

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. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2000

Hierbij zend ik u mede namens Staatssecretaris Benschop het verslag van de klimaatconferentie in Den Haag, zoals door de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gevraagd in haar brief van 29 november (kenmerk 2000/82/VROM). De klimaatconferentie werd van 13 tot en met 25 november onder mijn voorzitterschap gehouden.

Doel van deze Conferentie was om besluiten te nemen over onderwerpen die voor veel partijen voorwaarden vormden om tot ratificatie over te gaan.

De belangrijkste onderwerpen die op de CoP 6-agenda stonden waren:

- de Kyoto mechanismen (artikel 6, 12 en 17 KP):
Wat zijn de spelregels voor het gebruik van de mechanismen (joint implementation, emissiehandel en het clean development mechanism) om in het buitenland emissie-reducties te realiseren? Dient er, om voorrang te geven aan binnenlands beleid, een grens gesteld te worden aan de toepassing van de Kyoto-mechanismen, zo ja, welke?
- vastlegging van broeikasgassen door (verandering van) landgebruik en door bosbouw en herbebossing (artikel 3.3, 3,4 en 3.7 KP):
Wat zijn de spelregels voor het in rekening brengen van (her)bebossing en ontbossing;
Welke activiteiten mogen naast bossen worden toegepast om de reductieverplichting door middel van vastlegging te realiseren? In welke mate mag dit reeds in de periode 2008–2012 en in welke mate pas daarna?
- rapportage verplichtingen (artikel 5, 7 en 8 KP):
Welke aanvullende rapportage verplichtingen zijn noodzakelijk om aan te tonen dat Partijen wel of niet voldoen aan de verplichtingen van het Protocol? Hoe wordt de vaststelling van de rapportage geregeld?
- beleid en maatregelen (artikel 2 KP):
Hoe kan worden gekomen tot een adequate informatie uitwisseling

tussen Partijen over hun tot beleid en maatregelen? Hoe kan de samenwerking met betrekking tot beleid en maatregelen tussen Partijen worden verbeterd? In hoeverre kan informatie en rapportage over beleid en maatregelen bijdragen aan het aantonen van voortgang in 2005?

- het nalevingsregime (artikel 18 KP):
Hoe verplichtend wordt dit en wat zijn de sancties wanneer Partijen de verplichtingen niet zijn nagekomen?
- capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden en landen in transitie (artikel 4.5 UNFCCC):
Hoe dient de verplichting om capaciteitsopbouw in deze landen te ondersteunen te worden ingevuld en gefinancierd?
- technologie overdracht (artikel 4.5 UNFCCC):
Hoe dient de verplichting om technologie overdracht naar ontwikkelingslanden te realiseren te worden ingevuld en gefinancierd?
- adaptatie aan klimaatverandering en klimaatbeleid (artikel 4.8 en 4.9 UNFCCC, 3.14 KP).
Hoe dient invulling gegeven te worden aan de verplichtingen ten aanzien van ontwikkelingslanden, waaronder specifiek de minst ontwikkelde landen, op het terrein van adaptatie aan negatieve effecten van klimaatverandering? Hoe dient dit te geschieden met betrekking tot de aanpassing aan gevolgen van het beleid zelf om klimaatverandering tegen te gaan, bijvoorbeeld door een geringer gebruik van fossiele brandstoffen? Op welke wijze zullen deze activiteiten worden gefinancierd?

Posities van de voornaamste partijen

De Umbrella groep (VS, Canada, Australië, Japan, Nieuw Zeeland, Noorwegen) had als uitgangspunt dat de partijen de verplichtingen uit het Kyoto Protocol op de meest kosteneffectieve wijze moesten kunnen uitvoeren. Daartoe wilden ze zo weinig mogelijk restricties op het gebruik van de mechanismen en het maximaal meetellen van sinks bij hun eigen doelstelling. Met name de VS eiste bovendien een aanzet tot emissiereducties in ontwikkelingslanden. De VS delegatie stelde dat zonder deze punten ratificatie van het protocol in het Congres weinig kans maakte.

