



Brussel, 11.9.2019
COM(2019) 412 final

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

**over de door de secretaris-generaal van de Verenigde Naties in New York
georganiseerde top over klimaatactie 2019**

Inleiding

De klimaatverandering is een belangrijke uitdaging voor onze generatie en de EU heeft het voortouw genomen bij de onderhandelingen over een multilateraal kader om deze wereldwijde uitdaging aan te gaan. In 2015 heeft de EU-diplomatie een leidende rol gespeeld bij de totstandkoming van de historische en wereldomvattende Klimaatovereenkomst van Parijs. 195 landen werden het eens over een eenvoudig doel: een gezondere planeet en meer welvarende, moderne en rechtvaardige samenlevingen aan de toekomstige generaties na te laten. Voor het eerst hebben de Verenigde Naties zich verzekerd van bijdragen van alle landen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Alle landen die wereldwijd de meeste broeikasgassen uitstoten, hebben zich bij de Overeenkomst van Parijs aangesloten, met inbegrip van China, dat alleen al goed is voor meer dan een kwart van de wereldwijde emissies. De Overeenkomst van Parijs stelt zich tot doel de gemiddelde temperatuurstijging op aarde tot ruim minder dan 2 °C te beperken, waarbij een limiet van 1,5 °C wordt nagestreefd. Er wordt op toegezien dat de partijen bij de Overeenkomst hun verbintenissen nakomen door middel van een robuust systeem voor transparantie dat de vorderingen bij de uitvoering van hun bijdragen op de voet volgt. Bovendien verplicht de Overeenkomst de partijen het ambitieniveau van hun bijdragen elke vijf jaar te verhogen in het licht van de meest recente wetenschap.

De EU heeft intern met spoed en besluitvaardigheid gehandeld om concrete maatregelen te nemen om de verbintenissen van de Overeenkomst van Parijs na te komen. Bij het aantreden van deze Commissie bijna vijf jaar geleden heeft voorzitter Juncker – als een duidelijke prioriteit om de klimaatverandering aan te pakken – het voornemen geformuleerd een veerkrachtige Europese energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering tot stand te brengen met het oog op een billijke en rechtvaardige transitie naar een moderne, klimaatneutrale en concurrerende economie, waarbij tegelijkertijd kansen voor nieuwe banen en duurzame groei worden gecreëerd. Klimaatactie is ook van fundamenteel belang om alle 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling te verwezenlijken.

Als gevolg van dit beleid is de EU nu de enige grote economie ter wereld die de verbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs volledig in wetgeving heeft omgezet, en de EU zal met het oog op een klimaatneutrale economie inspanningen blijven leveren om haar broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 40 % te verminderen.

De EU beschikt vandaag duidelijk over het meest omvangrijke en ambitieuze wetgevingskader, dat wordt geschraagd door haar al lang bestaande democratische en inclusieve besluitvormingsproces. De EU maakt met succes de transitie naar een klimaatneutrale economie: tussen 1990 en 2017 is de uitstoot van broeikasgassen in de EU met 23 % gedaald, terwijl de economie met 58 % is gegroeid. Naarmate onze internationale partners hun inspanningen met het oog op de transitie naar een klimaatneutrale economie intensiveren, groeit de belangstelling voor het model en de beleidsmaatregelen van de EU, wat uitstekende mogelijkheden biedt voor beleidssamenwerking en economische diplomatie.

Ondanks veranderingen in het beleid als gevolg van binnenlandse politieke cycli, met name in de Verenigde Staten, blijft de wereldwijde steun voor de Overeenkomst van Parijs sterk en

scharen alle grote economieën – op één na – zich nog steeds achter de Overeenkomst. Het is echter duidelijk dat de wereldwijde transitie die nodig is om de doelstellingen van Parijs te halen, zich niet snel genoeg voltrekt. De meest recente wetenschappelijke verslagen (en met name het Intergovernmental Panel on Climate Change Special Report on Global Warming of 1.5°C¹) bevestigen dat de eerste ronde van de bijdragen van de partijen tot de Overeenkomst van Parijs niet volstaat om de doelstellingen van de Overeenkomst te verwezenlijken. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de bezorgdheid van de bevolking toe en pleiten de burgers voor meer ambitieuze en doortastende maatregelen op het gebied van klimaatverandering, zoals blijkt uit de recente Europese verkiezingen en de Eurobarometer-enquête over klimaatverandering².

