

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.10.2010
COM(2010) 569 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

PROGRESSIEVE VERWEZENLIJKING VAN DE KYOTODOELSTELLINGEN

(Verslag overeenkomstig artikel 5 van Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto)

SEC(2010) 1204

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING	3
2.	REËLE VORDERINGEN 1990-2008	6
2.1.	Ontwikkeling van de uitstoot van broeikasgassen	6
2.2.	Broeikasgasintensiteit en uitstoot per inwoner in 2008	7
2.3.	De uitstoot van broeikasgassen in 2008 in vergelijking met 2007.....	8
2.4.	Ontwikkeling van de uitstoot in de belangrijkste economische sectoren	9
3.	VERWEZENLIJKING VAN DE KYOTODOELSTELLING: PROGNOSES	11
3.1.	Prognoses van de uitstoot van broeikasgassen.....	11
3.1.1.	De EU-15	11
3.1.2.	De EU-12	11
3.1.3.	De EU-27	11
3.2.	Uitvoering van het Europees beleid inzake klimaatverandering.....	14
3.3.	Implementatie van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)	16
3.3.1.	Tweede handelsperiode (2008-2012).....	16
3.3.2.	Gebruik van JI en CDM door bedrijven.....	16
3.4.	Voorgenomen gebruik van Kyotomechanismen door overheden.....	16
3.5.	Voorgenomen gebruik van koolstofputten.....	17
4.	VERWEZENLIJKING VAN DE DOELSTELLING VOOR 2020	17
4.1.	Broeikasgasemissiereductiedoelstelling van de EU voor 2020	17
4.2.	Beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de doelstellingen	17
4.3.	Geraamde afstand tot de doelstellingen	18
5.	SITUATIE IN DE KANDIDAAT-LIDSTATEN	19

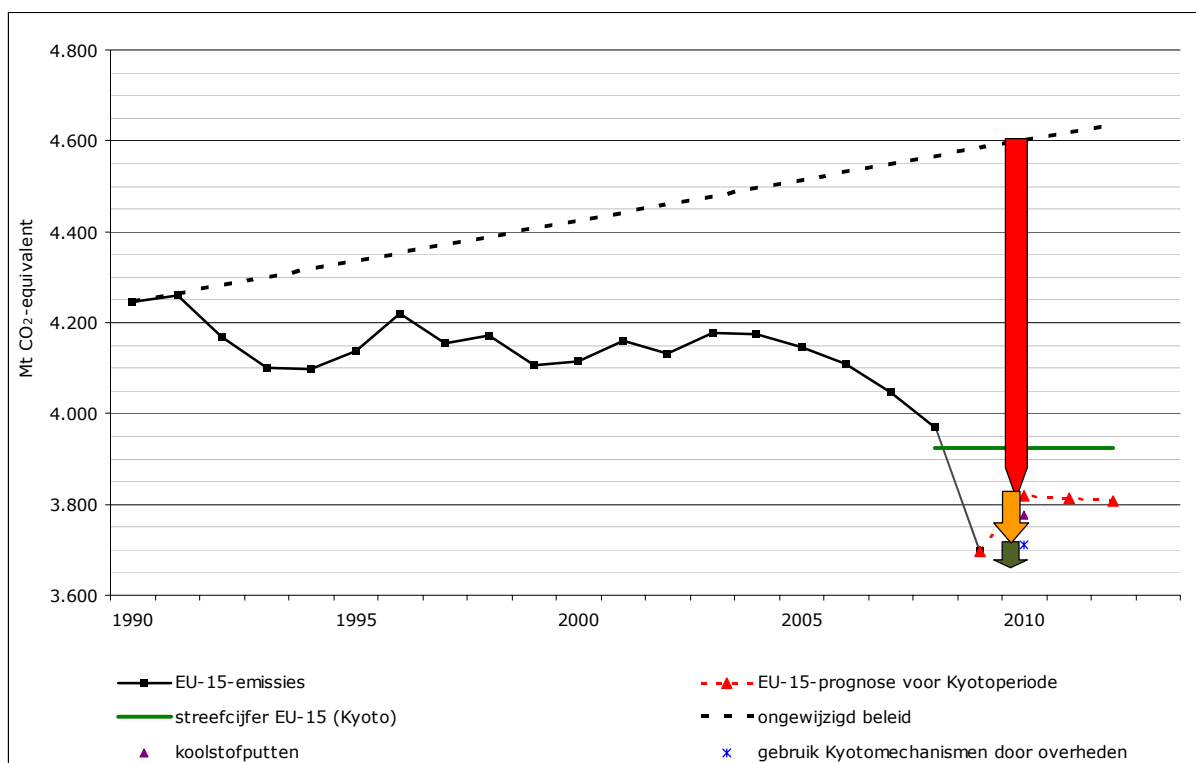
1. SAMENVATTING

Verwezenlijking van de Kyotodoelstelling 2008-2012 verloopt volgens plan

Bij het Protocol van Kyoto heeft de EU-15 zich ertoe verplicht haar uitstoot van broeikasgassen zodanig te verminderen dat deze tegen 2008-2012 8% lager zal zijn dan in het referentiejaar¹. Bij de jongste inventarisatie (2008)² is gebleken dat de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU-15 voor het vijfde jaar op rij is gedaald en 6,9% lager was dan in het referentiejaar, als geen rekening wordt gehouden met landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw. Ondanks de significante groei van de economie sedert 1990 en de toename van het BBP in de EU-15 met bijna 45%, is de uitstoot van broeikasgassen in de EU-15 toch blijven dalen.

In 2008 is de uitstoot van broeikasgassen in de EU-15 met 1,9% afgenomen ten opzichte van 2007, terwijl het BBP van de EU-15 met 0,6% is gegroeid. **Uit de in figuur 1 weergegeven prognoses³ blijkt dat de EU-15 haar Kyotostreefcijfer zal halen.** Uit de huidige prognoses, die rekening houden met de economische recessie, blijkt zelfs dat er nog een betere prestatie mag worden verwacht.

Figuur 1: Reële emissies en emissieprognoses voor de EU-15



Opmerking: De pijlen zijn gebaseerd op de gemiddelde waarden voor de periode 2008-2012 en stemmen derhalve niet precies overeen met de emissieprognoses voor 2010. Voor 2009 is gebruik gemaakt van voorlopige prognoses van het Europees Milieuagentschap.

Bron: Europese Commissie

Volgens recente prognoses van de broeikasgasemissies liggen zes lidstaten (Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) op koers om hun nationale broeikasgasemissiereductiedoelstellingen te bereiken. Als rekening wordt gehouden

met het geplande gebruik van de flexibele mechanismen van het Kyotoprotocol, het gebruik van ongebruikte emissierechten uit de EU-ETS-reserve voor nieuwkomers en de benutting van koolstofputten, zouden slechts twee lidstaten (Italië en Oostenrijk) in de problemen kunnen komen met het bereiken van hun doelstellingen. Dit vormt echter geen bedreiging voor de capaciteit van de EU-15 als geheel om aan de Kyotodoelstelling te voldoen. Uit de prognoses blijkt dat de uitstoot in de meeste van de twaalf sedert 2004 toetreden lidstaten in de periode 2008-2012 licht zal afnemen en dat negen van deze lidstaten waarvoor een Kyotostreefcijfer is vastgesteld⁴, hun streefdoel uitsluitend met behulp van bestaande beleidslijnen en maatregelen kunnen halen of zelfs overtreffen. Slovenië verwacht dat het zijn streefcijfer zal halen als alle bestaande en geplande maatregelen, inclusief de aankoop van Kyotocredits, het verhoopte resultaat opleveren.

