

Vergaderjaar 2000–2001

27 400-XI**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001****Nr. 97****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 24 juli 2001

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 5 juli 2001 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brieven van:

- **7 december 2000 met het verslag van de Klimaatconferentie in Den Haag (VROM-2000-1024);**
- **17 april 2001 (brief van de griffier algemene commissie voor Europese Zaken) over fiche inzake mededeling «Tien jaar na Rio: Voorbereiden op de wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002» (VROM-2001-408);**
- **15 februari 2001 met de aanbieding van het Third assessment report van Werkgroep I van het IPCC «Climate change 2001: the scientist basis» (VROM-2001-155);**
- **23 februari 2001 met de aanbieding van het Third assessment report van Werkgroep II van het IPCC «Climate change 2001: impacts, adaptation and vulnerability» (VROM-2001-198);**
- **12 maart 2001 met de aanbieding van het derde deel van het Third assessment report van Werkgroep III van het IPCC «Climate change 2001: mitigation» (VROM-2001-250);**
- **23 mei 2001, over de informatie over de uitvoering van het nationaal klimaatbeleid en de stand van zaken ten aanzien van het internationaal klimaatbeleid (VROM-2001-556).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

De **minister** informeert de commissie over de resultaten van het informeel klimaatoverleg in Scheveningen en de voorbereiding van de internationale milieuconferentie in Bonn. Hij herinnert in dat kader aan de wettelijke samenvatting die hij jongstleden juni in zijn functie als voorzitter van de conferentie heeft gemaakt van datgene wat in compromisvorm in Bonn zou kunnen worden uitonderhandeld, gebruikmakend van internationaal-rechtelijke terminologie. In de covernoot die hieraan is toegevoegd, wordt ingegaan op de politieke betekenis ervan, ook gelet op de gemaakte keuzen.

De compromistekst is gebaseerd op eerder gepresenteerde teksten, maar op twee hoofdpunten is sprake van een wijziging. Omdat de Oost-Europese landen hebben aangegeven dat ze niet kunnen meebetalen aan

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteyn (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), voorzitter, Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Mosterd (CDA), Ten Hoopen (CDA) en Depla (PvdA).
Plv. leden: Dijkzema (PvdA), Stellingwerf (ChristenUnie), Valk (PvdA), Van Lente (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Crone (PvdA), Giskes (D66), M.B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Leers (CDA) en De Boer (PvdA).

de fondsen voor de ontwikkelingslanden zijn deze voor 50% aangeslagen, uitgaand van de voorgestelde sleutel. Deze is gebaseerd op het aandeel van die landen in de vervuiling van 1990. Japan was voorts niet geholpen met de formule van begin dit jaar over het verbeteren van de kwaliteit van bossen, gebaseerd op duurzaam bosgebruik. Om Japan wat dat betreft tegemoet te komen, is daar als het ware een formule bovenop gelegd. Daardoor kan er weer gelijk worden opgetrokken.

De informele bijeenkomst in Scheveningen van vorige week was bedoeld om de conferentie van Bonn voor te bereiden, want alle landen vinden dat die moet doorgaan. Dat biedt hen ook de mogelijkheid voor het eerst te reageren op de nieuwe, maar nu in een juridische jas gegoten, compromistekst. Ook de organisatie van Bonn was een agendapunt. Tijdverlies aldaar als gevolg van discussies over de procedures, opgeworpen door de ontwikkelingslanden, wil men voorkomen.

De compromistekst en de daarin gedane voorstellen gelden in Bonn als uitgangspunt, als instrument, zonder dat dit in Scheveningen expliciet is verklaard. De bijeenkomst daar was ook bedoeld om de deelnemende landen over en weer te informeren over elkaars mogelijke standpunten in Bonn, zodat niemand daardoor zou worden verrast. Een aantal ontwikkelingslanden heeft nog eens gewezen op de verschillen tussen het compromisvoorstel en de voorstellen die zij eerder hebben gedaan. Er blijft vooral verschil van mening over de financiën, de sinks, de structuur van de beheersorganen, het nalevingregime en de mechanismen.

