervaring in bepaalde lidstaten erop dat het mogelijk moet zijn de methaan- en stikstofoxidenemissies in de intensieve landbouw verder terug te schroeven, hoewel de kosteneffecten daarvan nauwkeurig moeten worden bestudeerd.

Wat de geografische spreiding betreft, is het emissiereductiepotentieel bij het optrekken van de doelstelling van 20% naar 30% naar verhouding groter in de armere lidstaten. Het zal nodig zijn de openbare en particuliere financiële middelen te mobiliseren om de emissiereductie te versterken zonder de economische groei in het gedrang te brengen. Het cohesiebeleid van de EU is in dat verband een belangrijk instrument.

Uit de analyse blijkt voorts dat in relatieve termen de kosteneffectieve uitsplitsing van de inspanning tussen de onder het ETS en de niet onder het ETS vallende sectoren grotendeels hetzelfde blijft bij een 30%-reductiedoelstelling als bij de 20%-doelstelling. In het geval voor 2020 de 30%-doelstelling wordt vastgelegd, zal het ETS-plafond 34% bedragen in plaats van

²¹ Als beschikbaar in het kader van de bestaande wetgeving.

²² Bij die kostenraming is rekening gehouden met het verwezenlijken van de 20%-doelstelling inzake hernieuwbare energiebronnen.

de huidige 21%-emissiereductie ten opzichte van 2005, terwijl de totale doelstelling voor de sectoren die niet onder het ETS vallen, 16% wordt, in plaats van de huidige 10% onder het emissieniveau van 2005.

De analyse in het bijbehorende werkdocument van de Commissiediensten is verricht op EU-niveau. Een mogelijke verhoging van de doelstelling tot 30% vergt een besluit betreffende de specifieke mix van opties inzake de verdeling van de extra emissieverminderingen. Een gedetailleerde analyse van de effecten op het niveau van de lidstaten en de economische sectoren kan slechts gebeuren op basis van de specifieke opties.

3.3. Andere gevolgen van een doelstelling van 30%

De verwezenlijking van een 30%-doelstelling kan niet als een geïsoleerd gegeven worden bekeken. Afgezien van de verwezenlijking van de 30%-reductiedoelstelling zelf, heeft een dergelijke doelstelling een reeks andere gevolgen.

Eén daarvan zou zijn dat stimulansen voor innovatie, die verloren zijn gegaan omdat de 20%-doelstelling te gemakkelijk kan worden bereikt, terug beginnen te werken. Dit is met name belangrijk omdat koolstofarme technologieën doorgaans arbeidsintensiever zijn dan conventionele sectoren en omdat dergelijke technologieën tevens de voorzieningszekerheid versterken. Wanneer een 30%-reductiedoelstelling wordt bereikt, zal de invoer van olie en gas voor een bedrag van ongeveer 40 miljard euro verminderen in 2020 (uitgaande van een olieprijs van USD 88 per vat in 2020). In de plaats daarvan zullen de investeringen worden gericht op de bevordering van groene banen in koolstofarme technologieën in de EU, zoals de bouw van energie-efficiëntere huizen. Uit de macro-economische analyse blijken doorgaans beperkte totale effecten op de werkgelegenheid - hoewel er verschillen bestaan tussen de sectoren - maar het plaatje wordt gewijzigd door een slim gebruik van de inkomsten uit de veiling van emissierechten of met de koolstofheffingen. Er zal ook nood zijn aan herscholing en versterking van de scholing en de onderwijs- en opleidingsstelsels zullen zich aan deze uitdagingen moeten aanpassen, zoals reeds is aangegeven in het vlaggenschipinitiatief van de Europa 2020-strategie:

Mondiale markten voor koolstofarme technologieën en extra baten voor de luchtkwaliteit

Wanneer in een vroegtijdig stadium wordt opgetreden, ontstaan er aanzienlijke langetermijnbaten voor het Europese concurrentievermogen, namelijk doordat een sterke positie wordt gehandhaafd in de snel groeiende mondiale markt voor koolstofarme technologieën.

