

Vergaderjaar 2000–2001

27 089 (R 1652)

Goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170 en 1999, 110)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 oktober 2000

1.	Inleiding	2
2.	Algemeen	2
2.1.	De doelstellingen van het Kyoto Protocol	2
2.2.	Emissieregistratie	3
2.3.	Sancties	3
2.4.	De naleving van het Kyoto Protocol door Nederland	4
2.5.	De naleving van het Kyoto Protocol door de EU en haar lidstaten	7
2.6.	De goedkeuring van het Kyoto Protocol door Nederland	8
3.	Artikelsgewijs	10
3.1.	Artikel 2	10
3.1.1.	De emissies van de internationale lucht- en scheepvaart	10
3.1.2.	Nadelige effecten van de beperking en begrenzing van de emissie van broeikasgassen	12
3.2.	Artikel 3	13
3.2.1.	Putten en bronnen	13
3.2.2.	Sparen	13
3.2.3.	De bandbreedte	14
3.3.	Artikel 4	14
3.3.1.	De verdeling van reductieverplichtingen	14
3.3.2.	De verdeling van de reductieverplichtingen binnen de EG	14
3.3.3.	De aansprakelijkheid voor de naleving van reductieverplichtingen	15
3.4.	Artikel 5	16
3.5.	Artikelen 6 en 7	17
3.5.1.	Artikel 6	17
3.5.2.	Artikel 7	18
3.5.3.	De positie van ontwikkelingslanden	18
3.5.4.	Overige vragen	19
3.6.	Artikel 8	19
3.7.	Artikel 9	20
3.8.	Artikel 12	21
3.8.1.	De Kyoto-mechanismen	21
3.8.2.	Het gebruik van het CDM	21
3.8.3.	Het bestuur van het CDM	22
3.9.	Artikel 17	22
3.9.1.	De Kyoto-mechanismen	22
3.9.2.	Internationale handel in emissie-eenheden	23
3.10.	Artikel 18	23
3.11.	Artikel 21	23
3.12.	Artikel 24	24

1. INLEIDING

Van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heb ik met belangstelling kennis genomen. Ik ben onder de indruk van het aantal vragen, waaruit voor mij het belang blijkt dat door de vaste commissie aan het onderwerp van dit wetsvoorstel wordt gehecht. In deze nota wordt een antwoord gegeven op de gestelde vragen. In een aantal antwoorden heb ik echter moeten verwijzen naar besluitvorming over een onderwerp tijdens de Zesde Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag (hierna te noemen: CoP 6) bij het op 9 mei 1992 te New York totstandgekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189; hierna te noemen: Raamverdrag). Ik vertrouw er desalniettemin op dat met de antwoorden de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid. Hoewel dat in uw handen is, stel ik het op prijs indien de openbare behandeling van dit wetsvoorstel zou kunnen plaatsvinden voor CoP 6, waarvan ik voorzitter ben. Ik zou dan namelijk het belang dat door Nederland wordt gehecht aan internationale samenwerking op het terrein van de klimaatverandering kunnen benadrukken door te wijzen op de voortvarendheid, waarmee in Nederland door alle betrokken instellingen wordt gewerkt aan de goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110; hierna te noemen: Kyoto Protocol). In dit verband kan ik mededelen dat op 31 juli 2000 het Kyoto Protocol was ondertekend door 84 landen, waaronder Nederland en de Europese Unie (EU), en inmiddels door 22 landen is geratificeerd.

2. ALGEMEEN

2.1. De doelstellingen van het Kyoto Protocol

Ik deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het Kyoto Protocol een cruciale stap is om de emissies van broeikasgassen te reduceren en het gevaar van klimaatverandering af te wenden. De leden van deze fractie vragen zich echter af of de kwantitatieve streefwaarden, zoals vastgelegd in het mandaat van Berlijn, voldoende prikkels hebben gegeven om de emissies terug te dringen, gezien de toenemende emissies in de geïndustrialiseerde landen. Ik begrijp de reden voor het stellen van deze vraag en wil dan ook voorop stellen dat met de in Kyoto gemaakte afspraken slechts een eerste stap is gezet om het gevaar van klimaatverandering af te wenden. In het Kyoto Protocol, waarin het mandaat van Berlijn is uitgewerkt, is een kwantitatieve doelstelling opgenomen, die neerkomt op een tempo van emissiereductie van circa 0,3% per jaar (absoluut) vanaf 1990 tot 2010 voor de in Bijlage I van het Raamverdrag opgenomen partijen (hierna te noemen: de in Bijlage I opgenomen partijen). Zonder uitvoering van het Kyoto Protocol zouden de emissies van broeikasgassen in deze landen met circa 2% per jaar blijven toenemen. Het Kyoto Protocol geeft dus een stevige prikkel tot een neerwaartse trend in de emissies. Dat neemt niet weg dat die 0,3% per jaar op de langere termijn te weinig is om de 2°C-norm,¹ die uitgangspunt is voor het door de EU gewenste mondiale klimaatbeleid, te realiseren.

De leden van de PvdA-fractie zouden verder graag willen weten wat voor nieuwe impulsen er nodig zijn om de partijen van het Kyoto Protocol nog meer in beweging te krijgen. In het bijzonder zouden zij willen vernemen hoe het internationale klimaatbeleid vorm moet krijgen na 2012, wat betreft de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart en die van de ontwikkelingslanden. Tevens willen zij vernemen of er nu al wordt nagedacht, of pas in het ijkjaar 2005, om voor de periode na 2012 dezelfde

¹ De 2°C-norm is afkomstig uit de Vervolgnota Klimaatverandering van Nederland (1996) en is overgenomen uit de Nota Klimaatverandering (1991). In deze nota is aangegeven dat deze norm afkomstig is van het RIVM, van het Stockholm Environment Institute en van de Duitse Enquêtecommissie. De norm is overgenomen als richtinggevend door de EU bij de voorbereiding van de onderhandelingen over het Kyoto Protocol. Overigens doet het Intergouvernementele Panel Klimaatverandering zelf geen normatieve uitspraken en geeft zij ook geen beleidsaanbevelingen.

soort systematiek toe te passen als bij het mandaat van Berlijn, waarbij concrete stappen en actieplannen worden afgesproken.

Verwacht mag worden dat de partijen bij het Kyoto Protocol nog meer in beweging zullen komen, indien nieuwe wetenschappelijke inzichten van, onder andere, het Intergouvernementele Panel Klimaatverandering (IPPC) daartoe aanleiding geven. Het Third Assessment Report (TAR) van het IPPC wordt begin 2001 verwacht. Er wordt nu reeds nagedacht over de ontwikkeling van het internationale klimaatbeleid voor de periode na 2012. Uit het TAR van het IPPC zal blijken dat de huidige verplichtingen niet voldoende zijn. Gelet op deze wetenschappelijke inzichten verwacht ik dat in de tweede verplichtingenperiode het tempo van de emissiereductie wereldwijd omhoog zal moeten om het uiteindelijke doel van het Raamverdrag, te weten de stabilisatie van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen, te verwezenlijken.

Niet alleen de in Bijlage I opgenomen partijen zullen strengere maatregelen moeten nemen, maar ook de andere partijen zullen hun emissies moeten beperken voor de verwezenlijking van de doelstelling van het Raamverdrag. Met deze partijen zullen afspraken moeten worden gemaakt ten aanzien van hun toekomstige participatie in de mondiale emissiereductie. Een systematiek die vergelijkbaar is met het mandaat van Berlijn zou in dit verband als voorbeeld kunnen dienen. Wat betreft de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart verwijs ik naar paragraaf 3.1.1.

2.2. Emissieregistratie

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of er überhaupt een eenduidig systeem is voor de registratie van emissies (bijvoorbeeld in «Global Warming Potential»-waarden (GWP-waarden) voor de in Bijlage I opgenomen partijen en wie de betrouwbaarheid daarvan controleert. Ik kan daarop antwoorden dat een eenduidig systeem voor emissieregistratie bestaat. De emissies dienen door alle in Bijlage I opgenomen partijen te worden geregistreerd volgens een systematiek die door het IPCC is ontwikkeld. Daarbij worden de emissies van broeikasgassen in hun eigen eenheden geregistreerd. Tevens worden ze onder één noemer gebracht (CO₂-equivalenten) door vermenigvuldiging van de verschillende broeikasgasemissies met hun respectievelijke GWP-waarden. Wat betreft de controle van de betrouwbaarheid verwijs ik naar artikel 8, dat de uitwerking van richtlijnen voorschrijft voor controle achteraf door internationale beoordelingsteams. Op CoP 6 zullen, naar verwachting, afspraken worden gemaakt over de structuur van deze – na CoP 6 uit te werken – richtlijnen. Dit geldt ook voor de richtlijnen die de in Bijlage I opgenomen partijen moeten gebruiken voor het opstellen van hun emissie-inventarisaties (de zogenoemde «Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories»). Deze richtlijnen zijn er mede op gericht om de betrouwbaarheid van de emissie-inventarisaties van landen te vergroten. Uiteindelijk zal de formele vaststelling van deze richtlijnen haar beslag moeten krijgen tijdens de Eerste Conferentie van Partijen bij het Kyoto Protocol.

2.3. Sancties

In het licht van het bindende karakter van de reductieverplichtingen wensen de leden van de PvdA-fractie te vernemen welke sancties Nederland staan te wachten als niet daaraan wordt voldaan en welke rol in dit verband voor de EU is weggelegd als deelnemende partij en hoeder van de EU reductiedoelstelling.

Afgezien van de algemene regels van het internationale recht met betrekking tot de niet-naleving van verdragen, voorziet het Kyoto Protocol in de ontwikkeling van een speciale procedure voor gevallen van niet-naleving van de reductieverplichtingen (artikel 18). Het is de bedoeling om op CoP 6 aan deze procedure inhoud te geven en aan de niet-naleving van de reductieverplichtingen sancties te verbinden. Op dit moment is nog niet duidelijk in welke sancties zal worden voorzien.

Het Kyoto Protocol voorziet in dit verband niet in een speciale rol voor de EU. Op grond van artikel 4, zesde lid, zijn de EU en haar lidstaten gezamenlijk aansprakelijk voor het realiseren van de EU reductiedoelstelling. Binnen de EU ligt het voor de hand aan de instellingen van de EU een speciale rol toe te kennen in het kader van de realisatie van de EU reductiedoelstelling. Welke rol dat precies zal zijn, hangt echter af van de vorm en inhoud van de lastenverdelingsovereenkomst (zie ook paragraaf 3.3.2).