De EU onderstreepte voortdurend het behoud van de milieu-integriteit van het Kyoto Protocol en bood weerstand aan de eisen van de Umbrella groep om via sinks de verplichtingen op het gebied van emissiereducties te laten verwateren en de lastenverdeling te verstoren. De EU hield vast aan het uitgangspunt dat minimaal de helft van de reducties in eigen landen moesten worden gerealiseerd. Ook verzette de EU zich tegen kernenergie, grote waterkrachtprojecten en sinks in het CDM.

De G-77 vormde een gesloten front met de eis op concrete invulling van de financiële verplichtingen op het gebied van adaptatie. De groep meende dat de uitvoering van de verplichtingen van de industrielanden in eerste instantie in eigen landen diende te gebeuren en steunde EU posities op complementariteit en sinks. De G-77 was verdeeld over de precieze invulling van het CDM.

De onderhandelingen zelf

In de eerste week werden de onderhandelingen gevoerd op ambtelijk niveau. Daarbij werd voortgang geboekt in de dossiers over ontwikkelingslanden onderwerpen, beleid en maatregelen en de rapportageverplichtingen onder artikel 5,7 en 8. In het nalevingsdossier bleek brede overeenstemming over de doelstellingen van een nalevingsstelsel. Op de dossiers van de mechanismen en sinks was weinig beweging. Op 19/11

begon de ministeriële week met een informele bijeenkomst in de Ridderzaal, waarin minister Pronk een overzicht gaf van de stand van de onderhandelingen. Het officiële ministeriële gedeelte werd op 20/11 geopend met een speech van premier Kok (zie bijlage) 1) en een speech van Chirac. Daarna begonnen de onderhandelingen onder leiding van minister Pronk in een «high level informal ministerial», waarin in rechtstreekse dialoog met delegaties ruimte werd geschapen. Vervolgens werden vier groepen onder leiding van «friends of the chair» ingesteld: ontwikkelingslanden onderwerpen, Kyoto mechanismen, sinks en art. 5,7,8/nalevingsregime. Het bleek echter niet mogelijk in deze groepen de ministeriële dialoog vast te houden en na anderhalve dag werd een impasse bereikt. Om de discussie vlot te trekken heeft minister Pronk op eigen gezag een paper gepresenteerd, waarin voor alle belangrijke onderwerpen in onderlinge samenhang een voorstel werd gedaan (zie bijlage).¹ De partijen kregen de gelegenheid om daarop amendementen in te dienen, die in een ministeriële bijeenkomst in beperktere samenstelling werden besproken. Uiteindelijk lukte het niet om hierover een akkoord te bereiken. De standpunten van met name de VS, Canada, Japan en Australië enerzijds en de Europese Unie anderzijds over onderwerpen die raken aan de milieu-integriteit van het Protocol (sinks en de vraag welk deel van de reductiedoelstelling minimaal in eigen land moet worden gerealiseerd) liepen dusdanig uit een dat niet tot overeenstemming kon worden gekomen. Daarbij speelde ook een rol dat mede door een passieve opstelling van de EU de onderhandelingen aan het eind van de tweede week laat op gang kwamen. Toen er uiteindelijk sprake was van enige toenadering, ontbrak echter de tijd om een en ander te verzilveren. Toen de impasse in de onderhandelingen op zaterdag 25 november duidelijk werd heeft de Conferentie van de Partijen de zesde zitting niet afgesloten, maar geschorst en de voorzitter verzocht te onderzoeken of het wenselijk is om in mei/juni 2001 de zitting te hervatten om het voorgenomen werk te kunnen afronden (zie bijlage).¹ Consultaties te dien einde zijn inmiddels gestart.

Voortgang per dossier:

1. Kyoto – Mechanismen

Op het gebied van de mechanismen zijn de onderhandelingsteksten door de experts gedurende de beide weken van CoP6 voor een groot deel opgeschoond. De posities van Umbrella, G77 en EU met betrekking tot een groot aantal onderwerpen lagen echter dusdanig uit elkaar dat de onderhandelingen over de mechanismen niet konden worden afgerond. Grofweg zijn de posities de volgende: De Umbrella staat een systeem voor met zo min mogelijk regels om de toegang voor het bedrijfsleven zo gemakkelijk mogelijk te maken en de kosten en onzekerheden zo laag mogelijk te houden. De G77 wil wel een CDM, maar alleen onder het voorbehoud dat de ontwikkelingslanden zelf veel invloed daarop kunnen uitoefenen, waardoor de procedure ingewikkeld wordt en onderhevig aan politieke besluitvorming. Om daarbij te voorkomen dat CDM minder aantrekkelijk zou worden dan JI, zou voor JI een vergelijkbare procedure (en levy, ook voor emissiehandel) moeten worden afgesproken. Uitgangspunt van de EU is, met het oog op de milieu-integriteit van de mechanismen en de bijdrage aan duurzame ontwikkeling, om meer waarborgen in te bouwen dan de Umbrella, met name daar waar het gaat om CDM. Voorts wil de EU de markt voor emissiehandel meer reguleren en de aansprakelijkheid bij emissiehandel niet alleen bij de verkoper leggen.

In het compromisvoorstel zijn mogelijke oplossingen gepresenteerd voor de volgende onderwerpen: bevoegdheden en samenstelling van de Executive Board voor CDM, de positieve lijst voor de prompt start van het CDM, supplementariteit, de geografische verdeling van CDM-projecten,

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

procedures voor JI, modaliteiten voor handel en aansprakelijkheid, de definitie van assigned amount en de verhandelbaarheid van CDM-credits. In de onderhandelingsnacht van vrijdag op zaterdag zijn deze onderwerpen niet allemaal aan de orde geweest. Wel is gesproken over de samenstelling van de executive board, waarbij met uitzondering van de VS alle Partijen zich leken te vinden in de samenstelling naar VN-regio's, onder voorbehoud van besluitvorming op basis van drie vierde meerderheid. De discussie over de positieve lijst, het voorstel van de EU waarvoor buiten de EU weinig steun is te vinden, concentreerde zich op het wel of niet uitsluiten van kernenergieprojecten in het CDM. Conclusie van deze discussie was de volgende zin «Annex 1 Parties will refrain from using nuclear facilities for generating certified emission reductions under the CDM». Daarnaast is het onderwerp complementariteit uitgebreid aan de orde geweest. Het compromisvoorstel bevatte een kwalitatief «zacht» plafond (commitments «primarily through domestic action»), te beoordeelen door de Facilitative Branche). Dit bleek voor de EU te ver af te wijken van de eigen voorstellen. De EU kwam met 2 amendementen die neerkwamen op vasthouden aan de oorspronkelijke positie (of: een cap op gebruik van mechanismen van 5% van de Assigned Amounts, Facilitative Branche, of: niet meer dan 50% van de reducties via Mechanismen, Enforcement Branche). Gedurende de nachtelijke onderhandelingen van vrijdag op zaterdag leken de VS en de EU naar elkaar toe te bewegen in een kwalitatieve omschrijving («commitments through significant domestic action»). Deze onderhandelingen werden niet doorgezet. In de slotronde in de loop van zaterdag heeft de EU nog een bod gedaan in combinatie met een sinks-voorstel: «domestic action should constitute the primary part of each Annex I Parties effort.». Omdat men het niet eens kon worden over de Sinks is hier verder niet op doorgegaan.

2 Sinks

De drie belangrijkste issues in het sinksdossier zijn de volgende:

- de definities van «bos» en «ARD» (afforestation, reforestation, deforestation) in artikel 3.3
- nieuwe sinks onder artikel 3.4: welke en hoe?
- worden sinks projecten wel of niet toegestaan onder het CDM?

In de eerste anderhalve week van de CoP bleven doorbraken op bovenstaande punten uit. De EU, gesteund door G77 hield vast aan de raadsconclusies over sinks (geen additionele sinks in de eerste budgetperiode, tenzij tegemoet wordt gekomen aan zorgen over schaal, permanentie en onzekerheid) en geen sinks in CDM. G77 is wat dit laatste betreft verdeeld. De Umbrella wilde sinks in CDM en additionele sinks in de eerste budgetperiode. In het compromisvoorstel zijn de voorstellen op het gebied van sinks 3.3/3.4 met elkaar in een nieuwe structuur verenigd. Dit voorstel bevatte elementen van de EU positie, van de USA/CAN/JAP voorstellen, van de G77 & China, van Australië, van Noorwegen en van de Mexicaanse consultaties. Het compromis voorstel was zoals mocht worden verwacht voor de EU/G77 te vergaand en voor de VS te behoudend.

In de nacht van vrijdag op zaterdag is informeel dooronderhandeld tussen vertegenwoordigers van de EU en de Verenigde Staten over met name sinks en complementariteit. Het resultaat van die onderhandelingen op het gebied van sinks bleek echter niet aanvaardbaar voor de EU -ministers, omdat deze onvoldoende tegemoet kwam aan de uitgangspunten van de EU. Een allerlaatste bod van Duitsland kwam te laat om nog een oplossing te bieden: de EU-ministers hadden geen mandaat meer om verder te gaan.

3 Rapportageverplichtingen: art. 5, 7 en 8

Tijdens CoP6 is op vele onderwerpen binnen het 5,7 en 8 dossier voortgang geboekt. Belangrijke resultaten zijn:

- ten aanzien van demonstrable progress is afgesproken dat in 2005 een zelfstandige rapportage zal worden gemaakt, waarin de Partij aangeeft op welke manier demonstrable progress is bereikt. Het komende jaar zal gebruikt worden om hier richtlijnen voor uit te werken; voornamelijk op het gebied van policies en measures;
- er is in belangrijke mate overeenstemming bereikt over de criteria waarop wordt beoordeeld of er grote problemen in de emissie inventarisatie van een Partij zitten, die kunnen leiden tot verlies van eligibility voor de Kyoto mechanismen. De drempels waarboven Partijen hun eligibility verliezen moeten nog worden ingevuld. Het idee is dat dit pas op een zinvolle manier kan plaatsvinden als meer ervaring is opgedaan met review van de jaarlijkse emissie-inventarisaties;
- ook over de rapportage met betrekking tot «developing country issues» (art. 3.14; 10; 11) is voortgang geboekt. Overeenstemming is bereikt over rapportage over artikel 10 en 11, terwijl Saudi Arabië in een geïsoleerde positie is gemanoeuvreed mbt jaarlijkse rapportage (en enforcement) over 3.14. Aan het einde van CoP6 begon Saudi Arabië te schuiven op dit punt;
- er bestaat overeenstemming over de vraag hoe het review proces moet verlopen, door middel van een «standing body» en «expert review teams». Alhoewel dit onderwerp volledig technisch van aard is, werd het door G77 van een politieke lading voorzien door een meerderheid voor G77 landen te eisen in de standing body, op basis van regional balance van de 5 VN regio's;

Een aantal belangrijke punten is niet opgelost, voor een deel omdat daarvoor de input/afspraken vanuit andere dossiers voor nodig is. De belangrijkste hangpunten zijn:

- het fungibility probleem: hoe om te gaan met het begrip «initial» assigned amount en de manier waarop daarmee dient te worden omgegaan in de annual compilation en accounting of assigned amounts onder artikel 7.4;
- hoe om te gaan met «issuance» en «cancellation» van het assigned amount ten gevolge van sinks onder artikel 7.4. De EU wil dit onderwerp op dezelfde manier behandelen als emissies van broeikasgassen. Umbrella landen (met name Nieuw Zeeland) willen een aparte behandeling, die erop neerkomt dat er geen consequenties zullen zijn in geval een land niet voldoet aan de criteria waarop problemen in de emissie inventarisatie worden beoordeeld;
- de invulling van supplementarity onder artikel 17 en de rapportage en de review daarvan.

Algemeen beeld is dat de richtlijnen voor 5,7 en 8 – mede afhankelijk van het verloop op andere dossiers – binnen afzienbare termijn afgerond kunnen worden.

4 Beleid en Maatregelen

Het dossier over Beleid en Maatregelen is in de schaduw van de ministeriele onderhandelingen geheel op ambtelijk niveau afgehandeld en dat heeft geresulteerd in een door alle Partijen geaccordeerde tekst. De belangrijkste onderdelen zijn:

- verder gaan met uitwisselen van informatie over Beleid en Maatregelen,
- verbeteren van de samenwerking tussen Partijen om de effectiviteit van Beleid en Maatregelen te vergroten;

- verbeteren van de rapportage over Beleid en Maatregelen met behulp van kwantitatieve indicatoren;
- bijdragen leveren aan Demonstrable Progress in 2005;
- houden van workshops en andere evenementen om e.e.a. tot stand te brengen. Voor een 1e workshop worden voor SBSTA 14 submissions verwacht.

