

Verkennd advies van het Europees Comité van de Regio's over klimaatgovernance na 2020: een Europees en mondiaal perspectief: bijdrage aan de COP24 van het UNFCCC

(2018/C 387/08)

Rapporteur: Andrew Varah COOPER (UK/EA), lid van de raad van Kirklees

Referentiedocument: Verkennd advies

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Europese governance voor de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030.

1. benadrukt de belangrijke rol van lokale en regionale overheden bij strategisch leiderschap op het niveau dat het dichtst bij de burgers ligt, bij het beheer van decentrale energieproductie door middel van zelfconsumptie, gedistribueerde productie en slimme netwerken, bij het werken aan een goed investeringsklimaat en bij op elkaar afstemmen van energie- en klimaatbeleid en beleid inzake huisvesting, energiearmoede, vervoer en duurzame mobiliteit, economische ontwikkeling, landgebruik en ruimtelijke planning. Lokale en regionale overheden hebben ook een sterke voortrekkersrol in de gemeenschap en kunnen in hun lokale gemeenschap voor het bedrijfsleven en voor het brede maatschappelijk middenveld optreden als pleitbezorgers van klimaatmaatregelen door de betrokkenheid van de burger-consumenten te versterken en ervoor te zorgen dat zij het energiebeleid onderschrijven.

2. Een veerkrachtige energie-unie met een ambitieus klimaatbeleid kan het best worden gerealiseerd met een gecoördineerde aanpak waarbij de EU, de lidstaten en de regio's zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen nemen en een impuls wordt gegeven aan onderzoek en lokale energievoorzieningsystemen. Dit is nodig om te bereiken dat de EU, de lidstaten en hun lokale en regionale overheden gaan werken aan de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN (SDG's).

3. De nieuwe 32%-doelstellingen voor hernieuwbare energie in de energiemix van de EU, het energie-efficiëntiestreefcijfer van 32,5 % en de governanceverordening van de energie-unie zijn een stap in de richting van een duurzame energietransitie in Europa en een grotere participatie van lokale en regionale overheden.

4. Lidstaten moeten expliciet rekening houden met de bestaande lokale en regionale verplichtingen alsook met de behaalde resultaten in het kader van initiatieven zoals het Burgemeestersconvenant. Voorts zouden ze mechanismen moeten ontwikkelen om de bijdragen van alle relevante bestuursniveaus aan hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen mee te nemen. Ook zouden ze lokale en regionale overheden moeten betrekken bij planning en toezicht, overeenkomstig de grondwettelijke en politieke voorschriften van iedere lidstaat ⁽¹⁾.

5. Het Europees Comité van de Regio's (CvdR) dringt er eens te meer bij de lidstaten en de Europese Commissie op aan om snel werk te maken van een permanente energiedialoog, die lokale en regionale overheden, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden een actieve rol zou helpen geven bij het in goede banen leiden van de energietransitie ⁽²⁾.

6. In het licht van het voorstel van de Europese Commissie om 25 % van de EU-uitgaven voor klimaatactie vast te stellen voor alle EU-programma's voor de periode 2021-2027, wat een goed uitgangspunt is, zou het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 zo moeten worden vormgegeven dat de EU-doelstellingen en -streefcijfers voor energie en klimaat gemakkelijker kunnen worden gehaald, met bijzondere aandacht voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, energie-efficiëntie, schone mobiliteit, opwekking van hernieuwbare energie en koolstofputten. Gezien de langetermijndoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs zou de EU voldoende financiële middelen moeten vrijmaken voor programma's en projecten waarmee deze doelstellingen in overeenstemming met de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen van de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt.

⁽¹⁾ Advies van het CvdR over governance van de energie-unie en schone energie (CDR 830/2017) — rapporteur: Bruno HRANIĆ (HR/EVP).

⁽²⁾ Ibidem.