Wat betreft de financiën kan er wellicht een stap verder worden gekomen, want de EU is inmiddels bereid de ambitieuze voorstellen op dit punt, ten gunste van de ontwikkelingslanden, te accepteren. De ontwikkelingslanden zijn daar zelf nog niet toe bereid, maar hun onderhandelaars zien al wel in dat er niet meer in zit.

De nieuwe bossenformules van begin januari zijn zo langzamerhand geaccepteerd, ook door Europa. De ontwikkelingslanden zien ze ook wel zitten. Europa heeft ingestemd met de extra concessie aan Japan. Japan zelf vindt echter dat die nog niet ver genoeg gaat. Een aantal andere landen van de Umbrella-groep hikt er ook nog een beetje tegenaan. Zij willen met alternatieven komen. De compromistekst is overigens gebaseerd op jarenlange gesprekken met alle betrokkenen.

De meeste westelijke landen zijn wat betreft de samenstelling van de beheersorganen van mening dat de ontwikkelingslanden op dat punt te veel krijgen. Deze is echter gebaseerd op een geografisch eerlijke verdeling, overeenkomstig de VN-structuur. De ontwikkelingslanden zijn van mening dat de westelijke landen te veel krijgen als het gaat om de besluitvorming. Er is een evenredige verdeling voorgesteld, op basis van een bepaalde meerderheidsbesluitvorming, waardoor de landen die zich in kwantitatieve zin tot bepaalde verplichtingen bereid hebben verklaard de meerderheid hebben bij het nemen van beslissingen. Dat wil zeggen dat deze landen niet te maken kunnen krijgen met beslissingen, door een meerderheid genomen.

Vorige week hebben alle landen aangegeven dat ze blij zijn met de vereenvoudigingen op het punt van de mechanismen, want die kwestie zat veel te ingewikkeld in elkaar. Het is nu veel transparanter. Het grootste politieke probleem betreft de mate van bindendheid bij het al of niet nakomen van het verdrag. Het ene land wil een straf, het andere een stimulans. In de compromistekst worden deze meningen bij elkaar gebracht. Er wordt een straf voorgesteld, in de zin van een glijdende schaal, waarbij een land in een volgende periode meer extra moet doen naarmate het in de eerste periode meer tekort is geschoten. Dit is een incentive om zoveel mogelijk verplichtingen na te komen.

De Russen hebben zich in Scheveningen zeer constructief opgesteld, want ze hebben iets aan te bieden wat betreft de internationale emissiehandel. De hoeveelheid gassen die de Russen mogen uitstoten, stoten ze waarschijnlijk niet uit, maar ze zijn bang, omdat de markt in de VS weg is als de

VS niet meer meedoen, dat ze de resterende hoeveelheid niet kwijtraken. Met het oog daarop is in de richting van Rusland aangegeven dat men, als men niet alles kwijtraakt, een deel opzij kan zetten voor de tweede periode, als dan hetzelfde systeem wordt gehanteerd qua emissiehandel. Daarmee kan de prijs worden beïnvloed. Daar komt bij dat de vraag waarschijnlijk niet zo erg zal dalen. Een aantal andere landen, Japan en de Europese landen, kan zijn doelstellingen op dit punt waarschijnlijk niet zo gemakkelijk halen, al zijn ze daar wel op uit. Lukt dat niet, dan zullen ze moeten gaan handelen.

De opstelling van de VS blijft een probleem. President Bush heeft in Göteborg aangegeven dat de VS niet meedoen, maar dat ze andere landen niet van deelname zullen afhouden. Een aantal landen is bang dat het niet meedoen van de VS politieke, psychologische en economische consequenties voor hen zou kunnen hebben. Dat lijkt door de uitspraak van Bush, die vervolgens ook nog eens is bevestigd, echter niet het geval te zijn. De VS praten wel mee in Bonn, al was het maar om te voorkomen dat er handelssancties tegen hen worden uitgevaardigd.

