

De Europese Unie en de strijd tegen klimaatverandering

Pieter Aertgeerts

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. Piet Van Nuffel en Mevr.
Annelies Nachtergaele

1. INLEIDING

De klimaatverandering is een van de meest actuele wereldproblemen van de 21^{ste} eeuw.¹ In tegenstelling tot sommige andere beleidsdomeinen heeft het de potentie om menselijk leven op aarde volledig onmogelijk te maken.² In de jongste jaren is het dan ook voor de wetgever een van de belangrijkste beleidsdomeinen geworden en, gelet op de internationale consequenties, zeker ook voor de Europese Unie.³ Dit werk handelt daarom over het beleid van de Europese Unie inzake klimaatverandering.

Aangezien de klimaatproblematiek zowat alle beleidsdomeinen kan behelzen, beperk ik mij tot de zuivere klimaatmaatregelen. Gelet op de beperkte omvang van dit werk zullen enkel de belangrijkste initiatieven aan bod komen. Dit werk beoogt ook niet de meest recente maatregelen te bespreken. Het is daarentegen veeleer de bedoeling om de grote beleidskenmerken aan te kaarten en de ermee samenhangende problemen te bespreken.

Met dit werk zal ik op een genuanceerde manier een evaluatie opmaken van (de efficiëntie van) het klimaatbeleid van de EU. Deze centrale onderzoeksvraag zal uiteenvallen in drie deelvragen, telkens behandeld in een apart deel.

¹ E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research No 2013/22, 2013, (1) 1.

² C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 21.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen*, COM(2005) 549 def., 27 september 2005, 3; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Naar 20-20 in 2020. Kansen van klimaatverandering voor Europa*, COM(2008) 30 def., 23 januari 2008, 2.

In een eerste deel onderzoek ik welke rol de EU speelt in de internationale klimaatonderhandelingen. Kan zij onafhankelijk van de lidstaten optreden of moeten beide niveaus onderling samenwerken? En was de EU een voortrekker in de totstandkoming van het Kyoto-protocol en latere klimaatonderhandelingen? Ook de bevoegdheid en vertegenwoordiging van de EU komen hier aan bod.

In een volgend deel bespreek ik het grootste programma dat de EU opgezet heeft inzake klimaatverandering: het systeem voor emissiehandel. Na het kort uiteenzetten van het systeem zal ik nagaan of het systeem een belangrijke bijdrage levert in het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en vooral welke verbeteringen er in de toekomst nog mogelijk zijn. Ten slotte zal ik in dit deel bekijken of de nieuwe techniek van geologische opslag van koolstofdioxide hier eventueel een oplossing of een meerwaarde kan bieden.

Het derde deel handelt ten slotte over het beleid van de EU omtrent hernieuwbare energie. Hier bekijk ik zowel het meer algemene beleidskader als het specifiekere beleid rond biobrandstoffen. Ik zal nagaan of de EU de vooropgestelde doelstellingen haalt en of de bestaande maatregelen ver genoeg reiken in de strijd tegen klimaatverandering.

2. DE EU EN INTERNATIONALE KLIMAATAFSPRAKEN

2.1. SITUERING VAN DE KLIMAATPROBLEMATIEK

Met elk voortschrijdend jaar wordt de klimaatverandering meer en meer voelbaar.⁴ Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), een orgaan opgericht in het kader van de Verenigde Naties, brengt regelmatig nieuwe rapporten uit die de gevolgen van de klimaatverandering uiteenzetten. In het klimaatrapport van 2013 wordt onder meer gewezen op de opwarming van de oceanen, stijgende zeespiegels, het smelten van de ijskappen en de groeiende uitstoot van broeikasgassen.⁵

Wat betreft het Europese continent geeft het IPCC aan dat aandacht moet worden besteed aan de beleidsfactor om concrete klimaatvoorspellingen te

⁴ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 1.

⁵ IPCC, "Summary for Policymakers" in T.F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX en P.M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, (3) 4. Zie ook: C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 24-25.

maken.⁶ De aanwezigheid van de Europese Unie kan immers voor extra regulering zorgen bovenop de regulering van de nationale overheden (en de EU doet dat ook in veel domeinen).⁷ Veel hangt daardoor af van de mate waarin de EU op klimaatvlak wenst op te treden. De EU draagt de potentie in zich om een grote bijdrage te leveren aan de totaliteit van klimaatmaatregelen die er in Europa worden genomen en kan zodoende een groot verschil maken. Het IPCC vermeldt zelf in haar rapporten dat de EU inderdaad een extra katalysator voor klimaatbeleid op het Europese continent vormt.⁸ De Europese Unie gaat ook zelf akkoord met de klimaatbevindingen van (onder meer) het IPCC en verwijst expliciet naar haar rapporten om de Unie maatregelen te verantwoorden.⁹

Doordat de klimaatverandering overall ter wereld te voelen is, is het dan ook best om het probleem op internationaal vlak aan te pakken.¹⁰ Vrij snel gaf de Europese Commissie dan ook haar intentie te kennen om een voortrekkersrol inzake klimaatverandering te spelen op het internationale vlak.¹¹ Sinds 2000 heeft de EU de taak op zich genomen om de strijd tegen de klimaatverandering

⁶ R.S. KOVATS, R. VALENTINI, L.M. BOUWER, E. GEORGOPOULOU, D. JACOB, E. MARTIN, E. ROUNSEVELL en J.-F. SOUSSANA, "Europe" in V.R. BARROS, C.B. FIELD, D.J. DORKEN, M.D. MASTRANDREA, K.J. MACH, T.E. BILIR, M. CHATTERJEE, K.L. EBI, Y.O. ESTRADA, R.C. GENOVA, B. GIRMA, E.S. KISSEL, A.N. LEVY, S. MACCRACKEN, P.R. MASTRANDREA en L.L. WHITE (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (1267) 1300.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., 1274.

⁹ Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, *Pb.L.* 13 januari 2009, afl. 8, 3 overwegingen 3 en 19; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030*, COM(2014) 15 def., 22 januari 2014, 3; C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 26.

¹⁰ J. DE CENDRA DE LARRAGAN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 27.

¹¹ S. OBERTHÜR en C. ROCHE KELLY, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 2008, (35) 35; A. JORDAN, D. HUITEMA en H. VAN ASSELT, "Climate change policy in the European Union: an introduction" in A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, T. RAYNER en F. BERKHOUT (eds.), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, (3) 7; A. JORDAN en T. RAYNER, "The evolution of climate policy in the European Union: an historical overview" in A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, T. RAYNER en F. BERKHOUT (eds.), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, (52) 52; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 1; E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 1.

aan te voeren.¹² De EU streeft daarbij bindende doelstellingen voor zo veel mogelijk landen na.¹³ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon staat ook uitdrukkelijk in artikel 191, lid 1, vierde streepje VWEU dat het beleid van de Europese Unie op milieugebied bijdraagt tot het nastreven van de “bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de strijd tegen klimaatverandering”.

2.2. BEVOEGDHEIDSPROBLEMATIEK

Ondanks het voornemen van de EU om een voortrekker te zijn, kan echter de vraag worden gesteld of de EU wel überhaupt bevoegd is om op te treden op internationaal vlak. Artikel 4, lid 2, e) VWEU bepaalt dat milieu een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten is. Op grond van artikel 191, lid 4 VWEU hebben de EU en de lidstaten in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden de mogelijkheid om samen te werken met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De EU en de lidstaten kunnen (en moeten) dus samen optreden.

Daarnaast zou men zich ook de vraag kunnen stellen of het optreden van de EU inzake klimaatbeleid wel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Zoals het subsidiariteitsbeginsel in artikel 5, lid 3 VEU bepaalt, treedt de EU op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Omdat het milieubeleid (en *a fortiori* het beleid inzake klimaatverandering), zoals eerder beschreven, op grond van artikel 4, lid 2, e) VWEU een gedeelde bevoegdheid is en dus niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU valt, is het subsidiariteitsbeginsel in deze relevant. Algemeen wordt echter aangenomen dat de toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel op klimaatvlak geen problemen biedt, omdat het optreden van de EU enkele voordelen kan bieden ten opzichte van de individuele lidstaten: de klimaatverandering is immers een van dé wereldproblemen bij uitstek, waarin de EU een efficiëntere aanpak kan bieden en beter onderlinge concurrentie tussen de verschillende lidstaten kan tegengaan.¹⁴

¹² L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 173.

¹³ M.L.P. GROENLEER en L.G. VAN SCHAİK, “United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *JCMS* 2007, (969) 984; S. OBERTHÜR en C. ROCHE KELLY, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 2008, (35) 36.

¹⁴ J. GOLUB, “Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy”, *Political Studies* 1996, (686) 702; C. ECKES, “Environmental Policy “Outside-In”: How the EU’s Engagement with International Environmental Law Curtails National Autonomy”, *GLJ* 2012, (1151) 1160.

Ondanks het feit dat het optreden van de Unie meestal in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel wordt geacht, kan de gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten er toch toe leiden dat er conflicten tussen beide kampen ontstaan. In het arrest-*ERTA* oordeelde het Hof van Justitie dat “in het bijzonder telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft getroffen, waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, [...] de lidstaten niet meer gerechtigd (zijn) om, individueel of zelfs collectief optredend, met derde landen verplichtingen aan te gaan, welke deze regels aantasten of aan de betekenis hiervan afdoen”.¹⁵ In het arrest-*Kramer* kwam het Hof daar voor een deel op terug, in twee richtingen: lidstaten kunnen nog interne maatregelen nemen indien die compatibel zijn met de door de Unie genomen maatregelen, terwijl de Unie zelf ook bevoegd is in domeinen waarin de lidstaten nog geen maatregelen genomen hebben.¹⁶

Tot hiertoe kunnen we besluiten dat de EU wel degelijk bevoegd is, maar dat ze samen met de lidstaten zal moeten deelnemen aan internationale klimaatonderhandelingen en samen de verdragen zal moeten sluiten.¹⁷ In de literatuur spreekt men in dit verband van gemengde verdragen: verdragen die gesloten worden door een internationale organisatie en één of meer lidstaten over een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van beide soorten actoren valt.¹⁸ De vertegenwoordiging op internationaal vlak bij het sluiten van klimaatverdragen zal om voorgaande redenen dan ook niet voor de hand liggend zijn.¹⁹

2.3. VERTEGENWOORDIGINGSPROBLEMATIEK

Met de voorgaande uiteenzetting wordt de vraag naar de verdeling van de bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten beantwoord, maar worden meteen nieuwe vragen opgeworpen. Hoe zal de EU vervolgens in die klimaatonderhandelingen moeten optreden? Hoe verloopt de interne

¹⁵ HvJ, Zaak C-22/70 *Commissie t. Raad* [1971] Jur. 263, r.o. 1; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 57.

¹⁶ HvJ, Gevoegde Zaken C-3/76, C-4/76 en C-6/76 *Kramer* [1976] Jur. 1279; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 57.

¹⁷ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 58.

¹⁸ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 1036; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 58; M. PEETERS, “Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter” in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 547.

¹⁹ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 62.

besluitvorming die de EU zal moeten voeren om de internationale overeenkomsten goed te keuren? Artikel 218 VWEU bevat de procedure die de EU moet volgen bij het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten. Zowel de Raad, de Commissie als het Europees Parlement kennen daarin een rol.