Tegen deze achtergrond organiseert de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, António Guterres, op 23 september 2019 – de dag vóór de opening van de Algemene Vergadering van de VN – een top over klimaatactie in New York. De top zal op 24 en 25 september worden gevolgd door de VN-top over de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

De top over klimaatactie heeft tot doel de ambities ten aanzien van het klimaat aan te scherpen en de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs te versnellen. De top heeft met name tot doel de partijen aan te moedigen het ambitieniveau van hun bestaande bijdragen ter vermindering van de emissies te verhogen en langetermijnstrategieën voor te leggen met het oog op de vergadering van de Conferentie van de partijen (bij de Overeenkomst van Parijs) eind 2020. De top biedt niet alleen de staatshoofden en regeringsleiders een belangrijke gelegenheid om de tot dusver geboekte vooruitgang en hun plannen om hun ambities aan te scherpen voor te stellen, maar stelt ook subnationale regeringen, bedrijven, openbare en particuliere financiers en het maatschappelijk middenveld in de gelegenheid sterke markt- en politieke signalen uit te zenden en een impuls te geven aan de “race naar de top”. De secretaris-generaal van de Verenigde Naties, António Guterres, heeft alle staatshoofden en regeringsleiders opgeroepen de top bij te wonen en hij heeft tegelijkertijd benadrukt: “Kom niet met een toespraak maar met een plan”.

De Europese Unie zet zich in om de ambities ten aanzien van het klimaat versneld uit te voeren

De EU en de lidstaten zijn trouw aan hun verbintenis om multilaterale maatregelen op wetenschappelijke basis te nemen en bereiden zich actief voor om begin 2020 een EU-langetermijnstrategie goed te keuren en bekend te maken met als doel uiterlijk in 2050 tot klimaatneutraliteit te komen. Het streefdoel van de Overeenkomst van Parijs is dat alle deelnemende regeringen uiterlijk in 2020 dergelijke strategieën voorleggen. Om de EU-langetermijnstrategie voor te bereiden en ervoor te zorgen dat alle EU-lidstaten de visie kunnen analyseren en internaliseren, heeft de Europese Commissie al in november 2018 op het verzoek van de Europese Raad gereageerd met de mededeling “Een schone planeet voor

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change Special Report 2018 on Global Warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.

² Special Eurobarometer 490 “Climate Change”.

iedereen”³. Het afgelopen jaar is deze mededeling het onderwerp geweest van een diepgaande democratische discussie op Europees, nationaal en lokaal niveau. Naast het EU-niveau moeten de EU-lidstaten ook hun eigen nationale langetermijnstrategieën voorbereiden in het kader van de verordening betreffende de governance van de energie-unie.

Een grote meerderheid van de EU-lidstaten heeft de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 al onderschreven⁴ en er worden verdere besprekingen gevoerd om de komende maanden tot een consensus te komen. De Europese Raad heeft de Raad en de Commissie verzocht om de werkzaamheden met betrekking tot de voorwaarden, de stimuleringsmaatregelen en het vereiste kader voor de transitie naar een klimaatneutrale EU vooruit te schuiven. De Europese Raad zal voor het einde van het jaar de laatste hand leggen aan richtsnoeren, zodat de EU-langetermijnstrategie begin 2020 kan worden voorgelegd aan het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC). De Europese Raad heeft ook de Europese Investeringsbank verzocht haar activiteiten ter ondersteuning van klimaatactie op te voeren. Het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 al onderschreven.

Klimaatneutraliteit tegen 2050 – een ambitieuzere doelstelling dan wordt voorgeschreven in het Intergovernmental Panel on Climate Change Special Report on Global Warming of 1.5°C – vormt voor de EU een investerings- en moderniseringsuitdaging en een uitgelezen kans om als “first mover” een concurrentievoordeel te verwerven, nieuwe banen te scheppen en de levensstandaard van de bevolking te verhogen. Met een minder ambitieus plan zouden we aan onze reeds lang gekoesterde wereldwijde ambities ten aanzien van het klimaat verzaken en een economische kans voor de EU aan ons voorbij laten gaan.