De totale uitstoot van broeikassen in de EU-27 was in 2008 14,3% lager dan in het referentiejaar indien emissies en onttrekkingen ingevolge landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw buiten beschouwing worden gelaten. De emissies waren 2% lager dan in 2007, terwijl de economie van de EU-27 in dezelfde periode met 0,7% groeide.

Voorts daalden, volgens de voorlopige gegevens voor 2009⁵, de emissies van de EU-15 en de EU-27 in 2009 met 6,9% ten opzichte van 2008. Op basis van deze schattingen komt de EU-15 12,9% onder het niveau van het referentiejaar te liggen en daarmee voor het eerst onder de uit hoofde van de Kyotoverdragen vastgestelde verlaging van 8%. De geschatte uitstoot van de EU-27 voor 2009 ligt ca. 17,3% onder het niveau van 1990. Het BBP nam tussen 1990 en 2009 met 38% toe in de EU-15 en met 40% in de EU-27.

Nieuwe maatregelen om het ambitieuze streefcijfer van de EU voor 2020 te halen

Het in 2009 goedgekeurde klimaat- en energiepakket⁶ legt de grondslag voor een geïntegreerd en ambitieus beleids- en maatregelenpakket om de klimaatverandering tot 2020 en in de periode daarna het hoofd te bieden.

Vanaf 2013 wordt de totale EU-inspanning om de broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verlagen ten opzichte van het niveau in 1990, als volgt over de EU-ETS- en niet-EU-ETS-sectoren omgeslagen:

- (a) een vermindering met 21% ten opzichte van 2005 voor de sectoren die onder de EU-ETS vallen;
- (b) een vermindering met ongeveer 10% ten opzichte van 2005 voor de sectoren die niet onder de EU-ETS vallen.

De algemene vermindering met 20% ten opzichte van 1990 komt overeen met een vermindering met 14% ten opzichte van 2005. Van de EU-ETS-sectoren wordt een grotere reductie verwacht omdat het kosteneffectiever is de emissies te verminderen in die sectoren dan in niet onder die regeling vallende sectoren.

Sinds 2009 zijn er verdere voorbereidingen aan de gang om te voldoen aan de verbintenis aangaande de broeikasgasemissiereductie voor 2020. Met betrekking tot de uitvoering van de **herziene EU-ETS-richtlijn** heeft dit onder meer betrekking op een besluit van de Commissie tot vaststelling van een lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO₂-weglekrisico en een besluit van de Commissie betreffende de hoeveelheid emissierechten die in de derde handelsperiode voor de hele Unie moet worden verleend. Verder zijn er ook regels in voorbereiding over de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van veilingen van emissierechten alsmede voor de hele Unie

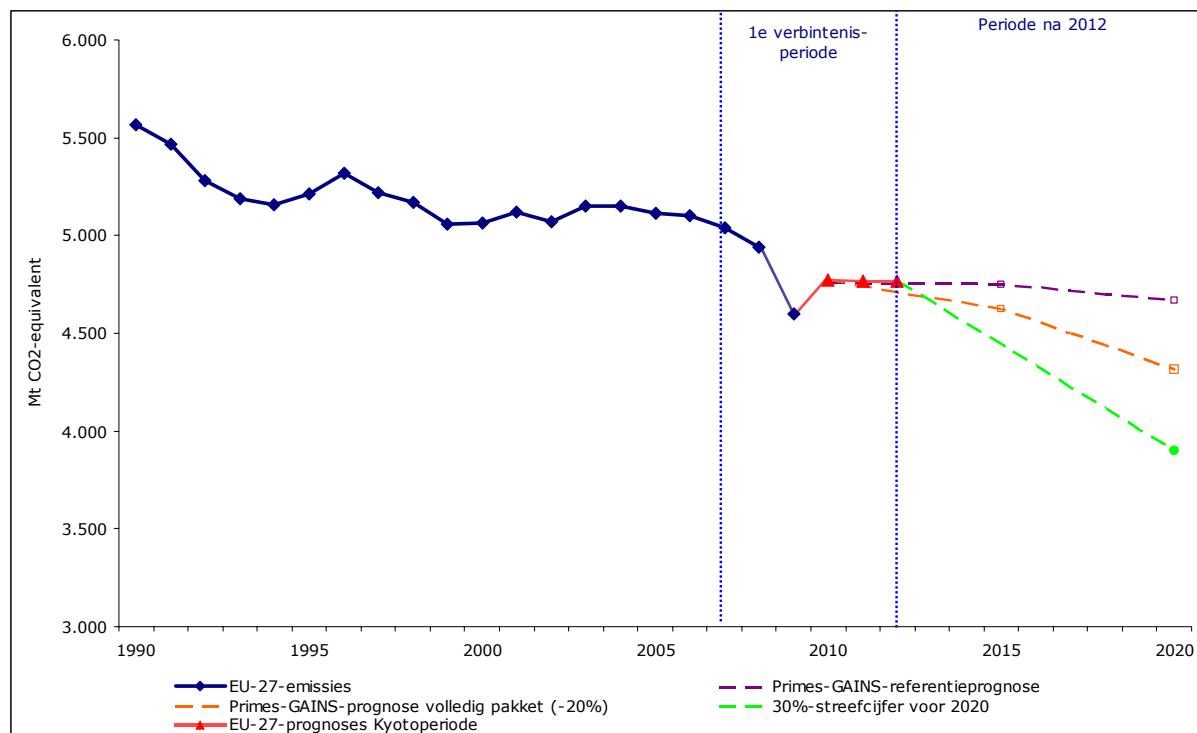
geharmoniseerde regels voor de toewijzing van emissierechten in de derde handelsperiode. Ook de verordening inzake registers wordt momenteel herzien om de noodzakelijke wijzigingen te kunnen aanbrengen.

De **beschikking inzake de verdeling van de inspanningen** regelt de broeikasgasemissies in alle sectoren met uitzondering van installaties en luchtvaartactiviteiten die onder de EU-ETS vallen, landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw, en de internationale zeescheepvaart. Ze verplicht de lidstaten hun broeikasgasemissies tussen 2013 en 2020 volgens een lineair traject met bindende jaarlijkse doelstellingen te verminderen. Hierdoor kunnen de overeengekomen doelstellingen voor 2020 in de betreffende sectoren geleidelijk worden bereikt. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen en uitvoeren van de beleidsmaatregelen om hun emissies te verminderen. Er wordt gezorgd voor een degelijk monitoringsysteem om de maatregelen van de lidstaten te bewaken en hen te helpen met corrigerende maatregelen indien zij hun doelstellingen niet bereiken. De Commissie werkt reeds aan uitvoeringsmaatregelen in het kader van de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen. Deze maatregelen hebben onder andere betrekking op de vaststelling van de absolute reductiestreefwaarden van de lidstaten voor 2013-2020 en de vaststelling van regels voor de overdracht van de jaarlijks toegewezen emissierechten tussen de lidstaten alsmede de transparantie van deze overdrachten.

De doelstelling betreffende de vermindering van de broeikasgasemissies met 20% is ook verankerd in de door de Europese Raad in juni 2010 goedgekeurde strategie voor banen en slimme, duurzame en inclusieve groei (de Europa 2020-strategie). Daarin is de emissiereductiedoelstelling één van de vijf hoofddoelstellingen.