Ten slotte zijn er ook baten op het gebied van de luchtkwaliteit. Als de emissiereductiedoelstelling van 30% wordt verwezenlijkt, is er minder apparatuur ter monitoring van andere verontreinigende stoffen nodig, zoals zwevende deeltjes, zwaveldioxide en zware metalen. Daardoor zouden de kosten voor het bereiken van de doelstellingen van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging in 2020 met ongeveer 3 miljard euro dalen. Een betere luchtkwaliteit resulteert ook in baten voor de gezondheid, waarvan de waarde op 3,5 tot

8 miljard euro in 2020 wordt geraamd²³. Deze extra baten zijn niet meegenomen in de kostenramingen van een verhoging van de doelstelling tot 30%.

4. INSCHATTING VAN HET RISICO VAN KOOLSTOFLEKKAGE

Eén van de belangrijke aspecten van het EU-klimaatbeleid is dat zogenaamde "koolstoflekken" vermeden moeten worden. Daarmee wordt het risico bedoeld dat in afwezigheid van een afdoende mondiale inspanning, actie op binnenlands gebied resulteert in een groter marktaandeel voor minder efficiënte installaties elders, wat mondiaal een toename van de emissies tot gevolg kan hebben. Er zijn vanzelfsprekend talrijke andere redenen voor concurrentievoordelen en -nadelen dan de kosten van koolstof, maar hoe meer concurrerende landen zich verbinden tot een vergelijkbare emissiereductie-inspanning, hoe kleiner dit risico van koolstoflekkage wordt. In het klimaat- en energiepakket wordt erkend dat moet worden toegezien op het risico van koolstoflekkage en dat er maatregelen moeten worden getroffen om dat risico tegen te gaan.

Het feit dat de koolstofprijs lager ligt dan oorspronkelijk werd verwacht, heeft gevolgen voor de discussie over koolstoflekkage. Bovendien heeft de vermindering van de emissies tot gevolg dat de energie-intensieve sectoren die al vóór 2013 onder het ETS vallen, bij het aflopen van de tweede ETS-periode in 2012 waarschijnlijk met een groot overschot aan ongebruikte gratis toegewezen emissierechten zitten, die vervolgens kunnen worden overgedragen naar fase drie (2013-2020). Dit zal bedoelde sectoren in een betere positie brengen om het hoofd te bieden aan de internationale concurrentie als wordt vergeleken met de ramingen van 2008.

Overeenkomstig de ETS-wetgeving moet er tegen juni 2010 over koolstoflekkage worden gerapporteerd in het licht van de resultaten van het internationale overleg. Het feit dat de UNFCCC-onderhandelingen nog steeds aan de gang zijn, maakt een definitieve evaluatie moeilijk. Maar een ten uitvoer gelegd Kopenhagenakkoord zou duidelijk een stap in de goede richting zijn. Alle ontwikkelde landen en de voornaamste ontwikkelingslanden - met andere woorden de belangrijkste concurrenten voor de energie-intensieve sectoren van de EU - hebben voor het eerst officieel beloofd actie te ondernemen om de uitstoot terug te dringen.

Het effect van de 20%-doelstelling van de EU, terwijl de andere landen hun lage verbintenissen nakomen, wordt geraamd op minder dan 1%, waarbij de sectoren van de organische chemicaliën, anorganische chemicaliën en kunstmeststoffen het hardst zouden worden getroffen met een productieverlies van respectievelijk 0,5%, 0,6% en 0,7%. Uitsluitend de sector "andere chemicaliën" ondervindt een groter effect, namelijk 2,4%. Vergeleken met de unilaterale tenuitvoerlegging van de 20%-doelstelling van de EU, bevinden bepaalde energie-intensieve sectoren van de EU zich feitelijk zelfs in een enigszins betere positie, terwijl het effect op andere sectoren volkomen verwaarloosbaar zal zijn. Gezien de onzekerheid in verband met de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het akkoord van Kopenhagen, is de Commissie van oordeel dat de momenteel overeengekomen maatregelen om de energie-intensieve sectoren te helpen, namelijk gratis toewijzing van rechten en toegang tot internationale kredieten, op dit moment nog steeds gerechtvaardigd zijn.