De Raad bekleedt een zeer sterke positie: op grond van artikel 218, lid 2 VWEU verleent het immers “machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt (het) de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent (het) machtiging tot ondertekening en sluit (het) de overeenkomst”. Tijdens de hele procedure beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zie artikel 218, lid 8 VWEU). Indien de internationale klimaatovereenkomst in kwestie echter zou handelen over hernieuwbare energie zal de Raad met eenparigheid van stemmen moeten beslissen.²⁰

De Commissie heeft de mogelijkheid (op grond van artikel 218, lid 3 VWEU) om aan de Raad haar aanbevelingen te doen. Op die manier zou de Commissie sterk kunnen sturen wie er als onderhandelaar van de Unie wordt aangeduid in de machtiging van de Raad. In de meeste gevallen is dat echter de Commissie zelf op grond van artikel 17, lid 1 VEU dat bepaalt dat de Commissie zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie.²¹ Omdat de internationale klimaatonderhandelingen betrekking hebben op een gebied waarbij de EU en de lidstaten de gedeelde bevoegdheid hebben, zal de Commissie samen met vertegenwoordigers van de Raad een “onderhandelingsteam” vormen.²²

Het Europees Parlement zal na de onderhandelingen de internationale klimaatovereenkomst moeten goedkeuren op grond van artikel 218, lid 6, a), v) VWEU, omdat die overeenkomst een gebied betreft waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. Artikel 192 VWEU bepaalt immers dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de activiteiten vaststelt die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken, waarbij in artikel 191, lid 1 VWEU in het bijzonder de klimaatverandering als doelstelling vermeld wordt. Door de goedkeuring die een internationale

²⁰ Zie art. 192, lid 2, c) VWEU: “In afwijking van de in lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd het bepaalde in artikel 114, neemt de Raad na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, een besluit over: c) maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening”.

²¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 957; T. DELREUX, “EU actorness, cohesiveness and effectiveness in environmental affairs”, *JEPP* 2014, (1017) 1023.

²² K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 1027; T. DELREUX, “EU actorness, cohesiveness and effectiveness in environmental affairs”, *JEPP* 2014, (1017) 1023.

klimateovereenkomst vereist, zal het Europees Parlement ook meer en meer zeggenschap kunnen verwerven.²³

Nadat de onderhandelingen gevoerd zijn, zal de Raad op voorstel van de onderhandelaar een besluit vaststellen waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst (artikel 218, lid 5 VWEU) en zal de Raad op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vaststellen (artikel 218, lid 6 VWEU). Nadat de overeenkomst internationaal in werking is getreden, verkrijgt de overeenkomst ook rechtskracht in het Unierecht.²⁴

Doordat de EU en de lidstaten de gedeelde bevoegdheid hebben, zullen ook de lidstaten hun vertegenwoordigers naar de internationale klimaatonderhandelingen willen sturen.²⁵ De EU-delegatie en de delegaties van de verschillende lidstaten zullen, om de onderhandelingen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, voldoende eendrachtig moeten optreden.²⁶ De verschillende lidstaten delegeren de bevoegdheid om hen in de onderhandelingen te vertegenwoordigen dan ook meestal aan het roterend voorzitterschap van de EU.²⁷ In de verdragen staat echter nergens een bepaling die de lidstaten daartoe verplicht, waardoor de lidstaten die traditie in principe probleemloos zouden kunnen beëindigen.²⁸ Doordat de verschillende lidstaten op die manier via één stem spreken, kunnen ze wel meer invloed op de onderhandelingen uitoefenen en worden ook de onderlinge afspraken met de EU-delegatie sterk vergemakkelijkt.²⁹ Er mag daarom vanuit gegaan worden dat deze traditie ook in de toekomst verder gebruikt zal worden.

Ten slotte kan ook het Hof van Justitie nog betrokken worden in de problematiek rond internationale overeenkomsten. Artikel 218, lid 11 VWEU schrijft voor dat “een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie [...] het advies (kan) inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan de voorgenomen overeenkomst niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.” De tussenkomst van het Hof van Justitie kan problemen die eventueel later zouden kunnen rijzen omtrent de internationale overeenkomst op voorhand ongedaan maken.³⁰ Het Hof van Justitie gaf zelf reeds aan dat

²³ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 1035-1036.

²⁴ *Ibid.*, 1030-1031.

²⁵ *Ibid.*, 957.

²⁶ *Ibid.*, 957 en 1036.

²⁷ T. DELREUX, “EU actorness, cohesiveness and effectiveness in environmental affairs”, *JEPP* 2014, (1017) 1023.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 1038.

“een rechterlijke beslissing waarin eventueel wordt vastgesteld dat een dergelijk akkoord, hetzij naar inhoud, hetzij wegens de procedure voor het afsluiten ervan, onverenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag, [...] immers niet alleen op communautair gebied, maar ook op dat der internationale betrekkingen, zeker ernstige moeilijkheden (zou) opleveren en [...] alle betrokken partijen, met inbegrip van de derde landen, schade (zou) kunnen toebrengen.”³¹ Het voorafgaande advies van het Hof van Justitie kan bijvoorbeeld worden ingewonnen “over vragen die betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten ter zake van de sluiting van een bepaald akkoord met derde landen.”³² Het kan echter niet gebruikt worden “voor het oplossen van de moeilijkheden die zouden kunnen ontstaan bij de uitvoering van een beoogd akkoord dat tot de gedeelde bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten behoort.”³³

Uit de voorgaande bespreking blijkt dat de gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten verschillende problemen aan de oppervlakte kan brengen, onder meer door het betrekken van verschillende instellingen van de EU in de procedure. Die gedeelde bevoegdheid kan echter ook een positieve impuls aan het klimaatbeleid geven. Doordat de EU en de verschillende lidstaten telkens samen moeten ageren, voelen de lidstaten zich immers ook meer betrokken bij het EU-beleid dat hen uiteindelijk toch zware verplichtingen oplegt.³⁴ Daardoor voldoen zij misschien sneller aan de opgelegde doelstellingen, omdat ze minder het gevoel hebben dat het beleid hen wordt opgedrongen.³⁵

2.4. SPEELT DE EU EEN VOORTREKKERSROL?

Ondanks de wens om een voortrekkersrol te spelen, ontbrak het de EU aanvankelijk aan sterke, ambitieuze maatregelen op klimaatvlak binnen de eigen rechtsorde.³⁶ Het ontbreken van een eigen klimaatagenda verhinderde echter niet dat de EU bij de onderhandelingen rond het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering toch een van de voortrekkers van het overleg was.³⁷ Bij de onderhandelingen rond het Kyotoprotocol zorgde het er voor dat het protocol toch goedgekeurd werd nadat de VS zich terugtrok.³⁸

³¹ HvJ, Advies 1/75 [1975] Jur. 1355, 1361.

³² HvJ, Advies 1/75 [1975] Jur. 1355, 1360; HvJ, Advies 1/78 [1979] Jur. 2871, r.o. 30; HvJ, Advies 2/91 [1993] Jur. I-1061, r.o. 3; HvJ, Advies 2/00 [2001] Jur. I-9713, r.o. 3.

³³ HvJ, Advies 2/00 [2001] Jur. I-9713, r.o. 17.

³⁴ J. BRUNNÉE, “Europe, the United States and the Global Climate Regime: All Together Now?”, *J. Land Use & Env't'l.L.* 2008-09, (1) 39.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ A. JORDAN, D. HUITEMA en H. VAN ASSELT, “Climate change policy in the European Union: an introduction” in A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, T. RAYNER en F. BERKHOUT (eds.), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, (3) 8-9.

³⁷ *Ibid.*, 7 en 9.

³⁸ L. CASS, “Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading”, *Global Environmental Politics* 2005, (38) 55; J. BRUNNÉE, “Europe, the United States and the Global Climate Regime: All Together Now?”, *J.*

In het Kyoto-overleg stelde de EU meteen zware doelstellingen: alle OESO-landen zouden hun uitstoot met 15% moeten doen dalen tegen 2010, vergeleken met het niveau van 1990.³⁹ Voor het eisen van zo'n eenduidig cijfer voor andere landen werd de EU echter sterk bekritiseerd, omdat de individuele EU-lidstaten wel verschillende te bereiken doelstellingen mochten hebben.⁴⁰ Daarnaast werd de hoogte van het cijfer ook als utopisch opgevat.⁴¹ De eenzijdige aandacht leidde er dan ook toe dat de EU-voorstellen over de hoogte van de te bereiken doelstellingen nog zeer goed zichtbaar waren in het finaal gesloten Kyoto-protocol, maar dat de EU op het vlak van naleving van de doelstellingen en flexibiliteit tussen de verschillende landen niet veel kon verwezenlijken.⁴²

Uit die eerste klimaatonderhandelingen en de navolgende jaarlijkse bijeenkomsten in het kader van het Kyoto-protocol kan toch telkens een ambitieuze EU-politiek inzake klimaatbeleid worden vastgesteld.⁴³ Door het aannemen van veel interne klimaatmaatregelen doorheen de jaren die volgden op het Kyoto-overleg, heeft de EU ook de contradictie tussen haar externe voortrekkersrol en haar zwakker intern beleid kunnen rechttrekken.⁴⁴ De EU wordt dan ook door veel andere landen als een leider in de klimaatonderhandelingen ervaren.⁴⁵ Over de jaren heen heeft de EU haar voortrekkersrol in de klimaatonderhandelingen steeds verder proberen verbeteren.⁴⁶

Toch mag de voortrekkersrol van de EU ook niet te rooskleurig worden voorgesteld. De ambities van de EU leveren immers niet altijd sterke resultaten op, o.m. door de complexe vertegenwoordiging van de EU in de internationale klimaatonderhandelingen, of het gebrek aan gemeenschappelijke standpunten

Land Use & Env't'L. 2008-09, (1) 15; A. JORDAN, D. HUITEMA en H. VAN ASSELT, "Climate change policy in the European Union: an introduction" in A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, T. RAYNER en F. BERKHOUT (eds.), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, (3) 7; L. MASSAL, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 1-2.

³⁹ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 222.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ S. OBERTHÜR en C. ROCHE KELLY, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 2008, (35) 47.

⁴⁴ *Ibid.*, 39 en 47-48.

⁴⁵ C. KARLSSON, C. PARKER, M. HJERPE en B.-O. LINNÉR, "Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants", *Global Environmental Politics* 2011, (89) 103.

⁴⁶ S. OBERTHÜR en C. ROCHE KELLY, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 2008, (35) 35.

van de verschillende lidstaten.⁴⁷ Zo bleek bijvoorbeeld op de klimaattop van Kopenhagen in december 2009 dat de wens van de EU om een wereldwijde bindende overeenkomst te sluiten de andere landen niet altijd kan aanzetten tot het aanvaarden van ambitieuzere maatregelen.⁴⁸ Vooral door interne onenigheden kon de EU de onderhandelingen toen onvoldoende beïnvloeden.⁴⁹ Twee jaar later, op de klimaattop in Durban, knoopte de EU weer aan met een meer leidende positie.⁵⁰ Dat zou verklaard kunnen worden door het feit dat de EU probeerde om een internationale coalitie op te bouwen, terwijl ze er voordien sneller voor koos om unilateraal maatregelen op te leggen.⁵¹

Ook mag de voortrekkersrol van de EU naar de toekomst toe niet overschat worden: men zal moeten blijven opletten voor interne verdeeldheden tussen de lidstaten over de te volgen koers.⁵² Aangezien de klimaatproblematiek niet in één oogopslag opgelost zal zijn, zal de leiderschapspositie daarnaast ook langdurig volgehouden moeten worden.⁵³ Doordat het aandeel van de broeikasgasuitstoot van de EU in de wereldwijde uitstoot jaar na jaar relatief afneemt, zal de EU in de toekomst ten slotte geconfronteerd worden met een zwakkere positie op internationaal vlak.⁵⁴ Opkomende landen zoals China, India of Brazilië zullen waarschijnlijk ook in de klimaatonderhandelingen meer invloed verwerven en proberen hun veto te stellen wanneer de voorgestelde doelstellingen hen te ver gaan.⁵⁵ Om een voortrekkersrol te blijven spelen, zal de EU dus meer moeten focussen op het bouwen van

⁴⁷ M. PEETERS, "Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter" in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 548-549.