In figuur 2 is te zien hoe groot het verschil is tussen de prognoses voor 2020 en de streefcijfers van de EU (-20% respectievelijk -30%) voor 2020. Wil de EU die streefcijfers halen, dan zal zij een veel forsere inspanning moeten leveren om haar broeikasgasemissies te beperken. Afhankelijk van het precieze streefcijfer zal de emissieverlaging in 2020 350 tot 800 Mt CO₂-equivalent moeten bedragen vergeleken met het referentiescenario. Dit onderstreept de noodzaak voor de EU en haar lidstaten om de nieuwe wetgeving zo spoedig mogelijk uit te voeren om de nodige emissieverminderingen te waarborgen.

Figuur 2: Reële emissies en emissieprognoses voor de EU-27



Opmerking: Voor 2009 is gebruik gemaakt van voorlopige prognoses van het Europees Milieuagentschap.

Bron: Europese Commissie

2. REËLE VORDERINGEN 1990-2008

2.1. Ontwikkeling van de uitstoot van broeikasgassen

De ontwikkeling van de broeikasgasemissies in de EU in haar geheel wordt sterk beïnvloed door de twee grootste emissielanden, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die samen goed zijn voor circa een derde van de totale broeikasgasemissies in de EU-27. In 2008 realiseerden deze twee lidstaten een vermindering van hun broeikasgasemissies met in totaal 417 Mt CO₂-equivalent in vergelijking met het niveau van 1990.

De belangrijkste oorzaken van de gunstige ontwikkeling in Duitsland (-22% in 1990-2008) zijn de nog steeds toenemende efficiëntie van kracht- en warmtecentrales en de toepassing van warmtekrachtkoppeling alsmede de investeringen in de herstructurering van de economie in de vijf nieuwe deelstaten na de Duitse hereniging. De vermindering van broeikasgasemissies in het Verenigd Koninkrijk (-18,5% in 1990-2008) is vooral het resultaat van de liberalisering van de energiemarkten en de daaruit voortvloeiende overschakeling van olie en steenkool op gas bij de elektriciteitsproductie en de N₂O-emissiereductiemaatregelen bij de adipinezuurproductie.

Italië en Frankrijk komen qua uitstoot van broeikasgassen op de derde en vierde plaats, ieder met een aandeel van 11%. De broeikasgasemissie in Italië lag in 2008 circa 5% boven het niveau van 1990. Deze stijging sinds 1990 is voornamelijk toe te schrijven aan het wegvervoer, de elektriciteits- en warmteproductie en de aardolieraffinage. De uitstoot in Frankrijk lag in 2008 6% onder het niveau van 1990. Frankrijk heeft de N₂O-emissies bij de productie van adipinezuur flink naar omlaag gebracht, maar de CO₂-emissies van het wegvervoer zijn tussen 1990 en 2008 sterk toegenomen.

Spanje en Polen komen in de EU-27-ranglijst van grootste emissielanden op de vijfde en zesde plaats met elk een aandeel van ongeveer 8% in de totale broeikasgasemissies in de EU-27. Spanje zag de emissies tussen 1990 en 2008 met 42% toenemen, grotendeels ten gevolge van stijgende emissies van het wegvervoer, de elektriciteits- en warmteproductie en de verwerkende industrie. Polen bracht zijn broeikasgasemissies tussen 1990 en 2008 met 12,7% terug (en met 29,8% ten opzichte van het referentiejaar, dat voor Polen 1988 is). De belangrijkste oorzaken van de dalende uitstoot in Polen – en in de andere lidstaten in Midden- en Oost-Europa – waren de achteruitgang van de energie-inefficiënte zware industrie en de algemene herstructurering van de economie eind jaren '80 en begin jaren '90, alsmede de verbeteringen van de energie-efficiëntie tussen 1990 en 2008. Een duidelijke uitzondering vormde de vervoersector (in het bijzonder het wegvervoer), waar de emissies zijn gestegen.

De broeikasgasemissie was in 2008 in zeven lidstaten hoger en in achttien lidstaten lager dan in het referentiejaar. Voor Cyprus en Malta zijn er geen emissiereductieverbintenissen krachtens het Protocol van Kyoto. In die landen lagen de emissies in 2008 hoger dan in 1990. De procentuele verandering van de hoeveelheid broeikasgasemissies in 2008 ten opzichte van het referentiejaar varieert van -54% (Letland) tot +40% (Spanje).

2.2. Broeikasgasintensiteit en uitstoot per inwoner in 2008

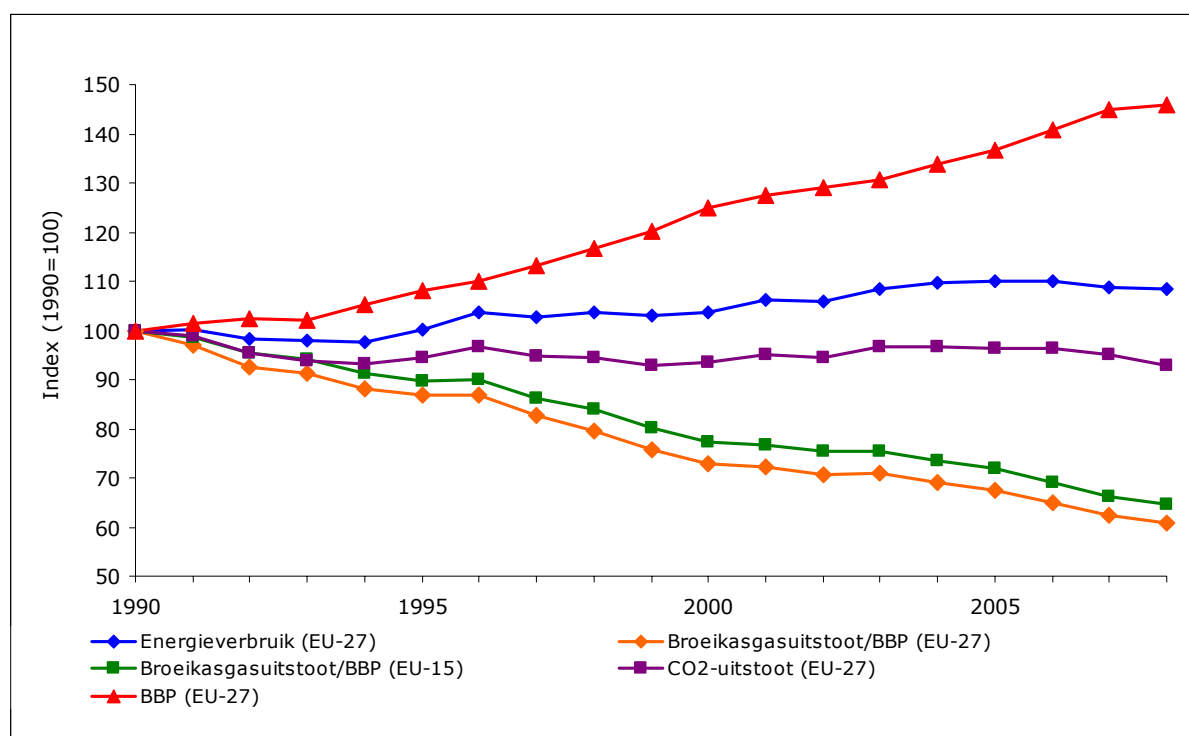
De emissies in zowel de EU-15 als de EU-27 zijn omlaaggegaan terwijl de economie fors is gegroeid. Dit wijst erop dat er sprake is van een ontkoppeling tussen broeikasgasemissies en groei van het BBP (in de EU-15 sedert 1993 en in de EU-27 sedert 1996). Tussen 1990 en 2008 steeg het BBP in de EU-15 met 45% terwijl de uitstoot daalde met 6,5 %. Tijdens dezelfde periode ging in de EU-27 een BBP-toename van 46% gepaard met een verlaging van de broeikasgasuitstoot met 11,3 %.