Een en ander heeft wel bepaalde consequenties voor landen uit de Umbrella-groep. De landen van de EU gaan gewoon door, ook zonder de VS. Japan wil nog niet kiezen. Japan wil blijven proberen de VS alsnog mee te laten doen. De vraag is echter tot hoe lang daarmee kan worden doorgedaan, want op een gegeven ogenblik maak je je afhankelijk van een beslissing die ergens anders wordt genomen. Hierover moet in Bonn duidelijkheid komen. Vooralsnog blijft overeind staan dat Japan het protocol van Kyoto volgend jaar wil ratificeren, maar als de VS niet meedoen, dan kiest Japan op een later moment. Het is nog niet duidelijk wanneer de VS met hun klimaatplannen komen. Daar schijnt ook niet zo hard aan te worden gewerkt.

Er wordt geprobeerd de deelnemende landen een knip te laten aanbrengen tussen het bereiken van een overeenkomst in Bonn, onafhankelijk van de opstelling van de VS, en het afhankelijk maken van de eigen ratificatie van de VS. Op die manier kan er overeenstemming worden bereikt over de uitvoering en over de modaliteiten. Er kan dan ook rekening worden gehouden met de Amerikaanse wensen over de modaliteiten. De optie dat er pas wordt geratificeerd als de VS dat ook doen, maakt het mogelijk te komen tot een volledig uitgewerkt schema, waardoor Europa weet waar het aan toe is en op die manier door kan gaan.

Er is in Scheveningen ook gesproken over de structuur van de conferentie. De conferentie wordt een dag later geopend, niet op woensdag, maar op donderdag. Er wordt dan direct begonnen met het ministeriële deel. De ambtenaren van de diverse landen buigen zich echter al vanaf maandag over een specifieke agenda, gebaseerd op de compromistekst. De ontwikkelingslanden kunnen dan ook nog even doorpraten, zonder dat de ministers aan bod komen. Er hoeft dan donderdags niet te worden begonnen met een discussie over proces en procedure. De komende weken wordt er gezocht naar listen om eventueel tot overeenstemming over een tekst te komen, niet over de wettelijke tekst, maar over een tekst, een verklaring waar alles in staat, een politieke overeenkomst. Die overeenkomst zou wellicht op zondagavond tot stand kunnen komen. Daarna zouden de ambtenaren deze politieke overeenkomst in de tweede week kunnen vertalen in een wettelijke tekst. Gedeeltelijke overeenstemming heeft geen zin, want het gaat om een totaalpakket. Alles hangt met alles samen. Het is wel mogelijk te komen tot volledige overeenstemming over een partieel pakket. Er moet echter wel overeenstemming worden bereikt over de essentiële kwesties, want anders kunnen de diverse landen geen ratificatievoorstel bij hun parlementen indienen. Er bestaat dan geen duidelijkheid over datgene wat moet worden geratificeerd. De minister is overigens somber over de kans van slagen van de conferentie, niet als het gaat om de inhoud – daar is men zeer mee opgeschoten – maar vanwege

het niet meedoen van de nieuwe Amerikaanse administratie en, als gevolg daarvan, de opstelling van enkele andere landen. De minister acht het wel goed mogelijk, ook al doen de VS in de eerste fase niet mee, om een goed pakket op te stellen, zodat het proces kan doorgaan. Wellicht vindt men elkaar dan weer over een aantal jaren.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van den Akker** (CDA) vindt dat, ook al wordt er inhoudelijk volledige overeenstemming bereikt, de VS dit gebeuren toch in de houdgreep houden door niet mee te doen, want als Japan, Canada en Australië vervolgens ook niet meedoen, dan wordt het moeilijk de benodigde 55% uitstoot aan broeikasgassen te halen. Dan doet Nederland echter ook niet meer mee. Dat zal tot veel vertraging leiden, terwijl er in de tussentijd niets gebeurt. Wat vindt de minister in dat kader van de optie om Bonn te verdagen? Ook dat brengt problemen met zich, maar dan is Bonn in ieder geval niet mislukt. Dan blijft de redelijk positieve stand van de onderhandelingen tot nu toe overeind. Vervolgens komt er misschien meer druk op de VS te liggen, als veroorzakers van de vertraging. In de publiciteit komt het beeld naar voren dat de bijeenkomst in Scheveningen is mislukt, niet alleen wat betreft de VS, maar ook inhoudelijk. Wat vindt de minister daarvan? Hij is daar veel positiever over.