7. In het licht van het EU-beleid voor duurzame energie en de opzet van de elektriciteitsmarkt dienen juridische en administratieve belemmeringen uit de weg te worden geruimd en moeten er vereenvoudigde procedures komen voor de opslag, handel en eigen gebruik van elektriciteit, zodat lokale en regionale marktpartijen zoals energiegemeenschappen volledige toegang tot de markt krijgen; bij de uitwerking van steunregelingen voor duurzame energie moeten de lidstaten voor coördinatie met lokale en regionale overheden zorgen en rekening houden met de specifieke kenmerken van lokale en regionale duurzame-energiegemeenschappen, zodat deze binnen het energiesysteem kunnen opereren en hun marktintegratie wordt vergemakkelijkt.

Belang van lokaal en regionaal optreden voor de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs

8. In de Overeenkomst van Parijs wordt erkend dat multilevel governance op het vlak van klimaatbeleid belangrijk is en dat er met regio's, steden en niet-partijgebonden actoren moet worden samengewerkt.

9. Het CvdR erkent dat lokale en regionale overheden het dichtst bij de burgers staan en benadrukt dat veel besluiten over beleidsterreinen die vallen onder het toepassingsgebied van de Overeenkomst van Parijs in hoofdzaak door deze overheden worden genomen.

10. Hun bijdrage tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen is grotendeels afhankelijk van hun vermogen en bereidheid om relevant beleid uit te voeren. Het CvdR is derhalve van mening dat lokale en regionale overheden op een gecoördineerde manier nauw betrokken moeten worden bij het omzetten van politieke toezeggingen in overheidsbeleid, investeringen en uitvoeringsmaatregelen.

11. De aankondiging van de Verenigde Staten dat het land zich zal terugtrekken uit de Overeenkomst van Parijs is spijtig, maar heeft geleid tot nieuwe stimulansen voor subnationale overheden in de EU, de VS en elders ten aanzien van het verwezenlijken van de mondiale doelstellingen op het gebied van klimaatverandering, en geeft zodoende een goed beeld van het engagement van burgers en de bestuurslaag die zich het dichtst bij hen bevindt. Het CvdR is bereid de banden met de Conferentie van burgemeesters van de VS aan te trekken en wereldwijd samen met verenigingen van steden en regio's klimaatmaatregelen te nemen.

12. Het CvdR is er stellig van overtuigd dat gekozen vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden en netwerken samen met de industrie en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol kunnen spelen bij het ondersteunen van de inspanningen van nationale overheden om klimaatbeleid te ontwikkelen en uit te voeren wanneer nationale overheden niet ambitieus genoeg zijn. In dit verband bieden initiatieven zoals het Burgemeestersconvenant steun bij de ontwikkeling en verspreiding van instrumenten en methoden voor de uitvoering van activiteiten voor capaciteitsopbouw.

13. Steeds meer politiek relevante, democratisch gekozen niet-partijgebonden actoren, zoals lokale en regionale overheden, houden zich bezig met klimaatgovernance op mondiaal niveau. Deze tendens kan niet worden genegeerd. Het is daarom van groot belang dat de rol van deze vorm van governance van onderaf in het besluitvormingsproces formeel wordt erkend in het regelgevende kader van het UNFCCC.

14. Tijdens de intersessionele COP van mei 2017 en mei 2018 maakte het hulporgaan inzake de uitvoering vooruitgang mogelijk op het gebied van het betrekken van belanghebbenden bij het UNFCCC-proces en erkende het de noodzaak om de doeltreffende betrokkenheid van belanghebbenden die geen partij zijn bij het mondiale stelsel voor klimaatgovernance verder te versterken.

15. Het CvdR is verheugd over het verslag van het Europees Parlement over de rol van regio's en steden van de EU bij de tenuitvoerlegging van de COP21-overeenkomst van Parijs over klimaatverandering ⁽³⁾ en wijst met name op de opmerking dat plaatselijke autoriteiten verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de meeste maatregelen voor mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering en het grootste deel van de EU-wetgeving op dit gebied.