2.4. De naleving van het Kyoto Protocol door Nederland

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen of het reductiepercentage van 6% voor Nederland nog wel een realistische doelstelling is in het licht van een economische groei die gedurende de laatste jaren ver boven het gehanteerde scenario ligt. Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of het totale reductiepercentage van 5% voor de partijen van het Kyoto Protocol nog als een realistische doelstelling kan worden aangemerkt.

In het kader van de EU heeft Nederland een reductiedoelstelling van 6% aanvaard. Dit percentage is vastgelegd in een conclusie van de Raad van de EU van 17 juni 1998 en zal nog worden vastgelegd in een lastenverdelingsovereenkomst (zie paragraaf 3.3.2). In het kader van de onderhandelingen over deze lastenverdelingsovereenkomst zal de Nederlandse reductiedoelstelling wat mij betreft geen onderwerp meer zijn van onderhandelingen.

Ik vind de doelstellingen om de emissies van broeikasgassen met 6% (door Nederland) respectievelijk 5% (door alle partijen gezamenlijk) te beperken weliswaar ambitieus, maar geenszins onrealistisch. Hoewel de economische groei vanaf 1995 enigszins hoger ligt dan de geprojecteerde groei in het «Global Competition»-scenario (GC-scenario), blijft de groei in het energieverbruik en in de CO₂-emissie de laatste jaren achter bij de economische groei, waardoor er sprake is van een relatieve ontkoppeling. Met het aanvullende beleid uit de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, delen 1 en 2 (kamerstukken II 1998/99, 26 603, nr. 1, resp. 1999-2000, 26 603, nr. 28), waarin twee ijkmomenten zijn ingebouwd, verwacht ik dat de reductiedoelstelling kan worden gerealiseerd.

In verband met de realisatie van het reductiepercentage van 6% door Nederland vragen de leden van de PvdA-fractie verder of Nederland nog getypeerd kan worden als een voorvechter van een internationaal klimaatbeleid, indien Nederland meer reducties dan haar Europese partners wil boeken in het buitenland. In het bijzonder wordt gevraagd of Nederland daarbij haar eigen verplichtingen binnenslands en binnen de Europese grenzen niet vergeet.

De Nederlandse regering probeert samen met de verschillende sectoren, die in het eerste deel van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid zijn genoemd, zoveel mogelijk reducties in Nederland te realiseren. De verwachting is dat, mede door het gebruik van de zogenoemde Kyoto-mechanismen deze doelstelling gehaald kan worden. In 2002 en 2005 zal worden geëvalueerd

of de doelstelling gehaald zal kunnen worden. In het regeerakkoord is afgesproken om de helft van de inspanning om de reductiedoelstelling te realiseren in het buitenland te behalen met behulp van de Kyoto-mechanismen. Dit past binnen de afspraken die in het kader van de EU zijn gemaakt over een plafond voor de Kyoto-mechanismen (zie paragraaf 3.5.1). Nederland is één van de eerste landen geweest die beleid heeft geformuleerd met betrekking tot de beperking van de emissie van broeikasgassen. Omdat Nederland ter uitvoering van dat beleid relatief reeds veel binnenlandse maatregelen heeft genomen om de emissie van broeikasgassen te verminderen, liggen de marginale kosten van aanvullende binnenlandse maatregelen hoog ten opzichte van andere lidstaten van de EU. Dat Nederland een actieve rol vervult in de internationale klimaatonderhandelingen blijkt mede uit het feit dat Nederland CoP 6 organiseert.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar de doorwerking van de verdragsverplichtingen in het nationale beleid. In het bijzonder vragen zij of het aanbeveling verdient om de in het Kyoto Protocol neergelegde mechanismen in een nationaal wettelijk kader op te nemen.

In mijn brief aan de Tweede Kamer inzake «Verhandelbare emissies als instrument in het milieubeheer» (kamerstukken II 1998/99, 26 578, nr. 1) heb ik aangegeven een vergunningenstelsel niet geschikt te vinden om het verhandelen van milieuprestaties tussen bedrijven te reguleren. Wel zal eind dit jaar aan de Tweede Kamer een discussienota over de toekomst van de Wet milieubeheer en de overige milieuwetgeving worden overgelegd. Het doel van deze discussienota is om uiteindelijk een brede overeenstemming tot stand te brengen over de wijze waarop deze wet kan bijdragen aan het bereiken van de milieudoelen, zodat duidelijkheid ontstaat voor alle betrokkenen bij het wetgevingsproces en draagvlak voor de gekozen lijn. In de discussienota over de toekomst van de Wet milieubeheer zal, onder meer, aandacht worden besteed aan verhandelbare emissie-eenheden. De resultaten van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW, kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 126) zullen hierbij worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de jaarlijkse reductiepercentages tussen 2001 en 2008–2012. De regering heeft in deel 1 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid aangegeven welke inspanningen Nederland moet verrichten om het binnenlandse deel te realiseren van de verplichtingen die uit het Kyoto Protocol voortvloeien. Het gaat daarbij niet om een te realiseren reductiepercentage per jaar in de periode 2001 tot 2008–2012, maar om een totaal aan reducties in 2010, uitgedrukt in Mton CO₂-equivalenten ten opzichte van een situatie met ongewijzigd beleid. Om de emissies in de eerste verplichtingenperiode voldoende te reduceren dienen de maatregelen reeds nu ontwikkeld en ingezet te worden, omdat het enige tijd duurt voordat het beleid volledig geïmplementeerd is en tot de gewenste effecten leidt.

Het vraagstuk van de nationale kosten van de reductiemaatregelen wordt door de leden van de VVD-fractie aan de orde gesteld. Naar aanleiding van de gestelde vragen, merk ik ten eerste op dat het bedrag aan nationale kosten van f 990 miljoen per jaar alleen betrekking heeft op de 25 Mton binnenlandse reductie en niet op de reductie die met behulp van het «Clean Development Mechanism» (CDM) en «Joint Implementation» (JI) wordt gerealiseerd. Het betreft een modelmatige schatting van de jaarlijkse kosten die in 2010 zullen voortvloeien uit de uitvoering van het in deel 1 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid gepresenteerde basispakket van reductiemaatregelen. Aangezien het genoemde bedrag geen beschik-

baar gestelde gelden betreft, zal er geen sprake kunnen zijn van een eventuele «toereikendheid» of «ontoereikendheid» daarvan. Indien op de ijkmomenten in 2002 of 2005 mocht worden geconcludeerd dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om het binnenlandse deel van de reductie te realiseren, zal er, onder andere, een keuze kunnen worden gemaakt uit de in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid genoemde reserve-maatregelen. Deze maatregelen worden thans zodanig voorbereid dat zij, indien daartoe wordt besloten, snel ingezet kunnen worden. Uiteraard vormt het milieurendement een belangrijk aspect bij de besluitvorming hierover.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat het monitoren van het milieurendement van verschillende reductiemaatregelen tot nu toe te weinig van de grond is gekomen. Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over de jaarverantwoording 1999 (kamerstukken 1999–2000, 27 127, nrs. 25 en 66) heb ik toegezegd hierin verbetering te brengen. Het beleid kenmerkt zich door een geheel aan maatregelen die alle gericht zijn op hetzelfde oogmerk, het reduceren van emissies. Hierdoor is het effect van de ene maatregel niet altijd goed te onderscheiden van het effect van de andere. Daarom heeft de regering een aantal initiatieven genomen om het inzicht in het effect van individuele maatregelen te verbeteren. Zo zal het jaarlijkse milieuprogramma (vanaf het Milieuprogramma 2001–2004) inzicht geven in de effecten van, onder andere, het CO₂-reductieplan en het Reductieplan Overige Broeikasgassen. In de Vergroeningsnotitie (kamerstukken 1999–2000, 27 177, nr. 1) is aangegeven dat de Werkgroep Vergroening II opdracht heeft gekregen onderzoek te doen naar de ontwikkeling van een methode om tot evaluatie van de bestaande milieubelasting, waaronder de regulerende energiebelasting, te komen.

Met de leden van de SP-fractie ben ik het eens dat het een goede zaak is om jaarlijks de ontwikkeling van emissies te evalueren. Hoewel sectorale emissiereducties niet kunnen worden gemeten, geldt dat wel voor sectorale emissies. Over de uitkomsten van de beleids- en emissie-monitoring zal de Tweede Kamer voortaan jaarlijks worden geïnformeerd. Van jaar tot jaar zal inzicht worden gegeven in de mutaties van de sectorale CO₂-emissies ten opzichte van het jaar daarvoor en ten opzichte van projecties naar de toekomst. Ook het sectorale beleid zal worden gepresenteerd, zodat er een verband tussen het beleid en de emissies kan worden gelegd. Hierdoor zal ook het door de leden van de VVD-fractie gevraagde inzicht in het milieurendement van de reductiemaatregelen worden vergroot. Het totale effect van de reductiemaatregelen laat zich immers vertalen naar de jaarlijkse emissiecijfers die worden gepubliceerd in de *Milieu Balans*. De eerste jaarlijkse notitie waarin dit type informatie is opgenomen zal de Tweede Kamer in het najaar van 2000 bereiken.

De leden van de PvdA-fractie vragen, gelet op het beleid dat in de Verenigde Staten wordt gevoerd, of de verantwoordelijkheid voor de emissiereducties wel voldoende bij het bedrijfsleven wordt gelegd en de leden van de GPV-fractie vragen hoe het opleggen van emissieplafonds zich verhoudt tot benchmarking.

De Nederlandse overheid heeft een convenant «benchmarking» met de energie-intensieve industrie afgesloten. Hierin is afgesproken dat aan de ondertekenaars die voldoen aan de benchmarknormen geen aanvullende eisen worden gesteld. In dit kader wordt dus in deze sector vooralsnog niet met emissieplafonds voor bedrijven gewerkt, waardoor (internationale) emissiehandel voor deze bedrijven geen instrument is om aan hun verplichtingen te voldoen. De inspanningen van bedrijven onder het benchmarkconvenant dienen door de bedrijven zelf in Nederland te worden gerealiseerd, hetgeen een grote verantwoordelijkheid inhoudt.