De heer **Crone** (PvdA) meent dat de minister als voorzitter van dit mondiale proces heel goed bezig is, want er is duidelijk vooruitgang geboekt, vooral als hij kijkt naar de handzame compromistekst. Klopt het dat er door de opstelling van Europa, de ontwikkelingslanden en Rusland in Scheveningen een steviger basis voor een en ander is ontstaan? Omdat de VS niet meedoen, bepalen met name Japan en enkele landen uit de Umbrella-groep uiteindelijk hoe het verder gaat. Er wordt naar een akkoord zonder ratificatieverplichting gestreefd, maar in hoeverre is dat bindend? De landen die daaraan meedoen, moeten elkaar ergens op kunnen aanspreken, want anders heeft dat akkoord geen zin. Het akkoord kan ook een partieel karakter hebben, in die zin dat er overeenstemming wordt bereikt op een aantal hoofdpunten. Het is ook mogelijk dat een aantal landen vervolgbesprekingen voorstaat. Ook kan een aantal landen pleiten voor een opt out. Er kan wellicht ook worden gedacht aan side-agreements. De grote groep gaat door, terwijl de VS via een side-agreement iets toevoegen aan het proces. Ze kunnen dan blijven meeeonderhandelen om er in de volgende periode weer voluit in te stappen. Een substantieel partieel kernpakket kan een goed begin zijn voor Europa, Rusland en de ontwikkelingslanden. Via side-agreements of opt outs kan er daarnaast iets ontstaan waarop verder kan worden gebouwd. Dan blijft er in elk geval sprake van beweging en een basis waarmee je kunt werken.

De VS doen niet mee, maar door de uitspraak van president Bush worden landen die verder willen met het proces niet geblokkeerd. Dat is politiek, psychologisch, maar ook economisch van belang. Door niet mee te doen, zouden de VS een concurrentie-, een handelsvoordeel kunnen krijgen. Een handelsoorlog tegen de VS als gevolg daarvan is natuurlijk niet aan de orde, maar er kan wel worden gedacht aan een bepaalde bescherming van de andere landen. Dat is in overeenstemming met het Wereld-handelsverdrag. In het Montreal-protocol is expliciet opgenomen dat landen die niet meedoen aan het terugdringen van Cfk's niet de vrijheid krijgen geproduceerde Cfk's te exporteren naar landen met een Cfk-ban. Dit geeft aan dat een wereldwijd verdrag juridisch van minstens gelijke waarde kan zijn als een handelsverdrag. Het gaat in ieder geval niet aan de vooruitgang op dit punt te belemmeren.

Europa moet doorgaan, los van de vraag welke vorm van overeenstemming wordt bereikt. Op die manier kan het laten zien dat er in dit proces,

zonder veel kosten, wel degelijk stappen vooruit kunnen worden gezet. De naleving van een en ander moet wel goed wordt georganiseerd.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) wijst erop dat, wil je komen tot een begin van een oplossing van het klimaatprobleem, er met de belangrijkste emittenten overeenstemming moet worden bereikt over een gemeenschappelijk pad daar naar toe. Een overeenkomst in juridische zin tussen Europa en de ontwikkelingslanden, los van het beleidsmatige, zet weinig zoden aan de dijk, want Europa stoot 12% uit, terwijl de ontwikkelingslanden wat dat betreft niets hoeven te doen. Het al of niet meedoen van grote spelers als de VS, Europa, Japan en een aantal belangrijke landen uit de Umbrella-groep, zoals Canada en Australië, is van groot belang. Wil je tot een juridisch kader komen, dan zijn in ieder geval die landen nodig. De minister was vrij positief over Rusland, maar de heer Klein Molekamp heeft in een Duitse krant gelezen dat de Russische onderhandelaar heeft gezegd dat hij Kyoto niet ziet zitten. Wat vindt de minister daarvan? China en India zijn ook belangrijke emittenten, in de toekomst wellicht de belangrijkste als het gaat om de totale uitstoot in de wereld. Komt in Bonn aan de orde of en hoe deze landen aan het verdere proces meedoen? Steeds meer landen geven aan dat, wil men het klimaatprobleem aanpakken, ook kernenergie op de politieke agenda moet komen. Wordt dat in Bonn ook besproken? De heer Klein Molekamp vraagt voorts of zijn indruk juist is dat Europa, ter wille van het compromis, steeds meer concessies doet, bijvoorbeeld als het gaat om sinks. Klopt het dat de tekst over de ontwikkelingslanden sinds Den Haag vorig jaar ongewijzigd is gebleven en dat de Duitse weerstanden daartegen inmiddels zijn weggeëbd?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) vindt ook dat Bonn moet doorgaan. Er moet worden geprobeerd tot overeenstemming te komen over een wettelijke tekst, maar welke status krijgt die tekst? Is die bindend? Heeft die, al is er nog niet geratificeerd, consequenties voor de landen die eraan meedoen? Japan doet misschien niet nu, maar op een later tijdstip mee. Kan de minister dat toelichten? Als Japan bijvoorbeeld volgend jaar meedoet, dan zijn er voldoende landen om het protocol te ratificeren. Dan kan Kyoto volgend jaar ook nog lukken. De VS doen niet mee, maar daar moeten de andere landen zich niet door laten gijzelen. De landen die verder willen, moeten doorgaan, maar de vraag is wel hoe dit zich verhoudt tot het VN-verdrag dat hopelijk door voldoende landen wordt geratificeerd. Als een land daar niet aan meedoet, wat heeft dat voor consequenties in het kader van de WTO en voor het inbrengen van milieuafspraken binnen dit handelsverband?