⁴⁸ C. KARLSSON, C. PARKER, M. HJERPE en B.-O. LINNÉR, "Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants", *Global Environmental Politics* 2011, (89) 94; R.M. FERNANDEZ MARTIN, "The European Union and International Negotiations on Climate Change. A Limited Role to Play", *JCER* 2012, (192) 199; C. EGENHOFER en M. ALESSI, "EU Policy and Climate Change Mitigation since Copenhagen and the Economic Crisis", CEPS Working Document No. 380, 2013, 11; L. GROEN en A. NIEMANN, "The European Union at the Copenhagen climate negotiations: A case of contested EU actorness and effectiveness", *International Relations* 2013, 308-324.

⁴⁹ L. GROEN, A. NIEMANN en S. OBERTHÜR, "The EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations", *JCER* 2012, (173) 182; K. BÄCKSTRAND en O. ELGSTRÖM, "The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'leadior'", *JEPP* 2013, (1369) 1370.

⁵⁰ K. BÄCKSTRAND en O. ELGSTRÖM, "The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'leadior'", *JEPP* 2013, (1369) 1369.

⁵¹ Ibid.

⁵² S. OBERTHÜR en C. ROCHE KELLY, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 2008, (35) 48.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ K. BÄCKSTRAND en O. ELGSTRÖM, "The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'leadior'", *JEPP* 2013, (1369) 1370.

⁵⁵ Ibid.

coalities.⁵⁶ Door bruggen te bouwen zal ze waarschijnlijk meer resultaten kunnen bereiken.

Ook in het vervolg van dit werk zal nog meermaals blijken dat de EU ambitieuze doelstellingen aanneemt en zodoende probeert andere grote landen mee te krijgen in een ambitieus klimaatbeleid.

3. DE EU EN UITSTOOT VAN BROEIKASGASSEN

3.1. OPRICHTING EN EVOLUTIE VAN HET EMISSIEHANDELSSTEEEM

3.1.1. Oprichting van het emissiehandelssteeem

De klimaatverandering wordt voornamelijk veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen.⁵⁷ Het verdient daarom de voorkeur om het broeikaseffect kort te situeren voor het verdere begrip van de problematiek. De temperatuur op aarde wordt door de uitstoot van broeikasgassen op een voor de mens leefbaar niveau gebracht.⁵⁸ Die broeikasgassen zorgen er immers voor dat er warmte in de atmosfeer blijft hangen.⁵⁹ Door het overmatige gebruik van fossiele brandstoffen is het aantal broeikasgassen echter te sterk gestegen, waardoor de aarde te sterk opwarmt.⁶⁰ Deze broeikasgassen blijven voor ongeveer 80 jaar in de atmosfeer voor ze geabsorbeerd worden door de oceanen.⁶¹ Dit proces van opwarming van de aarde zorgt indirect voor de opwarming van de oceanen, stijgende zeespiegels en het smelten van de ijskappen.⁶² Daarom raadt het IPCC aan om de uitstoot van broeikasgassen sterk terug te dringen: *“Continued emissions of greenhouse gases will cause further warming and*

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 28; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 1.

⁵⁸ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 29.

⁵⁹ C. JONES, “A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 24; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 29.

⁶⁰ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 29.

⁶¹ C. JONES, “A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 34.

⁶² L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 29.

*changes in all components of the climate system. Limiting climate change will require substantial and sustained reductions of greenhouse gas emissions”.*⁶³

Het hoeft geen betoog dat het klimaatprobleem best op internationaal niveau wordt aangepakt, aangezien het een mondiaal probleem is.⁶⁴ Ook de EU is daarvan overtuigd. De Europese Unie engageerde zich dan ook in het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (goedgekeurd bij besluit 94/69/EG van de Raad van 15 december 1993⁶⁵) en het bijhorende Kyotoprotocol (goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 22 april 2002⁶⁶) tot een vermindering in de uitstoot van broeikasgassen.⁶⁷

Met richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003⁶⁸ zette de EU uiteindelijk een systeem op voor het verhandelen van emissierechten (het *Emissions Trading Scheme* of *ETS*) waarbij het de verbintenissen uit die verdragen in de praktijk omzette. In de preambule van die richtlijn verwezen het Europees Parlement en de Raad ook expliciet naar de verbintenissen aangegaan in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties en het Kyotoprotocol.⁶⁹

Het doel van richtlijn 2003/87/EG bestaat erin om een Europese markt in emissierechten te creëren en op die manier de uitstoot van broeikasgassen “op

⁶³ IPCC, “Summary for Policymakers” in T.F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TIGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX en P.M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, (3) 19.

⁶⁴ IPCC, “Summary for Policymakers” in O. EDENHOFER, R. PICHs-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (1) 30.

⁶⁵ Besluit 94/69/EG van de Raad van 15 december 1993 betreffende het sluiten van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, *Pb.L.* 7 februari 1994, afl. 33, 11.

⁶⁶ Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen, *Pb.L.* 15 mei 2002, afl. 130, 1.

⁶⁷ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 64.

⁶⁸ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, *Pb.L.* 25 oktober 2003, afl. 275, 32.

⁶⁹ Overwegingen 3 en 4 van de preambule bij Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, *Pb.L.* 25 oktober 2003, afl. 275, 32.

een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze” sterk terug te dringen.⁷⁰ Concreet houdt het emissiesysteem een kosteloze toewijzing in van emissierechten aan installaties die broeikasgassen uitstoten bij het uitvoeren van een activiteit vermeld in bijlage I van richtlijn 2003/87/EG.

3.1.2. Kritiek op het emissiehandelsstelsel

Een eerste mogelijk probleem van het door de Unie gekozen systeem rijst in verband met het verbod op staatssteun. Voor elke installatie moet de exploitant immers voorafgaand een aanvraag indienen om emissierechten te verkrijgen. Finaal zijn het echter de lidstaten die het aantal te verdelen emissierechten vastleggen.⁷¹ Dat zou er eventueel toe kunnen leiden dat de lidstaten door middel van staatssteun hun nationale bedrijven kunnen bevoordelen door meer emissierechten te verlenen, terwijl artikel 107 VWEU staatssteun in beginsel verbiedt. Dit probleem werd meermaals in de rechtsleer erkend.⁷²

Ook de implementatie van het emissiesysteem werd bekritiseerd: twee jaar na de invoering van het systeem bleek dat er door de autoriteiten meer emissierechten waren verleend dan strikt genomen nodig was voor de uitgestoten broeikasgassen (o.m. wegens een gebrek aan betrouwbare data en een gebrek aan ervaring met het verhandelen van emissierechten).⁷³ Een

⁷⁰ Art. 1 Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, *Pb.L.* 25 oktober 2003, afl. 275, 32.

⁷¹ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, “Too much harmonization? An analysis of the Commission’s proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 53 en 67; M. PEETERS, “Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 30.

⁷² N. VAN AKEN, “The ‘Emissions Trading Scheme’ case-law: some new paths for a better European environmental protection?” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (88) 110; S. WEISHAAR, “EU greenhouse gas emissions trading and competition law” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (151) 171.

⁷³ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, *De totstandbrenging van een wereldwijde koolstofmarkt - Verslag overeenkomstig artikel 30 van Richtlijn 2003/87/EG*, COM(2006) 676 def., 13 november 2006, 3; J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, “Too much harmonization? An analysis of the Commission’s proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 67; M. PEETERS, “Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 30; E. WOERDMAN, S. CLO en A. ARCURI, “European emissions trading and the polluter-pays principle: assessing grandfathering and over-allocation?”

efficiënter systeem had het aantal verleende emissierechten beter kunnen afstemmen op de werkelijke uitstoot en had zodoende de uitstoot van broeikasgassen nog meer kunnen verminderen.⁷⁴ Het concrete aantal emissierechten dat in dat geval dan verleend zou moeten worden staat echter ook sterk ter discussie.⁷⁵

Ten slotte werd ook het gebrek aan veiling van emissierechten bekritiseerd: het originele emissiesysteem voorzag immers enkel in een systeem van vrije toewijzing van emissierechten.⁷⁶ Een veilingssysteem zou daarentegen initieel voor een meer efficiënte verdeling van de emissierechten zorgen.⁷⁷ De bieder die het emissierecht het hoogst waardeert en er het meest voor biedt, zal uiteindelijk het emissierecht verwerven.⁷⁸ Wie nadien toch te veel emissierechten zou hebben, kan er verkopen op de markt; wie nog extra emissierechten nodig heeft, kan er bijkopen op de markt. Daarnaast zou een veilingssysteem ook goedkoper zijn, omdat de autoriteiten minder moeten tussenkomen in de onderlinge verdeling van emissierechten en zo minder uitgaven begaan.⁷⁹ Ten slotte valt een veiling van emissierechten ook beter te

in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (128) 143; J.B. SKJAERSETH en J. WETTESTAD, "The Origin, Evolution and Consequences of the EU Emissions Trading System", *Global Environmental Politics* 2009, (101) 116; E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 13.

⁷⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *De totstandbrenging van een wereldwijde koolstofmarkt - Verslag overeenkomstig artikel 30 van Richtlijn 2003/87/EG*, COM(2006) 676 def., 13 november 2006, 3.

⁷⁵ M. PEETERS, "Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability" in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 31.

⁷⁶ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, "Too much harmonization? An analysis of the Commission's proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles" in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 69; M. PEETERS, "Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability" in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 23-24.

⁷⁷ M. PEETERS, "Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability" in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 24.

⁷⁸ S. WEISHAAR, "The European emissions trading system: auctions and their challenges" in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (343) 348.

⁷⁹ M. PEETERS, "Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability" in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 24.

rijmen met het principe ‘de vervuiler betaalt’.⁸⁰

3.1.3. Aanpassingen aan het emissiehandelsysteem

De Commissie gaf bij haar evaluatie van het emissiehandelsysteem zelf aan dat in de toekomst best geopteerd werd voor een volledige veiling van de emissierechten, met een kosteloze toewijzing gedurende een korte overgangperiode om beide systemen met elkaar te overbruggen.⁸¹ De Commissie ging daarbij ook uit van een expliciet financieel oogmerk.⁸² Aangezien bedrijven in een veilingssysteem emissierechten moeten aankopen, is het zeer waarschijnlijk dat de prijzen voor die emissierechten in de toekomst sterk oplopen. Een veilingssysteem kan dan ook tot heel wat opbrengsten leiden: uit eigen berekeningen kwam de Commissie tot een cijfer van 75 miljard euro in 2020 (*a rato* van 40 euro per emissierecht).⁸³

Uiteindelijk wijzigde richtlijn 2009/29/EG⁸⁴ de tekst van artikel 10 van richtlijn 2003/87/EG. Artikel 10 bepaalt voortaan dat vanaf 2013 de emissierechten die niet kosteloos toegewezen worden, worden geveild. De opbrengst van die veiling van emissierechten moet voor minstens 50% besteed

⁸⁰ J.R. NASH, “Too Much Market? Conflict between Tradable Pollution Allowances and the ‘Polluter Pays Principle’”, *Harv. Envtl.L.Rev.* 2000, (465) 508; J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, “Too much harmonization? An analysis of the Commission’s proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 73; M. PEETERS, “Legislative choices and legal values: considerations on the further design of the European greenhouse gas Emissions Trading Scheme from a viewpoint of democratic accountability” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (17) 24; E. WOERDMAN, S. CLO en A. ARCURI, “European emissions trading and the polluter-pays principle: assessing grandfathering and over-allocation?” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (128) 144.