In afsluitende plenaire vergadering zijn geen besluiten afgehamerd aangezien men het op de hoofdpunten niet eens is geworden. Wel is aan de CoP mondeling gevraagd nota te nemen van de verschillende submissions die voor SBSTA 14 zijn gevraagd.

5 Compliance (naleving)

De EU en Nederland zijn steeds van mening geweest dat het Kyoto Protocol een sterk nalevingsregime behoeft met juridisch bindende sancties voor het niet voldoen aan de fundamentele verplichtingen, m.n. de reductieverplichting (artikel 3.1 KP). Dergelijke sancties zouden zoveel mogelijk gericht moeten zijn op het alsnog realiseren van de verplichting en een strafelement in zich moeten hebben. Het compromisvoorstel van de President van CoP/6 is overeenkomstig deze doelstellingen.

Over bepaalde algemene uitgangspunten en procedurele aspecten van het nalevingsregime bestaat inmiddels consensus tussen de onderhandelende Partijen bij het Klimaatverdrag. Praktisch alle Partijen zijn van mening dat een sterk nalevingsregime dat bindende gevolgen verbindt aan het niet-naleven van de reductieverplichting, noodzakelijk is. Ook bestaat overeenstemming over de structuur van het nalevingscomite – een handhavingsbranche (*enforcement branch*) voor de naleving van de meest essentiële verplichtingen en een faciliterende branche (*facilitative branch*) voor (bepaalde) andere verplichtingen.

Politieke knelpunten bestaan vooral nog op de volgende aspecten van het nalevingsregime: het mandaat en de samenstelling van het nalevingscomite, het soort en de zwaarte van de sancties en de mogelijkheid om in appeal te gaan bij CoP/MOP. Voor wat betreft de rechtsbasis van het compliance regime staan twee mogelijkheden open: amendering van het Kyoto Protocol of het opstellen van een nieuw instrument (*Agreement*). Er lijkt een beginnende consensus te ontstaan voor de laatste optie, vooral omdat deze optie een snellere inwerkingtreding kan bewerkstelligen dan de traditionele route van amendering.

6 Ontwikkelingslanden-onderwerpen

Naast discussies over vormgeving van verplichtingen over capacity building (CB) en overdracht van technologie (TT) en adaptatie spitsten de politieke discussies zich toe op het financiële mechanisme van de conventie.

Het Kyoto Protocol legde de basis voor een adaptatiefonds, met als voornaamste bron van inkomsten een heffing op CDM projecten (non-ODA), naast mogelijk vrijwillige bijdragen. Ontwikkelingslanden wilden deze heffing ook uitstrekken naar JI en emissiehandel doch de industrielanden wezen dit af. Er tekende zich een beeld af waarbij dit adaptatiefonds een band met de GEF heeft, maar wordt beheerd door de CDM-executive board (waarin ontwikkelingslanden beter zijn vertegenwoordigd dan in de GEF-raad), die wordt ondersteund door het FCCC-secretariaat.

Voorts werd in het compromis voorstel een «convention fund» geïntroduceerd, gevuld door de derde GEF-middelen aanvulling, vrijwillige bijdragen en een bijdrage ter grootte van een percentage van emissieomvang (assigned amount) van de industrielanden. Dit geld zou gebruikt kunnen worden voor capacity building, overdracht van technologie (mede

voor Oost-Europese landen), mitigatie van emissies en steun bij economische diversificatie van landen die de afzet van fossiele brandstoffen door klimaatbeleid zouden kunnen zien teruglopen. De westerse landen wezen dit laatste doel beslist af, terwijl de Umbrella groep m.n. het mitigatiedoel verder wilde versterken. De G-77 wilde hier niets van weten.

Tenslotte werd in het compromisvoorstel aangegeven dat het totale bedrag voor klimaatbeleid in ontwikkelingslanden in 2005 een miljard dollar per jaar zou moeten bedragen. Lukt dit niet, dan zou alsnog de heffing op JI en emissiehandel moeten worden ingesteld. Hoewel er geen overeenstemming over het financiële mechanisme bestond, overheerste evenwel de indruk dat dit niet het breekpunt van de onderhandelingen zou zijn geworden.

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