Hiermee wordt, in tegenstelling tot het beleid dat de VS voor ogen heeft, gewaarborgd dat een deel van de reductieverplichting binnenslands wordt gerealiseerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Zij willen weten of deze koninkrijksdelen een eigen reductiedoelstelling hebben en in hoeverre het CDM op hen kan worden toegepast.

Indien het Kyoto Protocol in werking treedt voor het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk, zal daarop, in afwijking van het in Bijlage B bij het Kyoto Protocol opgenomen reductiepercentage van 8%, het binnen de EU overeengekomen reductiepercentage van 6% van toepassing zijn. Indien de Nederlandse Antillen en Aruba besluiten tot medegelding van het Protocol voor deze rijkdelen, zullen zij hun emissies moeten reduceren met 8%. In de Nederlandse Antillen en Aruba zullen in dat geval wel JI-projecten, maar geen CDM-projecten, kunnen worden uitgevoerd, omdat zij deel uitmaken van het Koninkrijk en daarmee van een in Bijlage I opgenomen partij. Als onderdeel van het Koninkrijk zal Nederland zelf overigens geen JI-projecten op de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen uitvoeren. Indien de Nederlandse Antillen of Aruba niet besluiten tot medegelding van het Kyoto Protocol, zullen in deze rijkdelen noch JI-projecten noch CDM-projecten kunnen worden uitgevoerd.

2.5. De naleving van het Kyoto Protocol door de EU en haar lidstaten

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken van de gerealiseerde en nog realistisch te behalen reductiepercentages in de andere landen van de EU. In dit verband wensen zij te vernemen wat het resultaat is van de door de Commissie in overleg met de lidstaten jaarlijks doorgevoerde evaluaties met betrekking tot de voortgang van de emissiereducties alsmede welke landen de verplichtingen nakomen en welke landen in welke mate achterblijven.

Op basis van een besluit van de Raad van de EU is in 1999 het «EU Monitoring Mechanisme» herzien (zie besluit van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 (PbEG L 117/35). Een belangrijke taak van dit mechanisme is de voortgang van het beleid van de lidstaten te volgen en te rapporteren aan de Commissie en het Europees Parlement. Dit mechanisme zal volgens planning in oktober van dit jaar voor het eerst een rapportage van de voortgang over het beleid in de verschillende lidstaten publiceren. Ten behoeve van deze rapportage zijn twee elementen geanalyseerd: de ontwikkeling van de emissies alsmede de ontwikkeling en implementatie van het beleid. De emissies worden geanalyseerd door het Europese Milieuagentschap. Deze analyse leert dat op enkele uitzonderingen na (Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) de ontwikkeling van de emissies van de lidstaten achterblijft bij een denkbeeldige lineaire emissietrend tussen het basisjaar en de eerste verplichtingenperiode. De ontwikkeling en implementatie van het beleid wordt geanalyseerd door twee door de Europese Commissie ingehuurd consultants. De resultaten van deze analyse zullen in september beschikbaar zijn. Ik zal de Tweede Kamer in het najaar op de hoogte stellen van de resultaten van de analyses. Uit de ontwikkeling van de emissies op zich mogen geen (definitieve) conclusies worden getrokken. Daarvoor dient ook rekening te worden gehouden met het beleid dat door de lidstaten van de EU sinds 1997 in gang is gezet om de naleving van het Kyoto Protocol mogelijk te maken. De praktijk leert dat het een aantal jaren kan duren voordat de effecten van ingezette maatregelen zichtbaar worden. Dat betekent dat een goed overzicht nodig is van het geplande en reeds door de lidstaten in gang gezette beleid alvorens de vraag kan worden beantwoord waar de

afzonderlijke lidstaten staan met betrekking tot de realisatie van de verplichtingen die voortvloeien uit het Kyoto Protocol.

2.6. De goedkeuring van het Kyoto Protocol door Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen om een puntsgewijs overzicht van de onzekerheden in het Kyoto Protocol en een uitspraak over het moment waarop deze zullen zijn weggenomen. In dit verband vragen zij zich af of het verantwoord is een protocol goed te keuren als de risico's niet expliciet inzichtelijk zijn.

De voornaamste onzekerheden, waarvoor tijdens CoP 6 geprobeerd zal worden een oplossing te vinden, zijn:

- a. de inrichting van het nalevingsregime;
- b. de spelregels voor het gebruik van de Kyoto-mechanismen;
- c. de inrichting van het systeem voor monitoring en rapportage;
- d. de mate waarin en de wijze waarop putten («sinks») mogen worden aangewend voor het bereiken van de doelstellingen.

Gelet op de aard van deze onzekerheden vind ik het verantwoord om het Kyoto Protocol goed te keuren. Hoewel over de inrichting van het nalevingsregime op dit moment geen zekerheid kan worden verschaft, behoeft dat geen belemmering te vormen voor de goedkeuring van het Kyoto Protocol, omdat Nederland alleen juridisch kan worden gebonden aan een nalevingsregime met bindende gevolgen na goedkeuring daarvan overeenkomstig de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (zie artikel 18 van het Kyoto Protocol). Wat betreft de onzekerheden met betrekking tot de Kyoto-mechanismen kan worden gesteld dat ook zonder nadere regels voor eigen risico een aanvang kan worden gemaakt met het gebruik van deze mechanismen. Bij de toepassing van deze mechanismen wordt daarom door Nederland wel gekozen voor een voorzichtige benadering, waarbij zoveel mogelijk wordt geanticipeerd op mogelijk in de toekomst overeen te komen nadere spelregels. Wat betreft de inrichting van het systeem voor monitoring en rapportage merk ik op dat deze onzekerheid de invulling van administratieve voorschriften betreft die, in lijn met de praktijk van de totstandkoming van multilaterale milieuverdragen, zonder enig bezwaar in een later stadium kunnen worden vastgesteld. Wat betreft de mate waarin en de wijze waarop «sinks» mogen worden aangewend voor het bereiken van de doelstellingen, verwijs ik naar paragraaf 3.2.1 van deze nota.

De leden van de fracties de PvdA, de VVD, het CDA, de SP, de RPF en het GPV hebben een aantal vragen gesteld over de vier voorwaarden die het regeerakkoord stelt aan de reductie van emissies met 6% en daarmee verband houdende vraagstukken.

De regering heeft de betekenis van deze voorwaarden uiteengezet in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (deel 1). Samen met de andere lidstaten van de EU werkt Nederland aan het verwezenlijken van deze voorwaarden. Op alle fronten is vooruitgang geboekt.

Mij bereiken positieve signalen over de publieke opinie ten aanzien van het klimaatvraagstuk in de VS. Opvallend is dat de weerstand tegen klimaatmaatregelen bij de grote industrie in de VS minder wordt. De uitwerking hiervan zal na de verkiezingen in november 2000 moeten blijken. De milieuministers van de landen van de G8, waaronder de VS en Japan, hebben in een communiqué naar aanleiding van hun vergadering in Otsu, Japan in april 2000, hun inspanning bevestigd «to ensure that results achieved at CoP6 help promote the ratification and entry into force of the Kyoto Protocol as soon as possible. For most countries, this means

no later than 2002.» Ik streef er naar een dergelijke positieve uitkomst te doen bewerkstelligen. Mede op mijn aandringen heeft ook de Raad van de EU op 22 juni 2000 het streven naar de ratificatie en inwerkingtreding, uiterlijk 2002, van het Kyoto Protocol bevestigd.

Ten aanzien van de tweede voorwaarde kan ik melden dat de vooruitgang in de EU verschilt per onderwerp, maar dat het totaalbeeld bemoedigend is. Op het gebied van de energie-efficiëntie van gebruiksapparaten met behulp van etikettering gaat de Commissie voortvarend te werk. Zo ook wat betreft de energie-efficiëntie van personenauto's, waarover de Commissie een convenant heeft gesloten met de Federatie van Europese Autofabrikanten en de Aziatische vertegenwoordiger. Ook is een richtlijn aangenomen met betrekking tot het storten van afvalstoffen, waarin limieten aan de te storten hoeveelheid natuurlijk afbreekbaar materiaal worden gesteld in combinatie met technische eisen aan de stortplaatsen zelf. Hierdoor zullen de methaanemissies van stortplaatsen significant verminderen. Klimaat is een van de milieu-onderwerpen waarvoor de Commissie, naar aanleiding van de conclusies van de top in Cardiff, een integrale aanpak heeft geformuleerd. Zo heeft de Commissie in maart van dit jaar meegedeeld hoe zij denkt een volwaardig «European Climate Change Programme» te kunnen realiseren. Hierbij wordt een tweesporige aanpak gevolgd. Eén spoor bestaat uit het versterken van communautaire beleidsmaatregelen en het integreren van milieuaspecten in sectoraal beleid op het gebied van energie, transport, landbouw, industrie, interne markt en economische ontwikkeling. Alle relevante dienstonderdelen van de Commissie werken hieraan mee en werkgroepen zijn opgestart met vertegenwoordigers van de lidstaten en belanghebbenden. De werkgroepen zullen voorstellen uitwerken voor aanvullende communautaire maatregelen om te beginnen op het gebied van industrie, transport en energie. Hierbij wordt gedacht aan maatregelen op het gebied van efficiëntie-verbetering, duurzame energie, ondergrondse CO₂-opslag, en reducties van overige broeikasgassen. In het andere spoor wordt over een Europees systeem van handel in emissie-eenheden nagedacht (zie paragraaf 3.3.2).

De leden van de PvdA-fractie vragen nog of op Europees niveau een verband wordt gelegd tussen klimaatmaatregelen en de elektriciteitswetgeving. Deze vraag kan ik bevestigend beantwoorden. In mei van dit jaar heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een richtlijn over de toegang van elektriciteit die afkomstig is van duurzame energie tot de interne elektriciteitsmarkt. Uit de discussie tot nu toe blijkt dat er consensus is onder de lidstaten over het principe van certificering van hernieuwbare energie. Dit kan de basis vormen voor een systeem van (verhandelbare) groencertificaten.

