

Vergaderjaar 1995–1996

**22 232**

**Klimaatverandering**

**Nr. 14**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 maart 1996

Hierbij doe ik u conform het verzoek van de Kamer **de notitie Hoofdlijnen Vervolgnota Klimaatverandering** toekomen. De Vervolgnota zal voor het zomerreces aan de Kamer worden toegestuurd. De notitie zal in deze Nota verder worden uitgewerkt en onderbouwd.

De notitie is opgesteld ten behoeve van de afstemming tussen de inmiddels verschenen Derde Energienota en de Vervolgnota Klimaatverandering en beoogde zich tot de voor de Energienota relevante aspecten te beperken. De notitie Hoofdlijnen vormt in deze zin geen alomvattende behandeling van of standpunt over het klimaatprobleem. De Hoofdlijnennotitie houdt zich met name bezig met CO<sub>2</sub> en in mindere mate CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O.

Ook het internationale klimaatbeleid dient nog verder te worden uitgewerkt dan in deze notitie al kon plaatsvinden.

Inmiddels is door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) een rapport afgerond waarin een actuele beschrijving wordt gegeven van de wetenschappelijke aspecten van het klimaatvraagstuk, van de gevolgen van klimaatverandering en van de economische en sociale dimensies van het vraagstuk. De samenvattingen van de IPCC-rapportage zijn u bij brief van 14 februari jl. toegestuurd.

Bij de opstelling van de Vervolgnota Klimaatverandering zullen voortschrijdende inzichten van het IPCC betrokken worden. Dan zal ook een meer definitieve afweging worden gemaakt met betrekking tot de in de notitie Hoofdlijnen Vervolgnota Klimaatverandering opgenomen uitgangspunten, met name zoals genoemd in paragraaf 1.4. Dat was nog niet mogelijk op het moment dat de notitie in december werd opgesteld.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer

## HOOFDLIJNEN VERVOLGNOTA KLIMAATVERANDERING februari 1996

### 1. NATIONAAL BELEID

#### *Uitgangspunten; ernst van het probleem*

1.1. Als tijdshorizon wordt 2020 gekozen, in lijn met de reikwijdte van afspraken in de eerste conferentie der partijen in Berlijn.

1.2. Over de ernst van het klimaatprobleem is meer duidelijkheid. In het (overigens binnenkort te publiceren) IPCC rapport wordt gesteld dat het vertrouwen is toegenomen in projecties die aanzienlijke door de mens veroorzaakte klimaatverandering in de komende eeuw laten zien.

Ook stelt het IPCC dat het onwaarschijnlijk is dat de mondiale temperatuurstijging van de laatste decennia geheel aan natuurlijke oorzaken toegeschreven kan worden. Met andere woorden: er zijn aanwijzingen voor een waarneembare menselijke invloed op het klimaat.

Vanwege de hier geschetste ernst van het klimaatvraagstuk is handhaving van het mondiaal inspanningsniveau tot 2000, na 2000 niet meer toereikend.

1.3. Mogelijke ontwikkelingen emissies broeikasgassen tot 2020 in Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten (in de prognoses voor 2020 (voorspoedig laag, hoog en trend) zijn CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O gecombineerd).

	1990	2000	2000	voor- spoedig laag/hoog	trend
		doel	prognose		
CO <sub>2</sub>	173	168	168-176	160/185	200
CH <sub>4</sub> en	26	23	19	30/35	35/40
N <sub>2</sub> O	19	19	20		
Totaal	218	210	207-215	190/220	235/240

Basis CO<sub>2</sub>: Energienota EZ (-0,2%/jr voorsp.laag; +0,2%/jr voorsp.-hoog en +0,5%/jr trend)

Basis CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O: Achtergronddocument RIVM bij National Communication

CH<sub>4</sub>-trend: current policies, niveau 2020 = niveau 2015

CH<sub>4</sub>-voorsp: additional policies, niveau 2020 = niveau 2015

N<sub>2</sub>O-trend: niveau 2020 = niveau 2015 N<sub>2</sub>O-voorsp: emissie constant op doelstelling niveau 1990 (-doel-2000)

1.4. Voor de invulling van de doeleinden van het Klimaatverdrag zijn normatieve stellingnames nodig. In de Nota Klimaatverandering uit 1991 zijn uitspraken gedaan over maximale mondiale concentraties van broeikasgassen (2 maal de pre-industriële concentraties) en nog aanvaardbare mondiale temperatuurstijging (= 2°C). Als consequentie hiervan is in de loop van de volgende eeuw een drastische reductie van mondiale emissies nodig – zeker meer dan een halvering. In deze context is het van belang dat de industrielanden hun emissies na 2000 gezamenlijk met 1 tot 2 procent per jaar verminderen (hetgeen kan neerkomen op 18 tot 33 % reductie in het jaar 2020 voor de industrielanden ten opzichte van het jaar 2000).