⁸¹ Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, *Pb.L.* 17 mei 2011, afl. 130, 1; Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Effectbeoordeling - Document bij het pakket uitvoeringsmaatregelen voor de EU-doelstellingen inzake klimaatverandering en hernieuwbare energie voor 2020*, SEC(2008) 85 def., 23 januari 2008, 10; J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, “Too much harmonization? An analysis of the Commission’s proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 73.

⁸² Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Effectbeoordeling - Document bij het pakket uitvoeringsmaatregelen voor de EU-doelstellingen inzake klimaatverandering en hernieuwbare energie voor 2020*, SEC(2008) 85 def., 23 januari 2008, 11.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, *Pb.L.* 5 juni 2009, afl. 140, 63.

worden aan o.m. het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en het ontwikkelen van hernieuwbare energiebronnen.⁸⁵

Daarnaast werd ook artikel 9 van richtlijn 2003/87/EG gewijzigd door richtlijn 2009/29/EG om de uitstoot van broeikasgassen nog sterker terug te dringen, gelet op de tekortkomingen van het vroegere emissiesysteem. Artikel 9 van richtlijn 2003/87/EG bepaalt sindsdien dat de totale hoeveelheid aan emissierechten die verleend kunnen worden vanaf 2013 stelselmatig wordt verminderd.

Om die verscherpte doelstellingen te kunnen bereiken, opteerde de Commissie er voortaan voor dat de emissierechten op Unieniveau begrensd werden in plaats van op het nationale niveau: zo kan er immers beter op toegezien worden dat de begrenzingen aan het aantal emissierechten ook aansluiten bij de reële uitgestoten broeikasgassen en kan de totale uitstoot op die manier voldoende beperkt worden.⁸⁶

3.1.4. *Uitbreiding van het emissiehandelsstelsel tot de luchtvaartsector*

Artikel 30, lid 2, a van richtlijn 2003/87/EG bevatte ook de verplichting voor de Commissie om een verslag op te stellen waarin de eventuele uitbreiding van de richtlijn tot andere sectoren wordt beoordeeld. In verslagen van 27 september 2005 en 13 november 2006 zette de Commissie haar wens uiteen om het bestaande emissiesysteem uit te breiden tot de luchtvaartsector.⁸⁷ Richtlijn 2008/101/EG⁸⁸ breidde het emissiesysteem uiteindelijk uit naar de luchtvaartsector. De EU wijst er expliciet op dat de uitbreiding van het emissiesysteem tot de luchtvaartsector noodzakelijk is om de klimaatdoelstellingen te halen: de stijgende uitstoot in de luchtvaartsector zou immers de verminderingen die behaald worden in andere sectoren teniet doen.⁸⁹

⁸⁵ Art. 10, lid 3 Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, *Pb.L.* 25 oktober 2003, afl. 275, 32.

⁸⁶ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, “Too much harmonization? An analysis of the Commission’s proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 72.

⁸⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, *Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen*, COM(2005) 549 def., 27 september 2005; Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, *De totstandbrenging van een wereldwijde koolstofmarkt - Verslag overeenkomstig artikel 30 van Richtlijn 2003/87/EG*, COM(2006) 676 def., 13 november 2006, 2.

⁸⁸ Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, *Pb.L.* 13 januari 2009, afl. 8, 3.

⁸⁹ *Ibid.*, overweging 11.

In tegenstelling tot het bestaande emissiesysteem zullen de emissierechten in de luchtvaartsector niet per lidstaat verleend worden. Er wordt een geharmoniseerde methode uitgetekend onder auspiciën van de Commissie om concurrentievervalsingen zo veel mogelijk te vermijden.⁹⁰ Daarnaast kan, zoals voortaan het nieuw ingevoegde artikel 3 *quater* van richtlijn 2003/87/EG bepaalt, het aantal beschikbare emissierechten verlaagd worden na een evaluatie van de richtlijn. Omgekeerd evenredig bepaalt artikel 3 *quinquies* dat het aandeel van de emissierechten dat geveild mag worden, kan worden verhoogd na een evaluatie van de richtlijn. Door de samenlezing van die twee bepalingen wil de EU een belangrijkere rol toekennen aan het veilingmechanisme.⁹¹ Net zoals in het ‘algemene’ emissiehandelsstelsel is het, conform artikel 3 *quinquies*, lid 4, de bedoeling dat de opbrengsten van de veilingen gebruikt worden om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

Het is duidelijk dat de EU, met de introductie van het emissiesysteem voor de luchtvaartsector, geleerd heeft uit de fouten van het initiële emissiesysteem.⁹² Het meer geharmoniseerde stelsel en het breder gebruik van veilingen kan zorgen voor een realistischer aantal emissierechten en een evenwichtiger verdeling van die emissierechten, iets wat in het verleden niet echt bereikt werd.⁹³

Toch was er ook veel kritiek op het uitbreiden van het emissiehandelsstelsel. De EU opteerde er immers voor om alle vluchten die vertrokken en/of landden op Europese luchthavens onder het emissiehandelsstelsel te laten vallen.⁹⁴ De volledige vlucht valt onder het stelsel, inclusief het eventuele deel van de vlucht dat buiten het luchtruim van de EU plaatsvindt.⁹⁵ De *Air Transport*

⁹⁰ Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, *Pb.L.* 13 januari 2009, afl. 8, 3, overwegingen 20, 21 en 28; G. KAMINSKAITE-SALTERS, “Expansion of the EU ETS: the case of emissions trading for aviation” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (322) 327.

⁹¹ G. KAMINSKAITE-SALTERS, “Expansion of the EU ETS: the case of emissions trading for aviation” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (322) 328.

⁹² *Ibid.*, 337.

⁹³ *Ibid.*, 328-329.

⁹⁴ J. SCOTT en L. RAJAMANI, “EU Climate Change Unilateralism”, *EJIL* 2012, (469) 470; M.L. BUENGER, “The EU’s ETS and Global Aviation: Why “Local Rules” Still Matter and May Matter Even More in the Future”, *Denv.J.Int’l.L.&Pol’y* 2013, (417) 448; M. PEETERS, “Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter” in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 549.

⁹⁵ J. SCOTT en L. RAJAMANI, “EU Climate Change Unilateralism”, *EJIL* 2012, (469) 470; M.L. BUENGER, “The EU’s ETS and Global Aviation: Why “Local Rules” Still Matter and May Matter Even More in the Future”, *Denv.J.Int’l.L.&Pol’y* 2013, (417) 448; J. HARTMANN, “A Battle for the Skies: Applying the European Emissions Trading System to International Aviation”, *Nordic J.Int’l.L.* 2013, (187) 193-194; M. PEETERS, “Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter” in M. DE VISSER en

Association of America en 3 vliegtuigmaatschappijen trokken daarop naar de Britse rechtbanken om de extraterritoriale werking (buiten de EU) van de richtlijn aan te vechten.⁹⁶ Voor de oplossing van het geschil werd een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie gesteld die o.m. handelde over de eventuele strijdigheid van de richtlijn met beginselen van internationaal gewoonterecht.⁹⁷ Het Hof van Justitie oordeelde in haar prejudicieel arrest dat de richtlijn in overeenstemming was met de ingeroepen beginselen van internationaal gewoonterecht.⁹⁸

Op de uitspraak van het Hof van Justitie reageerden o.m. de Verenigde Staten en de BRICS-landen (Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika): sommigen onder hen raadden hun nationale vliegtuigmaatschappijen sterk af hun verplichtingen onder het emissiehandelsstelsel na te leven, anderen voerden zelfs interne wetgeving in die de naleving ervan door hun nationale vliegtuigmaatschappijen expliciet verbood.⁹⁹ De EU besliste daarop een moratorium van één jaar af te kondigen waarin het emissiehandelsstelsel enkel voor interne vluchten zou gelden, maar het blijft onwaarschijnlijk dat die derde landen hun oppositie tegen het stelsel nadien zullen staken.¹⁰⁰

A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 549.

⁹⁶ M.L. BUENGER, "The EU's ETS and Global Aviation: Why "Local Rules" Still Matter and May Matter Even More in the Future", *Denv.J.Int'l.L.&Pol'y* 2013, (417) 450; J. HARTMANN, "A Battle for the Skies: Applying the European Emissions Trading System to International Aviation", *Nordic J.Int'l.L.* 2013, (187) 194; M. PEETERS, "Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter" in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 550.

⁹⁷ B. MAYER, "Case C-366/10 Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change. Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011", *CMLR* 2012, (1113) 1119; M.L. BUENGER, "The EU's ETS and Global Aviation: Why "Local Rules" Still Matter and May Matter Even More in the Future", *Denv.J.Int'l.L.&Pol'y* 2013, (417) 450-451; J. HARTMANN, "A Battle for the Skies: Applying the European Emissions Trading System to International Aviation", *Nordic J.Int'l.L.* 2013, (187) 194-195; M. PEETERS, "Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter" in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 550.

⁹⁸ HvJ, Zaak C-366/10 *Air Transport Association of America* [2011] Jur. I-13755.

⁹⁹ J. HARTMANN, "A Battle for the Skies: Applying the European Emissions Trading System to International Aviation", *Nordic J.Int'l.L.* 2013, (187) 212-213; E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 17; M. PEETERS, "Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter" in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 550.

¹⁰⁰ E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 17; M. PEETERS, "Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter" in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 550.

De internationale kritiek bewijst dat de voortrekkersrol die de EU probeert te spelen (waarover we het in 0 reeds hadden) niet altijd mogelijk is, ondanks de lessen die de EU) trok uit de initiële problemen van het emissiehandelsstelsel.¹⁰¹ De EU hierop meteen afrekenen zou iets te eenvoudig zijn, want het valt te begrijpen dat ze, in afwachting van sterke internationale overeenkomsten, reeds een eigen stelsel wil opzetten.¹⁰² Toch zal de EU in de toekomst meer rekening moeten houden met de internationale context om derde landen zo weinig mogelijk voor de voeten te lopen.¹⁰³ In samenwerking met die derde landen zal ze finaal misschien meer kunnen realiseren in de strijd tegen klimaatverandering dan door een sterk bekritiseerd unilateraal optreden.¹⁰⁴

3.1.5. Verdere aanpassingen en evoluties van het emissiehandelsstelsel

Vanaf 2007 zette de Europese Commissie volop in op een bijstelling van het bestaande klimaatprogramma. Ze lanceerde het “Programma 2020” waarin ze er o.m. voor pleitte de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% terug te dringen.¹⁰⁵ De EU is op weg om dat doel te bereiken, maar heeft ondertussen op internationaal vlak al een ambitieuzere weg genomen: in afwachting van een nieuwe internationale klimaatovereenkomst heeft de EU zich tot doel gesteld om 30% minder CO₂ uit te stoten tegen 2020.¹⁰⁶ Die doelstelling lijkt

¹⁰¹ E. MORGERA en K. KULOVESI, “The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change”, University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 17.