Ten aanzien van de derde voorwaarde, de invoering van een Europese energieheffing, werkt sinds een aantal maanden een kopgroep van negen landen samen met de Commissie verder aan de totstandkoming van een richtlijn terzake. Eén van de belangrijkste inhoudelijke punten die nog opgelost moeten worden, is een adequate vormgeving voor de behandeling van grootverbruikers van energie en energie-intensieve bedrijven. Bezien wordt of een werkbare algemene formule kan worden gevonden, waarbij wordt uitgegaan van de verschillende methoden die thans worden toegepast door de lidstaten die reeds een energieheffing hebben ingevoerd. Op de vraag van de leden van de SP-fractie inzake het tijdstip en de wijze van invoering van de Europese energieheffing kan ik echter nog geen antwoord geven. De leden van de fractie van het CDA vragen welke landen de invoering van een Europese energieheffing nog tegenhouden. Hoewel verschillende lidstaten hun goedkeuring vooralsnog onthouden omdat een aantal technische punten nog uitwerking behoeven, is het met

name Spanje dat zich op politieke gronden nog verzet tegen invoering van een Europese energieheffing. Vooruitlopend op de totstandkoming van de richtlijn kondigen steeds meer landen (Frankrijk, Ierland en het Verenigde Koninkrijk) aan op nationaal niveau een dergelijke heffing in te zullen voeren.

Aan de vierde voorwaarde, namelijk dat er voldoende ruimte moet komen voor de Kyoto-mechanismen, is al voldaan. De EU heeft een voorstel voor de spelregels voor het gebruik van de mechanismen gedaan die partijen de mogelijkheid biedt een evenredig deel van de inspanning om de doelstelling te realiseren in het buitenland te verwezenlijken (zie ook paragraaf 3.5.1). Dit voorstel biedt voldoende ruimte voor de door Nederland gekozen 50/50 verdeling.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen nog of goedkeuring aan het voorliggende wetsvoorstel moet worden onthouden, indien niet aan de voorwaarden van het regeerakkoord is voldaan. In dit verband stellen de leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van de voorwaarden van het regeerakkoord indien het wetsvoorstel wordt goedgekeurd zonder dat aan de voorwaarden is voldaan.

Op 4 november 1999 hebben wij gesproken over de betekenis van de voorwaarden in het kader van het overleg over de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (deel 1). Tijdens het overleg heb ik aangegeven dat de voorwaarden politiek bijna vervuld zijn en dat, voorzover dit nog niet geheel het geval is, zij mede zullen worden vervuld middels de Nederlandse Europese inzet (zie kamerstukken II 1999–2000, 26 603, nr. 25). Daar komt nog bij dat tussen de Europese landen is afgesproken dat gezamenlijk tot ratificatie zal worden overgegaan. Het zou niet in het Nederlands belang zijn wanneer de meerderheid van de lidstaten van de EU zou ratificeren, terwijl ons land daarvan zou afzien, omdat wij van mening zouden zijn dat dit nog niet mogelijk is. Dat is, gezien de gezamenlijke opstelling in de onderhandelingen, ook niet goed denkbaar. Daarbij wil ik benadrukken dat de Nederlandse voorwaarden hun betekenis behouden, indien het voorliggende wetsvoorstel wordt goedgekeurd. Zoals u bekend is, zijn de voorwaarden van het regeerakkoord niet direct gekoppeld aan de goedkeuring van het Kyoto Protocol door het parlement en de ratificatie daarvan door Nederland, maar aan de Nederlandse verplichting om de emissie van broeikasgassen met 6% te reduceren. Op de ijkmomenten in 2002 en 2005 zal worden bekeken in hoeverre daaraan is voldaan en, mocht dit onvoldoende het geval blijken, welke gevolgen daaraan verbonden moeten worden.

3. ARTIKELSGEWIJS

3.1. Artikel 2

3.1.1. De emissies van de internationale lucht- en scheepvaart

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de SP, het RPF en de GPV hebben verschillende vragen gesteld over de regeling van de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart.

Naar aanleiding van de vraag naar het aandeel in de toename van emissies van broeikasgassen afkomstig van het internationale lucht- en scheepvaartverkeer als percentage van de totale toename aan broeikasgassen volgen hieronder enkele gegevens. Het aandeel van de internationale luchtvaart bedroeg in 1992 3,5% van de totale stralingsforcering (een maat voor de bijdrage aan het broeikaseffect van alle broeikasgassen tezamen) van alle menselijke activiteiten. In het «IPCC Special Report on

Aviation and the Global Environment» (1999) is een aantal scenario's doorgerekend. De meeste scenario's geven aan dat het aandeel op dit moment circa 4% is. De mondiale CO₂-emissie van internationale scheepvaart bedroeg in 1990 circa 1,8% van de totale emissies van alle menselijke activiteiten. Over de toename van het aandeel van de bunkeremissies in de totale toename aan broeikasgassen na 1990 zijn geen betrouwbare gegevens bekend. De totale bunkeremissie in de Nederlandse emissie-inventarisatie zijn in de periode tussen 1990 en 1998 gegroeid met circa 23% (deze totale bunkeremissies zijn bepaald op basis van de hoeveelheid brandstof die in Nederland is gebunkerd voor de internationale lucht- en scheepvaart). De totale CO₂-emissies die meetellen onder de verplichtingen van het Raamverdrag en het Kyoto Protocol (exclusief bunkers) zijn in dezelfde periode met ruim 12% toegenomen. De totale emissies van broeikasgassen (exclusief bunkers, maar inclusief overige broeikasgassen) zijn in dezelfde periode gegroeid met 8%.

Naar aanleiding van de vragen over het ontbreken van verplichtingen met betrekking tot de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart in het Kyoto Protocol merk ik het volgende op. In het kader van de onderhandelingen over het Kyoto Protocol zijn verschillende opties besproken om de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart alsnog toe te bedelen aan de nationale emissies van de verdragspartijen, waaronder de toedeling op basis van het land van de verkoop van kerosine, de begin- en eindbestemming van het vliegtuig dan wel het schip of de nationaliteit van de passagier en/of de vracht. Omdat iedere optie methodologische voor- en nadelen heeft en verschillende gevolgen met zich brengt voor verschillende landen, is tot nu toe geen overeenstemming mogelijk gebleken over de te hanteren methodiek. Daarom is het vooralsnog niet mogelijk gebleken de betreffende emissies mee te nemen in de nationale emissies. Er wordt verder op dit onderwerp gestudeerd. Het aantal mogelijke opties is in de loop van de tijd overigens wel teruggebracht.

De stand van zaken met betrekking tot het terugdringen van de emissies van de internationale lucht- en scheepvaart komt in feite overeen met de stand van zaken binnen de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de International Maritime Organization (IMO), zoals hieronder beschreven. Artikel 2, tweede lid, van het Kyoto Protocol regelt dat de emissies van broeikasgassen door de internationale lucht- en scheepvaart moeten worden aangepakt door deze organisaties. De verantwoordelijkheid voor deze aanpak ligt op grond van het Kyoto Protocol bij de in Bijlage I opgenomen partijen, die ook lid zijn van deze organisaties. Nederland neemt actief deel aan het overleg in de ICAO en de IMO.

Binnen de ICAO heeft het hoogste orgaan (de ICAO Assembly) een resolutie aanvaard om de beleidsopties te bestuderen waarmee broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart kunnen worden gereduceerd of begrensd. Deze studies vinden momenteel plaats binnen de milieuwerggroep van de ICAO, de CAEP (Committee on Aviation Environmental Protection). Binnen de CAEP wordt, onder andere, gestudeerd op maatregelen op het gebied van emissie-standaards, het optimaliseren van navigatie-communicatie-systemen, en de invoering van markt-conforme instrumenten (verhandelbare rechten, heffingen en vrijwillige afspraken). De analyse van deze markt-conforme maatregelen om de emissies van de luchtvaart te reduceren dan wel te begrenzen wordt uitgevoerd met behulp van het Nederlandse AERO-model.

Binnen de IMO is de aanpak van de emissies van broeikasgassen van de internationale scheepvaart opgepakt door de MEPC (Marine Environment Protection Committee). In opdracht van IMO is onderzoek verricht naar de uitstoot van broeikasgassen door de scheepvaart. Nederland heeft dit

internationale onderzoek medegefinancierd. Het definitieve rapport zal tijdens de eerstvolgende vergadering van de MEPC (in oktober 2000) worden besproken. Dan zullen ook mogelijke beleidsopties worden bediscussieerd.

De ICAO en de IMO hebben nog geen echte streefcijfers opgesteld. Bij de analyses die de ICAO uitvoert naar markt-conforme maatregelen om de reductie van de emissies van de luchtvaart te bewerkstelligen, worden diverse reductiedoelstellingen als uitgangspunt genomen. Hierbij is ook een reductiedoelstelling opgenomen die overeenkomt met de doelstelling die de in Bijlage I opgenomen partijen onder het Kyoto Protocol op zich hebben genomen (5% minder ten opzichte van 1990). Er zijn ook nog geen streefcijfers voor de emissies van de internationale scheepvaart. Wat betreft het Nederlandse aandeel in deze emissies, wordt momenteel gewerkt aan de opzet van een betrouwbaar jaarlijks emissieregistratiesysteem voor de zeevaart. Dit zal naar verwachting over ongeveer drie jaar operationeel zijn.

De Nederlandse regering oefent druk uit op de beide organisaties door er in internationaal verband voor te pleiten, in het kader van de UNFCCC, een stok achter de deur te houden. Indien te weinig progressie wordt bereikt binnen de ICAO en de IMO, moet volgens de regering worden overwogen om vanaf de tweede verplichtingenperiode alsnog de emissies van broeikasgassen door de internationale lucht- en zeescheepvaart op te nemen in de kwantitatieve verplichtingen van de partijen bij het Kyoto Protocol. Hoe het internationaal klimaatbeleid op het gebied van de lucht- en scheepvaart na 2012 vorm moet krijgen, is dus afhankelijk van de mate waarin de ICAO en de IMO er zelf in slagen met een goede aanpak te komen om de emissies te beperken.

Tegelijkertijd ondersteunt Nederland de inspanningen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (EG) om een gecoördineerde inbreng in de ICAO te bewerkstelligen. Indien de ICAO niet zelf met beleid komt, is de Commissie voornemens met behulp van Europese regelgeving maatregelen te treffen om de luchtvaartemissies terug te dringen, waarbij de gedachte uitgaat naar een Europese emissieheffing.