Formele betrokkenheid van subnationale overheden bij mondiale regelingen inzake klimaatgovernance

16. Het Comité verheugt zich over het feit dat de dialoog van Talanoa niet beperkt is tot gesprekken tussen nationale overheden, maar verschillende niet-partijgebonden actoren, waaronder regio's en steden en hun gekozen vertegenwoordigers, die ook belangrijke kwesties met betrekking tot klimaatactie onder de aandacht kunnen brengen van nationale en mondiale beleidsmakers. Het CvdR vermeldt zijn steun en inzet voor de Talanoa-dialogen van steden en regio's als de directe wereldwijde en proactieve reactie op dit proces en bepleit uitbreiding van het aantal in Europa te houden dialogen.

⁽³⁾ Europees Parlement, Commissie regionale ontwikkeling, Verslag over de rol van regio's en steden van de EU bij de tenuitvoerlegging van de COP21-overeenkomst van Parijs over klimaatverandering. (2017/2006(INI)).

17. Het is belangrijk dat de dialoog niet voornamelijk of uitsluitend neerkomt op het vertellen van verhalen. In de geest van de dialoog is feedback van niet-partijgebonden actoren op de drie belangrijkste vragen „Waar zijn we?“, „Waar willen we heen?“ en „Hoe komen we daar?“ essentieel om te zorgen voor vertrouwen en betrokkenheid bij het proces. Het CvdR verzoekt de voorzitterschappen van de COP, het secretariaat van de VN inzake klimaatverandering en de partijen van het UNFCCC daarom te verduidelijken hoe de resultaten van de dialoog zullen worden verwerkt en opgenomen in de onderhandelingsteksten die tijdens COP24 moeten worden aangenomen.

18. Het Comité stelt voor de dialoog van Talanoa na COP24 voort te zetten en deze om te vormen tot een tussentijdse evaluatie die om de tweeënhalve jaar moet worden uitgevoerd tijdens het opmaken van de balans op mondiaal niveau. Om in het algemeen meer begrip te kweken voor een gestage verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs en duidelijk te maken dat afwachten geen optie is, zou de dialoog van Talanoa moeten worden uitgebreid met een vierde vraag: „wanneer?“

19. Het CvdR verzoekt het voorzitterschap van het UNFCCC de resultaten van de dialoog in 2019 te evalueren en voorstellen te doen om het proces in de toekomst gestructureerder en relevanter voor de onderhandelingen te maken.

20. De Europese Commissie en de lidstaten worden verzocht gebruik te maken van de dialoog van Talanoa om samen te werken met lokale en regionale overheden en andere belanghebbenden bij het voorbereiden van de onderhandelingsposities en -inbreng van de EU voor COP24.

21. Steden en regio's moeten hun bijdragen aan het portaal van de dialoog van Talanoa voorbereiden en gebruikmaken van de mogelijkheden om hun ambities, standpunten en intenties te uiten in het kader van de mondiale klimaatonderhandelingen.

22. Het NAZCA-platform is een nuttig instrument voor het betrekken van belanghebbenden die geen partij zijn bij het UNFCCC-besluitvormingsproces. Het CvdR verzoekt het UNFCCC voorstellen te doen voor de manier waarop de rol van regio's en steden in het internationale governancestelsel, naast de rol van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector, beter kan worden gedefinieerd.

23. Er moet worden herinnerd aan de verbintenis Bonn-Fiji, die door de lokale en regionale leiders is aangenomen tijdens COP23, en het hierin opgenomen verzoek de LGMA Constituency actiever te betrekken bij officiële mondiale klimaatinstanties en -partijen, conform het feit dat de verbintenis Bonn-Fiji in maart 2018 ook door de EU-Raad Buitenlandse Zaken verwelkomd werd. Het CvdR stelt voor dat het een gestructureerde samenwerking ontwikkelt met het secretariaat van het UNFCCC, de COP-voorzitterschappen en de toonaangevende klimaatkampioenen, evenals met de relevante onderhandelingsorganen van het UNFCCC en de voorgestelde vernieuwde *Friends of Cities* bij het UNFCCC.