¹⁰² *Ibid.*, 18.

¹⁰³ E. MORGERA en K. KULOVESI, “The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change”, University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 17-18; M. PEETERS, “Twenty Years of EU Environmental Legislation after Maastricht: The Increasing Role of the EU as a Global Green Standard-Setter” in M. DE VISSER en A.P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, Intersentia, 2013, (535) 551.

¹⁰⁴ E. MORGERA en K. KULOVESI, “The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change”, University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 18.

¹⁰⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Effectbeoordeling - Document bij het pakket uitvoeringsmaatregelen voor de EU-doelstellingen inzake klimaatverandering en hernieuwbare energie voor 2020*, SEC(2008) 85 def., 23 januari 2008, 2; J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, “Too much harmonization? An analysis of the Commission’s proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles” in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, (53) 72; A. JORDAN, D. HUITEMA en H. VAN ASSELT, “Climate change policy in the European Union: an introduction” in A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, T. RAYNER en F. BERKHOUT (eds.), *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, (3) 11.

¹⁰⁶ 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 een beoordeling van het risico van koolstoflekage*, COM(2010) 265 def., 26 mei 2010, 2; C. JONES, “A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 83.

op het eerste zicht niet haalbaar.¹⁰⁷ De reikwijdte van het emissiehandelsstelsel is te klein om die extra 10% uitstoot te kunnen verminderen, want enkel grote installaties die een activiteit vermeld in bijlage I van richtlijn 2003/87/EG uitvoeren vallen onder het emissiehandelsstelsel.¹⁰⁸ Geologische opslag van koolstofdioxide zou een oplossing kunnen zijn, maar zal tegen 2020 nog niet operationeel zijn.¹⁰⁹ Zelfs kernenergie vormt geen optie (nog afgezien van de scherp verdeelde publieke opinie rond het thema), omdat nieuwe installaties ook niet klaar zullen zijn tegen 2020.¹¹⁰ Quasi de enige mogelijkheid zou erin bestaan om de hernieuwbare energiebronnen exponentieel uit te breiden, maar het is maar de vraag of dat reeds tegen 2020 een reductie van 30% zal kunnen opleveren.¹¹¹

Het feit dat de EU een doelstelling van 30% minder CO₂ tegen 2020 waarschijnlijk niet zal halen, wil echter niet zeggen dat ze zich die ambitieuze doelstellingen niet moet stellen, wel integendeel.¹¹² Zoals verder nog besproken zullen we de broeikasgasuitstoot van 2010 tegen het einde van de 21^{ste} eeuw immers met 80% à 90% moeten terugschroeven om de temperatuurstijging op aarde nog enigszins onder controle te houden.¹¹³ Hoe meer van de noodzakelijke actiemaatregelen de EU tegen 2020 al heeft ondernomen, hoe beter.¹¹⁴

¹⁰⁷ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeyss & Casteels, 2010, (21) 83.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeyss & Casteels, 2010, (21) 83; C. DUPONT en S. OBERTHÜR, "Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective", *JCER* 2012, (228) 234.

¹¹⁰ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeyss & Casteels, 2010, (21) 83; C. DUPONT en S. OBERTHÜR, "Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective", *JCER* 2012, (228) 234.

¹¹¹ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeyss & Casteels, 2010, (21) 83-84.

¹¹² Ibid., 83.

¹¹³ IPCC, "Summary for Policymakers" in O. EDENHOFER, R. PICHs-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (1) 13; C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeyss & Casteels, 2010, (21) 83.

¹¹⁴ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeyss & Casteels, 2010, (21) 84.

3.2. EVALUATIE VAN HET EMISSIEHANDELSYSTEEM

Op basis van artikel 4 van het Kyotoprotocol engageerden de landen die lid waren van de EU vóór 2004 (de EU-15) zich tot een doelstelling van 8% minder uitstoot van broeikasgassen tegen de periode 2008-2012 (vergeleken met het niveau van uitstoot van 1990).¹¹⁵ In het kader van haar *European Climate Change Programme* (ECCP) zette de EU daarvoor een systeem van emissiehandel op om de uitstoot van broeikasgassen, overeenkomstig de internationale doelstellingen, te doen dalen.¹¹⁶

Al snel bleek dat de overeengekomen Kyotodoelstellingen zware inspanningen zouden vereisen: in een intern document uit 2005 gaf de Commissie aan dat de 8%-doelstelling niet gehaald zou worden wanneer er niet veel meer inspanningen werden gedaan.¹¹⁷ Meer nog, in een verslag van de Commissie van december 2005 werd aangetoond dat de broeikasgasemissies zelfs gestegen waren in 2003.¹¹⁸ Met de op dat moment bestaande maatregelen zou de uitstoot van de EU-25 (de toenmalige 25 lidstaten van de EU) in 2010 tot 5% onder het niveau van 1990 kunnen liggen; met extra maatregelen zou die uitstoot verder kunnen zakken tot 9% onder het niveau van 1990.¹¹⁹ Wanneer die extra maatregelen niet worden genomen, zou de EU op de recent toegetreden lidstaten moeten rekenen om de Kyotodoelstellingen nog te kunnen halen.¹²⁰ Tegen 2007 zat de EU-15 immers nog maar aan een daling van 4,3% ten opzichte van het niveau van 1990; enkel binnen de EU-25 werd de 8%-doelstelling gehaald (met een daling van 9,3% ten opzichte van het niveau van 1990).¹²¹ Door de dalende productiviteit tijdens de economische crisis van 2008 kende de uitstoot van broeikasgassen een korte dip, maar vanaf het eerste prille herstel van de economie ging ook de uitstoot terug de hoogte in.¹²²

¹¹⁵ M.L.P. GROENLEER en L.G. VAN SCHAİK, "United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol", *JCMS* 2007, (969) 984; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 67.

¹¹⁶ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 183.

¹¹⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Naar de zege in de strijd tegen de wereldwijde klimaatverandering*, COM(2005) 35 def., 9 februari 2005, 12.

¹¹⁸ Verslag van de Commissie, *De vorderingen van de Gemeenschap op de weg naar Kyoto*, COM(2005) 655 def., 15 december 2005, 3.

¹¹⁹ *Ibid.*, 5.

¹²⁰ Verslag van de Commissie, *De vorderingen van de Gemeenschap op de weg naar Kyoto*, COM(2005) 655 def., 15 december 2005, 9; L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 71.

¹²¹ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 73.

¹²² M. FAURE, "Environmental law in times of financial crisis" in J. DE MOT (eds.), *Liber amicorum Boudewijn Bouckaert. Vrank en vrij*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (77) 77.

Omdat blijkt dat de EU de afgesproken Kyotodoelstellingen enkel kan halen door extra maatregelen te nemen, wordt duidelijk dat het uiteindelijke resultaat sterk zal afhangen van het belang dat in de komende jaren gegeven zal worden aan het klimaatbeleid.¹²³ Het bereiken van de Kyotodoelstellingen hangt dan ook telkens af van de meerderheden van het moment en hun politieke voorkeuren.¹²⁴ Daarnaast is het ook niet ondenkbaar dat, in tijden van economische crisis, de aandacht binnen de EU meer naar de economie en het tewerkstellingsbeleid gaat, terwijl de nodige investeringen in het klimaatbeleid uitblijven. Het ziet er dan ook zeer reëel uit dat de EU de doelstellingen niet zal kunnen halen.¹²⁵

Of de EU de doelstellingen nu wel of niet haalt, is uiteindelijk slechts een zeer oppervlakkige discussie. De EU zal de bestaande doelstellingen immers nog stevig moeten verhogen, want de huidige doelstellingen zullen niet voldoen om de werelduitstoot terug te dringen.¹²⁶ Uit het klimaatrapport van 2014 van het IPCC blijkt immers dat de wereld veel ambitieuzere maatregelen zal moeten nemen om de negatieve gevolgen van de klimaatverandering zoveel als mogelijk onder controle te houden.¹²⁷ Wanneer de wereldwijde CO₂-uitstoot tegen 2050 met 25 à 55% wordt teruggedrongen ten opzichte van het uitstootniveau van 2010 zou de globale temperatuur op aarde nog altijd met 1,8 à 2,0°C stijgen.¹²⁸ Om de stijging van de globale temperatuur ook tegen 2100 onder de 2°C te houden, zouden we het uitstootniveau van 2010 zelfs met minstens 90% moeten terugdringen.¹²⁹ Aangezien de wereldwijde broeikasgasuitstoot tussen 1970 en 2010 nog verder is blijven stijgen¹³⁰, zien zulke scenario's er vandaag de dag weinig waarschijnlijk uit. Een stijging van de globale temperatuur op aarde met 3°C of zelfs 4°C, met alle gevolgen van dien, valt dan ook niet uit te sluiten.¹³¹

¹²³ L. MASSAI, *The Kyoto Protocol in the EU. European Community and Member States under International and European Law*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2011, 83-84.

¹²⁴ *Ibid.*, 84.

¹²⁵ *Ibid.*, 84.

¹²⁶ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 88-89; E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 2.

¹²⁷ IPCC, "Summary for Policymakers" in O. EDENHOFER, R. PICHES-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (1) 13.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, 6.

¹³¹ E. MORGERA en K. KULOVESI, "The Role of the EU in Promoting International Standards in the Area of Climate Change", University of Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/22, 2013, (1) 2; IPCC, "Summary for Policymakers" in O. EDENHOFER, R. PICHES-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P.

Bij de evaluatie van de Uniemaatregelen inzake emissiehandel zou men ook kunnen stellen dat daarbij in rekening moet worden gebracht dat, naar aanleiding van artikel 4, lid 2, e) VWEU, de Unie en de lidstaten de gedeelde bevoegdheid over milieuaangelegenheden hebben. De verschillende lidstaten zullen in het kader van de EU immers noodgedwongen moeten samenwerken. Het is daarbij niet onlogisch dat lidstaten met onderling concurrerende economieën of een belangrijke koolstofindustrie niet zomaar akkoord zouden gaan met de meest ambitieuze begrenzings in CO₂-uitstoot. Sommige landen willen misschien hun nationale economie niet te veel onder druk zetten met al te voortvarende klimaatdoelstellingen, die het budget voor noodzakelijke investeringen doen inkrimpen. Andere landen willen misschien liever op tijd hun economie en de bredere samenleving aan de nieuwe klimaatomstandigheden aanpassen. Het zou echter goed kunnen dat het emissiehandelsysteem, dat opgedeeld is in verschillende nationale doelstellingen, de rem op de grootte van de doelstellingen misschien alleen maar groter maakt.¹³² Eén gezamenlijke doelstelling zou de verschillende landen er misschien toe kunnen aanzetten om minder naar elkaar te kijken, aangezien de lasten over iedereen verdeeld worden.¹³³

Toch zouden we mogen verwachten dat net het Europese kader een ideale ontmoetingsplaats kan vormen om tot ambitieuze doelstellingen over te gaan: de klimaatverandering zal immers alle lidstaten van de EU treffen.¹³⁴ Zo kunnen Zuid-Europese landen te maken krijgen met oprukkende woestijnvorming en kunnen lager gelegen gebieden (met miljoenen inwoners) onder water lopen.¹³⁵ De negatieve klimaatgevolgen van het ene land zullen ook hun gevolgen hebben in het andere land wanneer die laatste geconfronteerd wordt met klimaatvluchtelingen, en dat zowel van binnen als van buiten de EU.¹³⁶ Daarom volstaat het ook niet langer om naar elkaar te blijven kijken en te wachten tot andere EU-landen, de Verenigde Staten of China maatregelen nemen.¹³⁷ Samenwerken is de enige mogelijkheid,

EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (1) 13.