De begroting van de Europese Unie speelt een centrale rol bij de verwezenlijking van onze ambities ten aanzien van het klimaat. De Europese Commissie heeft een EU-begroting van meer dan één biljoen euro voorgesteld voor de periode 2021-2027⁵. Over dat voorstel wordt momenteel onderhandeld. De Europese Commissie heeft voorgesteld ten minste 25 % van de EU-uitgaven te besteden aan activiteiten ter mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering, met inbegrip van de begroting van de Europese Unie voor internationale en ontwikkelingssamenwerking. De toekomstige begroting zal bijgevolg klimaatvriendelijke maatregelen op alle beleidsterreinen stimuleren en worden onderworpen aan controles om ervoor te zorgen dat we geen investeringen financieren die haaks staan op de transitie naar klimaatneutraliteit. Horizon Europa zal een nieuwe koers voor onderzoek en innovatie in Europa uitzetten, waarbij klimaatactie centraal staat. InvestEU, de Connecting Europe Facility, al onze cohesiefondsen en de EU-fondsen voor plattelandsontwikkeling zullen worden gebruikt om de infrastructuur- en productieve investeringen te stimuleren die we in alle delen van de EU nodig hebben.

Het diepgaande moderniseringsproces zal goed moeten worden beheerd om te waarborgen dat de transitie voor iedereen op eerlijke en sociaal aanvaardbare wijze verloopt in een geest van inclusiviteit en solidariteit. Zowel de EU als de lidstaten moeten van meet af aan rekening houden met de sociale gevolgen en alle relevante beleidsmaatregelen inzetten ter

³ 28/11/2018 - COM (2018) 773 - Een schone planeet voor iedereen – Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie.

⁴ EUCO 9/19, Conclusies van de Europese Raad van 20 juni 2019.

⁵ Voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader (MFK) voor de jaren 2021 tot en met 2027.

mitigatie van deze uitdaging. De EU-begroting, het werkgelegenheids- en sociaal beleid, alsook het cohesiebeleid kunnen de economische, sociale en territoriale ongelijkheden binnen de Unie verkleinen. De lopende regionale initiatieven van de Commissie-Juncker, zoals het platform en de proefprojecten voor steenkool- en koolstofintensieve regio's in transitie, zijn een stap in deze richting. Er wordt gewerkt aan nieuwe initiatieven (bijvoorbeeld het fonds voor een rechtvaardige transitie) om de sociale en economische kosten van door het klimaatbeleid gestimuleerde modernisering en grondig aan te pakken. De volledige uitvoering van het actieplan voor de circulaire economie⁶ draagt bij tot de inspanningen van de EU om een klimaatneutrale economie tot stand te brengen, waarbij efficiënt gebruik van hulpbronnen en concurrentievermogen worden gecombineerd⁷. Het is ook van essentieel belang te zorgen voor volledige consistentie en wederzijdse ondersteuning op alle relevante beleidsterreinen, zoals luchtkwaliteit en biodiversiteit. Het klimaat- en het milieubeleid moeten hand in hand gaan.

Het is ook van cruciaal belang dat de particuliere sector zich achter deze visie schaart en dat de autoriteiten vooruitgang boeken bij de ontwikkeling van het kader dat de particuliere sector in staat stelt te investeren in een klimaatneutrale economie wereldwijd. Met de reeks maatregelen voor duurzame financiering in het kader van de kapitaalmarktenunie van de Europese Unie speelt de Europese Unie ook een voortrekkersrol bij de internationale inspanningen om de kapitaalstromen naar onze klimaatdoelstellingen om te leiden en de financiële risico's als gevolg van de klimaatverandering te beheren. Voorts werkt de Europese Unie met andere partners samen aan een initiatief – het “International Platform on Sustainable Finance” – dat tijdens de klimaatweek van de VN in New York zal worden gelanceerd om de regelgevende beleidsinstrumenten voor de kapitaalmarkten te coördineren. Het platform beoogt beste praktijken uit te wisselen en verschillende initiatieven inzake ecologisch duurzame financiering en investeringen te bundelen, met inbegrip van groene taxonomieën, openbaarmakingen, normen (bv. groene obligaties), labels en benchmarks.

De Europese Unie is van mening dat de ontwikkeling van coherente internationale strategieën zoals deze, met partners als de G20, de beste manier is om voldoende investeringen voor de belangrijkste economische transitie van onze tijd te stimuleren en de kapitaalstromen op de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te doen aansluiten. De EU en de lidstaten van de EU hebben aan de Overeenkomst van Parijs en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling een centrale plaats toegekend in hun externe activiteiten. Ook in de juridisch bindende handels- en samenwerkingsovereenkomsten van de EU zullen robuuste bepalingen blijven worden opgenomen om klimaatactie te bevorderen en de Overeenkomst van Parijs uit te voeren.