Alle lidstaten met uitzondering van Cyprus, Portugal en Spanje hebben in de periode 1990-2008 hun uitstoot omlaaggebracht terwijl hun economie een forse groei vertoonde. Vooral in de Midden- en Oost-Europese lidstaten ging een sterke economische groei gepaard met een vermindering van de uitstoot, dankzij de herstructurering van de op inefficiënte zware industrie gebaseerde productiesector.

In 2008 bedroeg de uitstoot per inwoner in de EU-15 gemiddeld 10,1 ton CO₂-equivalent; dit betekent een daling met 0,2 ton CO₂-equivalent vergeleken met 2007 en met 1,5 ton CO₂-equivalent vergeleken met 1990. In de EU-27 was het gemiddelde 9,9 ton CO₂-equivalent per inwoner. De broeikasgasuitstoot per inwoner vertoont echter belangrijke verschillen tussen de Europese landen en ligt tussen 5,2 en 25,8 ton CO₂-equivalent per inwoner. De uitstoot per inwoner is gerelateerd aan de energie-intensiteit en de energiemix van ieder land (zie ook figuur 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie).

In de jaren '90 zijn de emissies per inwoner in de hele EU afgenomen. Tussen 2000 en 2008 zijn ze in de EU-15 met 7,7 % gedaald terwijl ze in de EU-12 met 4,5% zijn gestegen. Tussen 1990 en 2008 is de broeikasgasuitstoot per inwoner het sterkst gestegen in Spanje, Portugal, Malta en Cyprus.

Figuur 3: Broeikasgasintensiteit voor de EU-15 en de EU-27, BBP, energieverbruik en CO₂-uitstoot



2.3. De uitstoot van broeikasgassen in 2008 in vergelijking met 2007

Tussen 2007 en 2008 daalde de uitstoot in de EU-27 met 99,0 Mt CO₂-equivalent (2%). De daling in de EU-15 was 75,7 Mt CO₂-equivalent (1,9%). De broeikasgasuitstoot daalde of bleef stabiel in alle EU-lidstaten met uitzondering van België, Duitsland, Cyprus, Slowakije en Slovenië.

Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Finland hebben ieder een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de totale vermindering van de broeikasgasemissies (respectievelijk -32,9 Mt CO₂-equivalent, -11,8 Mt CO₂-equivalent, -11,1 Mt CO₂-equivalent en -7,9 Mt CO₂-equivalent). Ook in Roemenië, Tsjechië en Polen was de daling behoorlijk groot (respectievelijk -6,7 Mt CO₂-equivalent, -6,1 Mt CO₂-equivalent, en -4,3 Mt CO₂-equivalent). Deze emissieverminderingen waren met name het gevolg van een lagere uitstoot van de openbare elektriciteits- en warmteproductie, het wegvervoer en de verwerkende industrie.

De totale uitstoot van broeikasgassen steeg het meest in België (3,0 Mt CO₂-equivalent) en Slowakije (0,9 Mt CO₂-equivalent) ten gevolge van een stijging van de uitstoot van de energiesector, met name door het stoken van brandstoffen.

Opmerkelijk was dat de CO₂-emissies van het wegvervoer in de EU-15 aanzienlijk daalden (-22,8 Mt CO₂-equivalent of -2,9 %). De broeikasgasemissies daalden in alle EU-15-lidstaten met uitzondering van België, Luxemburg en Nederland. De grootste reducties werden gerapporteerd door Frankrijk (-6,3 Mt CO₂-equivalent), Spanje (-6,2 Mt CO₂-equivalent), Italië (-4,8 Mt CO₂-equivalent) waar het gebruik van biobrandstoffen sterk toenam, en het Verenigd Koninkrijk (-4,3 Mt CO₂-equivalent). Ook Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen en Malta meldden een vermindering van de uitstoot.

Voor het eerst sedert 1992 namen de broeikasgasemissies door de internationale luchtvaart en zeescheepvaart in de EU-27 af (met ca. 1,2% in vergelijking tot 2007), wat gedeeltelijk het gevolg was van de economische recessie. Deze twee sectoren zijn samen goed voor ca. 5,9% van de totale broeikasgasemissies in de EU-27 maar ze vallen niet onder de Kyotodoelstellingen.

Het is echter van belang om de broeikasgasemissies van de vervoersector in de toekomst in bedwang te houden.

2.4. Ontwikkeling van de uitstoot in de belangrijkste economische sectoren

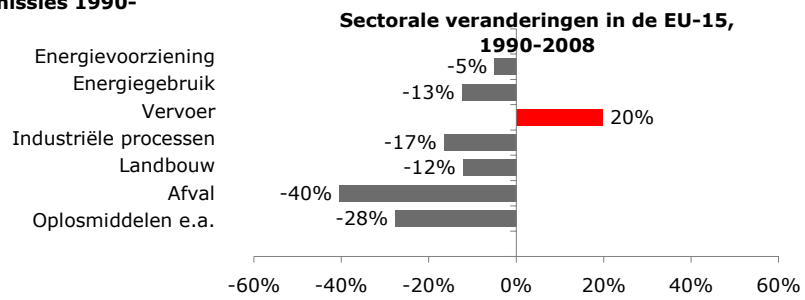
Uit figuur 4 blijkt dat energievoorziening en -gebruik en vervoer de belangrijkste sectoren zijn en dat zij in 2008 samen goed waren voor 80% van de totale EU-15-emissies. Vervoer is verantwoordelijk voor 21% van de totale uitstoot van broeikasgassen, landbouw neemt 10% voor zijn rekening, industriële processen 8% en afval 3%.

De dalingen in de sectoren energie, landbouw, industriële processen en afval werden gedeeltelijk tenietgedaan door een forse stijging in de vervoersector (zie voor nadere details ook het werkdocument van de diensten van de Commissie). Vergeleken met 1990 vertoonden de emissies in de EU-15 in samenhang met:

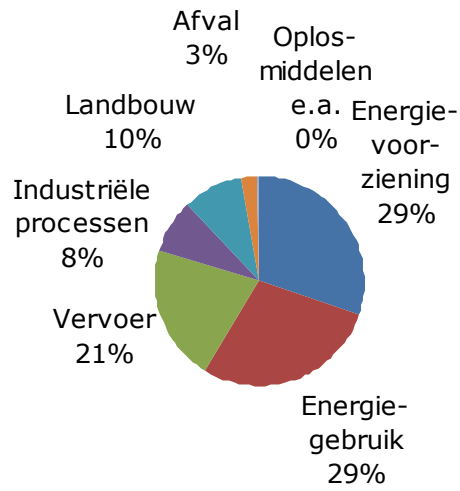
- energievoorziening een daling van 5% en energiegebruik een daling van 13%,
- vervoer een stijging van 20%,
- industriële processen een daling van 17%, hoofdzakelijk als gevolg van lagere emissies van de adipinezuurproductie en de productie van gehalogeneerde koolwaterstoffen en zwavelhexafluoride,
- de landbouw een daling van 12% als gevolg van een daling van de veestapel en een daling in het verbruik van minerale kunstmest en dierlijke mest,
- de afvalsector een daling van 40% als gevolg van een lagere CH₄-uitstoot van beheerde stortplaatsen.