¹³² H. TEN BERGE en S. CROSS, "Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining a pathway to a low carbon energy future" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (103) 145.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (21) 24-25.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid., 24.

¹³⁷ D.A. FARBER, "Climate Justice and the China Fallacy", *Hastings W.-Nw. J. Env'tl. & Pol'y* 2009, 15-20. Contra: E.A. POSNER en C. SUNSTEIN, "Climate Change Justice", *Geo.L.J.* 2007-08, (1565) 1600.

aangezien ambitieuze maatregelen zoals het terugschroeven van de broeikasgasuitstoot met 80% noodzakelijk zullen zijn.¹³⁸

Niet enkel binnen de EU volstaat het niet langer om naar elkaar te blijven kijken, ook ten opzichte van andere landen moet de EU zijn verantwoordelijkheid nemen. De historische verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten en andere ontwikkelde landen mag immers niet miskend worden. De ontwikkelde landen waren in 2000 verantwoordelijk voor 31% van de wereldwijde CO₂-uitstoot, terwijl ze maar 17% van de totale wereldbevolking beslaan.¹³⁹ Historisch gezien (van 1880 tot 2004) waren de ontwikkelde landen zelfs verantwoordelijk voor 66% van de wereldwijde CO₂-uitstoot.¹⁴⁰ De lidstaten die tegenwoordig de Europese Unie uitmaken, stooten in die tijdspanne 26% van de wereldwijde CO₂-uitstoot uit.¹⁴¹ In 2010 stooten de rijkere landen, per hoofd van de bevolking, 10 keer meer uit dan armere landen.¹⁴² Bovenop die hogere uitstoot van de ontwikkelde landen komt nog een deel van de uitstoot van ontwikkelingslanden wanneer zij producten voor westerse markten maken (zogenaamde *outsourcing* van uitstoot).¹⁴³

Bovenstaande scheefgroei in broeikasgasuitstoot verklaart waarom de ontwikkelingslanden niet willen dat de uitstoot wordt teruggedrongen door hun economieën geen kans te geven om zich verder te ontwikkelen.¹⁴⁴ Het is daarom onvermijdelijk dat de ontwikkelde landen (de Europese Unie inclusief) ambitieuzere doelstellingen aannemen.¹⁴⁵ Het IPCC geeft in een rapport van 2014 ook zelf aan dat programma's die als rechtvaardiger aanzien worden, ook tot een betere samenwerking tussen verschillende landen leiden.¹⁴⁶ De

¹³⁸ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 27.

¹³⁹ *Ibid.*, 32.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 34.

¹⁴¹ *Ibid.*, 34.

¹⁴² G. BLANCO, R. GERLAGH, S. SUH, J. BARRETT, H.C. DE CONINCK, C.F. DIAZ MOREJON, R. MATHUR, N. NAKICENOVIC, A. OFOSU AHENKORA, J. PAN, H. PATHAK, J. RICE, R. RICHELIS, S.J. SMITH, D.I. STERN, F.L. TOTH en P. ZHOU, "Drivers, Trends and Mitigation" in O. EDENHOFER, R. PICHES-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (351) 354.

¹⁴³ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 32.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ IPCC, "Summary for Policymakers" in O. EDENHOFER, R. PICHES-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (1) 5.

klimaatverandering zou daarbij een gepaste katalysator kunnen vormen om het probleem van groeiende ongelijkheid tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden aan te pakken.¹⁴⁷

3.3. IS GEOLOGISCHE OPSLAG VAN KOOLSTOFDIOXIDE EEN OPLOSSING?

Geologische opslag van koolstofdioxide (in het Engels: *carbon capture and storage*) bestaat er, volgens de richtlijn 2009/31/EG, in “dat het door industriële installaties uitgestoten koolstofdioxide (CO₂) wordt opgevangen, wordt getransporteerd naar een opslaglocatie en daar ten slotte wordt geïnjecteerd in een geschikte ondergrondse geologische formatie met het oog op opslag voor onbeperkte duur”.¹⁴⁸ Het doel van de geologische opslag van CO₂ is “de permanente insluiting van CO₂ op een zodanige manier dat negatieve effecten op en risico’s voor het milieu en de volksgezondheid worden voorkomen, of, indien dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk worden vermeden.”¹⁴⁹

De geologische opslag van koolstofdioxide zou de uitstoot van elektriciteitscentrales kunnen terugdringen met ongeveer 85%.¹⁵⁰ Er is ook genoeg ruimte ondergronds om grote delen van de uitgestoten CO₂ in op te slaan.¹⁵¹ Dat zijn zeer hoopvolle gegevens, maar de implementatie van de techniek is niet zo simpel.¹⁵² Het is immers zeer moeilijk om de uitgestoten CO₂ uit de lucht te kunnen filteren en het is ook niet voor de hand liggend om die CO₂ te begraven.¹⁵³ De techniek is daardoor dan ook redelijk duur, zeker in

¹⁴⁷ Zie over dit thema o.m.: E.A. POSNER en C. SUNSTEIN, “Climate Change Justice”, *Geo.L.J.* 2007-08, 1565-1612; J. BASKIN, “The Impossible Necessity of Climate Justice?”, *Melb.J.Int’lL.* 2009, 424-438; A. WILLIAMS, “Solidarity, Justice and Climate Change Law”, *Melb.J.Int’lL.* 2009, 493-508.

¹⁴⁸ Overweging 4 van de preambule bij Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, Pb.L. 5 juni 2009, afl. 140, 114; M. HOLWERDA, *EU Regulation of Cross-border Carbon Capture and Storage. Legal Issues under the Directive on the Geological Storage of CO₂ in the light of Primary EU Law*, Cambridge, Intersentia, 2014, 1.

¹⁴⁹ Art. 1, lid 2 Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, Pb.L. 5 juni 2009, afl. 140, 114; M. HOLWERDA, *EU Regulation of Cross-border Carbon Capture and Storage. Legal Issues under the Directive on the Geological Storage of CO₂ in the light of Primary EU Law*, Cambridge, Intersentia, 2014, 2.

¹⁵⁰ C. JONES, “A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 79.

¹⁵¹ *Ibid.*, 80.

¹⁵² *Ibid.*, 79.

¹⁵³ C. JONES, “A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 79; T. BRUCKNER, I. A. BASHMAKOV, Y. MULUGETTA, H. CHUM, A.

vergelijking met hernieuwbare energiebronnen zoals windturbines of zonnepanelen. Anderzijds kunnen die hernieuwbare energiebronnen natuurlijk niets doen aan de bestaande CO₂-uitstoot en zal ook het volledige potentieel aan hernieuwbare energie niet gegenereerd kunnen worden.¹⁵⁴ Geologische opslag van koolstofdioxide is heden ten dage dan misschien ook een noodzakelijke oplossing om, zeker gedurende de 21^{ste} eeuw, de temperatuurstijging enigszins onder controle te houden.¹⁵⁵

4. DE EU EN HERNIEUWBARE ENERGIE

4.1. EVALUATIE VAN HET BELEID INZAKE HERNIEUWBARE ENERGIE

Naast het terugschroeven van de uitstoot van broeikasgassen verdient het ook aanbeveling om de energiemix op een schonere leest te schoeien. Energiegebruik draagt immers zelf ook bij tot de uitstoot van broeikasgassen, maar zorgt ook in het algemeen voor verontreiniging van de lucht en heeft indirect gevolg voor onder meer zure regens en de opwarming van de aarde.¹⁵⁶ Door die negatieve gevolgen verbonden aan de klimaatverandering, is het een rationele keuze om de energiemix meer in overeenstemming te brengen met de toekomstperspectieven en te kiezen voor meer hernieuwbare energie.¹⁵⁷

DE LA VEGA NAVARRO, J. EDMONDS, A. FAAIJ, B. FUNGTAMMASAN, A. GARG, E. HERTWICH, D. HONNERY, D. INFIELD, M. KAINUMA, S. KHENNAS, S. KIM, H.B. NIMIR, K. RIAHI, N. STRACHAN, R. WISER en X. ZHANG, "Energy Systems" in O. EDENHOFER, R. PICHs-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (511) 517.

¹⁵⁴ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 80.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ T.B. JOHANSSON, "The global context and challenges for energy" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (3) 7.

¹⁵⁷ S. BORGHESI, "The European Emission Trading Scheme and Renewable Energy Policies: Credible Targets for Incredible Results?", Nota di Lavoro 141/2010, 2010, 19; P. LOWE, "Regulating Renewable Energy in the European Union", *RELP* 2010, (17) 19; T. BRUCKNER, I. A. BASHMAKOV, Y. MULUGETTA, H. CHUM, A. DE LA VEGA NAVARRO, J. EDMONDS, A. FAAIJ, B. FUNGTAMMASAN, A. GARG, E. HERTWICH, D. HONNERY, D. INFIELD, M. KAINUMA, S. KHENNAS, S. KIM, H.B. NIMIR, K. RIAHI, N. STRACHAN, R. WISER en X. ZHANG, "Energy Systems" in O. EDENHOFER, R. PICHs-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADLER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW, T. ZWICKEL en J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, (511) 516.

Het enkele feit dat de overstap naar hernieuwbare energie een goede oplossing biedt voor het inperken van de klimaatverandering, wil echter nog niet zeggen dat die stap in één oogwenk kan genomen worden. Het zal immers stevige veranderingen in onze levensstijl vergen, waar niet alle landen, politieke partijen of Europese burgers even enthousiast over zijn.¹⁵⁸ Daarnaast zal er ook zeer uitgebreid geïnvesteerd moeten worden, opdat er van een betekenisvolle verandering in de energiemix sprake kan zijn, zonder daarbij de beschikbare energie drastisch te verminderen.¹⁵⁹ Sommige landen verkiezen bovendien kernenergie boven andere technieken, omdat ze daar reeds beter vertrouwd mee zijn en het misschien minder nieuwe investeringen vergt.¹⁶⁰ Op langere termijn lijkt die keuze echter niet even verantwoord als ‘schonere’ alternatieven zoals waterkrachtcentrales, windturbines of zonnepanelen (men blijft immers altijd met een nucleair residu opgescheept).

Reeds in 1996 stelde de Commissie een doelstelling voor van 12% hernieuwbare energie tegen 2010, wat een verdubbeling van het toenmalige aandeel van hernieuwbare energie inhield.¹⁶¹ Na enkele jaren leidde dit tot richtlijn 2001/77/EG die de doelstelling van 12% behield.¹⁶² Onder die richtlijn moeten de lidstaten voldoen aan hun eigen ‘nationale indicatieve streefcijfers’.¹⁶³ Om aan hun nationale doelstellingen te voldoen, maakte de richtlijn het de lidstaten wel mogelijk om onderling hernieuwbare energie te ‘verhandelen’.¹⁶⁴ Om die handel eerlijk te laten verlopen moesten de lidstaten de oorsprong van de elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen “volgens objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria” garanderen.¹⁶⁵ Door de mogelijkheid van onderlinge handel konden technologieën kostenefficiënt ontwikkeld worden over de hele EU.¹⁶⁶ Mediterrane landen zouden zo

¹⁵⁸ M.L.P. GROENLEER en L.G. VAN SCHAİK, “United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *JCMS* 2007, (969) 984.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Mededeling van de Commissie, *Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen*, COM(96) 576 def., 20 november 1996, 2; C. JONES, “Introduction” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claey s & Casteels, 2010, (11) 11.