## **Doelstellingen**

1.5. Voortbouwend op het UN Klimaatverdrag, afspraken in de EU en het NMP2 (zie ook bijlage), is het klimaatbeleid er op gericht om na 2000 minimaal stabilisatie van de emissies van broeikasgassen te bewerkstelligen (meergassenbenadering CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O) op het niveau van 2000. Een dergelijke doelstelling moet natuurlijk ook met realistische maatregelen zijn te verwezenlijken. Volgens huidige inzichten en uitgaande van internationale ontwikkelingen is dit hier het geval.

Dit zal in 1997 nader geverifieerd worden. Het gaat hierbij om het vaststellen van de juiste trend en niet om jaarlijkse becijferingen.

Het hoofdargument voor deze stabilisatie-stellingname is: het Nederlandse klimaatbeleid op grond van NMP2, EU-beleid en Klimaatverdrag, en dientengevolge de internationale geloofwaardigheid van Nederland als Partij bij het Klimaatverdrag, is in het geding.

1.6. Ten aanzien van CO<sub>2</sub> is in NMP2 geformuleerd: «de regering verbindt aan de binnen de EG vastgestelde stabilisatiedoelstelling voor 2000 de conclusie dat, nadat in 2000 de CO<sub>2</sub> uitstoot ten opzichte van 1990 is verminderd met 3% tot 5%, daarna in principe niet mag toenemen».

Binnen de omhullende meergassenbenadering wordt daarom vooralsnog vastgehouden aan stabilisatie van de CO<sub>2</sub>-emissie na 2000. De Energienota schetst dat onder bepaalde omstandigheden CO<sub>2</sub>-stabilisatie binnen bereik lijkt. De haalbaarheid hiervan is echter aan voorwaarden gebonden. Belangrijkste zijn een adequaat EU-beleid ter zake en een sectorale ontwikkeling conform de prognoses die aan de doelstelling ten grondslag liggen. Daarom zal in 1997 e.e.a. worden geëvalueerd, onder meer in het licht van de internationale voortgang.

Dit heeft twee consequenties: we moeten toewerken naar zo'n EU beleid en we moeten kunnen waarmaken dat de huidige Nederlandse beleidsinzet in die situatie voldoende uitzicht op CO<sub>2</sub>-stabilisatie biedt. Voor uitstoot van de andere broeikasgassen wordt na 2000 in ieder geval een gezamenlijke stabilisatiedoelstelling op het gerealiseerde niveau van 2000 gehanteerd.

1.7. Vooruitlopend op EU-beleid zal Nederland met gelijkgezinde landen al afspraken over gezamenlijke doelen en instrumenten kunnen maken, voorzover ze geen inbreuk op de Interne Markt vormen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een groep van minimaal zes gelijkgezinde landen in elk geval stabilisatie van de broeikasgassen gezamenlijk en daarbinnen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot na 2000 afspreekt en onderbouwt.

## **Rekening houden met andere ontwikkelingen**

1.8. Met het oog op het door Nederland gewenste internationale reductietempo van de uitstoot van broeikasgassen door de geïndustrialiseerde landen van 1 à 2 % per jaar, houdt Nederland rekening met de mogelijkheid van een toekomstige extra inspanning – bovenop de eerder genoemde stabilisatiedoelstelling van broeikasgassen. De tijdfasering en reductiesnelheden kunnen nu nog niet worden vastgesteld; deze hangen af van het nog te voeren internationale onderhandelingsproces in EU- en FCCC-kader en zullen naar verwachting in de komende jaren zichtbaar worden.

1.9. In een nadere analyse in 1997/1998 zal een goede en realistische inschatting worden gemaakt van toekomstige internationale (beleids)-ontwikkelingen. Op grond hiervan zal worden bepaald welke nationale respons-strategie werkelijk doelgericht en doelmatig is en de minste risico's en minimale kosten met zich meebrengt (ook wel «hedging»)

genoemd). Hiermee dekt Nederland zich in tegen het risico van te veel of te weinig inspanning.

### **Rol van Joint Implementation**

1.10. Wat joint implementation (JI) betreft baseren wij ons op het recent gepubliceerde regeringsstandpunt. JI is een belangrijk en kosteneffectief instrument voor de mondiale reductie van broeikasgasemissies.

Op dit moment loopt een proeffase voor joint implementation waarin geen sprake is van creditering van JI tegen nationale emissies. Naar verwachting wordt uiterlijk in het jaar 2000 een besluit genomen over de definitieve rol van JI. Op dat moment, of zoveel eerder als beleidsmatig mogelijk, zal, rekening houdend met internationale afspraken, worden beslist op welke wijze Nederland JI zal inzetten voor het bereiken van zijn emissiedoelstellingen.