²³ Dit zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging - COM(2005) 466.

Optrekken van de doelstelling tot 30%

Uit de macro-economische analyse blijkt dat het incrementele effect van een verhoging van de EU-inspanning tot 30% op de output van de energie-intensieve industrietakken van de EU, terwijl de andere landen vasthouden aan hun lagere verbintenissen in vergelijking met het klimaat- en energiepakket, beperkt blijft zolang de speciale maatregelen ter bescherming van die industrieën gehandhaafd blijven. Het optrekken van de doelstelling tot 30% zou voor ferro- en non-ferrometalen, scheikundige producten en andere energie-intensieve sectoren extra productieverliezen van naar raming ongeveer 1% tot gevolg hebben ten opzichte van de 20%-doelstelling. Het effect voor de sectoren organische en anorganische chemicaliën, kunstmeststoffen en "andere chemicaliën" loopt op tot respectievelijk 0,9%, 1,1%, 1,2% en 3,5%. Hoe meer de belangrijkste handelspartners hun naar boven bijgestelde verbintenissen ten uitvoer leggen, hoe kleiner het risico van koolstoflekkage.

Uit de gegevens die tot nog toe zijn verzameld qua emissiepatronen van energie-intensieve sectoren kunnen nog geen conclusies worden getrokken, met name over de mate waarin het klimaatbeleid van de EU tot een verschuiving van de economische activiteit naar derde landen heeft geleid. Enerzijds zijn de emissies van energie-intensieve bedrijven in de afgelopen jaren aanzienlijk teruggelopen. Ongebruikte gratis verstrekte emissierechten zijn te gelde gemaakt. Anderzijds hebben investeringen in koolstofarme technologieën binnen energie-intensieve sectoren hun algemene productiviteit versterkt.

Er zijn gevallen waarin koolstoflekkage andere effecten kan hebben dan alleen het verlies van concurrentievermogen. Voor sommige perifere EU-lidstaten met een gemakkelijke interconnectie met derde landen kan er een effect zijn op de voorzieningszekerheid. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Oostzeelanden gezien de unieke aard van hun elektriciteitsmarkten. Dat is één van de redenen waarom het ETS voor deze landen reeds voorziet in een optionele en gedeeltelijke vrijstelling van volledige veiling van emissierechten. Investeringen in het transmissienet kunnen de risico's voor de voorzieningszekerheid helpen beperken. Voorts zal de Commissie nauwlettend toezien op de ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkten en zal zij, zo nodig, verdere maatregelen nemen met het oog op een versterking van de voorzieningszekerheid en zal zij zorgen voor een gelijk speelveld voor de mededinging op de elektriciteitsmarkten.

Opties voor het aanpakken van koolstoflekkage

Het belangrijkste aspect van koolstoflekkage is het concurrentieverschil tussen de EU en derde landen. Er zijn dan ook ruwweg drie manieren waarop koolstoflekkage, indien aangetoond, kan worden aangepakt: steunverlening aan energie-intensieve sectoren door voortzetting van het verstrekken van gratis emissierechten, invoering van een speciale invoerheffing ter compensatie van het voordeel van een beleid met soepele emissienormen, vaststelling van maatregelen om de rest van de wereld dichterbij de EU-inspanningen te brengen.

Gezien de beperkte afdwingbaarheid van de Kopenhagenverbintenissen kan een verhoging van de reductiedoelstelling tot 30% gepaard gaan met aanvullende maatregelen in die zin. Dergelijke maatregelen zouden landen er ook extra toe stimuleren om sterkere verbintenissen aan te gaan in het kader van een internationale overeenkomst.

De duidelijkste manier om bij te dragen tot een gelijk spelveld met behulp van actie binnen de EU is de handhaving van het toewijzingsniveau van gratis emissierechten.