¹⁶² Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt, *Pb.L.* 27 oktober 2001, afl. 283, 33.

¹⁶³ Art. 3 Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt, *Pb.L.* 27 oktober 2001, afl. 283, 33.

¹⁶⁴ T. HOWES, ““Trading” renewable energy and types of national support schemes” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claey s & Casteels, 2010, (71) 71.

¹⁶⁵ Art. 5, lid 1 Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt, *Pb.L.* 27 oktober 2001, afl. 283, 33.

¹⁶⁶ T. HOWES, ““Trading” renewable energy and types of national support schemes” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claey s & Casteels, 2010, (71) 72-73.

bijvoorbeeld meer kunnen inzetten op zonne-energie, terwijl noordelijke lidstaten meer windturbines kunnen plaatsen.

Kritiek op deze ‘verhandeling’ van hernieuwbare energie is echter mogelijk. Zo zijn bijvoorbeeld de goedkoopste maatregelen inzake het uitbreiden van het aandeel van hernieuwbare energie ondertussen opgebruikt.¹⁶⁷ Het zou daarom veel kostenefficiënter zijn als alle lidstaten samen zouden werken aan het ontwikkelen van nieuwe en duurdere technologieën in plaats van elkaar onderling te beconcurreren.¹⁶⁸ Het systeem met streefcijfers per lidstaat zorgt immers voor een te gefragmenteerde hernieuwbare energiemarkt: alle lidstaten hebben onder richtlijn 2001/77/EG immers afzonderlijke nationale streefcijfers op grond van artikel 3.¹⁶⁹ Gelet op het feit dat de klimaatproblematiek best op internationaal en Europees vlak aangepakt kan worden, zou het beter zijn om een harmonisatie van het hernieuwbare energiebeleid op poten te zetten.¹⁷⁰ Een geharmoniseerde energiemarkt zou tot efficiëntievoordelen en tot meer onderlinge competitie tussen energieleveranciers leiden.¹⁷¹ De realiteit leert echter dat zo’n Europese energiemarkt niet in de nabije toekomst tot stand zal komen: o.m. nationale energieleveranciers lobbyen hard tegen maatregelen die de EU zou willen nemen.¹⁷² Ook onder de nieuwe richtlijn 2009/28/EG is er geen beterschap in zicht: men blijft werken met nationale indicatieve streefcijfers.¹⁷³

De fragmentatie van de hernieuwbare energiemarkt wordt echter ook in de hand gewerkt door de Verdragen zelf. Volgens artikel 192, lid 2 VWEU moeten “maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening” immers met eenparigheid van stemmen goedgekeurd worden en wordt het Europees Parlement slechts geraadpleegd. Dat is een

¹⁶⁷ Ibid., 82.

¹⁶⁸ T. HOWES, ““Trading” renewable energy and types of national support schemes” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (71) 82; D. HELM, “The European framework for energy and climate policies”, *Energy Policy* 2014, (29) 33-34.

¹⁶⁹ Art. 3 Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt, *Pb.L.* 27 oktober 2001, afl. 283, 33.

¹⁷⁰ T. HOWES, ““Trading” renewable energy and types of national support schemes” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (71) 82; D. HELM, “The European framework for energy and climate policies”, *Energy Policy* 2014, (29) 30 en 34.

¹⁷¹ D. HELM, “The European framework for energy and climate policies”, *Energy Policy* 2014, (29) 30.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Art. 3 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, *Pb.L.* 5 juni 2009, afl. 140, 16; T. HOWES, ““Trading” renewable energy and types of national support schemes” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (71) 82.

uitzondering op de algemene regel van artikel 192, lid 1 VWEU die bepaalt dat de activiteiten die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken (waaronder in het bijzonder de klimaatverandering) volgens de gewone wetgevingsprocedure vastgesteld worden. In die gewone wetgevingsprocedure (beschreven in artikel 294 VWEU) moet de Raad slechts bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen haar goedkeuring geven en kan ook het Europees Parlement volwaardig mee beslissen. Gelet op de verwevenheid van het energiebeleid met het beleid inzake klimaatverandering verdient het m.i. dan ook de voorkeur om deze uitzondering in de Verdragen te schrappen, zodat alle maatregelen inzake hernieuwbare energie ook volgens de gewone wetgevingsprocedure goedgekeurd kunnen worden. Dit zou een meer gecentraliseerd energiebeleid tot stand kunnen brengen, met meer zeggenschap voor het Europees Parlement en geen vetomogelijkheden meer voor een individuele lidstaat in de Raad. Of de lidstaten hun grote zeggenschap over het energiebeleid in die mate zullen willen afdragen aan het Europese niveau is echter vrij onzeker.

Naast de nationale indicatieve streefcijfers werd in richtlijn 2001/77/EG ook een algemeen indicatief streefcijfer voorgesteld waarbij 12% van het totale energieverbruik uit hernieuwbare energie zou moeten bestaan.¹⁷⁴ Op elektriciteitsvlak zou 22,1% (later aangepast tot 21%) van het totale elektriciteitsverbruik opgewekt moeten worden uit hernieuwbare energie.¹⁷⁵ De Commissie gaf evenwel zelf aan dat die doelstellingen waarschijnlijk niet zouden worden bereikt: ze rekende er voor het algemene streefcijfer op dat de 10% niet eens gehaald zou worden¹⁷⁶ en voorzag voor de specifieke elektriciteitsdoelstelling een aandeel van 19%.¹⁷⁷

Toch weerhield dit de Commissie er niet van om de doelstellingen nog uit te breiden. In hetzelfde document waarin het vaststelde dat 12% hernieuwbare energie te hoog gegrepen was, stelde ze een nieuw ambitieus meerjarenplan voor: tegen 2020 zou 20% van de totale energiemix moeten bestaan uit hernieuwbare energie.¹⁷⁸ Dit resulteerde uiteindelijk in richtlijn 2009/28/EG

¹⁷⁴ Art. 3, lid 4, tweede streepje Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt, *Pb.L.* 27 oktober 2001, afl. 283, 33.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement, *Een energiebeleid voor Europa*, COM(2007) 1 def., 10 januari 2007, 14.

¹⁷⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Voortgangverslag over duurzame energie: Verslag van de Commissie overeenkomstig artikel 3 van Richtlijn 2001/77/EG, artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2003/30/EG en over de uitvoering van het Europees Actieplan Biomassa*, COM(2005) 628, COM(2009) 192 def., 24 april 2009, 3; C. JONES, "Introduction" in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (11) 14.

¹⁷⁸ Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement, *Een energiebeleid voor Europa*, COM(2007) 1 def., 10 januari 2007, 15.

dat het nieuwe hernieuwbare energieprogramma bevatte.¹⁷⁹ Voor de transportsector werd een afzonderlijke doelstelling voorzien van 10% hernieuwbare energie.¹⁸⁰

Dat de EU ambitieuzere doelstellingen voorstelde, kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Omdat de nationale indicatieve streefcijfers niet gehaald worden, werden de nieuwe doelstellingen uit richtlijn 2009/28/EG juridisch bindende doelstellingen per land, wat natuurlijk een hele stap vooruit is.¹⁸¹ De Commissie had zich immers enkele jaren voordien al gerealiseerd dat de EU zelf te weinig energie produceert om in haar noden te kunnen voorzien, waardoor ze telkens genoodzaakt is om energie uit het buitenland te importeren om tekorten aan te vullen.¹⁸² De bestaande capaciteiten voor hernieuwbare energie uitbreiden zou daarom niet enkel tot een schonere energiesector leiden, maar ook een grotere onafhankelijkheid van bijvoorbeeld Russisch gas of Arabische olie kunnen bewerkstelligen.¹⁸³ Vooral Oost-Europa en de Balkan zouden hier sterk op moeten inzetten: Finland, Bulgarije, Estland, Letland en Litouwen zijn immers volledig afhankelijk van Gazprom, het grootste aardgasbedrijf ter wereld en voor 50% in handen van de Russische overheid.¹⁸⁴ Tsjechië, Slowakije, Oostenrijk, Hongarije, Polen, Griekenland en Roemenië hangen ook voor minstens 69% af van Gazprom.¹⁸⁵ Door in te zetten op hernieuwbare energie zou de EU niet enkel het klimaat een gunst bewijzen, maar het zichzelf ook mogelijk maken om sterkere standpunten in te

¹⁷⁹ Art. 3, lid 1 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, *Pb.L.* 5 juni 2009, afl. 140, 16.

¹⁸⁰ Art. 3, lid 4 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, *Pb.L.* 5 juni 2009, afl. 140, 16.

¹⁸¹ H. TEN BERGE en S. CROSS, "Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining a pathway to a low carbon energy future" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (103) 106-107; C. DUPONT en S. OBERTHÜR, "Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective", *JCER* 2012, (228) 234.

¹⁸² Groenboek van de Commissie, *Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*, COM(2006) 105 def., 8 maart 2006, 3; Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement, *Een energiebeleid voor Europa*, COM(2007) 1 def., 10 januari 2007, 3; C. JONES, "Introduction" in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (11) 15.

¹⁸³ S. BORGHESI, "The European Emission Trading Scheme and Renewable Energy Policies: Credible Targets for Incredible Results?", *Nota di Lavoro* 141/2010, 2010, 19; C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (21) 27.

¹⁸⁴ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (21) 27-28.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 27-28.

nemen in haar buitenlands beleid, die ze vandaag misschien niet durft te nemen uit vrees voor represaillemaatregelen.¹⁸⁶

Men mag ook de kostprijs van een voortdurende afhankelijkheid van aardolie, koolstof en aardgas niet vergeten. Het voortzetten van een beleid dat het gebruik van die fossiele brandstoffen blijft behouden, is immers niet levensvatbaar.¹⁸⁷ De Europese Unie heeft volgens schattingen maar 0,5% van de wereldwijde aardoliereserves en 1,7% van de wereldwijde aardgasreserves.¹⁸⁸ Er zal slechts aardolie en aardgas voor enkele decennia overblijven en nadien zullen de prijzen op de markt, gelet op de nog grotere schaarste, peperduur worden.¹⁸⁹

Toch kan de vraag gesteld worden of de afzonderlijke hernieuwbare energiedoelstellingen die de EU nu gebruikt telkens verlengd moeten worden tot 2030, 2040, 2050 en verder.¹⁹⁰ Het komt niet echt geloofwaardig over als doelstellingen niet worden gehaald, maar ze nadien toch telkens verhoogd worden.¹⁹¹ Naar de toekomst toe zouden die herhaalde mislukkingen immers de geloofwaardigheid van het klimaatbeleid veel schade kunnen toebrengen.¹⁹² Het zou misschien voordeliger kunnen zijn om gebruik te maken van het emissiehandelsstelsel en in het kader daarvan een hernieuwbaar energiebeleid te voeren.¹⁹³ Wanneer men over de jaren heen het beschikbare aantal emissierechten gradueel zou verlagen, zou de marktwerking immers een efficiënte verdeling van het kleinere aantal emissierechten over de verschillende hernieuwbare energiebronnen tot stand kunnen brengen.¹⁹⁴ Dat blijft echter een hypothese, want er valt te betwijfelen of de markt wel een voldoende hoeveelheid hernieuwbare energie zou creëren, gelet op het feit dat er binnen het emissiehandelsstelsel geen financiële *incentives* worden gegeven aan elektriciteitsproducenten om toekomstgericht te investeren in (duurdere) hernieuwbare energie.¹⁹⁵ Of de markt perfect werkt en in welke

¹⁸⁶ M.L.P. GROENLEER en L.G. VAN SCHAİK, "United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol", *JCMS* 2007, (969) 984.