Nationaal, regionaal en lokaal bepaalde bijdragen (NDC's en R/LDC's)

24. Tijdens het vaststellen en herzien van de NDC's moet systematisch decentraal overleg met subnationale bestuurslagen plaatsvinden, waarbij belanghebbenden worden betrokken uit belangrijke activiteitssectoren, en moet zo een participatieve methode worden ontwikkeld.

25. In NDC's moeten regionaal en lokaal bepaalde bijdragen worden gebundeld, zodat de rol van subnationale overheden bij het verwezenlijken van de internationale klimaatverbintenissen wordt erkend.

26. Om ervoor te zorgen dat dit proces op EU-niveau doeltreffend is, moeten bepalingen worden verankerd in de verordening inzake de governance van de energie-unie, met name met betrekking tot de deelname van lokale en regionale overheden aan de voorbereiding van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen.

27. Deze bepalingen zouden een sterkere politieke en methodologische basis vormen voor de voorstellen van het CvdR inzake de vaststelling van regionaal en lokaal bepaalde bijdragen (R/LDC's)⁽⁴⁾, waarvan de achterliggende gedachte is dat subnationale overheden hun verbintenissen op het vlak van mitigatie en aanpassing moeten kunnen bepalen, zoals de partijen middels hun NDC's hebben gedaan, om te zorgen voor solide, transparante bijdragen die beginnen met robuuste monitorings-, verslagleggings- en verificatieprocessen.

⁽⁴⁾ Advies van het CvdR: Klimaatfinanciering: een essentieel instrument voor de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs (CDR 2108/2017); rapporteur: Marco DUS (IT/PSE)

28. Het CvdR nodigt de Europese Commissie uit om in overleg een niet-wetgevend voorstel in te dienen voor een methode voor de monitoring en evaluatie van de vooruitgang van steden ten aanzien van hun respectieve visies voor 2050 en strategieën voor 2030, die zou kunnen voortbouwen op het bestaande monitorings- en evaluatiekader van het Burgemeestersconvenant.

29. De Europese Commissie moet het verslagleggingsproces en het monitoringssysteem van het Burgemeestersconvenant vereenvoudigen in samenwerking met de lokale en regionale overheden en zorgen dat minder tijd nodig is voor de evaluatie van actieplannen voor duurzame energie om vaart te zetten achter de formele erkenning van verbintenissen ter vermindering van stedelijke emissies. Zij moet bovendien waarborgen dat de monitorings- en evaluatiekaders met elkaar verenigbaar zijn en de rapportagelasten voor steden en regio's tot een minimum beperken.

30. Met het oog op zijn advies over klimaatfinanciering⁽⁵⁾ dringt het CvdR er bij de Europese Commissie op aan om met een voorstel te komen voor een duidelijke en bindende definitie van „klimaatfinanciering” en aanverwante investeringscategorieën die aansluit op de bestaande UNFCCC-definitie; de lidstaten moeten klimaatgerelateerde investeringsplannen opstellen waarin i) de benodigde soort en mate van steun worden aangemerkt voor het aanpakken van de bestaande financieringstekorten, ii) het potentieel voor verdere binnenlandse fiscale ondersteuning voor elke klimaatgerelateerde actie wordt beoordeeld, iii) wordt voorzien in de coördinatie van klimaatacties, capaciteitsopbouw en extra betrokkenheid van belanghebbenden met het oog op het bijwerken van hun respectieve NDC's, en iv) wordt aangegeven hoe zij de klimaatrisico's voor investeerders beoordelen en aanpakken.

Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs

31. De R/LDC's kunnen een positieve bijdrage leveren tot het behalen van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. De partijen bij het UNFCCC moeten derhalve richtsnoeren opstellen voor de NDC's, rekening houdend met de mogelijke wisselwerking hiervan met een flexibel stelsel van R/LDC's.

32. In de nationale inventarisatierapporten die als onderdeel van het transparantiekader moeten worden ingediend, moet een speciaal hoofdstuk worden opgenomen inzake mitigatiemaatregelen die door subnationale overheden worden genomen, teneinde de vooruitgang te volgen ten aanzien van het verwezenlijken van de NDC (en de R/LDC's).