3.1.2. Nadelige effecten van de beperking en begrenzing van de emissie van broeikasgassen

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben enkele vragen gesteld over de mogelijke implicaties van artikel 2, derde lid.

Op basis van artikel 2, derde lid, zijn de in Bijlage I opgenomen partijen gehouden hun beleid en maatregelen, gericht op de beperking en begrenzing van de emissie van broeikasgassen, op een zodanige manier ten uitvoer te leggen, dat mogelijk nadelige effecten voor andere partijen, in het bijzonder de ontwikkelingslanden, worden geminimaliseerd. Een belangrijke implicatie hiervan is dat de in Bijlage I opgenomen partijen hierop door de andere partijen in het kader van het Kyoto Protocol kunnen worden aangesproken. Andere (groepen) landen kunnen derhalve hieraan het recht ontleen terzake geïnformeerd te worden door de in Bijlage I opgenomen partijen. Wat betreft de vaststelling van de nadelige effecten denk ik dat de nationale mededelingen van partijen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van het Kyoto Protocol, zowel die van de in Bijlage I opgenomen partijen als die van andere partijen, in dit verband een nuttige rol kunnen vervullen.

Gevraagd wordt tevens of het denkbaar is dat de landen van de OPEC met verwijzing naar deze bepaling rechtens van de in Bijlage I opgenomen

partijen een vergoeding zouden kunnen vragen voor verminderde olie-opbrengsten. Een dergelijke claim van de OPEC-landen is zeker denkbaar. In het kader van internationaal overleg ter voorbereiding van CoP 6 is een dergelijke claim door verschillende OPEC-landen zelfs al op tafel gelegd in de vorm van een voorstel tot het instellen van een compensatiefonds. Nederland is geen voorstander van de instelling van een dergelijk compensatiefonds. Voor dit idee is ook geen grondslag in het Kyoto Protocol.

3.2. Artikel 3

3.2.1. Putten en bronnen

De leden van de fracties van de VVD, de RPF en het GPV hebben enkele vragen gesteld over de bepalingen van het Kyoto Protocol die betrekking hebben op putten («sinks») en bronnen.

Wat betreft de onzekerheden over de interpretatie van artikel 3, derde en vierde lid, wil ik voorop stellen dat één van de doeleinden van CoP 6 zal zijn om daarover meer duidelijkheid te verschaffen. Meer duidelijkheid over deze artikelen zal naar mijn mening de ratificatie van het Kyoto Protocol kunnen bevorderen. De onzekerheid over de interpretatie van deze artikelen hoeft niet in de weg te staan aan de ratificatie door Nederland, omdat zekerheid daarover voor de door Nederland te leveren inspanning in kwantitatieve termen niet of nauwelijks van belang is. De putten spelen namelijk binnen de Nederlandse context een zeer bescheiden rol. Dit neemt overigens niet weg dat Nederland actief deelneemt aan de discussie over de putten, omdat de uitkomsten daarvan wel de relatieve verplichtingen van de partijen zullen beïnvloeden. De verplichtingen die Nederland aangaat door de ratificatie van het Kyoto Protocol zullen bijna volledig gerealiseerd (moeten) worden door emissie-reductiemaatregelen en door de inzet van de Kyoto-mechanismen. De gevolgen, met inbegrip van de financiële gevolgen, zijn weergegeven in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (delen 1 en 2). Naar aanleiding van de vraag over het advies van de IPPC, kan ik meedelen dat de IPCC op zijn zestiende plenaire zitting (van 1 tot 8 mei 2000 in Montreal) het «Special Report on Land Use, Land Use Change and Forestry» heeft aanvaard.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar het bestaan van een globaal inzicht in de verhouding tussen, enerzijds, de bijdrage aan de aanpak van het klimaatvraagstuk van de in artikel 3, derde lid, van het Kyoto Protocol bedoelde broeikasgassen en, anderzijds, de toekomstige maatregelen voor de in artikel 3, vierde lid, van het Protocol bedoelde activiteiten.

Het gevraagde globale inzicht kan ik op dit moment niet geven, omdat er vooralsnog onvoldoende duidelijkheid is over de exacte invulling van deze bepalingen. Zo moeten de activiteiten onder artikel 3, derde lid, nog nader worden gedefinieerd en moet nog worden besloten of en welke aanvullende activiteiten onder artikel 3, vierde lid, zullen worden toegevoegd. Zoals gezegd zal deze duidelijkheid er naar verwachting na CoP 6 wel zijn.

3.2.2. Sparen

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat partijen die in een verplichtingsperiode minder emitteren dan is toegestaan, deze hoeveelheid kunnen gebruiken voor toekomstige verplichtingsperiodes, en hebben daarover enkele vragen gesteld.

Volgens het Kyoto Protocol kan een partij de emissieruimte die zij niet nodig heeft voor het realiseren van haar reductieverplichting bewaren voor de volgende verplichtingenperiode (zie artikel 3, dertiende lid) of verkopen met inachtneming van de regels voor het verhandelen van emissierechten (zie artikel 17). De kopers zullen landen zijn (of in die landen gevestigde bedrijven) die op deze wijze aan hun reductieverplichting op grond van het Kyoto Protocol willen voldoen.

Artikel 4, eerste lid, van het Kyoto Protocol houdt geen verband met de verhandeling van emissierechten, waarin wordt voorzien door artikel 17. Artikel 4, eerste lid, refereert aan de mogelijkheid voor de in Bijlage I opgenomen partijen om aan de verplichtingen van artikel 3 van het Kyoto Protocol gezamenlijk te voldoen. De EU heeft aangegeven hiervan gebruik te zullen maken. Vooruitlopend hierop heeft de EU de lasten onder de lidstaten verdeeld, hetgeen voor Nederland heeft geleid tot een reductiepercentage van 6%.

3.2.3. De bandbreedte

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen naar de betekenis van de bandbreedte van vier jaren van de eerste verplichtingenperiode (2008–2012). In dit verband vragen zij zich af waarom niet is gekozen voor een vast jaar, bijvoorbeeld 2010.

De gekozen bandbreedte is een resultaat van de onderhandelingen in Kyoto. Er is een bandbreedte van vijf jaar gehanteerd om daarmee enige flexibiliteit te creëren voor het halen van de verplichtingen. Indien een partij niet in staat is om in het begin van de eerste verplichtingenperiode de noodzakelijke emissiereducties te realiseren, heeft zij de kans om dit in latere jaren alsnog te compenseren door extra emissiereducties. Een partij voldoet dus aan haar verplichtingen, indien zij de noodzakelijke emissiereducties over een periode van vijf jaar als een gemiddelde weet te realiseren.

3.3. Artikel 4

3.3.1. De verdeling van reductieverplichtingen

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gevraagd of de mogelijkheid voor partijen om reductieverplichtingen onderling te verdelen geschreven is voor de EG of dat ook andere partijen, bv. de VS en Rusland, gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid.

Van deze mogelijkheid kunnen ook andere partijen, zoals de VS en Rusland, gebruik maken. De bepaling is derhalve niet speciaal voor de EG geschreven, maar wel is er een speciale regeling voor de aansprakelijkheid van regionale economische integratie-organisaties, zoals de EG (zie ook paragraaf 3.3.3).

3.3.2. De verdeling van de reductieverplichtingen binnen de EG

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de RPF en het GPV over de wijze waarop de EG en de lidstaten van de EU voornemens zijn om gezamenlijk hun reductieverplichtingen na te komen met behulp van een overeenkomst als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Kyoto Protocol, kan ik het volgende zeggen. In beginsel zijn er drie opties om de verdeling van de reductieverplichtingen binnen de EG te regelen: een verdrag tussen de lidstaten van de EU en de EG, een kaderbesluit van de Raad van de EU (d.w.z. een besluit van de lidstaten van de EU in het kader van de Raad van de EU bijeen) dan wel een communautair besluit, bv. een

richtlijn. De Commissie zal na CoP 6, naar verwachting, met een voorstel komen (zie ook de conclusies van de Raad van de EU van 22 juni 2000 waarin de Commissie daartoe wordt aangespoord). Dit voorstel zal in ieder geval getoetst worden aan de verbindendheid en de verenigbaarheid met het communautair recht. De te volgen procedure en de betrokkenheid van het (Nederlandse en/of Europees) parlement hangt af van de keuze voor één van de hierboven genoemde opties.

De tenuitvoerleggingstrategie waar de leden van de fracties van de RPF en GPV naar vragen zal gemeenschappelijke en gecoördineerde maatregelen op communautair niveau behelzen, die een nuttige aanvulling vormen van de nationale strategieën, dit in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. De door deze leden genoemde mededeling van de Commissie geeft aan hoe alle relevante partijen zullen worden samengebracht om voorbereidend werk te doen op basis waarvan de Commissie passende beleidsvoorstellen kan indienen. De fase waar het Europese proces zich thans in bevindt kan het best worden vergeleken met het maken van het «Optiedocument» in Nederland, dat vooraf is gegaan aan het opstellen van deel 1 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid. Hoe de elementen in de tenuitvoerleggingstrategie zich zullen verhouden tot het nationale beleid op grond van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid kan nog niet worden aangegeven. Het nationale beleid zal wel baat hebben bij een sterk voortvarend Europees beleid.

De leden van de VVD-fractie vragen nog of een verhandeling van reductierechten vóór 2005 binnen de EU mogelijk is en welke inspanningen in dit kader van Nederland zijn te verwachten.

Op grond van artikel 17 van het Kyoto Protocol moeten voor de handel in emissie-eenheden regels worden vastgesteld voordat daarin daadwerkelijk kan worden gehandeld. Verwacht wordt dat dergelijke regels op CoP 6 kunnen worden vastgesteld. Na de vaststelling van deze regels, kan worden gehandeld in emissie-eenheden die kunnen worden toegerekend aan een verplichtingenperiode. Vóór 1 januari 2008, het begin van de eerste verplichtingenperiode, kan dan wel al worden gehandeld in «futures».

Binnen de EU wordt gezien of een speciale regeling moet worden opgesteld voor de handel in emissie-eenheden. De Commissie is daarvan een voorstander (zie «Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union» van 8 maart 2000). Voor Nederland is het uitgangspunt dat een eventueel Europees systeem voor de handel in emissie-eenheden moet aansluiten op het mondiale systeem. Het groenboek is thans voor commentaar voorgelegd aan de lidstaten en andere belanghebbenden.