Figuur 4: Verandering van de broeikasgasuitstoot in de EU-15 per sector en verdeling over de sectoren

Veranderingen in sectorale emissies 1990-2008



Aandeel sectoren in de EU-15, 2008



Bron: EMA

3. VERWEZENLIJKING VAN DE KYOTODOELSTELLING: PROGNOSES

3.1. Prognoses van de uitstoot van broeikasgassen

De beoordeling van de voortgang met de Kyotodoelstellingen is gebaseerd op Primes-GAINS-prognoses behalve voor Denemarken en Ierland die beide in 2010 volledig geactualiseerde en volledige prognoses hebben gegeven. Voor meer informatie wordt verwezen naar de tabellen 7 en 8 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

3.1.1. De EU-15

In figuur 5 worden de prognoses voor de niet onder de EU-ETS vallende sectoren weergegeven, alsook het verschil tussen de voorspelde emissies en het streefcijfer voor die sectoren. Volgens de ramingen zal de broeikasgasuitstoot in de EU-15 voor alle niet-ETS-sectoren samen tijdens de verbintenisperiode 10,4% lager zijn dan in het referentiejaar, d.w.z. dat de EU-15 2,4% beter presteert dan de Kyotodoelstelling. Wanneer rekening wordt gehouden met

- 1) het gebruik door overheden van de Kyotomechanismen, dat een extra emissiereductie van 2,7% zou moeten opleveren, en
- 2) de totale CO₂-onttrekking ten gevolge van activiteiten in de EU-15 als bedoeld in artikel 3, leden 3 en 4, van het Protocol van Kyoto, die tot een vermindering van 1,0% zou moeten leiden,

dan zal de EU-15 naar verwachting haar emissie zelfs nog verder verminderen. Ervan uitgaande dat alle maatregelen de gewenste resultaten opleveren, zou de broeikasgasuitstoot tijdens de verbintenisperiode wel 14,2% lager kunnen zijn dan in het referentiejaar.

Echter, gezien de ambitieuze doelstelling van de EU om haar emissies tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990, en om ervoor te zorgen dat dit streefcijfer zo vlot mogelijk kan worden gehaald, dienen de lidstaten niet alleen te zorgen dat de emissieverlaging als gevolg van bestaand beleid en bestaande maatregelen tijdig wordt gerealiseerd, maar ook meer vaart te zetten achter de ontwikkeling en volledige tenuitvoerlegging van hun aanvullend beleid en aanvullende maatregelen.

3.1.2. De EU-12

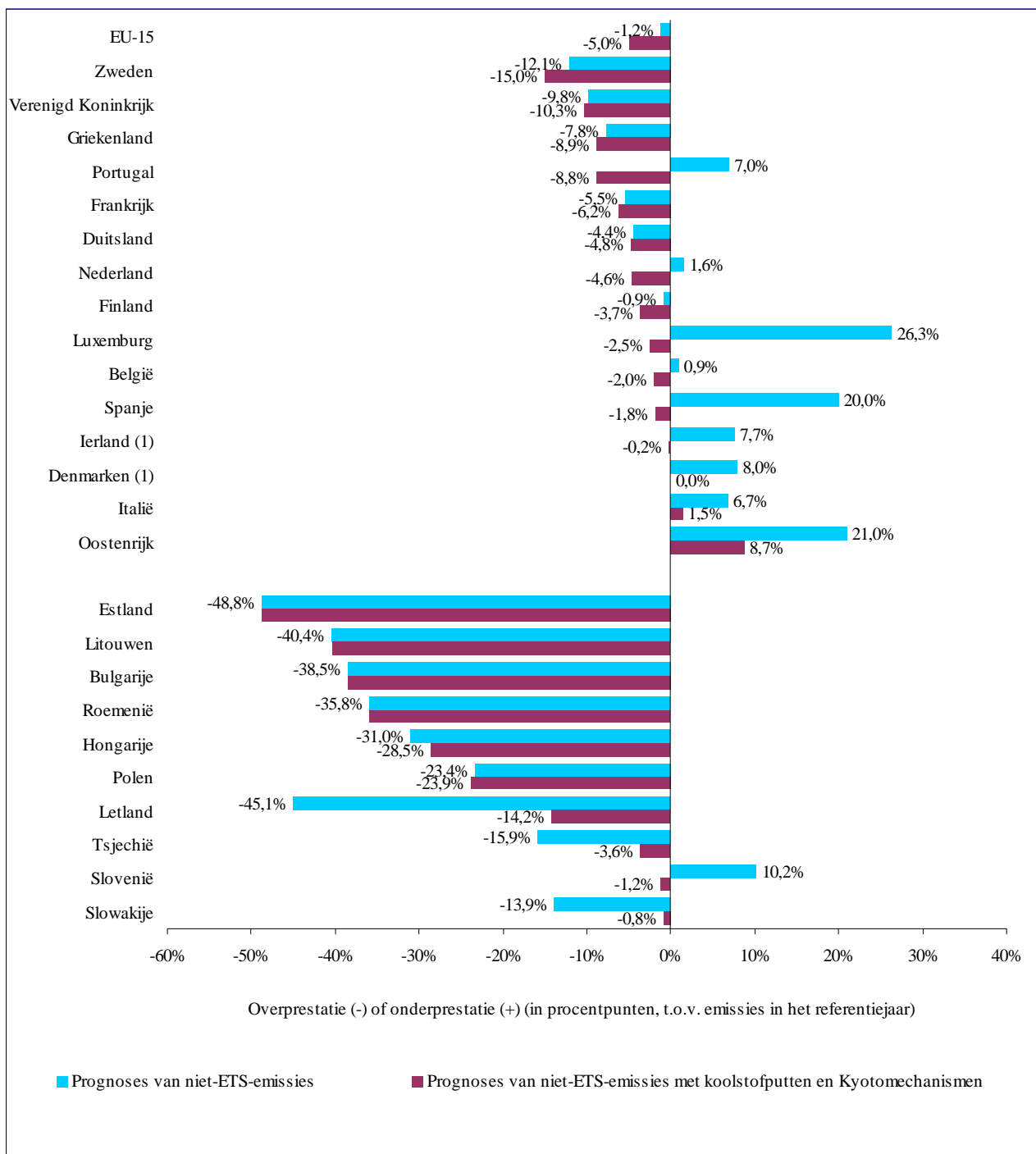
Op basis van de bestaande nationale beleidsmaatregelen zal de totale uitstoot van de andere 12 lidstaten naar verwachting licht dalen in vergelijking met 2008 en tijdens de verbintenisperiode circa 36,8% lager zijn dan in het referentiejaar. Slovenië is de enige lidstaat van de EU-12 die voornemens is in Kyotomechanismen te investeren. Slovenië, Tsjechië, Hongarije en Polen zijn voornemens om koolstofputten in rekening te brengen. Tsjechië, Hongarije, Letland en Slowakije zijn voornemens een deel van hun overschot aan toegewezen eenheden (AAU's) te verkopen.

3.1.3. De EU-27

Gedurende de verbintenisperiode zou de totale broeikasgasuitstoot in de EU-27 volgens de prognoses circa 17,3% lager zijn dan in het referentiejaar. Deze raming is gebaseerd op Primes-GAINS-prognoses die rekening houden met bestaande beleidsmaatregelen. De geraamde daling is zelfs nog groter wanneer rekening wordt gehouden met het effect van de verwerving van credits door overheden via de Kyotomechanismen en de benutting van koolstofputten.