¹⁸⁷ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 27.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, 88 en 92.

¹⁹¹ S. BORGHESI, "The European Emission Trading Scheme and Renewable Energy Policies: Credible Targets for Incredible Results?", *Nota di Lavoro* 141/2010, 2010, 20-21.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (21) 88 en 92.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 92.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 91-92.

mate de prijs van een emissierecht zou stijgen door het lagere aanbod van emissierechten zijn ook vragen die geen duidelijk antwoord hebben.¹⁹⁶

De afzonderlijke percentages voor hernieuwbare energie blijven uitbreiden (maar dan wel exponentieel) lijkt dan ook de beste oplossing voor het klimaat.¹⁹⁷ Gelet op de voordelen die eerder besproken werden, zou de EU tegen 2050 een 100% hernieuwbare energiesector moeten ambiëren.¹⁹⁸ De nieuwe doelstelling van 20% hernieuwbare energie tegen 2020 blijft nog altijd veel te beperkt om die doelstelling op tijd te kunnen waarmaken.¹⁹⁹

4.2. EVALUATIE VAN HET BELEID INZAKE BIOBRANDSTOFFEN

Ook op het vlak van biobrandstoffen tekende de EU doorheen de jaren een omvattend beleid uit. Wat de term ‘biobrandstoffen’ juist inhoudt, is voor de leek echter niet zo duidelijk. Het verdient de voorkeur om met de definities van de EU zelf te werken. Richtlijn 2003/30/EG bevatte de eerste stappen van de EU op het vlak van biobrandstoffen.²⁰⁰ Artikel 1, a) van die richtlijn verduidelijkt dat biobrandstof de “vloeibare of gasvormige transportbrandstof (is) die gewonnen is uit biomassa”.²⁰¹ Biomassa heeft daarbij betrekking op “de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval”.²⁰² Het is dus duidelijk dat biobrandstoffen zeer breed opgevat worden. De regulering speelt zich, gelet op het gebruik van biobrandstoffen, vooral in de transportsector af.

Het doel van richtlijn 2003/30/EG is het aandeel van biobrandstoffen in de totale energiemix te verhogen tot 2% tegen 2005 en tot 5,75% tegen 2010.²⁰³ Het toepassingsgebied is echter vrij beperkt: het behelst immers enkel de

¹⁹⁶ Ibid., 93.

¹⁹⁷ Ibid., 94.

¹⁹⁸ C. DUPONT en S. OBERTHÜR, “Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective”, *JCER* 2012, (228) 235.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 240.

²⁰¹ Art. 1, a) Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer, *Pb.L.* 17 mei 2003, afl. 123, 42.

²⁰² Art. 1, b) Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer, *Pb.L.* 17 mei 2003, afl. 123, 42.

²⁰³ Art. 3 Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer, *Pb.L.* 17 mei 2003, afl. 123, 42; C. JONES, “Introduction” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (11) 14-15; J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 240.

transportsector.²⁰⁴ Het gaat wederom om nationale indicatieve streefcijfers en niet-bindende doelstellingen.²⁰⁵ Anderzijds worden de lidstaten wel verplicht om de noodzakelijke hervormingen door te voeren: ze mogen enkel ‘eigen’ biobrandstoffen gebruiken om de doelstellingen te bereiken.²⁰⁶ Het is onwaarschijnlijk dat de doelstelling van 5,75% bereikt wordt: de Commissie gaf zelf immers reeds aan dat ze een resultaat van 4,2% verwacht.²⁰⁷

Net zoals in het algemene kader voor hernieuwbare energie werden ook de doelstellingen op het vlak van biobrandstoffen scherp bijgestuurd, ondanks de teleurstellende resultaten: richtlijn 2009/28/EG paste de doelstellingen aan tot 10% hernieuwbare energie in de transportsector tegen 2020.²⁰⁸ Deze richtlijn behandelt wel degelijk het volledige plaatje van hernieuwbare energiebronnen in de transportsector, waardoor ook onder meer waterkracht en elektrische auto's onder het toepassingsgebied van deze richtlijn kunnen vallen.²⁰⁹ Die twee elektriciteitsvormen maken vandaag de dag echter zo'n minimale vertegenwoordiging in de hernieuwbare energie uit, dat in de praktijk biobrandstof ook onder deze richtlijn waarschijnlijk de belangrijkste factor zal blijven.²¹⁰

De doelstellingen onder richtlijn 2009/28/EG zijn voortaan wel bindende doelstellingen, wat natuurlijk een hele stap vooruit is.²¹¹ Wat wel minder positief is aan de nieuwe richtlijn is dat de lidstaten hun aandeel van

²⁰⁴ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 240.

²⁰⁵ Art. 3 Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer, *Pb.L.* 17 mei 2003, afl. 123, 42; H. TEN BERGE en S. CROSS, “Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining a pathway to a low carbon energy future” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (103) 106-107.

²⁰⁶ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 240.

²⁰⁷ C. JONES, “Introduction” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (11) 15.

²⁰⁸ Art. 3, lid 4 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, *Pb.L.* 5 juni 2009, afl. 140, 16; J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 240.

²⁰⁹ P. HODSON, “Renewable energy in transport (including biofuels)” in P. HODSON, C. JONES en H. VAN STEEN (eds.), *EU Energy Law. Volume III - Book One. Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (173) 175; H. TEN BERGE en S. CROSS, “Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining a pathway to a low carbon energy future” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (103) 114.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ H. TEN BERGE en S. CROSS, “Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining a pathway to a low carbon energy future” in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claeys & Casteels, 2010, (103) 106-107.

hernieuwbare energie in de transportsector kunnen opkrikken door import uit het buitenland.²¹² Dat valt echter te betreuren: het geeft immers minder *incentives* aan de lidstaten om zelf positieve maatregelen te nemen. De effecten die het gebruik van geïmporteerde biobrandstoffen kunnen hebben op ontwikkelingslanden, mogen ook niet uit het oog worden verloren. Zo zorgt het gebruik van koolzaad voor de productie van biobrandstoffen er onvermijdelijk voor dat er minder koolzaad overblijft voor de productie van voedsel.²¹³ Dat kan op zijn beurt dan weer leiden tot hogere voedselprijzen.²¹⁴ Het lijkt er dan ook op dat het beleid van de EU op dit vlak te veel op de positieve milieueffecten focust, terwijl negatieve neveneffecten onvoldoende in kaart worden gebracht.²¹⁵

Daarnaast kan ook een algemenere vraag worden gesteld bij het biobrandstoffenbeleid: heeft de techniek geen te beperkte draagwijdte? De EU kan immers nooit voldoende biobrandstoffen produceren om het volledige autopark op biobrandstoffen te laten rijden.²¹⁶ Daarom zal er daarnaast ook sterk ingezet moeten worden op elektrische auto's met bijvoorbeeld het stevig uitbreiden van het aantal oplaadpalen.²¹⁷ In de tussentijd moeten de bestaande auto's alsmat scherpere CO₂-uitstootmaxima per km² opgelegd krijgen.²¹⁸

5. BESLUIT

Met dit werk wou ik (de efficiëntie van) het klimaatbeleid van de Europese Unie evalueren. Die brede onderzoeksvraag behandelde ik met drie aparte deelvragen.

Vooreerst probeerde ik na te gaan of de Europese Unie een voortrektersrol speelt in de strijd tegen klimaatverandering. Na het onderzoek kan ik stellen

²¹² J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 240.

²¹³ *Ibid.*, 242.

²¹⁴ *Ibid.*, 242. Contra: P.M. SANTOS DE SAMPAIO NUNES, "Biofuels, fighting climate change and famine in the world" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (219) 232-236.

²¹⁵ J. DE CENDRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy. Towards A Principled Approach?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 243.

²¹⁶ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (21) 100.

²¹⁷ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (21) 100; H. TEN BERGE en S. CROSS, "Renewable energy 2020 and beyond: Delivering on the EU targets and defining a pathway to a low carbon energy future" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (103) 150.

²¹⁸ C. JONES, "A zero carbon energy policy for Europe: the only viable solution" in C. JONES (ed.), *EU Energy Law. Volume III - Book Three. The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, Claey's & Casteels, 2010, (21) 100.

dat de EU in haar optreden in de internationale klimaatonderhandelingen zeker een van de meest ambitieuze stemmen heeft. Op intern vlak ontbrak het haar in eerste instantie echter aan een sterk klimaatbeleid. Met de oprichting van een emissiehandelsstelsel liet ze ook zien dat ze de mooie woorden wel degelijk in daden wou en kon omzetten.

Daarmee lijkt ook de tweede deelvraag naar het belang van de bijdrage van het emissiehandelsstelsel beantwoord te worden, maar toch blijkt het beleid van de EU in de strijd tegen klimaatverandering een beleid met vallen en opstaan. Het emissiehandelsstelsel kende immers reeds vanaf het prille begin defecten, zowel inherent aan het stelsel als in de implementatie ervan. Na bijstellingen in latere richtlijnen draait het emissiehandelsstelsel sindsdien wel beter en beter en kan de EU er prat op gaan om het meest ambitieuze emissiehandelsstelsel te hebben.

Beide deelvragen lijken positief te kunnen worden beantwoord, maar dat wilt echter niet zeggen dat de EU voortaan op zijn lauweren kan rusten. De genomen maatregelen zijn in verhouding tot veel andere landen of regio's misschien zeer mooi, maar zijn nog veel te miniem om de wereld op koers voor een leefbare temperatuur te houden. Een internationale klimaatpionier blijven en de doelstellingen onder het emissiestelsel nog stevig uitdiepen is dus de boodschap. Ook in geologische opslag van kooldioxide wordt er best geïnvesteerd om de momenteel bestaande uitstoot van broeikasgassen zo min mogelijk te vergroten.

Het feit dat de geleverde klimaatinspanningen nog lang niet ten einde zijn, blijkt ten slotte ook uit het antwoord op de derde deelvraag. Op het vlak van hernieuwbare energie kleuren de resultaten immers minder positief. De EU probeert ook hier wel een voortrekkersrol te spelen, maar de ambitieuze doelstellingen worden niet gehaald. Voor een deel situeren de redenen daarvoor zich bij het divergerende beleid van de 28 verschillende lidstaten. Het verdient daarom voor de toekomst misschien de voorkeur om het beleid rond hernieuwbare energie meer te centraliseren.

Sowieso moet echter worden vastgesteld dat er veel te weinig geïnvesteerd wordt om schonere energie tot stand te brengen. Gelet op de beperkte voorraden en de afhankelijkheid van andere landen en regio's is het vandaag de dag tijd om zo snel mogelijk over te schakelen naar een 100% hernieuwbaar energiebeleid dat enerzijds goed is voor het klimaat, maar anderzijds de Europese Unie ook in het buitenlandse beleid een sterkere stem kan opleveren.