Zoals vastgesteld in de huidige wetgeving is er ook een optie om *invoer op te nemen in het ETS*. Er zijn specifieke voorstellen geformuleerd die inhouden dat internationale luchtvaartactiviteiten worden opgenomen in het ETS. Dat zou inhouden dat emissierechten op de markt moeten worden gekocht ter dekking van de emissies van bepaalde geïmporteerde goederen. Binnen de Verenigde Staten worden soortgelijke voorstellen besproken en het is duidelijk wenselijk dat dergelijke initiatieven samen met dergelijke partners worden genomen.

Dit stelt echter bredere kwesties aan de orde over het handelsbeleid van de EU en haar algemeen belang in een open handelssysteem: verscheidene opkomende economieën hebben met betrekking tot deze kwestie al hun bezorgdheid geventileerd en in elk systeem moet er rekening mee worden gehouden dat de emissiereductie-inspanningen in ontwikkelde en ontwikkelingslanden aan een ongelijk tempo zullen verlopen. Ook moet worden gekeken naar het effect voor EU-producenten van een gestegen kostprijs van ingevoerde goederen. Een dergelijke maatregel kan ook worden omzeild door voor EU-invoer de "schoonste" producenten uit een derde land te nemen, terwijl de "vuilere" productie voor eigen binnenlands gebruik wordt bestemd.

De opname van invoer op zich in het ETS moet zeer zorgvuldig worden uitgewerkt om te waarborgen dat het nieuwe systeem volledig verenigbaar is met de eisen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het kan moeilijk zijn een systeem ten uitvoer te leggen waarin het koolstofgehalte van elke afzonderlijke categorie van goederen exact wordt omschreven, maar een dergelijke nauwkeurigheid kan nodig zijn: dit doet vermoeden dat een dergelijk systeem waarschijnlijk uitsluitend kan ontworpen worden voor een beperkt aantal gestandaardiseerde basisgoederen, zoals staal en cement. Ten tweede moet voor iedere categorie van goederen het gemiddelde koolstofgehalte bij productie in de EU worden bepaald. Dit kan een administratieve belasting inhouden en vergt overeenstemming over een dergelijk gemiddelde, wat waarschijnlijk een moeilijk en langdurig proces zal zijn. Ten derde lijkt het moeilijk de prestaties van afzonderlijke installaties in derde landen te verifiëren zonder dat een uiterst gesofisticeerd monitorings- en rapporteringssysteem op installatieniveau aanwezig is.

Er zijn verschillende manieren waarop actie door de EU ertoe kan bijdragen *maatregelen voor een koolstofarme economie in derde landen dichterbij de EU-niveaus te brengen* waardoor de concurrentiehandicap voor energie-intensieve sectoren enigszins ongedaan wordt gemaakt. Dit zou ertoe bijdragen elk "free rider"-effect van of elke oneerlijke concurrentie door derde landen te voorkomen.

De EU kan bijvoorbeeld overwegen een meer gerichte aanpak te ontwikkelen voor de aard en erkenning van internationale kredieten in het ETS. Twee opties zijn: de inspanningen te versterken om te komen tot sectorale kredieten gebaseerd op ambitieuze kredietdrempels (uitgezonderd wat de minst ontwikkelde landen betreft) en het gebruik van door energie-intensieve sectoren (zoals staal, cement, aluminium) in andere derde landen dan de minst ontwikkelde landen gegenereerde CDM-kredieten te beperken. Er kan ook aan worden gedacht de milieu-integriteit te versterken van CDM-kredieten uit landen die niet op toereikende wijze deelnemen aan de internationale klimaatinspanning. Een veelbelovende optie voor een dergelijke versterking zou de toepassing van een multiplicator zijn, bijvoorbeeld door te eisen dat twee CDM-kredieten worden afgestaan per ton emissies in het

kader van het ETS. Deze ideeën kunnen worden vertaald in bilaterale overeenkomsten inzake sectorale kredieten tussen de EU en een aantal derde landen, waarbij de EU zich bijvoorbeeld ertoe verbindt een proefproject te ondersteunen voor een sectorale CDM-kredietovereenkomst tussen de EU en China op het gebied van staal.