Deze emissieprognoses moeten echter worden gezien in het licht van de reeds bereikte effectieve verminderingen, die tussen 1990 en 2008 11,3% bedroegen voor de EU-27, en de prognoses voor 2020. Daarom moeten de inspanningen op dit vlak in de toekomst in de gehele EU worden opgevoerd, wil men tegen 2020 de beoogde vermindering met 20% of 30% realiseren.

Figuur 5: Relatief verschil (overprestatie of onderprestatie) tussen de broeikasgasemissieprognoses voor de niet onder de EU-ETS vallende sectoren tijdens de verbintenisperiode en de streefcijfers voor 2008-2012, uitgaande van prognoses en het gebruik van Kyotomechanismen en de benutting van koolstofputten



Opmerking: (1) Voor Denemarken en Ierland zijn nationale prognoses gebruikt voor de ramingen. (2) Voor alle andere lidstaten (met uitzondering van Cyprus en Malta, die in het kader van het Kyoto-protocol geen toezeggingen hebben

gedaan om hun uitstoot te verlagen) zijn de ramingen gebaseerd op Primes-GAINS-prognoses. (3) Voor de lidstaten die te kennen hebben gegeven dat zij ongebruikte emissierechten uit de reserve voor nieuwkomers in het kader van de EU-ETS wilden gebruiken ter bereiking van het streefcijfer voor niet-ETS-sectoren (Denemarken en Ierland) is het gebruik van deze emissierechten in aanmerking genomen.

Bron: Europese Commissie

3.2. Uitvoering van het Europees beleid inzake klimaatverandering

Het Europees programma inzake klimaatverandering (EPK)

Bij een evaluatie van beleid en maatregelen in de EU-27 werden **acht gemeenschappelijke en gecoördineerde beleidslijnen en maatregelen (GGBM's) geïnventariseerd die naar verwachting aanzienlijke broeikasgasemissiereducties zullen opleveren in de EU**. De grootste besparingen kunnen worden verwacht van de EU-ETS-richtlijn (2003/87/EG) en van de richtlijn inzake hernieuwbare energie (2009/28/EG) ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. In de vervoersector is wetgeving inzake brandstofkwaliteit en verminderde CO₂-uitstoot van auto's van groot belang. Daarnaast zal de energievraag worden verminderd door de uitvoering van de richtlijnen inzake de energieprestaties van gebouwen, ecologisch ontwerp, energieheffingen en de bevordering van warmtekrachtkoppeling. Tot slot zal een aanzienlijke uitstootvermindering worden gerealiseerd door het gebruik van de flexibele mechanismen van het Kyoto-protocol.

Afgezien van deze acht vitale beleidslijnen en maatregelen **zijn nog eens vijf andere GGBM's vastgesteld** die naar verwachting tot een aanzienlijke emissievermindering in de EU zullen leiden. Deze vijf beleidslijnen zijn de richtlijn inzake het storten van afval (99/31/EG), de rendementnormen voor nieuwe centrale verwarmingsketels, de richtlijn inzake etikettering van apparatuur (2000/13/EG), de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (228/1/EG), die momenteel wordt gewijzigd bij de richtlijn inzake industriële emissies, en het "Motor Challenge"-programma, dat de energie-efficiëntie van industriële elektrische motoren beoogt te verbeteren. Bij de vaststelling van de verordening inzake geïntegreerde gassen (842/2006/EG) en de richtlijn inzake klimaatregelingsapparatuur in voertuigen (2006/40/EG) werd ervan uitgegaan dat deze twee instrumenten een vermindering van de geraamde jaarlijkse broeikasgasemissies met 23 Mt CO₂-equivalent zouden teweegbrengen tegen 2010. De daadwerkelijke invloed ervan, ook op het gebied van broeikasgasemissiereductie, wordt momenteel herbezien.

92% van de totale reducties die in de EU-27 dankzij beleid en maatregelen zullen worden gerealiseerd, zijn toe te schrijven aan de acht 'grote' GGBM's. Dit onderstreept het belang van deze beleidslijnen om de lidstaten te helpen hun verplichtingen inzake emissieverminderingen daadwerkelijk te verwezenlijken.

Recente ontwikkelingen

Sedert de goedkeuring van het klimaatveranderings- en energiepakket wordt gewerkt aan uitvoeringsmaatregelen. Tegen 2013 moeten ca. twintig nieuwe wetgevingsbesluiten en documenten voorhanden zijn om de correcte werking van de herziene EU-ETS te kunnen waarborgen en om de weg te banen voor de totstandbrenging van de broeikasgasemissiedoelstellingen in de niet-EU-ETS-sectoren.

Op dit moment wordt gewerkt aan Uniebrede geharmoniseerde regels voor de toewijzing van emissierechten in de derde handelsperiode. De toewijzing wordt voor zover mogelijk gebaseerd op ambitieuze benchmarks die innovatie bevorderen en efficiënte installaties belonen die geïnvesteerd hebben in koolstofarme productiemethoden. De verordening van de Commissie inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten is door de lidstaten in juli 2010 goedgekeurd. Ook is de verordening inzake registers herzien om het nieuwe enige ETS-register in te voeren. Door

middel van betere toegangscontroles en veiligheid is vaart gezet achter de maatregelen ter bestrijding van de "recycling" van gecertificeerde emissiereducties (CER's) en fraude.

In 2009 is een begin gemaakt met de uitvoeringsmaatregelen in het kader van de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen. Deze maatregelen hebben onder andere betrekking op de vaststelling van de absolute reductiestreefwaarden van de lidstaten voor 2013-2020 en de vaststelling van regels voor de overdracht van de jaarlijks toegewezen emissierechten tussen de lidstaten alsmede de transparantie van deze overdrachten.

Het NER300-besluit stelt criteria en maatregelen vast voor de financiering van grootschalige commerciële projecten voor de demonstratie van technologieën voor het afvangen en opslaan van koolstof (CCS) en innoverende technologieën voor hernieuwbare energie in het kader van de herziene EU-ETS. De formele goedkeuring van dit besluit staat op stapel. Ten behoeve van de geharmoniseerde uitvoering van de CCS-richtlijn wordt nu ook gewerkt aan richtsnoeren betreffende verschillende aspecten van die richtlijn, die tegen eind 2010 afgerond zouden moeten zijn.

Verder zijn er ook werkzaamheden aan de gang betreffende de uitvoeringsmaatregelen van Verordening (EG) nr. 443/2009 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's.

Recentelijk goedgekeurde wetgevingsbesluiten

Uitvoering van het klimaatveranderings- en energiepakket:

- (1) **EU-ETS en koolstoflekkage:** Besluit 2010/2/EU van de Commissie⁷ tot vaststelling van een lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO₂-weglekrisico.
- (2) **Absoluut emissieplafond in het kader van de EU-ETS:** Besluit 2010/384/EU van de Commissie betreffende de hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap die in het kader van de EU-regeling voor de handel in emissierechten voor 2013 moet worden verleend.
- (3) **CCS in de EU-ETS:** Besluit 2010/345/EU van de Commissie⁹ houdende wijziging van Beschikking 2007/589/EG met het oog op de opname van richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissie van broeikasgassen bij de afvang, het transport en de geologische opslag van kooldioxide.