Mondiale inventarisatie

33. Het CvdR verzoekt de partijen bij het UNFCCC en de Europese Commissie in de toekomst regels op te nemen inzake de mondiale inventarisatie, evenals een verplichting voor de partijen om lokale en regionale overheden te raadplegen en deze te betrekken bij het opstellen van hun voorstellen.

34. Het Comité benadrukt dat de omvang van de mondiale inventarisatie breder moet zijn dan een enkele beoordeling van alle door de partijen meegedeelde acties (in NDC's en andere nationale verslagen), en inbreng met betrekking tot de voortgang moet omvatten van alle relevante belanghebbenden, en met name van lokale en regionale overheden, om een volledig beeld te krijgen van de algehele voortgang bij het behalen van de langetermijndoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, zoals vastgesteld in artikel 2, lid 1, artikel 4, lid 1, en artikel 7, lid 1.

35. Het CvdR is, als onderdeel van de Local Governments and Municipal Authorities (LGMA) Constituency bij de UNFCCC en als de instelling die de lokale en regionale overheden in de Europese Unie vertegenwoordigt, bereid om op grotere schaal deel te nemen aan besprekingen met het UNFCCC en de partijen bij het verdrag, zodat steden en regio's een bijdrage kunnen leveren aan de open, inclusieve en transparante beoordeling van de collectieve inspanningen in het kader van de mondiale inventarisatie.

36. Door het UNFCCC toegelaten organisaties en niet-partijgebonden actoren moeten vragen kunnen indienen bij de partijen over hun voorstellen tijdens de verschillende fasen van de mondiale inventarisatie, zodat het proces kan profiteren van een grotere inbreng vanuit de praktijk. Methodologieën en gegevens moeten toegankelijk zijn voor het publiek met het oog op volledige transparantie en de verantwoording.

37. Het CvdR vreest dat bij de mondiale inventarisatie niet zal worden voldaan aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs en benadrukt dat aanvullende lokale en regionale bijdragen kunnen helpen de ambitie te verhogen om de overeenkomst volledig ten uitvoer te leggen⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Ibidem.

⁽⁶⁾ Zie bijvoorbeeld „Advancing climate ambition: cities as partners in global climate action”, een rapport van de speciale gezant voor steden en klimaatverandering van de secretaris-generaal van de VN, in samenwerking met de C40 Cities Climate Leadership Group, aan de secretaris-generaal van de VN.

Aanpassing

38. De EU zou het voortouw moeten nemen bij internationale maatregelen ter aanpassing aan de klimaatverandering, zich hier op alle niveaus sterk voor moeten maken en gelijke tred moeten houden met de internationale ontwikkelingen om op regionaal en lokaal niveau voor meer vooruitgang te zorgen. Met het oog daarop zou er een bindend wetgevingskader moeten komen voor het vaststellen van aanpassingsmaatregelen en van kwantificeerbare toezeggingen om steeds te kunnen nagaan hoe ver de aanpassingen zijn gevorderd.

39. Naast de financiering in het kader van het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) en de financiering van ontwikkelde landen, moeten lokale en regionale overheden binnen hun nationale context ook gestimuleerd worden om met financiële middelen bij te dragen tot het aanpassingsfonds.

40. De procedures van het fonds voor de financiële bijdragen van afzonderlijke lokale en regionale overheden moeten worden vereenvoudigd.

41. Lokale en regionale overheden met een bijzonder grote deskundigheid op het vlak van aanpassing dienen het recht te hebben om te worden betrokken bij de uitvoerende instanties van het aanpassingsfonds in derde landen, om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van programma's en projecten en aan het ontwerp van regionale/lokale beleidsmaatregelen en strategieën voor aanpassing.

42. Een vertegenwoordiger van de *Local Governments and Municipal Authorities (LGMA) Constituency* moet de status van waarnemer krijgen in de raad van beheer van het aanpassingsfonds.