### **Hoe**

1.11. We ontwikkelen beleid dat strategisch tenminste inzet op beheersing (stabilisatie en ev. verdere terugdringing) van broeikasgasemissies en in het bijzonder CO<sub>2</sub>. Daartoe worden drie instrumenten gehanteerd, die ambitieuzer zullen worden ingezet naarmate meer landen en de EU meedoen:

a) beleidsinzet ten aanzien van sectoren en diensten op het terrein van energie-efficiency en een adequate beleidsinzet op het terrein van duurzame energie, e.e.a. cf. Energienota;

b) beleid op die terreinen waar geen afspraken te maken zijn – dus als sectoraal beleid niet werkt – maar alleen nationaal/internationaal beleid werkzaam is (consumptiesectoren, de heffing) of die op een puur CO<sub>2</sub>-doel gericht zijn (bossen, in de toekomst eventueel CO<sub>2</sub>-opslag, etc.);

c) joint implementation, te stimuleren door fiscale maatregelen (zie tevens punt 1.10).

1.12. Deze drieslag maakt het mogelijk op twee ontwikkelingen te reageren.

Eenzijds kan ervoor worden gezorgd dat als «bottom up» sectoren zich aan hun afspraken blijken te houden (en het ambitieniveau daarvan mede is bepaald door de Europese mogelijkheden), maar het totaalbeeld de verkeerde kant opgaat, verdergaand beleid (b en c) mogelijk wordt gemaakt. Anderzijds kan periodiek worden bezien of de ambities (ook a) nog wel passen bij de internationale mogelijkheden en vereisten.

Ze kunnen dan naar boven en beneden worden aangepast.

1.13. Voor verdergaand beleid (d.w.z. verder dan stabilisatie) als mogelijk noodzakelijk uitvloeisel van internationale afspraken zullen in de Vervolgnota randvoorwaarden worden aangegeven waaraan maatregelen zouden moeten voldoen, zoals sector-specifieke rentabiliteit en instandhouding internationale concurrentiepositie. Een en ander is nauw gekoppeld aan het maken van internationale afspraken over emissiereducties, bijv. in het kader van een in 1997 overeen te komen protocol onder het Klimaatverdrag. In de toekomst zal onderzocht moeten worden of ook uitruil tussen sectoren mogelijk is.

In de Vervolgnota zal globaal worden becijferd tot welke broeikasgasemissies onder welke voorwaarden bepaalde sectorspecifieke opties kunnen leiden en wat de kosteneffectiviteit hiervan is. Het gaat hier nadrukkelijk om een verkenning die – zeker voordat aan noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan – niet tot doelstelling mag worden verheven. Afgezien van de maatregelen in de inmiddels gepresenteerde Energienota valt verder te denken aan maatregelen op het gebied van verkeer en

vervoer, verhandelbare emissierechten, Joint Implementation, bouwen en wonen, etc.

## Conclusies

1.14. In concreto zou dat voor de Vervolgnota Klimaatverandering betekenen:

1. De NMP-uitspraak over de CO<sub>2</sub>-uitstoot na 2000 wordt herhaald binnen het kader van de stabilisatiedoelstelling voor broeikasgassen na 2000. De voorwaarden waaronder, in het bijzonder de EU-beleidsinzet en de sectorale ontwikkelingen, worden helder in de Vervolgnota geschetst. De nationale doelstelling wordt voor zover het energie betreft, vertaald in sectordoelstellingen voor de groei van energie-efficiency.
2. Onderzoek naar samenwerking met (zes) «like minded» landen wordt aangekondigd, met als denkbare inzet in deze landen stabilisatie van de broeikasgassen gezamenlijk en daarbinnen CO<sub>2</sub>-stabilisatie na 2000.
3. De huidige E-nota geeft het beeld/verwachting inzake energie.
4. Tevens voor energie wordt aangekondigd dat in het eerstkomende Energiebericht nieuwe afwegingen gemaakt kunnen worden (uiterlijk binnen 4 jaar).
5. Uitgesproken wordt:
  - a. dat de strategische inzet vooralsnog is in elk geval binnen het kader van een meergassen-stabilisatiedoelstelling na 2000 tot CO<sub>2</sub>-stabilisatie te komen, maar dat de haalbaarheid van deze inzet in 1997/1998 nader zal worden gezien tegen het licht van internationale ontwikkelingen,
  - b. dat we daartoe nu een aantal strategische stappen zetten en gedifferentieerd sectoraal beleid (in de energie-nota) hebben ontwikkeld en
  - c. dat we er aan gaan werken dit in internationaal verband mogelijk te maken en zo mogelijk aan te scherpen.
6. Er worden per sector en voor het totaal van de economie geen absolute volumegrenzen gesteld aan de economische activiteiten.