In de onderhandelingstekst staat geen duidelijke richtlijn voor het gebruik van sinksprojecten of kerncentrales onder het Clean development mechanisme (CDM). Hoe staat het daarmee? Sinksprojecten mogen in ieder geen negatieve sociale en milieugevolgen hebben, maar ook dat komt niet duidelijk naar voren. Als het na Bonn nog te vroeg is conclusies te trekken over de ratificatie van het Kyoto-protocol, wat zijn dan de volgende stappen? Gaat Europa dan door? Wat is dan de Nederlandse positie? Is het mogelijk dat Europa met bijvoorbeeld Rusland en de ontwikkelingslanden afspraken maakt over het toepassen van flexibele mechanismen? Kan de minister iets zeggen over de studie van Euro-Commissaris Wallström naar de mogelijke kosteneffectieve maatregelen, gericht op het halen van de Kyoto-doelstellingen?

De heer **Van der Staaij** (SGP) vindt de onderhandelingstekst, waaruit blijkt dat er wel degelijk vooruitgang is geboekt, een goede basis voor de onderhandelingen in Bonn. Er moet echter niet te veel worden toegegeven als het gaat om de hardheid van de uiteindelijke afspraken. Ga je de

compromisweg op, dan moet je oppassen voor een uiteindelijk papieren resultaat.

Hoe staat het met het op één lijn krijgen van de diverse EU-landen? Hoe hoog schat de minister het risico in dat Japan afhaakt? De VS zullen andere landen er niet van weerhouden mee te doen, maar de minister is somber over de implicaties van het niet meedoen van de VS voor andere landen. Wordt inderdaad geprobeerd de regeringsleiders nadrukkelijker bij de mondiale milieuproblematiek te betrekken?

Hoe schat de minister de urgentie van het klimaatprobleem in en in verband daarmee het klimaat rond de onderhandelingen? Uit de IPCC-studie blijkt een toenemend besef van die urgentie. Anderzijds is er hier en daar toenemende kritiek op de conclusies van deze studie. De heer Van der Staaij ziet echter geen grond om daar relativerend over te doen. Wat vindt de minister van het rapport van Commissaris Wallström? Hoe beoordeelt hij het daarin gestelde dat Europa tegen geringe kosten twee keer zoveel kan doen aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen als is voorzien in het Klimaatverdrag en dat dit als wisselgeld kan worden beschouwd in de onderhandelingen met onder andere de VS en Japan?