3.3.3. De aansprakelijkheid voor de naleving van reductieverplichtingen

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de RPF en het GPV vragen naar de gevolgen voor Nederland in geval de EG als geheel haar reductieverplichting niet nakomt.

Wat betreft de gevolgen moet een onderscheid worden gemaakt tussen gevolgen in het kader van het Kyoto Protocol en de gevolgen in het kader van het communautaire recht. Partijen bij het Kyoto Protocol die niet aan hun reductieverplichting voldoen, zullen in beginsel daarop kunnen worden aangesproken door een orgaan dat krachtens artikel 18 van het Kyoto Protocol zal worden opgericht of door andere partijen bij het Kyoto Protocol. Over de concrete gevolgen zal, naar verwachting, op CoP 6 meer duidelijkheid komen.

Het geldende communautaire recht biedt de Commissie van de EG en andere lidstaten mogelijkheden om stappen te ondernemen tegen de desbetreffende lidstaten. In hoeverre binnen de EG in aanvulling op (of in afwijking van) de geldende regels nieuwe afspraken moeten worden vastgelegd en op welke manier deze zullen worden vastgelegd, moet nog een besluit worden genomen en hangt af van de vorm van de lastenverdelingsovereenkomst. Dan zal pas duidelijk zijn wat het (voor Nederland) betekent dat de EG als geheel aanspreekbaar is en wat de materiële betekenis van artikel 4, zesde lid, is. Binnen de EU is afgesproken dat na CoP 6 de procedure voor de ratificatie door de EG zal worden voorbereid, waarbij ook dit punt aan de orde zal komen.

In beginsel kunnen zich de volgende scenario's voordoen ten aanzien van de naleving van de voor de EG en Nederland geldende reductiepercentages:

- a. Indien de EG wel voldoet aan het voor de EG geldende reductiepercentage van 8%, maar Nederland niet voldoet aan het voor haar geldende reductiepercentage van 6% binnen de EG, ontstaat geen aansprakelijkheid op grond van artikel 4, zesde lid, van het Kyoto Protocol, maar wel op grond van het verzuim om de lastenverdelingsovereenkomst na te leven.
- b. Indien de EG niet voldoet aan het voor de EG geldende reductiepercentage van 8%, is artikel 4, zesde lid, van het Kyoto Protocol van toepassing. De EG is een regionale economische integratie-organisatie als bedoeld in dit artikellid. De EG moet, als partij, voldoen aan het reductiepercentage van 8% en de lidstaten van de EU moeten, als individuele partijen, voldoen aan het percentage dat voor elke lidstaat is opgenomen in de lastenverdelingsovereenkomst. Indien door één of enkele lidstaten van de EU de overeengekomen reductieverplichting niet wordt gehaald en daardoor de EG als geheel haar reductiepercentage van 8% niet realiseert, blijft op grond van artikel 4, zesde lid, voor Nederland het binnen de EG overeengekomen reductiepercentage van 6% gelden. In het kader van het Kyoto Protocol brengt deze regeling geen risico's voor Nederland met zich. In Europees verband hangt het af van de inhoud van de lastenverdelingsovereenkomst of Nederland een risico loopt indien de EG niet voldoet aan het reductiepercentage van 8%.

3.4. Artikel 5

De leden van de CDA-fractie willen weten wanneer Nederland een systeem heeft voor het inventariseren van antropogene emissies.

Op deze vraag kan ik antwoorden dat Nederland op dit moment reeds een functionerend systeem heeft voor de inventarisatie van deze emissies. De richtlijnen onder artikel 5, eerste lid, zullen, naar verwachting, meer omvatten dan alleen het voorschrijven van een systeem voor emissieinventarisaties. Partijen zullen, onder andere, moeten zorgen voor een systeem van interne en externe kwaliteitscontroles, een adequate archivering van de beschikbare gegevens en de toegankelijkheid van de data voor derden. Hoewel de indruk bestaat dat Nederland op dit moment reeds aan de meeste gestelde eisen voldoet (een aantal van de bij de emissieregistratie betrokken instituten en instanties zijn ISO-gecertificeerd), zal de komende jaren nader worden bezien in hoeverre de huidige systematiek nog aanvullingen of wijzigingen behoeft om te kunnen voldoen aan de richtlijnen.

Met betrekking tot de methode van vaststelling van emissiegegevens willen de leden van de VVD-fractie vernemen wanneer er daarover meer zekerheid is. In dit verband wensen deze leden op de hoogte te worden

gesteld over eventuele afwijkingen van de Nederlandse metingen van die van de andere lidstaten van de EU.

In het Kyoto Protocol is in artikel 5, tweede lid, vastgelegd dat partijen voor het vaststellen van hun emissies gebruik dienen te maken van richtlijnen van de IPCC, zoals die in 1996 zijn herzien. De te hanteren methodiek is dus voor alle in Bijlage I opgenomen partijen, waaronder alle lidstaten van de EU, dezelfde. Wel biedt de methodiek landen de gelegenheid om van de standaardmethode af te wijken om rekening te houden met de specifieke omstandigheden in een land. Om de kwaliteit van de emissie-inventarisaties te garanderen, zijn tijdens CoP 5 afspraken gemaakt over de transparantie, compleetheid, consistentie, vergelijkbaarheid en kwaliteit van de emissie-inventarisaties.

Tijdens CoP 6 zal, naar verwachting, worden besloten dat landen met ingang van 2001 bij het opstellen van hun emissie-inventarisatie 2001 ook gebruik moeten maken van de door de IPCC ontwikkelde «Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Emission Inventories». Dit richtsnoer is bedoeld om inzicht te bieden in onzekerheden in emissie-inventarisaties en om deze zover mogelijk te verkleinen.

3.5. Artikelen 6 en 7

3.5.1. Artikel 6

De leden van de CDA-fractie stellen dat het gebruik van JI slechts een aanvulling kan zijn op binnenlands beleid en willen weten of partijen aan hun reductieverplichting kunnen voldoen door uitsluitend gebruik te maken van de Kyoto-mechanismen.

In artikel 6, eerste lid, onder d, van het Kyoto Protocol staat dat het gebruik van de Kyoto-mechanismen supplementair moet zijn aan binnenlandse maatregelen om de emissie van broeikasgassen te beperken, maar dit wordt niet gekwantificeerd. De EU en ook Nederland zijn er voorstander van om het gebruik van de Kyoto-mechanismen zodanig te beperken dat maximaal de helft van de inspanning om de reductiedoelstelling te realiseren in het buitenland kan worden behaald (zie deel 1 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid alsmede de conclusies van de Raad van de EU van 17 mei 1999).

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, de RPF en het GPV hebben enkele vragen gesteld over het begrip «additionaliteit» in het kader van JI.

De implementatie en de meting van het begrip «additionaliteit» zijn nog onderwerp van discussie. Het is gangbaar om additionaliteit te meten als het verschil tussen het «business-as-usual scenario» van de emissies van een referentieproject en de geschatte emissies van het JI-project. Dit betekent dat emissiereducties additioneel zijn, indien ze zonder het project niet tot stand zouden zijn gekomen. Dit wordt wel milieu-additionaliteit genoemd. Additionaliteit in de zin van artikel 6 houdt geen verband met degene die het project uitvoert, maar is een criterium waaraan getoetst kan worden of een project een JI-project is. Er is ook geen verband tussen additionaliteit in de zin van artikel 6 en individuele gekwantificeerde reductieverplichtingen van private of publieke entiteiten.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen enkele vragen over de aantrekkelijkheid van JI voor Nederland in het licht van het feit dat het beleid van de Nederlandse regering niet zal leiden tot het vaststellen van

individuele gekwantificeerde reductieverplichtingen voor publieke en private entiteiten.

Jl is voor Nederland aantrekkelijk, omdat met behulp van dit instrument in het buitenland emissiereducties kunnen worden gerealiseerd tegen lagere kosten dan in Nederland. Daarbij is het voor Nederlandse bedrijven een interessant instrument, omdat Jl een klimaatvriendelijke investering in het buitenland mogelijk kan maken doordat de met deze investering te realiseren additionele emissiereducties een waarde hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het standpunt van de Nederlandse regering over «sinks» (putten).

De Nederlandse regering heeft een voorzichtige houding ten aanzien van de bijdrage van putten aan de naleving van in het Kyoto Protocol opgenomen reductieverplichtingen. Putten bieden namelijk geen structurele oplossing voor de aanpak van klimaatverandering, maar kunnen daarvoor hooguit een tijdelijke oplossing bieden. Het uitgangspunt is daarom dat de stimulans om primair emissies te reduceren, gehandhaafd moet blijven.

3.5.2. Artikel 7

De leden van de PvdA-fractie willen, in het kader van artikel 7, weten of het importeren van hout ook betekent dat de bijbehorende CO₂-emissies deel uit gaan maken van de nationale koolstofbalans.

Dit hangt af van de uitwerking van de zogenoemde «Harvested Wood» module in de IPCC richtlijnen die worden gebruikt voor de nationale rapportages over broeikasgassen. Het IPCC heeft drie opties voor deze module uitgewerkt, waaruit de partijen bij het Raamverdrag een keuze moeten maken. Deze opties verschillen onderling in de wijze waarop de emissies aan het hout importerende en het hout exporterende land worden toegerekend alsmede in hun benadering van koolstofveranderingen (een stock- versus een flux-benadering). In de eerste optie, die momenteel wordt gebruikt, worden de emissies van de houtkap verondersteld direct vrij te komen. In de andere opties wordt uitgegaan van de meer realistische veronderstelling dat houtproducten pas na verloop van tijd emissies veroorzaken. Van deze twee opties rekent de één deze emissies toe aan het hout importerende land en de ander aan het hout exporterende land. De behandeling van dit onderwerp is evenwel uitgesteld tot de eerste bijeenkomst van de hulporganen bij het Raamverdrag ná CoP6.