De Europese Unie blijft voor resultaten zorgen

De Europese Unie zal het op de klimaattop niet alleen hebben over ambitieuze doelstellingen, maar ook over solide en alomvattende maatregelen om die doelstellingen te verwezenlijken.

⁶ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie, COM (2015) 614.

⁷ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van het actieplan voor de circulaire economie, COM (2019) 190.

De Europese Unie heeft haar streefcijfer voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 al ruimschoots gehaald en haar unieke bindende wetgevingskader (met inbegrip van een mechanisme voor governance, monitoring en verificatie) staat al op punt, zodat we onze klimaatdoelstelling voor 2030 ruimschoots kunnen verwezenlijken.

Voor het eerst maakt de EU ook gebruik van een governancekader voor de energie-unie, waarbij de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030 moeten opstellen om aan te tonen hoe ze de streefcijfers voor 2030 kunnen halen. De governanceverordening zorgt voor transparantie via een grootschalige raadpleging over de nationale plannen en voor meer samenwerking tussen de lidstaten om de doelstellingen van de energie-unie te verwezenlijken. De eerste ontwerpplannen zijn geëvalueerd, waarbij is nagegaan waar verbetering mogelijk is om de doelstellingen voor 2030 te verwezenlijken en op schema te blijven om klimaatneutraliteit op langere termijn tot stand te brengen. Geraamd wordt dat de Europese Unie – wanneer de maatregelen volledig worden uitgevoerd – haar broeikasgasemissies tegen 2030 met ongeveer 45 % kan verminderen (vergeleken met de emissies in 1990), wat meer is dan de in de nationaal bepaalde bijdrage (NDC) van de Europese Unie vastgestelde doelstelling om de emissies tegen 2030 met ten minste 40 % te verminderen.

Tegelijkertijd heeft de aanpassingsstrategie van de Europese Unie⁸ sinds 2013 nationale, regionale en lokale aanpassingsmaatregelen gestimuleerd om Europa klimaatbestendiger te maken. De lessen die we hebben geleerd door onze weerbaarheid tegen de gevolgen van de klimaatverandering te vergroten – bijvoorbeeld het klimaatbestendig maken van infrastructuur en investeringen, synergie met rampenrisicovermindering (onder meer via RescEU⁹), een ruimere toepassing van groene oplossingen voor steden en het innovatief gebruik van ruimtelijke gegevens – zullen ook onze internationale partners helpen hun weerbaarheid te vergroten. Verder zal de Europese Commissie nog dieper ingaan op de vraag hoe klimaatrisico's de financiële stabiliteit of de sociale cohesie kunnen aantasten.

Voorts zijn er volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten van het IPCC en het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services geen duurzame oplossingen voor de klimaatverandering, als niet meer aandacht wordt geschonken aan natuurlijke oplossingen (onder meer gezonde en klimaatbestendige bossen). Ook in dit verband werkt de Europese Unie met partnerlanden samen om de strijd tegen ontbossing en bosdegradatie op te voeren overeenkomstig de recente mededeling van de Europese Commissie over deze kwestie¹⁰. Daarnaast legt het IPCC momenteel de laatste hand aan een verslag over de oceanen en de cryosfeer.

Voor de Europese Unie vormen dit alles een investering in onze welvaart en in de voorbereiding van een duurzame, klimaatneutrale en circulaire economie.

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (COM(2013) 216 final).

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's: "Versterking van het EU-rampenbeheer: rescEU Solidariteit met verantwoordelijkheid" (COM(2017) 773 final).

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren (COM(2019) 352 final).

De Europese Unie als grootste donor van klimaatfinanciering

Aangezien de emissies van de EU slechts ongeveer 9 % van de totale hoeveelheid emissies wereldwijd uitmaken, zal de EU haar outreach naar en samenwerking met alle partnerlanden op financieel en technisch vlak opvoeren. De NDC's nemen een centrale plaats in bij de ondersteuning die we verlenen. De EU neemt het voortouw bij de wereldwijde transitie naar een inclusieve, billijke en klimaatneutrale wereldeconomie voor iedereen.