Andere:

- (4) **Luchtvaart en EU-ETS:** Verordening (EU) nr. 82/2010 van de Commissie¹⁰ houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 748/2009 betreffende de lijst van vliegtuigexploitanten die op of na 1 januari 2006 een in bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG genoemde luchtvaartactiviteit hebben uitgeoefend, met specificatie van de administrerende lidstaat van elke vliegtuigexploitant.
- (5) **Luchtvaart en EU-ETS:** Verordening (EU) nr. 606/2010 van de Commissie¹¹ inzake de goedkeuring van een vereenvoudigd instrument, ontwikkeld door de Europese Organisatie voor de veiligheid van de luchtvaart (Eurocontrol), voor de raming van het brandstofverbruik van bepaalde vliegtuigexploitanten met een geringe emissie.

3.3. Implementatie van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)

De eerste periode van de EU-ETS liep van 2005-2007. De aan de EU-ETS deelnemende bedrijven zitten nu in het midden van de tweede handelsperiode (2008-2012). In 2013 treedt een herzien systeem in werking. Voor meer informatie over de implementatie van de herziene EU-ETS wordt verwezen naar punt 3.2.

3.3.1. Tweede handelsperiode (2008-2012)

Het EU-brede emissieplafond voor 2008-2012 komt overeen met 2.081 miljard uitstootrechten per jaar, 10,5% minder dan wat aanvankelijk was voorgesteld in de door de lidstaten ingediende nationale toewijzingsplannen. In 2009 participeerden 11.032 installaties aan de regeling.

In 2009 bedroegen de geverifieerde emissies van onder de EU-ETS vallende installaties in de EU-27 1,85 miljard ton CO₂¹², dat wil zeggen bijna 12% minder dan in 2008. De daling van de emissies heeft drie belangrijke oorzaken: de verminderde economische activiteit als gevolg van de recessie, het lage niveau van de gasprijzen in 2009 en de uitstootverminderingmaatregelen die in de installaties zijn genomen.

3.3.2. Gebruik van JI en CDM door bedrijven

Elke lidstaat heeft als onderdeel van zijn tweede nationale toewijzingsplan een gebruikslimiet voor bedrijven vastgesteld wat betreft de credits die dankzij projecten (gemeenschappelijke uitvoering (JI) en het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM)) worden verkregen. Per jaar van de tweede handelsperiode kunnen door de ETS-installaties van alle lidstaten samen in totaal tot 278 miljoen gecertificeerde emissiereducties ("certified emission reductions" of CER's) of emissiereductie-eenheden ("emission reduction units" of ERU's) worden gebruikt. Dit komt overeen met 13,4% van het voor de EU vastgestelde plafond voor deze periode. In 2009 hebben de bedrijven 82 miljoen CER's of ERU's gebruikt, wat overeenstemt met 4,39% van alle ingeleverde emissierechten. Vanaf 2013 zullen de regels voor het gebruik van JI- en CDM-credits worden herzien zoals bepaald in de herziene EU-ETS-richtlijn¹³.

3.4. Voorgenomen gebruik van Kyotomechanismen door overheden

Tien lidstaten van de EU-15 en Slovenië hebben besloten Kyotomechanismen te gebruiken om hun Kyotodoelstellingen te verwezenlijken. Tezamen zouden deze EU-15-lidstaten zo 116,7 Mt CO₂-equivalent per jaar verkrijgen om te voldoen aan hun verplichtingen in de eerste verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto. Dit komt neer op ongeveer 2,7 procentpunten van het Kyotostreefcijfer van de EU-15 van -8% (zie tabel 12 in het werkdocument van de diensten van de Commissie). Als we echter naar de hoeveelheid credits kijken die al op de rekeningen van de lidstaten in het register is bijgeschreven, is dit cijfer veel kleiner en ligt het rond 28 Mt CO₂-equivalent.

Deze tien lidstaten samen hebben besloten in totaal bijna 3 miljard euro te investeren in de verwerving van eenheden door middel van JI, CDM of handel in emissierechten. Spanje, Oostenrijk, Nederland, Luxemburg en Portugal hebben met respectievelijk 638 miljoen euro, 531 miljoen euro, 507 miljoen euro, 360 miljoen euro en 305 miljoen euro de grootste budgetten toegewezen voor de vijfjarige verbintenisperiode. In Slovenië wordt het budget geraamd op 80 miljoen euro.

Wat de door de lidstaten verkochte AAU's betreft, is volgens de gegevens in het register ca 56 Mt CO₂-equivalent overgedragen. Tsjechië, Hongarije, Letland en Slowakije hebben gemeld dat zij credits willen verkopen.

3.5. Voorgenomen gebruik van koolstofputten

De lidstaten kunnen niet alleen beleid en maatregelen vaststellen ten aanzien van de diverse bronnen van broeikasgasemissies, zij kunnen ook gebruik maken van koolstofputten (zie tabel 13 in het werkdocument van de diensten van de Commissie). Uit de tot dusverre ingediende informatie blijkt dat de totale nettovastlegging door bebossings- en herbebossingsactiviteiten in de zin van artikel 3, lid 3, van het Protocol van Kyoto in de verbintenisperiode in de EU-15 ongeveer 12,1 Mt CO₂ per jaar zal bedragen. Het gebruik van activiteiten in de zin van artikel 3, lid 4, in de EU-15 zal naar verwachting 27,7 Mt CO₂ per jaar van de verbintenisperiode bijdragen. Samen met de bijdragen van EU-12 zal dit cijfer oplopen tot 34,2 Mt CO₂ per jaar.

In totaal wordt verwacht dat met alle activiteiten als bedoeld in artikel 3, leden 3 en 4, de emissies in de EU-15-lidstaten tijdens de verbintenisperiode met 42,5 Mt CO₂ per jaar zullen afnemen, wat neerkomt op ca. 12,5% van de vermindering met 341 Mt CO₂ per jaar ten opzichte van het referentiejaar waartoe de EU-15 zich heeft verbonden.

4. VERWEZENLIJING VAN DE DOELSTELLING VOOR 2020

4.1. Broeikasgasemissiereductiedoelstelling van de EU voor 2020

Het klimaatveranderings- en energiepakket heeft voor de EU-27 een broeikasgasemissiereductiedoelstelling van 20% tegen 2020 vastgesteld. De totale EU-inspanning om de broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verlagen ten opzichte van het niveau in 1990 (of anders gezegd een vermindering met 14% ten opzichte van 2005), wordt als volgt over de EU-ETS- en niet-EU-ETS-sectoren omgeslagen:

- (a) een vermindering met 21% ten opzichte van 2005 voor de sectoren die onder de EU-ETS vallen;
- (b) een vermindering met ongeveer 10% ten opzichte van 2005 voor de sectoren die niet onder de EU-ETS vallen.

De broeikasgasemissiereductiedoelstellingen zijn verankerd in de door de Europese Raad in juni 2010 goedgekeurde strategie voor banen en slimme, duurzame en inclusieve groei (de Europa 2020-strategie). In het kader van die strategie moet ieder jaar een balans worden opgemaakt over de voortgang bij de verwezenlijking van die doelstellingen.

4.2. Beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de doelstellingen

De emissieplafonds voor de periode 2013 tot 2020 zijn vastgelegd in de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen en in de herziene ETS-richtlijn. Tegelijkertijd zullen ook andere beleidsmaatregelen op EU-schaal ertoe bijdragen dat de lidstaten hun doelstellingen bereiken, zoals de bindende doelstellingen voor hernieuwbare energie, de emissienormen voor nieuwe personenauto's, de CCS-richtlijn en de richtlijn brandstofkwaliteit. Naast deze EU-brede maatregelen zullen ook nationale beleidsmaatregelen een belangrijke rol spelen, met name wat de reductie van niet-ETS-emissies aangaat.