Dit betekent dat in de Vervolgnota Klimaatverandering het energiebeleid zoals in de derde energie-nota vastgelegd, uitsluitend in samenvattende zin zal worden weergegeven.

## 2. INTERNATIONAAL BELEID

2.1. In zowel FCCC en EU zal Nederland zich er sterk voor maken dat er een reductiestrategie komt die leidt tot een doelstelling van –1 tot –2 % per jaar voor de industrielanden resp. EU gezamenlijk na het jaar 2000. Een krachtige inzet van het instrument Joint Implementation staat hierbij voorop. Ook richting Oost-Europa zal JI worden geïntensiveerd.

2.2. Binnen de EU zal Nederland zich inzetten voor economische instrumenten en energie-efficiency-normstellingen, mede in het kader van een gezamenlijk budget voor CO<sub>2</sub>-emissies voor de EU-landen<sup>1</sup>.

Nederland zal zich tevens inzetten voor EU-normstelling voor specifieke emissies (=emissie per eenheid produkt of apparaat) van de broeikasgassen: methaan, lachgas, en HFK's. Verkend zal worden of ook een reductiebeleid mbt. troposferisch ozon mogelijk is in samenhang met het ECE-kader (link met verzuring en zomersmog-beleid) .

2.3. Het streven van Nederland is erop gericht dat ontwikkelingslanden – en zeker de snel groeiende ontwikkelingslanden – verdergaande verplichtingen op zich nemen, inclusief emissiereductie – en beperkingsdoelstellingen en hen het mogelijk maken om daaraan te voldoen. Dit zal cf. de Berlijn-afspraken nog niet in het 1997-protocol kunnen gebeuren.

---

<sup>1</sup> Hierdoor kan worden voorkomen dat de Nederlandse energie-intensieve (maar tevens energie-efficiënte) industrie naar het buitenland vertrekt, terwijl toch het milieu er per saldo beter van wordt.

Inhoudelijke prioriteiten voor de inspanning richting ontwikkelingslanden zullen zijn: «capacity building» en «technology transfer» teneinde een bijdrage te leveren aan duurzame nationale energiehuishouding en steunverlening bij het inspelen door ontwikkelingslanden op de gevolgen van klimaatverandering (kustbeheer, voedselproductie, behoud bossen, behoud biodiversiteit).

2.4. Nederland zal zich er zowel in de EU als in het kader van het Klimaatverdrag sterk voor maken dat internationale afspraken met betrekking tot het gebruik van JI zodanig worden vormgegeven dat JI optimaal kan bijdragen aan het realiseren van zowel de nationale als de internationale overeengekomen doelstellingen.

2.5. Indien gaande internationale overleg in EU- en FCCC-verband het uitzicht op stabilisatie- en reductie-afspraken voor de Annex-I landen resp. EU-leden daadwerkelijk verloren raakt, en de landen de facto kiezen voor een «ieder voor zich»-politiek, dan is niet uit te sluiten dat Nederland de stabilisatiedoelstellingen loslaat (beperking unilateraal beleid van Nederland).

*a. Klimaatverdrag*

«...het doel afzonderlijk of gezamenlijk (de emissies van broeikasgassen) terug te keren naar hun niveau van 1990 van deze antropogene emissies van kooldioxide en andere broeikasgassen die niet worden beheerst krachtens het Protocol van Montreal».

*b. NMP-2*

«De regering verbindt aan de binnen de EG vastgestelde stabilisatie-doelstelling voor 2000 de conclusie dat, nadat in 2000 de CO<sub>2</sub> uitstoot ten opzichte van 1990 verminderd is met 3% tot 5%, daarna in principe niet mag toenemen».

*c. Milieuraad*

(juni 1995)

«De Raad herhaalt dat de Europese Gemeenschap vastbesloten blijft om haar verbintenissen uit hoofde van het Raamverdrag na te leven, en bevestigt daarom zijn conclusies van 29 oktober 1990, respectievelijk van 9 maart 1995, waarin onder andere werd besloten om de CO<sub>2</sub>-emissies in de Gemeenschap in haar geheel tegen het jaar 2000 te stabiliseren op het niveau van 1990, wat betekent dat dit niveau na 2000 zeker niet mag worden overschreden».

*d. Berlijn mandaat*

«The Conference of the Parties, at its first session, having reviewed article 4, paragraph 2 (a) and (b) (zie boven «Klimaatverdrag») and concluded that these (terugkeren van broeikasgassen naar hun 1990 niveau in 2000) are not adequate, agrees to begin a process to enable it to take appropriate action for the period beyond 2000, including the strengthening of the commitments of Annex I Parties in article 4, paragraph 2 (a) and (b), through the adoption of a protocol or other legal instrument».