Een andere aanpak kan bestaan uit grotere inspanningen van de EU om haar partners te helpen het EU-niveau van actie rond klimaatverandering te benaderen en concurrentiehandicaps weg te werken. Voor ontwikkelingslanden en opkomende economieën kan dit de overdracht van technologie omvatten. Voor meer ontwikkelde partners zou een snelle ontwikkeling van een internationale koolstofmarkt voor, in de eerste plaats, de meest energie-intensieve sectoren wereldwijd, de behoefte aan speciale maatregelen wegnemen.

5. CONCLUSIE

Sinds de EU in 2008 haar historische besluiten nam inzake de strijd tegen de klimaatverandering, heeft de economische crisis het politieke en economische landschap waarop het klimaatbeleid van de EU berust, ingrijpend gewijzigd. De druk op de EU-economie is intens. De EU blijft echter met overtuiging staan achter actie ter mitigatie van de klimaatverandering. Stopzetting van de stijging van de wereldwijde temperatuur blijft één van de grootste uitdagingen voor deze generatie. De EU heeft aangetoond hoe concrete en effectieve maatregelen kunnen worden genomen om de trend van toenemende broeikasgasemissies om te buigen zonder de economische groei aan te tasten. Met de tenuitvoerlegging van het klimaat- en energiepakket blijft zij aan het front staan van de wereldwijde inspanningen tegen klimaatverandering.

De tenuitvoerlegging van het beleid om de uitstoot van broeikasgassen te beperken is één van de belangrijkste motoren voor de modernisering van de EU-economie aangezien investeringen en innovatie daardoor worden gericht op sectoren met een zeer groot groei- en werkgelegenheidspotentieel. Zoals uiteengezet in de Europa 2020-strategie is dit één van de centrale elementen van elke geloofwaardige strategie om duurzame welvaart voor de toekomst te waarborgen.

In deze mededeling is uiteengezet hoe de gewijzigde mondiale omstandigheden een effect hebben gehad op de in 2008 vastgelegde doelstellingen. Hoewel de vermindering van de absolute kosten om de 20%-doelstelling te bereiken op welkome wijze zuurstof bieden voor bedrijven die een moeilijke strijd om herstel leveren, brengt dit ook het risico mee dat de doeltreffendheid van die doelstelling als motor voor verandering erop achteruitgaat. Dit gebeurt allemaal op een tijdstip van moeilijke economische omstandigheden, zowel voor de regeringen als voor ondernemingen.

Het is daarom belangrijk de directe gevolgen van een eventuele verhoging van de doelstelling tot 30% te analyseren. Een politiek besluit om deze strengere doelstelling vast te leggen, kan niet worden genomen zonder daarbij te kijken naar de internationale context. Op dit moment zijn de voorwaarden voor een keuze voor de 30%-doelstelling nog niet vervuld. Bovendien moet een dergelijk besluit ook worden genomen in het volle bewustzijn van de economische gevolgen binnen de EU. Zowel de internationale context als de economische analyse wijzen erop dat de EU haar optie om eventueel over te stappen op een 30%-doelstelling open moet houden: wij moeten klaarstaan om te handelen zodra de tijd rijp is om een dergelijk besluit te nemen.

Ondertussen moeten wij de inspanningen versterken om samen te werken met onze internationale partners en moeten wij hen aanmoedigen om het niveau van ambitie te bereiken dat nodig is om de mitigatie van de klimaatverandering, waartoe wij ons allen verbonden hebben, op de rails te krijgen.

De Commissie zal voortgaan met de monitoring van de situatie, inclusief wat het concurrentievermogen van de EU-industrie ten opzichte van haar belangrijkste concurrenten betreft, met name die welke tot dusverre nog geen overtuigende maatregelen hebben genomen om de klimaatverandering te bestrijden. In het licht van de ontwikkelingen op economisch gebied en van de internationale onderhandelingen, zal de Commissie voorts haar analyse actualiseren ter ondersteuning van de voortgezette discussies binnen de Raad en het Europees Parlement over de inhoud van deze mededeling.