Het is en blijft van prioritair belang met internationale partners samen te werken en ervaringen uit te wisselen om wereldwijde klimaatactie te stimuleren en wij spelen een voortrekkersrol door het goede voorbeeld te geven. De Europese Unie blijft de grootste donor van ontwikkelingshulp ter wereld (74,4 miljard EUR in 2018), waarbij in toenemende mate een plaats toekomt aan klimaatactie doordat we onze steun voor de uitvoering van de NDC's van de partnerlanden opvoeren via economische bijstand, capaciteitsopbouw, sterke pleitbezorging en leiderschap bij multilaterale onderhandelingen.

De klimaatverandering treft de meest kwetsbare landen in onevenredige mate. De Europese Unie is de grootste donor van klimaatfinanciering ter wereld. De EU en de lidstaten van de EU zijn goed voor meer dan 40 % van de wereldwijde publieke klimaatfinanciering en hun bijdragen zijn sinds 2013 meer dan verdubbeld en bedragen meer dan 20 miljard EUR per jaar¹¹. Ook hier zal de strategie van de EU op het gebied van wereldwijde klimaatactie – onder meer via de Europese Investeringsbank en meer financiële middelen voor klimaatactie uit de volgende begroting – de publieke sfeer ver te buitengaan, met nieuwe initiatieven om investeringen van de particuliere sector op gang te brengen en te vergroten.

Het plan voor externe investeringen van de Europese Unie zal worden versterkt door het voorgestelde “Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+” met een capaciteit van 60 miljard EUR om duurzame investeringen te mobiliseren voor de uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en de Klimaatovereenkomst van Parijs.

Conclusie en volgende stappen

De Europese Unie is vastbesloten de top over klimaatactie 2019 te doen slagen. Wij zijn van mening dat onze prestaties op het gebied van klimaatactie, onze inclusieve beraadslagingen over een plan om niet alleen naar klimaatneutraliteit te streven maar die ook uiterlijk 2050 tot stand te brengen en onze vastbeslotenheid om onze al in bindende Europese wetgeving verankerde klimaattoezeggingen na te komen samen een krachtig plan vormen voor de top in september.

De Europese Unie zal op de top over klimaatactie worden vertegenwoordigd door de voorzitter van de Europese Raad, Donald Tusk. Door de boodschap van de lidstaten en de EU-instellingen aan de top te coördineren en doordat uitzonderlijk veel EU-leiders aan de top zullen deelnemen, zal de EU in staat zijn het Europese verhaal van ambitie, maatregelen, eenheid en vastberadenheid grondig en coherent over te brengen, zonder afbreuk te doen aan de rijkdom van de door de afzonderlijke lidstaten gevolgde strategieën.

¹¹ 2018/11/06/2018-ecofin-climate-finance-conclusions.

De voorzitter zal de tijdens de klimaatop voorgestelde initiatieven en toezeggingen samenvatten. Er zullen follow-upregelingen worden getroffen om de geboekte vooruitgang op de voet te volgen, de uitvoering van de voorstellen van de top te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat alle betrokkenen hun verantwoordingsplicht nakomen. De Verenigde Naties (onder meer het UNFCCC) zullen hiervoor zorgen.

Dit alles vormt een solide basis om de ambities van de EU ten aanzien van het klimaat nog aan te scherpen. Na de recente verkiezingen voor het Europees Parlement en de vorming van de nieuwe Europese Commissie zal de EU het interne debat voortzetten over de vraag hoe de ambities verder kunnen worden aangescherpt en de doelstellingen bereikt zonder dat mensen of regio's achterblijven. Onze verwachting is dat wij nieuwe doortastende en ambitieuze maatregelen zullen blijven nemen op basis van onze aanzienlijke verwezenlijkingen tot nu toe.

Klimaatactie komt inderdaad een prominente plaats toe in de politieke richtsnoeren van de verkozen voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen, als onderdeel van het voorstel voor een Europese "Green Deal", die tot doel heeft van de EU het eerste klimaatneutrale continent te maken¹². De drievoudige doelstelling – namelijk 1) vorm geven aan de langetermijndoelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 in bindende wetgeving, 2) de ambities ten aanzien van het klimaat op korte tot middellange termijn aanscherpen in synergie met het behoud van Europa's natuurlijke milieu en 3) de internationale actie opvoeren om derde landen tot meer ambitie aan te zetten bij de bestrijding van de klimaatverandering – zal een zeer belangrijke prioriteit voor de nieuwe Commissie zijn.

¹² Political guidelines for the next Commission (2019-2024) - "A Union that strives for more: My agenda for Europe" - 16 July 2019: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.