43. Er zouden specifieke instrumenten voor regionale en lokale overheden moeten komen die hun toegang tot de financiële instrumenten in de EU verbeteren. Daarnaast pleit het CvdR ervoor om een portaal te zetten met informatie over de verschillende Europese fondsen voor klimaatfinanciering.

44. Het CvdR dringt er bij de Europese Commissie op aan samen te werken met andere partijen om sneller financiering beschikbaar te maken voor plannen inzake risicovermindering, bestendigheid en aanpassing die zijn afgestemd op de prioriteiten van de lokale gemeenschappen en de lokale en regionale overheden voor wie deze plannen zijn bedoeld.

De landbouwsector en landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)

45. De intensiteit en frequentie van natuurrampen zijn de afgelopen tien jaar aanzienlijk toegenomen. De problematiek van natuurrampen maakt onlosmakelijk deel uit van het beleid voor de aanpak van de gevolgen van de klimaatverandering. Beide moeten dan ook tezamen worden behandeld⁽⁷⁾. Er dient meer synergie te komen tussen netwerken, projecten en overeenkomsten voor de aanpak van klimaatverandering en die welke betrekking hebben op rampenbestendigheid, zoals het Sendai-kader voor rampenrisicovermindering 2015-2030, om steden en regio's bij de bestrijding van rampen te helpen⁽⁸⁾.

46. Het CvdR verzoekt de Europese Commissie lokale en regionale overheden te erkennen en in te schakelen om uitdagingen op het vlak van klimaat en energie in de sectoren landbouw en LULUCF het hoofd te bieden. In sommige regio's en steden zijn reeds klimaat- en energiestrategieën vastgesteld ter ondersteuning van de decarbonisatie van deze sectoren. Het CvdR benadrukt derhalve de rol die klimaat- en energiestrategieën op regionaal en lokaal niveau spelen bij het ondersteunen van de decarbonisatie van de sectoren landbouw en landgebruik.

Verlies en schade

47. Het CvdR is verheugd over de dialoog met deskundigen in april 2018, waarbij mogelijkheden zijn onderzocht voor het mobiliseren van kennis, technologie en bijstand voor de slachtoffers van klimaatverandering. Kwesties met betrekking tot verlies en schade moeten worden geïntegreerd in relevante nationale en UNFCCC-processen, zoals capaciteitsopbouw, technologieoverdracht en financiële bijstand.

48. Lokale en regionale overheden uit ontwikkelde en ontwikkelingslanden moeten bovendien, in samenwerking met nationale overheden en in het kader van het UNFCCC, alternatieve middelen voor het aanpakken van schade en verlies in kaart brengen en gebruiken. Daartoe moet het begrip klimaatarisico worden opgenomen in territoriale en sectorale risicobeoordelingen.

Overige punten

49. Het CvdR moedigt lokale overheden aan elkaar te blijven ondersteunen middels mechanismen voor wederzijdse ondersteuning en erkent hun rol bij de opbouw van capaciteiten. Het onderkent in dit opzicht de werkzaamheden van de Burgemeestersconvenant en het instrument TAIX-REGIO PEER 2 PEER.

⁽⁷⁾ NAT-VI/015.

⁽⁸⁾ NAT-VI/029.

50. Het CvdR kijkt uit naar de bekendmaking van de resultaten van de internationale conferentie over steden en de wetenschappelijke bestudering van klimaatverandering, die mede wordt gesponsord door het Intergouvernamenteel Panel over klimaatverandering (IPCC), en verzoekt het UNFCCC deze resultaten in aanmerking te nemen in het kader van de lopende tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Parijs.

51. Het CvdR benadrukt het belang van een beleid ten behoeve van lokale productie en kleine en middelgrote ondernemingen om de negatieve gevolgen van de klimaatverandering te verzachten, en beveelt daarom aan om het subsidieprogramma voor plattelandontwikkeling af te stemmen op de doelstellingen van de strategie ter bestrijding van de klimaatverandering.

Brussel, 5 juli 2018.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Karl-Heinz LAMBERTZ