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie) wijst eerst op de lichtpuntjes. Het is heel belangrijk dat er in de Göteborg-conclusies onder meer staat dat de regering van de VS en de EU het klimaatvraagstuk het meest belangrijke milieuvraagstuk van dit moment vinden. Dat betekent toch dat het eerder gestelde door de VS dat zij dit vraagstuk nog eens willen onderzoeken definitief achter de horizon is verdwenen? In tal van landen, ook binnen de EU, is al jaren sprake van een actief milieu- en klimaatbeleid. Uit het rapport van de Europese Commissie blijkt duidelijk dat een goed klimaatbeleid echt niet zoveel kost, voor de korte termijn niet, maar helemaal niet voor de lange termijn. Japan heeft voorts nog niet definitief afgehaakt. Het totaalplaatje is echter zeer teleurstellend. In 2002 wordt tijdens de wereldtop bekeken wat er sinds Rio-1992, de oorsprong van het Klimaatverdrag, is gebeurd. Als Bonn mislukt, dan wordt de wereld in 2002 met zichzelf geconfronteerd. Dan moet er worden geconcludeerd dat er sinds Rio niet voldoende vooruitgang is geboekt.

In de positie van de VS zit iets tegenstrijdigs. In Kyoto wilden de VS per se dat de ontwikkelingslanden zich zouden committeren aan het protocol, in enigerlei vorm. Als de VS nu echter niet meedoen, dan hebben China en India ook geen reden om mee te doen, want een belangrijk deel van de milieuschuld ligt in het rijke noorden.

Als Japan niet meedoet, dan bestaat Kyoto rehtens niet meer. De minister sprak over een verklaring die na Bonn kan worden afgelegd. Worden er dan ook uitspraken over de langere termijn gedaan, dus voor de periode na 2010? Zo'n verklaring kan politiek bindend zijn, in die zin dat je elkaar erop kunt aanspreken, maar omdat een verklaring geen wettelijk karakter heeft, zijn sancties onmogelijk. Het Kyoto-protocol beoogt echter een rechtskarakter te hebben. In Kyoto is een reductie van 5% van de uitstoot als werelddoelstelling overeengekomen, maar volgens Greenpeace is die 5% in de compromistekst verdwenen en is er zelfs sprake van een slight increase. Klopt dat? Daar komt bij dat de langdurige onderhandelingen op een gegeven ogenblik ten koste gaan van de relatie met de aard van het vraagstuk, want om dat op te lossen is uiteindelijk een reductie van ongeveer 80% nodig.

De heer Van Middelkoop hoopt dat Bonn wordt afgesloten met een overeenkomst met een rechtskarakter, maar dat is meer dan hij nu voor mogelijk acht. Er moet hier in ieder geval worden doorgesane met de behandeling van de Goedkeuringswet voor het protocol. Ook als Kyoto niet lukt, kan Nederland desondanks een verstandig klimaatbeleid voeren. Wat vindt de minister van het gestelde in het Centraal economisch plan dat de EU de meeste schade ondervindt van de hier nogal gepolitiseerde 50/50-regel? Wat betekent dat voor de Nederlandse positie? Emissiehandel is

niet voor alle sectoren de meest verstandige oplossing. Komt er een emissierecht voor de consument?

Het antwoord van de regering

De **minister** bevestigt dat de stap vooruit die sinds Den Haag is gemaakt op het gebied van het wetenschappelijk inzicht in het klimaatprobleem politieke betekenis heeft, want daardoor is het besef van de urgentie van het probleem toegenomen, evenals de wetenschappelijke onderbouwing daarvan. Ook is duidelijk geworden dat het proces van klimaatverandering sneller gaat, dat de gevolgen groter zijn en dat het mogelijk is te komen tot een kosteneffectief alternatief beleid. Het verdragsrechtelijk vormgegeven voorzorgsbeginsel, inhoudend dat het ontbreken van volledige zekerheid op dit punt geen reden is om geen actie te ondernemen, speelt hierbij een belangrijke rol. Daar komt bij dat de bevindingen van het IPCC in het rapport van de Amerikaanse Scientific Counsel worden bevestigd. Op basis daarvan heeft president Bush verklaard dat het klimaatprobleem het grootste probleem op aarde is. Er blijft natuurlijk altijd onzekerheid over het tijdstip waarop de effecten zich zullen voordoen, waar deze zich zullen voordoen en hoe groot ze zijn, maar dat is dus geen reden om niets te doen.