3.5.3. De positie van ontwikkelingslanden

De leden van de PvdA-fractie hebben in het kader van artikel 6 een aantal vragen gesteld over de positie van kleine eilandstaten en de overdracht van technologie. Voorzover deze vragen betrekking hebben op ontwikkelingslanden, wijs ik erop dat artikel 6, dat handelt over Jl, uitsluitend betrekking heeft op projecten waarbij twee of meer tot Bijlage I behorende partijen zijn betrokken. Met andere woorden, artikel 6 is niet van toepassing op ontwikkelingslanden, omdat deze niet in Bijlage I bij het Raamverdrag zijn opgenomen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het standpunt van de Nederlandse regering ten opzichte van kleine eilandstaten, wijs ik op hoofdstuk 8 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (deel 2) waarin de hoofdlijnen van het beleid van de Nederlandse regering ten aanzien van de samenwerking met ontwikkelingslanden in het kader van

het klimaatbeleid is neergelegd. De regering deelt de opvatting dat de kleine eilandstaten, althans voorzover het ontwikkelingslanden betreft overeenkomstig de criteria van de Development Assistance Committee (DAC), in klimatologisch en sociaal-economisch opzicht in hoge mate kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering. Dit laatste geldt overigens ook voor de groep van «minst ontwikkelde landen».

Hoe wordt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, substantiële overdracht van technologie van Noord naar Zuid op gang gebracht en gefinancierd? Omdat de Global Environment Facility (GEF) over een zeer beperkt budget lijkt te beschikken om de overdracht van technologie te realiseren, blijft voor deze leden de vraag waarom de Wereld Bank, net als de GEF, niet in het Kyoto Protocol is genoemd als een financieringsbron voor ontwikkelingslanden.

De overdracht van technologie van Noord naar Zuid, met het specifieke oogmerk bij te dragen aan activiteiten ter beperking of begrenzing van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) en/of aan aanpassingen in verband met de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie), wordt in de eerste plaats gefinancierd uit de middelen van de GEF. In de afgelopen tien jaar is in totaal USD 7 100 miljoen gemobiliseerd ten behoeve van activiteiten, die bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering. Van dit bedrag is circa USD 1 200 miljoen beschikbaar gesteld als schenkingen vanuit de GEF. Deze schenkingen hebben als hefboom gefungeerd om USD 5 900 miljoen te mobiliseren in de vorm van cofinanciering. Van het bedrag van de GEF-schenkingen gaat het leeuwendeel (93%) naar mitigatie; het resterende deel gaat naar capaciteitsversterking en adaptatie. Naast GEF-middelen maakt de internationale gemeenschap middelen specifiek beschikbaar in het kader van de «Activities Implemented Jointly Pilot Phase». Voorts vindt overdracht van technologie in meer algemene zin plaats in het kader van reguliere programma's voor bilaterale en multilaterale samenwerking alsmede in het kader van particuliere buitenlandse investeringen.

In artikel 11, tweede lid, van het Kyoto Protocol wordt gesproken van «entity or entities entrusted with the operation of the financial mechanism of the Convention». Ten tijde van de totstandkoming van het Kyoto Protocol was de groep van ontwikkelingslanden nog niet bereid om de GEF te aanvaarden als entiteit of één der entiteiten in bovengenoemde zin. Daartoe waren zij wel bereid tijdens CoP 4. Overigens is de GEF niet meer dan een faciliteit, waarbij voor de uitvoering (het verlenen van technische en financiële assistentie aan ontwikkelingslanden) een beroep wordt gedaan op één van de drie zogenoemde «Implementing Agencies», te weten de Wereldbank, het UNDP en het UNEP.

3.5.4. Overige vragen

Voor het antwoord van de in het kader van artikel 6 gestelde vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de methode van vaststelling van emissiegegevens, verwijs ik naar paragraaf 3.4.

3.6. Artikel 8

De leden van de CDA-fractie vragen welke richtlijnen er zijn voor het samenstellen van de beoordelingsteams uit een lijst van deskundigen die door partijen bij het Raamverdrag zijn voorgedragen. In het bijzonder willen zij weten of er sprake is van een evenwichtige samenstelling en verdeling tussen de VS, de EU, Japan en de andere landen.

De in artikel 8 van het Kyoto Protocol bedoelde richtlijnen zijn nog niet uitgewerkt. Wel kan worden opgemerkt dat de Verenigde Naties (VN) als stelregel hanteert dat de samenstelling van beoordelingsteams gebaseerd dient te zijn op een regionale spreiding. In die context zijn bij de beoordeling van de nationale mededelingen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, zoals die tot nu toe hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld ook vertegenwoordigers van de niet in Bijlage I opgenomen partijen betrokken. Verwacht mag worden dat de VN bij de verdere uitwerking van de richtlijnen ook van deze stelregel uit zal gaan, met dien verstande dat mag worden verwacht dat de in Bijlage I opgenomen partijen meer dan evenredig vertegenwoordigd zullen zijn. Hoewel de formele vaststelling van deze richtlijnen door de Conferentie van de Partijen bij het Protocol zal plaatshebben, zal naar verwachting op CoP 6 beginselafspraken worden vastgelegd die na CoP 6 zullen worden uitgewerkt.

3.7. Artikel 9

In verband met de toetsing van het Kyoto Protocol door de Conferentie van Partijen bij het Kyoto Protocol in het kader van artikel 9 daarvan stellen de leden van de VVD enkele vragen over de inwerkingtreding van het Kyoto Protocol.

Het Kyoto Protocol treedt in werking op negentigste dag na de datum waarop ten minste 55 partijen bij het Raamverdrag, waaronder de in Bijlage I opgenomen partijen waarvan de totale kooldioxide-emissies ten minste 55% van de totale kooldioxide emissies in 1990 bedroegen, hebben geratificeerd (zie artikel 25). Voor de inwerkingtreding van het Kyoto Protocol is het daarom noodzakelijk dat een aantal van de landen, die een substantieel aandeel hebben in de mondiale emissies, tot ratificatie overgaan. Het betreft voornamelijk de EU, Japan, Rusland en de VS. Ik verwacht dat de ratificatie van het Kyoto Protocol in de VS de grootste problemen met zich zal brengen. Ik kan daarom moeilijk inschatten wanneer het Protocol in werking zal treden, maar ik zou in dit verband wel willen wijzen op het streven van de G8 en de Raad van de EU om het Kyoto Protocol uiterlijk 2002 in werking te laten treden.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV wensen een verduidelijking van de reikwijdte van het begrip «passende maatregelen» en stellen daarover enkele specifieke vragen.

Het begrip «passende maatregelen» verwijst naar de maatregelen die door de partijen moeten worden genomen op basis van nieuwe wetenschappelijke, technologische, sociale en economische inzichten. Indien uit deze inzichten blijkt dat de huidige verplichtingen, die lopen tot 2012, onvoldoende zijn, kunnen niet op grond van artikel 9, maar op grond van artikel 3, negende lid, strengere reductieverplichtingen worden overeengekomen. Dit dient ten minste zeven jaar voor het einde van de eerste verplichtingenperiode te gebeuren, dat wil zeggen voor eind 2005. Voor het wijzigen van verplichtingen in de eerste verplichtingenperiode en voor het afspreken van nieuwe verplichtingen voor de volgende verplichtingenperiode moet wel Bijlage B bij het Kyoto Protocol worden gewijzigd overeenkomstig de procedure voor wijziging van het Protocol (artikel 20), met dien verstande dat de partijen wier reductieverplichting wordt gewijzigd schriftelijk met de aanvaarding daarvan moeten instemmen (zie artikel 21, zevende lid). Een eventuele discussie over de wijziging van Bijlage B dient plaats te vinden in het kader van de Conferentie van Partijen bij Kyoto Protocol. Een wijziging van Bijlage B behoeft parlementaire goedkeuring (zie ook paragraaf 3.11).

3.8. Artikel 12

3.8.1. De Kyoto-mechanismen

De leden van de PvdA-fractie stellen in het kader van artikel 12, dat betrekking heeft op het CDM, enkele algemene vragen over de drie verschillende Kyoto-mechanismen.

Een internationale markt voor emissie-eenheden zal naar mijn mening zeker ontstaan, maar elk Kyoto-mechanisme zal zijn eigen spelregels hebben. De mechanismen verschillen teveel van aard voor de opstelling van uniforme regels. JI en het CDM zijn op projecten gebaseerde mechanismen, terwijl emissiehandel niet persé op een project gebaseerd hoeft te zijn. Het is wél mogelijk dat de eenheden van emissiereducties van JI en het CDM en van emissiebudgetten onder emissiehandel uitwisselbaar worden. Zo ontstaat er waarschijnlijk één handelssysteem voor de verschillende eenheden. Sommige partijen staan echter een beperking van de onderlinge uitwisselbaarheid van emissie-eenheden voor, in het bijzonder van emissie-eenheden die zijn verkregen met behulp van het CDM. Tijdens CoP 6 zal hierover, naar verwachting, meer duidelijkheid komen. De EG en Nederland vinden dat de systemen transparant moeten worden opgezet en dat emissie-eenheden onderling uitwisselbaar moeten zijn.

Over een toekomstige verdeling van emissierechten over alle partijen dient een uitgebreide discussie te worden gevoerd, zowel mondiaal als binnen Nederland. Dit onderwerp staat niet direct op de agenda van CoP 6. In het kader van de bespreking van het Third Assessment Report (TAR) van het IPCC zal in 2001 vermoedelijk de toereikendheid van de huidige verplichtingen van de in Bijlage I opgenomen partijen aan de orde worden gesteld. Aangezien deze niet toereikend zullen worden bevonden, dienen partijen afspraken voor te bereiden voor na de eerste verplichtingenperiode. Hierbij kunnen fundamentele beginselen met betrekking tot rechten ten aanzien van de atmosfeer worden betrokken, zoals het beginsel dat reeds vergeven rechten tijdens de eerste verplichtingenperiode niet bepalend zijn voor de toekomst, het beginsel van gedifferentieerde verantwoordelijkheden, etc. Het rapport van de Bezinningsgroep Energiebeleid vormt in dit verband een interessante bijdrage aan de discussie.