4.3. Geraamde afstand tot de doelstellingen

Uit tabel 1 en de laatste prognoses van de Commissie die rekening houden met de gevolgen van de economische crisis blijkt dat de uitgevoerde nationale beleidsmaatregelen vanaf 2009 niet meer volstaan om in het jaar 2020 de beoogde EU-emissiereductiedoelstellingen te bereiken.

Tabel 1: Interne EU-27- broeikasgasemissiereducties in het referentiescenario

Referentiescenario EU-27	Totale broeikasgassen	Niet-ETS-sectoren
Totale broeikasgasemissies 2005-2020	-7%	-3,5%
Reductiedoelstellingen 2005-2020	-14%	-10%

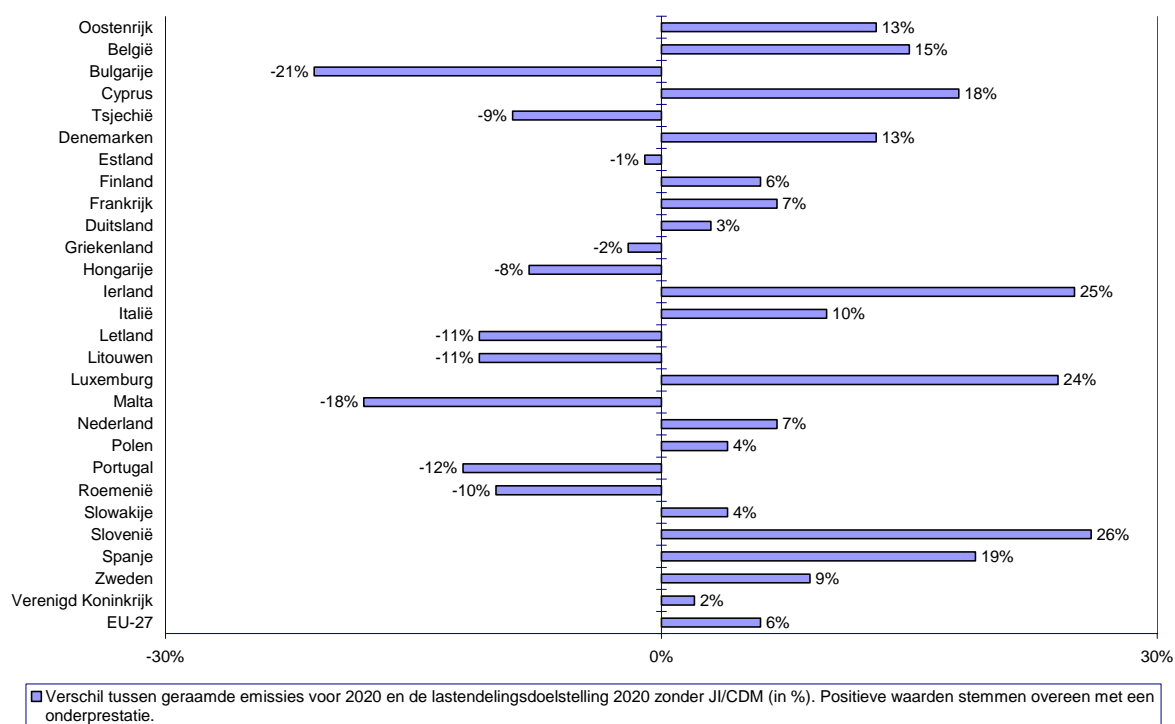
Opmerking: Voor meer informatie over de prognoses wordt verwezen naar COM(2010) 265 definitief en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2010) 650, deel 2.

Bron: Europese Commissie

Ondanks de positieve trend inzake nakoming van de Kyotoverplichtingen die uit de prognoses voor 2008-2012 naar voren komt, zijn meer inspanningen en extra beleidsmaatregelen vereist om de doelstellingen voor 2020 te verwezenlijken. De met de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen en de herziene ETS-richtlijn geboden flexibiliteit, bijvoorbeeld het gebruik van projectcredits, zal ook bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.

Uit de prognoses blijkt dat de totale niet-ETS-broeikasgasemissies in de EU-27 volgens het Primes-GAINS-referentiescenario tussen 2005 en 2020 met 3,5% zullen afnemen (zie tabel 1). Deze afname vloeit grotendeels voort uit de teruggang van niet-CO₂-emissies met ca. 8% en een stabilisering van CO₂-emissies, die met ca. 1% dalen. Naar verwachting wordt in het jaar 2020 de niet-ETS-doelstelling voor de EU van ca. -10% niet gehaald. Zonder gebruik van JI/CDM is de afstand tot het EU-streefniveau ca. 6% (zie figuur 6), zodat er nog steeds aanvullende maatregelen moeten worden genomen en synergie moet worden ontwikkeld met de uitvoering van de richtlijn inzake hernieuwbare energie en de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen. Volgens de prognoses zullen tien lidstaten hun niet-ETS-doelstelling al met de huidige beleidsmaatregelen halen. Voor deze landen heeft de 'afstand tot de doelstelling' in figuur 6 een negatieve waarde; het betreft Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Portugal en Roemenië. Volgens de Primes-GAINS-prognoses zullen zeventien lidstaten, waaronder de acht grootste niet-ETS-emissielanden en de EU-27 als geheel, hun niet-ETS-doelstelling niet bereiken.

Figuur 6: Geraamde afstand tot de 2020-doelstellingen voor niet-ETS-sectoren



Bron: Europese Commissie. Om de vergelijkbaarheid van de gegevens in de tijd te waarborgen, wordt 'niet-ETS-sectoren' hier gebruikt in de betekenis die dat begrip heeft vanaf 2013, d.w.z. met uitsluiting van de huidige niet-ETS-sectoren die in 2013 onder de ETS gaan vallen.

5. SITUATIE IN DE KANDIDAAT-LIDSTATEN

De broeikasgasemissies in **Kroatië** lagen in 2008 0,6% lager dan in 1990¹⁴ en 3,7% lager dan in 2007. Volgens de prognoses van de 5^e nationale mededeling zal Kroatië problemen gaan ondervinden om zijn Kyotodoelstelling met de huidige beleidsmaatregelen te bereiken.

De broeikasgasemissies van **IJsland** zijn tussen 1990 en 2008 met 44% toegenomen en lagen in 2008 9% hoger dan in 2007. Rekening houdend met besluit 14/CP.7 ligt IJsland volgens de broeikasgasprognoses in zijn 5^e nationale mededeling op koers om aan zijn Kyotodoelstelling te voldoen.

In 2008 bedroegen de emissies van **Turkije** 366,5 Mt CO₂-equivalent. Dit betekent een stijging van 96% ten opzichte van 1990 (187 Mt CO₂-equivalent) en een daling van 3,5% ten opzichte van 2007. Turkije heeft geen broeikasgasreductieverplichting uit hoofde van het Protocol van Kyoto.

Een geactualiseerde inventaris van de broeikasgasemissies in de **Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** is niet beschikbaar. De meest recente gegevens komen uit de 2^e nationale mededeling en hebben betrekking op de periode 1990-2002. Tussen 1990 en 2002 is de totale broeikasgasuitstoot van dit land met circa 10% gedaald.

Voor meer informatie wordt verwezen naar deel 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.