De vijf hoofdbeslissingen die in Kyoto zijn genomen, vormen de kern van het protocol. Er is afgestapt van de vrijwilligheid, omdat is gebleken dat dit niet werkt. Daar is een verplichting voor in de plaats gekomen. De uitstoot van broeikasgas wordt gereduceerd, niet alleen door binnenlandse, maar ook door internationale maatregelen. Daartoe helpen de landen elkaar, ook omdat de maatregelen kosteneffectief zijn. De landen die in het verleden voor de grootste vervuiling hebben gezorgd, moeten beginnen met een vermindering daarvan. Andere landen, bijvoorbeeld de ontwikkelingslanden, komen in een latere fase aan bod. Zij krijgen een preferentiële behandeling. Er wordt gekeken in hoeverre de reeds geëmitteerde gassen verantwoord kunnen worden opgevangen met behulp van maatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot bossen. De landen helpen elkaar ten slotte bij het opvangen van consequenties die zich toch altijd zullen voordoen, bijvoorbeeld in het geval van andere voedselpatronen of als kusten worden aangetast. Al het andere wat in Kyoto is afgesproken, is op deze vijf beslissingen gebaseerd en daarvan afgeleid.

De VS willen dat ook de ontwikkelingslanden in de eerste fase meedoen, maar daarmee komen zij terug op de hoofdbeslissingen die in Kyoto zijn genomen. Dat is heel ernstig. President Bush heeft ook erkend dat de VS daarmee afwijken van de eerder totstandgekomen overeenstemming. De ontwikkelingslanden doen in de eerste periode niet mee. Daarover is een politieke beslissing genomen. Een tweede budgetperiode, na 2010, kun je echter niet ingaan zonder de ontwikkelingslanden. Ook dan hoeven niet alle ontwikkelingslanden mee te doen. Mali bijvoorbeeld hoeft dan niet mee te doen, maar China wel. China is uit eigenbelang ook al bezig met een beleid, gericht op energie-efficiency. Deze landen zullen echter nooit meepraten over de volgende fase als de noordelijke landen de verplichtingen uit het verdrag van 1992 en het Kyoto-protocol niet nakomen. Ze zullen alleen maar in de tweede periode meedoen als het noorden in de eerste periode het goede voorbeeld geeft.

Er moet in Bonn overeenstemming worden bereikt over de instrumenten en de detaillering van een en ander, aan de hand van de compromistekst. Het gaat onder andere over het geld, over de vraag hoeveel nationale en internationale maatregelen er moeten worden genomen en over de bindendheid. Wordt er geen overeenstemming bereikt over de uitwerking, dan heeft het geen zin om te ratificeren. Lukt het om wel tot overeenstemming te komen, dan moet de compromistekst, al dan niet gewijzigd, worden vastgelegd in een juridische, wettelijke tekst. Het zou mooi zijn als dat ook in Bonn lukt, maar het is niet zo erg als dat niet helemaal lukt,

want er is dan toch al overeenstemming over het politieke pakket bereikt. Als de wettelijke tekst gereed is, dan kan het ratificatieproces worden gestart. Dan kunnen de landen naar hun eigen parlementen, maar ze beslissen zelf wanneer ze dat doen. De landen in de EU hebben afgesproken om dat tegelijkertijd te doen. Het is geen probleem als Japan het later dan Europa zou doen. Het kan allemaal in fasen, maar je moet niet bij de eerste fase stoppen, want dan kom je nooit meer verder. Het Kyoto-protocol kan echter pas functioneren, in werking treden als voldoende landen dat hebben geratificeerd. Pas dan kan er beleid worden gevoerd. De invoer van auto's die vervolgens niet voldoen aan bepaalde emissie-eisen mag op grond van het verdrag worden geweigerd. Er volgt echter ongetwijfeld een WTO-procedure als Europa, ervan uitgaand dat de VS daadwerkelijk niet meedoen, zich in die zin in de richting van de VS opstelt. Met andere woorden, er moet niet te antagonistisch worden opgetreden tegen non-partners, want dan kan de uitvoering van het verdrag worden geblokkeerd.

Als er geen politiek akkoord wordt bereikt, dan is Bonn niet geslaagd. Dan is CoP-6 ook niet geslaagd. Er volgt dan waarschijnlijk een verklaring over hoe er verder wordt gegaan, wellicht aan de hand van een onderhandelingsagenda, met een tijdpad. Dat zou echter facesaving zijn, want dan kan het protocol in 2002 in elk geval niet meer worden geratificeerd. Dat was echter de bedoeling, tien jaar na het verdrag. Er kan dan geen gezamenlijk beleid meer worden opgestart, want daar heb je een paar jaar voor nodig. Er kan dan ook niet meer gezamenlijk aan de mechanismen worden gewerkt, bijvoorbeeld op het gebied van de emissiehandel. Die is inderdaad kosteneffectief. Daarom is Europa al lang afgestapt van de 50/50-regel. Er komt dan ook geen CDM en geen Joint Implementation. De reductieverplichting vanaf 2008 haal je dan ook niet meer, want daar heb je een paar jaar van beleidsuitvoering voor nodig. De minister kan zich voorstellen dat er in dat geval een amendement wordt ingediend om de reductieverplichting met twee jaar uit te stellen. Dat zou op zichzelf fantasistisch zijn, want dan blijft de reductieverplichting als zodanig overeind. Op een periode van 60 jaar is dat slechts twee jaar tijdverlies.

Het is geen probleem het benodigde aantal landen te halen. Het akkoord treedt echter pas in werking als de landen die hebben geratificeerd gezamenlijk 55% van de broeikasgassen in de geïndustrialiseerde wereld uitstoten. Het gaat daarbij om de emittenten van 1990 met reductieverplichtingen, want de ontwikkelingslanden doen nog niet mee. In 1990 waren de cijfers voor de VS en Japan als volgt: de VS 36,1% en Japan 8,5%. Dat is bij elkaar 44,6%. De rest van de wereld stootte toen 55,4% uit. Dat wil zeggen dat Japan cijfermatig niet nodig is, maar dat is een droombeeld, want als Japan afhaakt, haken meer landen af. Japan heeft dus de sleutel. Doet Japan mee, dan is dat niet alleen een politieke, maar ook een psychologische doorbraak. Doet Japan ook niet mee, dan moet er met listen gaan worden gewerkt. Daarbij kan worden gedacht aan volledige overeenstemming over een partieel pakket of een side-agreement met de VS, zodat de VS in elk geval nog een beetje meedoen. Wellicht kan er nog iets worden vastgelegd, zodat het proces toch kan doorgaan.

China en India zijn bezig met een eigen milieubeleid, maar zij zullen Kyoto politiek pas aanvaarden als de andere landen zich aan hun verplichtingen houden. Dat geldt ook voor de steunverplichting. De minister baseert zijn opmerkingen over Rusland op basis van zijn eigen bevindingen. In het compromisvoorstel is dezelfde formule over kernenergie opgenomen als die welke in de voorstellen voor Den Haag was opgenomen. Het betreft overigens kernenergie in het kader van activiteiten op het gebied van CDM en Joint Implementation in andere landen. Elk land is vrij om kernenergie toe te passen, maar dat is een ander spoor. Binnen Europa wordt daar verschillend over gedacht, maar dat is een kwestie die buiten het protocol staat. Het is echter niet de bedoeling internationaal steun te geven aan en op die manier indirect te voldoen aan je reductieverplichting.

tingen door kernenergieprojecten in andere landen op te zetten of door niet duurzame bosactiviteiten te ondersteunen. Er is geen sprake van een slight increase van de reductie van de uitstoot. Is deze in 2010 gegroeid, dan moet men desondanks naar de afgesproken daling toe, maar dat mag tot de helft van de reductieverplichting met sinks gebeuren, bijvoorbeeld door duurzaam bosbeheer tot stand te brengen. Dat is echter aan zeer strenge verplichtingen gebonden.

Ten slotte deelt de minister mee dat er momenteel in de VS wordt gediscussieerd over de uitspraken van de Amerikaanse administratie, onder andere vanwege economische redenen, bijvoorbeeld betrekking hebbend op de moderne industriële sectoren. De VS zouden dus nog op hun schreden kunnen terugkeren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Th. A. M. Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Jonker