In artikel 3 van het Raamverdrag waarnaar in de preambule van het Kyoto Protocol wordt verwezen wordt onder meer gesteld dat de Verdragspartijen duurzame ontwikkeling moeten bevorderen. Dit is een van de uitgangspunten van het internationale klimaatbeleid en derhalve van toepassing op JI en CDM. Voor CDM-projecten is daarnaast in artikel 12, tweede lid, van het Kyoto Protocol expliciet opgenomen dat deze projecten moeten bijdragen aan het bereiken van duurzame ontwikkeling in de gastlanden. Daarvoor zijn geen criteria ontwikkeld, omdat de overheersende mening is dat ontwikkelingslanden zelf moeten kunnen bepalen wat wel en niet past binnen hun ontwikkelingsstrategie. Het opnemen van eventuele additionele criteria voor CDM-projecten is voorwerp van discussie in de klimaatonderhandelingen richting CoP 6. In juni 2000 heeft de Raad van de EU zich een voorstander getoond van het opstellen van een positieve lijst met veilige en milieuvriendelijke projecten, gebaseerd op duurzame energie, energie-efficiëntieverbetering, en vraaggestuurde energie- en transportprojecten.

3.8.2. Het gebruik van het CDM

De leden van de fracties van de VVD, de RPF en het GPV willen graag

weten welke projecten vanaf wanneer in het kader van het CDM mogen worden uitgevoerd.

Volgens het Kyoto Protocol kunnen door middel van het CDM vanaf 2000 emissiereducties worden gerealiseerd (zie artikel 12, tiende lid). Zoals beschreven in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (deel 2) zal Nederland vanaf 2001 CDM-projecten gaan ontwikkelen.

De FACE-projecten zijn gestart tijdens de proeffase voor «Activities Implemented Jointly» in het kader van artikel 4 van het Raamverdrag. Het is nog onzeker of projecten die zijn gestart tijdens de proeffase, mogen worden meegeteld in het kader van het gebruik van de Kyoto-mechanismen. Indien deze projecten voldoen aan de regels voor het gebruik van het CDM, is Nederland er voorstander van om deze projecten aan te merken als CDM-projecten. De FACE-projecten zijn echter bosprojecten en het is nog niet duidelijk of die kunnen worden aange-merkt als CDM-projecten.

De voornemens met betrekking tot het gebruik van het CDM zijn verwoord in deel 2 van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid. Wat betreft de EU is er vooralsnog geen gekwantificeerd beeld van de bestemming van middelen voor het CDM. Wat betreft Nederland is dat wel reeds bekend. Met het oog op de tijd voorziet het regeerakkoord in de bestemming van middelen voor het CDM en JI. Nederland zal in 2001 en 2002 respectievelijk 200 en 300 miljoen gulden bestemmen voor het CDM. Wat betreft het inzetten van het CDM als sanctie tegen partijen die hun verplichtingen niet nakomen, moet er op gewezen worden dat het CDM op zich zelf een van de instrumenten is om de verplichtingen na te komen. Aangezien een sanctie onaantrekkelijk dient te zijn, kan het CDM zonder meer als sanctie geen betekenis hebben en in ieder geval niet daar waar een partij tekortschiet bij het treffen van binnenlandse maatregelen.

3.8.3. Het bestuur van het CDM

De leden van de fracties van het CDA, de RPF en het GPV stellen nadere vragen over de raad van bestuur van het CDM.

In het Kyoto Protocol wordt aangegeven dat het CDM onder de supervisie moet staan van een nog in te stellen raad van bestuur. De institutionele inbedding van de raad van bestuur alsmede zijn bevoegdheden en samenstelling zijn onderwerpen die aan de orde zullen worden gesteld op CoP 6. Wat betreft de samenstelling is de geografische verdeling en hun achtergrond onderwerp van discussie. Wat betreft de bevoegdheden van de raad van bestuur wordt gezocht naar een balans tussen de politieke en technische functies. In beginsel kan de raad van bestuur bij een bestaande VN-instelling of het GEF worden ondergebracht, maar Nederland is daarvan geen voorstander. Voor mij zijn bij de keuze voor de organisatievorm van de in te stellen raad van bestuur doorslaggevend de transparantie, efficiency, en effectiviteit van de instelling en het draagvlak voor de te maken keuze.

3.9. Artikel 17

3.9.1. De Kyoto-mechanismen

De leden van de CDA-fractie stellen in het kader van artikel 17, dat betrekking heeft op internationale handel in emissie-eenheden, enkele algemene vragen over de Kyoto-mechanismen.

De drie Kyoto-mechanismen worden tegelijk ontwikkeld. Daarbij is van belang dat met behulp van het CDM al vanaf 2000 reducties kunnen worden gegenereerd, terwijl met behulp van JI en internationale handel in emissie-eenheden alleen emissiereducties in de eerste verplichtingenperiode (2008–2012) kunnen worden gegenereerd. Wel kan al vóór 2008 in emissie-eenheden gehandeld worden op basis van «futures». Vóór 2008 kunnen bovendien voorbereidingen worden getroffen voor het gebruik van JI en de handel in emissie-eenheden anders dan op basis van «futures». Wanneer nu wordt aangevangen met het gebruik van het CDM en JI, overeenkomstig hetgeen dat daarover is gesteld in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (deel 2), zal naar mijn mening de tijd niet een wezenlijke belemmering vormen voor de beperking van de emissie van broeikasgassen met behulp van het gebruik van de Kyoto-mechanismen.

3.9.2. Internationale handel in emissie-eenheden

Voor de vraag van de leden van de VVD-fractie over de uitwerking en inwerkingtreding van de regels voor handel in emissie-eenheden verwijs ik naar de vorige paragraaf. Wat betreft de vraag van dezelfde leden over de bepaling van de binnenlandse verplichtingen, wil ik voorop stellen dat de regering voorlopig alleen heeft aangegeven dat 50% van de inspanning om de doelstelling te halen door de Kyoto-mechanismen ingevuld gaat worden (zie Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1). Een verdere toedeling over ieder mechanisme afzonderlijk heeft nog niet plaatsgevonden en zal, onder andere, afhangen van de eerste resultaten met JI en het CDM alsmede van de verdere ontwikkeling van de markten voor emissies. In het onverhoopte geval dat nog lang onduidelijkheid blijft bestaan over de regels voor de handel in emissie-eenheden of dat de regels het gebruik van de Kyoto-mechanismen op een ongewenste wijze zouden beperken, zullen aanvullende binnenlandse maatregelen moeten worden genomen. Met een dergelijk scenario is rekening gehouden: in dat geval zal namelijk op de ijkmomenten, in 2002 en 2005, blijken dat de in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid genoemde reservemaatregelen moeten worden ingezet (zie ook paragraaf 2.4).

3.10. Artikel 18

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de uitwerking van artikel 18, verwijs ik naar paragraaf 2.3.

3.11. Artikel 21

De leden van de fracties van de RPF en het GPV maken uit de toelichting op artikel 21 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel op dat een wijziging van bijlagen A en B *geen parlementaire goedkeuring* zou behoeven. Dit is echter niet het geval: in de eerste zin van de tweede alinea van de toelichting op artikel 21 staat expliciet dat een wijziging van de bijlagen A en B *wel* parlementaire goedkeuring behoeft. Een wijziging van deze bijlagen valt naar mijn mening namelijk *niet* onder artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en het is naar mijn mening daarom *niet* noodzakelijk om een voorziening te treffen voor parlementaire goedkeuring voor de wijziging van de inhoud van deze bijlagen.

De verwijzing naar artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in de tweede alinea van de toelichting op artikel 21 betreft *nieuwe bijlagen*, die ingevolge artikel 21 uitsluitend betrekking kunnen hebben op aangelegenheden van procedurele, wetenschappelijk-technische en administratieve aard. Voor de aanvaarding en wijziging van deze *nieuwe* bijlagen acht ik parlementaire goedkeuring niet noodzakelijk,

maar de Staten-Generaal kunnen zich terzake het recht van goedkeuring natuurlijk wel voorbehouden.

3.12. Artikel 24

De leden van de PvdA-fractie vragen of het voorliggende wetsvoorstel volgt op de oproep van Bondskanselier Schröder om het Kyoto Protocol vóór 2002 te ratificeren.

Dit is niet het geval. Het wetsvoorstel heb ik u in de eerste plaats toegezonden ter uitvoering van de motie van het lid Van Middelkoop c.s. Ingevolge deze motie (kamerstukken 1999–2000, 26 603, nr. 23; aangenomen op 7 december 1999) is de Tweede Kamer van mening dat de geloofwaardigheid van de Nederlandse inspanningen gebaat is bij een voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel. Ik deel deze mening en heb daarom gaarne gevolg gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer aan de regering om dit wetsvoorstel tijdig in te dienen opdat met de behandeling daarvan nog kon worden begonnen vóór CoP 6. Ondanks alle onzekerheden over de resultaten van de nadere uitwerking van de bepalingen van het Kyoto Protocol tijdens en na CoP 6, hoop ik in deze nota voldoende helderheid te hebben geboden om de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend voor te zetten, opdat ik op CoP 6 de geloofwaardigheid van de Nederlandse inspanningen kan onderstrepen met een positief bericht over de parlementaire behandeling van het voorstel.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD welke landen hebben geratificeerd, kan ik u mededelen dat de volgende landen daartoe op of vóór 31 juli 2000 waren overgegaan: Antigua and Barbuda, Bahamas, Bolivia, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Fiji, Georgië, Guatemala, Jamaica, Maladiven, Micronesië, Mongolië, Nicaragua, Niue, Palau, Panama, Paraguay, Trinidad and Tobago, Turkmenistan, Tuvalu en Uzbekistan.

Wat betreft de vragen van de leden van de fractie van de VVD over een strategie voor de ratificatie van het Protocol door de EG, verwijs ik u naar de paragrafen 2.6 en 3.3.2. Hieruit blijkt dat de Commissie van plan is na CoP 6 een voorstel voor ratificatie in te dienen met het doel het Protocol uiterlijk 2002 te ratificeren. In afwachting daarvan is het Protocol nog niet naar het Europees Parlement gezonden ten behoeve van de instemming daarmee. Van de overige lidstaten van de EU is mij bekend dat de parlementen van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk reeds aan ratificatie van het Protocol goedkeuring hebben verleend; in de overige lidstaten worden de noodzakelijke handelingen verricht ter voorbereiding van de ratificatie, maar de parlementen van deze lidstaten hebben tot nu toe nog geen parlementaire goedkeuring verleend aan de ratificatie. Tenslotte kan ik bevestigen dat niet alleen Nederland, maar ook de andere lidstaten van de EU, het Protocol gelijktijdig met de EG moeten ratificeren in verband met de verplichtingen die worden aangegaan.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk