

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. 9

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 februari 2001

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken² hebben op 31 januari 2001 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en staatssecretaris Benschop van Buitenlandse Zaken over **het verslag van de klimaatconferentie van 13 t/m 25 november 2000 (27 089 (R 1652), nr. 7)**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Crone** (PvdA) spreekt zijn waardering uit aan het adres van de minister van VROM en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voor de wijze waarop zij leiding hebben gegeven aan de Nederlandse delegatie tijdens de klimaatconferentie van november jl. De waardering geldt ook voor de ambtelijke ondersteuning. Voorts merkt hij op dat de minister van VROM als voorzitter van de conferentie veel respect heeft afgedwongen. Hij heeft vernomen dat inmiddels nieuwe conclusies van de IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) zijn verschenen en dat deze de Kamer nog zullen bereiken. Door verschillende delegaties werd tijdens de conferentie al vooruitgelopen op deze conclusies, namelijk dat wetenschappelijk bewezen is dat er een klimaatprobleem is gerelateerd aan de productie van broeikasgassen. Er is onrust ontstaan en men vindt dat er iets moet gebeuren. Dat is een belangrijk signaal. Hoe beoordeelt de minister de inzet van de Amerikaanse regering in november en ook nu de nieuwe president is aangetreden? De minister heeft in een radio-interview geuit dat de vervolgonderhandelingen waarschijnlijk twee maanden worden uitgesteld omdat de nieuwe Amerikaanse administratie resultaat

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (RPF/GPV), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), onder-voorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Depla (PvdA). Plv. leden: Leers (CDA), Dijkema (PvdA), Stellingwerf (RPF/GPV), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Crone (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Boer (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (RPF/GPV), Valk (PvdA), Apostolou

(PvdA), Hillen (CDA), Verhagen (CDA), onder-voorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkema (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA). Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD),

De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF/GPV), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Leers (CDA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Patijn (VVD), Balemans (VVD), Duivesteijn (PvdA), Van den Akker (CDA).

wil boeken op dit terrein. Wat is de reden hiervoor? De heer Crone verzoekt de minister om zijn opmerking in de brief van 7 december 2000 dat er sprake was van een passieve opstelling van de Europese Unie tijdens de onderhandelingen te verduidelijken. Heeft er al een evaluatie plaatsgevonden binnen de Europese delegatie en is men tot de conclusie gekomen dat een andere opstelling beter was geweest? Is er voldoende tijd geweest voor een goede voorbereiding? Heeft de minister wellicht op het verkeerde niveau met mensen gesproken, die niet het mandaat kregen om in Den Haag zaken te kunnen doen? De minister schrijft in de brief dat men in de laatste nacht en ochtend van COP 6 bijna tot een akkoord was gekomen. Zou dat voor Nederland een aanvaardbaar compromis zijn geweest? Wat was de inhoud van dat compromis? Is dat compromis in Europees verband geëvalueerd?

Vervolgens stelt de heer Crone dat het beleid van de Nederlandse delegatie tijdens de conferentie was om niet meer dan 50% van de reducties via de flexibele mechanismen te bereiken. Nederland heeft zelf een groot belang bij een hoger percentage. Speelt dat materiële belang voor Nederland een rol in de discussie? Hoe gaat de Nederlandse regering daarmee om? De milieuministers uit Frankrijk en Duitsland hebben sterk vastgehouden aan die grens van 50%. Is dat voor die landen een niet te onderhandelen punt?

Ten aanzien van de sinks heeft men in de laatste nacht van de conferentie dooronderhandeld, maar men is niet tot een aanvaardbaar compromis gekomen. Kan de minister hierover meer duidelijkheid geven? De heer Crone heeft de indruk dat het wel bijna rond was.

De heer **Van den Akker** (CDA) sluit zich aan bij de waarderende woorden van de heer Crone aan het adres van de minister, de staatssecretaris en hun medewerkers. Verder merkt hij op de toespraak van de Franse president Chirac buitengewoon teleurstellend te vinden, vooral vanwege zijn opmerkingen over de Amerikanen, de belangrijkste onderhandelingspartner. Zijn opmerkingen hebben een hypotheek op het onderhandelingsproces gelegd. Was Nederland op de hoogte van de inhoud van de toespraak? Zo ja, heeft Nederland ertegen geprotesteerd?

Het verbaast de heer Van den Akker dat de standpunten van de EU-landen tijdens de conferentie zo verdeeld waren. Zo'n verdeeldheid kan toch nooit tot goede onderhandelingsresultaten leiden? Waren er van tevoren wel goede afspraken gemaakt over de te volgen procedure om tot de beste onderhandelingsresultaten te komen?

De ondersteunende delegatie van het Nederlandse voorzitterschap en de Nederlandse onderhandelingsdelegatie hebben gescheiden geopereerd. Toch lijkt het niet onwaarschijnlijk dat de Nederlandse onderhandelingsdelegatie geneigd was het standpunt van de minister in zijn hoedanigheid als voorzitter te ondersteunen. Heeft dat een rol gespeeld? Heeft de Nederlandse minister-president een rol gespeeld bij het onderhandelingsproces? Welke zaken zou de minister, met de wetenschap die hij na de conferentie heeft, anders aanpakken?

In de brief van 7 december 2000 schrijft de minister onder de kop Kyoto-mechanismen dat de discussie over de positieve lijst zich concentreerde op het wel of niet uitsluiten van kernenergieprojecten in het CDM. De 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». Hebben alle landen, ook de Verenigde Staten, deze conclusie onderschreven? Is dit punt definitief van tafel in een volgende ronde? Naar verluidt zijn tijdens de onderhandelingen in Ottawa verschillende landen op eerder ingenomen standpunten teruggekomen. Zijn de landen het nu wel of niet eens over het gebruik van nucleaire installaties voor CDM-doeleinden?

Met betrekking tot complementariteit zijn diverse tekstvoorstellen over tafel gegaan. Deze teksten zijn vaag en kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Wat wordt er precies mee bedoeld?

In de brief van 7 december staat ook dat informeel is dooronderhandeld tussen vertegenwoordigers van de EU en de Verenigde Staten over sinks en complementariteit. Het resultaat op het gebied van sinks bleek echter niet aanvaardbaar voor de EU-ministers. Kan daaruit worden opgemaakt dat op het gebied van complementariteit wel overeenstemming was bereikt? Wat hield het laatste bod van Duitsland met betrekking tot de sinks in, waarvoor de EU-ministers geen mandaat hadden om verder te onderhandelen? Duidt dit ook niet op een zwakke onderlinge afstemming binnen de EU?

De minister stelt in het verslag dat er wat de rechtsbasis van het complianceregime betreft een beginnende consensus lijkt te ontstaan voor het opstellen van een nieuw instrument (agreement) in plaats van amendering van het Kyoto-protocol. Kan de minister uitleggen waarom niet gekozen is voor amendering? Vreest hij dat het Kyoto-protocol op de helling komt te staan als ook andere landen wijzigingen voorstellen?

Waarom is gekozen voor het nieuwe instrument van agreement?

De heer Van den Akker vraagt hoe nu verder wordt gegaan. In het algemeen wordt de extra tijd van twee maanden die de Amerikanen hebben gevraagd als positief ervaren. Is er al een nieuwe onderhandelaar benoemd van Amerikaanse zijde? Hoe schat de minister de kans in dat COP 6+ een succes kan worden waar ook de Amerikanen mee kunnen instemmen?

Ook mevrouw **Vos** (GroenLinks) sluit zich aan bij de waarderende opmerkingen over de inzet van de Nederlandse staf tijdens de klimaatconferentie. Zij meent dat de minister van VROM het als een persoonlijke teleurstelling moet ervaren dat er na al zijn inzet uiteindelijk geen akkoord is bereikt. Ook de fractie van GroenLinks is bijzonder teleurgesteld dat men in Den Haag niet tot een resultaat is gekomen. Met elk jaar dat gewacht wordt met ingrijpen, wordt het klimaatprobleem groter. Het is dus van belang dat zo snel mogelijk overeenstemming wordt bereikt. Zij vraagt de minister om aan te geven wat er is misgegaan. Zouden er wel resultaten zijn bereikt als er langer was onderhandeld? De minister meent dat de Europese Unie een actievere rol had moeten spelen tijdens de onderhandelingen. Welke rol heeft Nederland gespeeld in dat proces als lid van de EU? Heeft Nederland er alles aan gedaan om een sterkere onderhandelingspartner te worden? Wat houdt het compromisvoorstel in dat de minister als voorzitter van de conferentie heeft gedaan? Wat is de klimaatwinst van dat voorstel? Zij wijst op cijfers van Greenpeace waaruit blijkt dat het compromis van de minister zou kunnen leiden tot een toename van de emissies in verband met onbeperkte handel in emissierechten (hot air). Ook het WNF maakt zich in dit opzicht zorgen. Kan de minister daar nadere opheldering over geven? Een beperking van de omvang van sinks vindt zij cruciaal. Wordt daar scherp genoeg op geteendeerd in het voorstel van de minister? In dit verband zijn de duurzaamheidscriteria van de sinks van belang als het gaat om de kwaliteit, de biodiversiteit en de bestendigheid. Daarover is het voorstel onvoldoende duidelijk. De inzet van de EU was: geen sinks in het CDM (Clean development mechanism). Daar heeft de minister in het voorstel geen hard punt van gemaakt. Waarom niet? Voor de definitie van bos hangt de minister de FAO-definitie aan die ruimte geeft voor bijvoorbeeld uitdunning van bos. Is dit wel de juiste definitie om te hanteren? Hoe zit het met de 50/50-verdeling in het compromisvoorstel: realiseren van de helft van de reducties in het binnenland en de helft in het buitenland? In het voorstel wordt geen plafond gesteld aan het gebruik van de mechanismen, bijvoorbeeld om het gebruik van het hot airmechanisme te beperken. Dat zou wel opgenomen moeten worden. Harde voorwaarde zou moeten zijn

dat alleen mag worden geparticipeerd in dat type van mechanismen wanneer men zich houdt aan rapportageverplichtingen. Op het punt van handhavingsmechanismen is vooruitgang geboekt. Is wat voorligt naar het idee van de minister voldoende of moeten er scherpere formuleringen worden gekozen als het gaat om de bindende gevolgen van het niet nakomen van de verplichtingen? Er zou een automatisch verbod op het gebruik van flexibele maatregelen moeten zijn voor landen die niet voldoen aan de verplichtingen die worden opgelegd. Bovendien zou er een verplichting moeten zijn om in eigen land de tekorten in te halen. Is de minister het hiermee eens?

De minister heeft zich voluit ingezet voor de steun aan ontwikkelingslanden. Welke mogelijkheden zijn er op dit gebied? Op welke wijze wil de minister landen in het zuiden betrekken bij het in de toekomst zelf realiseren van reductieverplichtingen? Mevrouw Vos vroeg de minister om een nadere toelichting op het uitstel van de onderhandelingen. Is het negatief of positief dat er druk, bijvoorbeeld vanuit de VS, is om de onderhandelingen op een later tijdstip te hervatten? Wat zal de rol van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zijn in de komende milieuraaden, waarin men zich zal voorbereiden op de conferentie in Bonn. Zij vindt dat de staatssecretaris Nederland daarin moet vertegenwoordigen gezien de voorzittersrol van de minister van VROM. Tot slot merkt zij op dat het mislukken van de klimaatconferentie gekoppeld aan de ernstige berichten van de IPPC ertoe moeten leiden dat Nederland in EU-verband het eigen beleid handhaaft en zich nog scherper zal inzetten om resultaten te bereiken. Zij meent dat de uitkomst van het volgende klimaatoverleg moet zijn dat gekomen wordt tot een werkelijke emissiereductie ten opzichte van 1990 in de industrielanden en verzoekt de minister zich daarvoor in te zetten.

De heer **Van Middelkoop** (RPF/GPV) sluit zich aan bij de waarderende woorden die zijn uitgesproken aan het adres van de bewindslieden en hun medewerkers. Den Haag kan trots zijn op de open atmosfeer tijdens de conferentie. Hij merkt op dat het verslag van de conferentie hoogst ontogankelijk is, dat het eigenlijk alleen leesbaar is voor ingewijden. Aangezien dit verslag in strikt formele zin onderdeel vormt van het goedkeuringsproces van het Kyoto-protocol, lijkt het hem verstandig om na Bonn een voor ieder toegankelijk verslag van het totaal van COP 6 te laten verschijnen. Hij stelt vervolgens dat de conferentie in Bonn niet mag mislukken en hij wijst daarbij op de IPCC-gegevens die reden tot grote zorg geven. De heer Van Middelkoop vraagt of er door Nederland of andere Europese landen gebruik gemaakt wordt van het instrument milieudiplomatie in het verkeer met de Verenigde Staten. Klopt de waarneming dat het uitstel dat is gevraagd door de nieuwe administratie onder president Bush als positief mag worden verstaan en dat men de ernst van de IPCC-cijfers inziet?

Er zijn tijdens de conferentie vragen gerezen over de positie van Nederland in Europees verband. Is Nederland niet te pragmatisch geweest en te veel gericht op het slagen van minister Pronk als voorzitter van de conferentie? Op het punt van de complementariteit bijvoorbeeld, één van de majeure punten bij de behandeling van de nota Uitvoering klimaatbeleid deel I en II, is nogal snel afgeweken van de afgesproken grens. Nederland schijnt akkoord te gaan met de mogelijkheid om nog meer in het buitenland te verdisconteren. Dat vindt hij buitengewoon betreuenswaardig. Hij vindt het van belang dat de integriteit van het Kyoto-protocol in stand blijft. Kan de minister dat garanderen?

De heer Van Middelkoop vindt het een slechte zaak als sinks gezien worden als belangrijk mechanisme om reductiedoelstellingen te bereiken. Hij vreest ervoor dat daarmee elke druk verdwijnt om te komen tot technologische innovaties.

Hij heeft de indruk dat er tijdens de conferentie te veel gescheiden op de verschillende dossiers is onderhandeld en dat er te weinig dwarsverbanden zijn gelegd. Klopt die waarneming?

De minister opteert voor een nalevingsregime dat juridisch op een andere wijze wordt vastgelegd dan via het Kyotoprotocol. Dus niet via amendering van het protocol, maar via een agreement. In de stukken staat dat dit sneller gaat. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat de parlementen hiermee worden omzeild, omdat dan geen parlementaire goedkeuring nodig is. Is deze conclusie juist?

In hoeverre is de positie van de ontwikkelingslanden aan de orde geweest voor de tweede budgetperiode? Het zou verstandig zijn om daar wat zaken voor in de week te leggen. Dit is een onderwerp waarbij je eigenlijk in eeuwen zou moeten denken. Hij hoopt dat Bonn een mogelijkheid biedt om daar iets meer aan te doen.

Het kabinet heeft ingevolge het regeerakkoord voor dit jaar en het komende jaar 500 mln. gulden uitgetrokken voor CDM en JI (Clean development mechanism en Joint implementation). Het lijkt de heer Van Middelkoop lastig om dit bedrag te besteden, omdat de spelregels nog niet zijn vastgesteld. Wat betekent deze stand van zaken voor de Nederlandse begroting?

De heer **Klein Molekamp** (VVD) sluit zich evenals voorgaande sprekers aan bij de waarderende woorden van de heer Crone aan het adres van de bewindslieden en hun medewerkers. Een ding is duidelijk geworden bij deze conferentie, namelijk dat de compromissen die gesloten zijn om het Kyotoprotocol tot een succes te maken boterzacht waren. Ter wille van de lieve vrede heeft men toen de problemen doorgeschoven en de schijn gewekt dat men het met elkaar eens is. Het is goed in dit verband de rol van de Japanners te beschouwen. Waren zij nu echt de inspirator om dat protocol overeind te houden en zoveel mogelijk inhoud te geven of waren zij een grote rem op de inhoudelijke kant van de uitwerking van het protocol? Een winstpunt is dat alle landen in ieder geval verbaal te kennen hebben gegeven klimaatbeleid te willen voeren en voor een betere wereldenergiehuishouding te willen zorgen. Dat is winst, maar die moet wel worden vastgehouden. Daarom ziet hij liever een niet optimaal akkoord dan geen akkoord. Immers, op basis van een niet optimaal akkoord kan verder gewerkt worden en zonder akkoord is iedereen terug bij af.

De heer Klein Molekamp vraagt de minister of zijn compromisvoorstel gezien kan worden als een bouwsteen voor het zoeken naar verdere oplossingen. Hij vindt de discussie over de 50/50-verdeling tussen binnenlandse en buitenlandse reductie niet essentieel. Het betreft immers een mondiaal probleem. Het is belangrijk dat er internationale afspraken worden gemaakt over innovatie van technologieën om de problemen aan te pakken. Het aanpakken van lekkende gasleidingen in Rusland en de steenkoolbranden in China acht hij veel belangrijker dan het al dan niet verlagen van de maximumsnelheid met 5 km per uur in eigen land. Elke dogmatiek op dit punt is ineffectief. Kan de minister aangeven welk aandeel de EG, de Umbrellagroep en de ontwikkelingslanden hebben in de uitstoot van broeikasgassen?

Hij is er voorstander van dat nieuwe bosprojecten meetellen voor de sinks. De wijze waarop sommige landen bestaande bossen en landbouwprojecten willen meetellen om van hun reductieverplichtingen af te komen spreekt hem niet aan. De tekst in het voorstel van de minister op dit punt vindt hij een aanvaardbaar compromis.

Minister-president Kok heeft tijdens de openingsspeech toegezegd 200 mln. gulden beschikbaar te stellen om ontwikkelingslanden te helpen op de gevolgen van de klimaatverandering in te spelen. Welke landen hebben Nederland in dezen gevolgd en om welke bedragen gaat het dan? Hoe worden de 200 mln. gulden gefinancierd?

De conferentie heeft laten zien dat niet alleen de wereld een verdeeld huis is, maar de EG als onderhandelingspartner ook. Dat is zorgelijk en niet alleen voor dit dossier. De wijze waarop de Franse en de Duitse groene ministers hebben geopereerd had een groot gelijkhebbend karakter. Uiteindelijk heeft dat mede geleid tot het mislukken van de conferentie. Vermoedelijk hebben zij daar net zozeer binnenlandse politiek mee bedreven als de Amerikanen en de Japanners, maar het milieu hebben zij daar absoluut geen dienst mee bewezen. Hoe ziet de Nederlandse regering deze verdeeldheid in Europa. Denkt zij een bijdrage te kunnen leveren om die verdeeldheid op dit dossier te verminderen?

Duidelijk is dat van een ratificatie van het Kyotoprotocol op dit moment geen sprake kan zijn. Dat kan pas aan de orde zijn als Bonn tot succesvolle resultaten leidt. De drie hoofdgroepen interpreteren het protocol op dit moment ieder op hun eigen wijze. Er zal dus hard gewerkt moeten worden aan een succesvolle afsluiting van de conferentie in Bonn. Dat betekent dat alle partijen bereid moeten zijn water bij de wijn te doen. Hoe schat de Nederlandse regering de kans daarop in? Kan de minister nader ingaan op de vervolgesprekken in Ottawa en daarna? Is de waarneming juist dat de Engelsen steeds meer als brug fungeren tussen de Umbrellagroep en de EG? Hoeveel tijd gaat deze vervolgconferentie in beslag nemen? Betekent dit dat andere dossiers vertraging gaan oplopen, bijvoorbeeld het NMP 4?

De heer Klein Molekamp wil weten of er al een EG-verdelingsverdrag is verschenen. Dit verdrag is een essentiële bouwsteen bij de toekomstige ratificatieprocedure in Nederland. Wordt het klimaatonderzoek verder geïntensiveerd, zowel mondiaal als nationaal? Ook wat dat betreft is deelname van de Verenigde Staten van essentieel belang gezien hun satellietwaarnemingen. Is dit onderwerp nog ter sprake gekomen tijdens de conferentie of was dit onderwerp al afgehandeld in Peking?

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) sluit zich aan bij alle complimenten die gemaakt zijn ten aanzien van de organisatie en de leiding van de klimaatconferentie. Zij heeft ervaren dat er een duidelijke scheiding was tussen het voorzitterschap van de conferentie en het voorzitterschap van de Nederlandse delegatie. Zij is het ermee eens dat het verslag van de conferentie alleen leesbaar is voor ingewijden. Het verheugt haar dat deze conferentie is geschorst en niet is beëindigd. Dat biedt hoop voor de toekomst. Helaas wordt die «sense of urgency» niet door alle landen gevoeld. Uit de IPCC-cijfers blijkt dat de temperatuur op aarde de laatste eeuw met 0,8 graden is gestegen, waarvan 0,6 door menselijke invloed en aangenomen wordt dat de temperatuur in de komende eeuw gaat stijgen met 1,4 tot 5,8 graden ten opzichte van de meting van 1862. Zij hoopt dat deze cijfers de deelnemers aan de conferentie in Bonn laten zien hoe ernstig de situatie is en dat er dan wel sprake zal zijn van een «sense of urgency» die zal leiden tot maatregelen. De toespraak van president Chirac aan het begin van de conferentie heeft de hele conferentie op een negatieve wijze beïnvloed. Zij vindt het jammer dat die toespraak niet bij de stukken is gevoegd, want dan zou iedereen kunnen lezen waarom dit zo'n negatieve invloed heeft gehad.

De Europese inzet was niet eenduidig. Binnen Europa bleken er onenigheden te zijn. Dat heeft mevrouw Augusteijn verrast, want in de voorbereidende milieuraadvergaderingen leek het erop dat er wel degelijk sprake was van eensgezindheid. Hoe is het mogelijk dat met name vanwege de Duitse en de Franse houding de Europese inzet zwak bleek te zijn? Hoe zullen de voorbereidingen voor de conferentie in Bonn binnen de Europese Unie verlopen? Bestaat de mogelijkheid dat over het totale pakket, ook over de zaken waarover men het eens is geworden, opnieuw wordt onderhandeld?

Het voorzittersvoorstel bevat een aantal compromissen die leiden tot een lagere inzet van belangrijke spelers in het veld, namelijk Japan en de

Verenigde Staten en tot een hogere inzet van Canada, de andere belangrijke speler. De gevolgen van het voorstel voor de EU zijn nog onduidelijk. Zij vraagt de minister te becijferen wat het voorstel voor alle betrokken landen inhoudt. Vervolgens deelt zij mede dat het Beneluxparlement met het oog op de conferentie in Bonn op 27 april een symposium over klimaat organiseert in samenwerking met the Nordic Council (Noorwegen, Zweden, Finland en IJsland) en de Baltische staten (Estland, Letland en Litouwen).

Het is mevrouw Augusteijn onduidelijk welke regels worden gehanteerd bij het CDM. Er bestaan binnen de Umbrellagroep, de G77 en de EU verschillende interpretaties van de wijze waarop die regels moeten worden toegepast en wat er wel en wat er niet onder valt. Wordt dat voor de conferentie in Bonn verder uitgewerkt? Wat is de relatie met het compromisvoorstel?

Over een aantal punten is wel overeenstemming bereikt en die worden in de brief onder het kopje «rapportageverplichtingen» uiteengezet. Is het de bedoeling dat die punten opnieuw onderhandeld worden in Bonn of hebben partijen zich aan deze punten gebonden en dit vastgelegd in een paper? Hoe staat het met de EU-ratificatie voor de verdeling van de reductiedoelstellingen en de garantie voor het halen van de totale doelstellingen? Hoe wordt het nalevingsregime geregeld en wat zijn de sancties als een land de doelstellingen niet haalt? In het verslag van de conferentie staat dat praktisch alle partijen van mening zijn dat er een nalevingsregime met bindende gevolgen moet zijn. Dat betekent dat een aantal partijen die mening niet is toegedaan. Welke partijen zijn dat? Waar is men het oneens over?

Tijdens de conferentie is van Nederlandse zijde de bereidheid uitgesproken een bepaald bedrag in een fonds te storten ten behoeve van de ontwikkelingslanden. Dit heeft geleid tot ergernis, omdat men het daarvoor veel te vroeg vond. Men voelde zich voor het blok gezet door Nederland, met name de Amerikaanse delegatie. Kan de staatssecretaris dit bericht bevestigen? Mevrouw Augusteijn verzoekt om nadere informatie over het fonds. Door wie wordt het gesteund? Heeft het een bindend regime ten aanzien van de uitgaven? Wie controleren het? Is een bedrag van 1 mld. dollar per jaar voldoende?

Onder welke voorwaarden moet verder worden gegaan bij volgende onderhandelingen? Er moet niet opnieuw worden onderhandeld over zaken waar men het over eens is. Kernenergie moet derhalve niet worden betrokken bij de onderhandelingen. Daarover leek overeenstemming te bestaan. Uitstel tot juni is goed, maar dan moet de tijd daaraan voorafgaande benut worden om te komen tot een constructief voorstel. Onderzocht moet worden wat er meer te bereiken is dan in het compromisvoorstel. Er moeten maatregelen in eigen land genomen worden en er moet niet afgeweken worden van de 50/50-verdeling. Zij is geen voorstander van sinks in het CDM. Wordt gekozen voor de FAO-definitie voor bossen? Hot air kan ten dele worden benut en pas wanneer het is gebaseerd op reële inschattingen van economische ontwikkelingen. Van belang is een goed uitgewerkt sanctiebeleid en een goed handhavingsinstrumentarium. Tot slot merkt mevrouw Augusteijn op dat wanneer een land binnen de EU de eigen doelstellingen niet haalt, binnen de andere EU-landen moet worden besproken op welke wijze de afgesproken totale doelstelling kan worden gehaald.

De heer **Van der Staaij** (SGP) onderschrijft van harte alle woorden van waardering aan het adres van de bewindslieden en hun medewerkers. Hoewel hij vindt dat er tijdens de Klimaatconferentie op bepaalde punten vooruitgang is geboekt, betreurt hij het dat deze top niet tot een resultaat heeft geleid en wijst daarbij op het recente rapport van het IPCC waarin op de ernst van de gevolgen van het door mensen veroorzaakte broeikaseffect wordt gewezen. De urgentie om op mondiaal niveau afspraken te

maken over de verontrustende klimaatontwikkelingen is derhalve zeer groot. Hij vraagt de minister of er mondiaal op basis van het IPCC-rapport sprake is van een toenemend besef van urgentie van de problematiek. In hoeverre is de inschatting dat juist het pregnant gebrachte slechte nieuws op dit vlak kan bijdragen tot een vruchtbaar onderhandelingsklimaat? Dat niet tot een resultaat werd gekomen tijdens deze top, kwam niet als een donderslag bij heldere hemel. De minister had al eerder aangegeven dat hij de kans op succes 50/50 inschatte.

Is er al zicht op wanneer de vervolgconferentie zal worden gehouden? De minister heeft toegezegd om de deelnemers over een vervolg te consulteren. Bestaat hierover al meer duidelijkheid? Op een aantal punten is wel overeenstemming bereikt. Is dat vastgelegd of dreigt het gevaar dat op deze punten opnieuw moet worden onderhandeld? Heeft de minister signalen gekregen van Amerikaanse zijde dat men zich ervoor in wil zetten om tot een goed resultaat te komen in Bonn? Heeft er binnen de EU al een evaluatie van de top plaatsgevonden en zijn er al voorbereidende gesprekken gevoerd voor het vervolg van de top? Wordt er gewerkt aan een eenduidige inzet van Europa? Wat doet Nederland om Europa op een lijn te krijgen?

De heer Van der Staaij waarschuwt voor een te grote bereidheid tot het sluiten van compromissen om maar resultaat te bereiken. Het resultaat moet optimaal zijn, namelijk het maximale wat bereikt kan worden onder de gegeven omstandigheden. Daarnaast moet het resultaat wel geloofwaardig zijn. Natuur- en milieuorganisaties hebben in een brief hun verontrusting uitgesproken over het compromisvoorstel dat de minister tijdens de klimaatop presenteerde. Zij hebben vragen over de sinks, de flexibele mechanismen, het handhavingsregime en de houding ten opzichte van de ontwikkelingslanden. Hij verzoekt de minister in te gaan op de kritische noten en zorgen die in dit verband naar voren zijn gebracht.

Wordt nog iets gedaan met de suggestie om, gelet op het belang van het onderwerp, de regeringsleiders nadrukkelijker bij de klimaatop te betrekken? Zijn er in het licht van de besprekingen in het kader van de klimaatop aanpassingen te verwachten van de binnenlandse maatregelen die in de uitvoeringsnota's zijn vastgelegd?

Het antwoord van de regering

De **minister** dankt alle fracties voor de zeer positieve beoordeling van de wijze waarop de Nederlandse delegatie heeft geopereerd tijdens de klimaatop. De scheiding van verantwoordelijkheden tussen het voorzitterschap van de conferentie en de leiding van de Nederlandse delegatie is op een goede wijze verlopen. Hij stelt dat hij als minister van VROM de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt en derhalve aanspreekbaar is op het Nederlandse beleid. Van de zijde van andere landen is positief gereageerd. Uiteraard vond er zeer nauwe afstemming plaats met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Er was ook direct contact met enkele andere leden van het Nederlandse kabinet en vanzelfsprekend continu met de minister-president, die een belangrijke rol gespeeld heeft in het overleg voorafgaande en soms ook tijdens de conferentie met de andere regeringsleiders in de Europese Unie.

Het recentelijk uitgebrachte IPCC-rapport werd verwoord in de openingspeech van de heer Watson, de voorzitter van de IPCC. Hij heeft een zeer indrukwekkende toespraak gehouden die een belangrijke rol heeft gespeeld tijdens de conferentie. Niemand heeft daarna nog de vraag of er sprake is van een groot probleem ter discussie gesteld en het voorzorgsbeginsel werd door iedereen omarmd. De minister is verheugd over het feit dat het IPCC-rapport in Sjanghai is aanvaard. Het is een wetenschappelijk rapport dat intergouvernementeel is vastgesteld op een vergadering in Sjanghai. Het zal ongetwijfeld een rol spelen in het vervolg van de

klimaatconferentie. Het rapport zal de Kamer zo spoedig mogelijk worden toegestuurd.

De minister meent dat het niet slagen van de klimaatconferentie te maken heeft met een gebrekkige capaciteit van het internationale systeem om over globale onderwerpen in de huidige onderhandelingsstructuur resultaat te boeken. Het zijn zeer complexe onderwerpen met een groot aantal aspecten. Het is voor een minister onmogelijk om alle onderwerpen in eigen hand te houden. Een groot aantal deelonderwerpen moet in technische onderhandelingen besproken worden. Dat leidt tot compartimentalisering. Dan is het heel moeilijk om resultaat te boeken in een politieke onderhandeling over een totaalpakket, zeker wanneer de onderhandelingen plaatsvinden in een structuur waarbij niet ieder mens telt, maar ieder land telt. De onderhandelingen moeten gevoerd worden tussen een zeer groot aantal landen. Vroeger kon gewerkt worden met blokonderhandelingen. Daar was veel tegen, maar het was wel gemakkelijker om te onderhandelen dan tegenwoordig. Nu staat ieder land erop om er tot het laatste moment bij te zijn. Dat is begrijpelijk, want geen land kan echt vertegenwoordigd worden door een ander, behalve in de Europese Unie. De voorsprong van de Europese Unie leidt op het organisatorische vlak ook tot achterstand, want de Europese Unie wordt vertegenwoordigd door een of soms door drie landen. De vertegenwoordiging van de Europese Unie zit tegenover een groot aantal andere landen aan de onderhandelingsstafel, waardoor een zware hypotheek op de capaciteit van het onderhandelingsproces wordt gelegd. Herstructurering van het VN-onderhandelingsproces is dan ook hard nodig. Helaas is het de millenniumassemblee van de VN niet gelukt om tot een nieuwe structuur te komen. Dit betekent dat individuele landen soms een stapje terug moeten doen. De minister meent tegen deze achtergrond dat een dag langer onderhandelen niet zoveel effect had gesorteerd.

Het vervolg van COP 6 zal waarschijnlijk plaatsvinden in juli en niet in mei, omdat de totale Umbrellagroep om een uitstel van twee maanden heeft gevraagd. Dit verzoek is positief te duiden, omdat daaruit opgemaakt kan worden dat men meer tijd nodig heeft om zich goed voor te bereiden. Op 12 februari wordt hierover een beslissing genomen ten burele van de COP. De minister hoopt dat gewerkt kan worden met de formele groep van landen die aan het einde van de conferentie is geformeerd, waarin landen waren aangewezen door alle andere landen om namens hen te opereren, zodat er toch geleidelijk aan een structuur ontstaat van last en ruggespraak. Dat maakt de kans groot dat «bijnaresultaten» worden gehandhaafd. Tijdens COP 6 zijn formeel geen resultaten geboekt, maar er zijn wel politieke resultaten bereikt. Die staan wel op papier, maar hebben geen formele status. Alle landen is gevraagd voor 15 januari 2001 amendementen in te dienen op het voorzitterscompromis. Op basis van het eerste compromisvoorstel en aan de hand van de amendementen zal een nieuw voorstel uitgebracht worden. Dat nieuwe paper wordt aan de landen toegezonden. De minister zegt toe dat dit voorstel, zodra het aan de landen is gezonden, aan de Kamer zal worden toegezonden.

De minister gaat vervolgens in op vragen over het compromisvoorstel dat tijdens COP 6 is ingediend. Het voorstel betreft onderwerpen die door de partners belangrijk werden geacht. Van groot belang was de stelling om uit te komen op een reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Het grootste probleem daarbij werd gevormd door «het gedoe rond de sinks». Getracht is een compromis te vinden tussen de opstellingen van een groot aantal landen. Ten eerste moest gedefinieerd worden wat verstaan wordt onder een bos. Alle Annex 1-landen kozen voor de FAO-definitie. Daar is ook van uitgegaan in het compromisvoorstel. Hoofdpijn is dat het compromisvoorstel moet leiden tot reductie, niet alleen een relatieve ontkoppeling, maar een absolute ontkoppeling. Het gaat er uiteindelijk om dat er een reductie tot stand komt beneden de nullijn. Sinks zullen een deel daarvan op een geloofwaardige manier moeten opvangen. Het totale

resultaat van het compromisvoorstel is nog niet doorgerekend voor alle landen. Doorrekening zal nog gebeuren, ook met de voorstellen die nog worden gemaakt in de loop van het komende proces. In een dergelijke situatie zal echter altijd met bandbreedtes gewerkt worden. Het gaat uiteindelijk om een politiek proces.

Met betrekking tot de 50/50-verdeling merkt de minister op dat hierover onderhandeld is in kwalitatieve termen. Op dit punt was bijna overeenstemming bereikt. Bottleneck hierbij waren ook de sinks. Hetzelfde geldt voor sinks in het CDM en voor het gebruik van nucleaire energie. Alle Annex 1-landen waren hierover in de laatste onderhandelingsronde politiek gezien tot overeenstemming gekomen, maar het is nog niet vastgelegd. In die onderhandelingsronde is door de ontwikkelingslanden op het allerlaatste moment een stapje teruggezet. Dat neemt niet weg dat die onderhandelingen weer opnieuw worden gevoerd. Maar landen kunnen elkaar wel houden aan wat politiek overeengekomen is. De meerderheid van partijen is voor een bindend regime. Dat wordt in ieders belang geacht. Er zijn verschillende mogelijkheden om iets vast te leggen: via een amendement of via een afzonderlijke overeenkomst. De meeste Annex 1-landen zijn voorstander van een afzonderlijke overeenkomst. Dat betekent echter niet dat buiten de nationale parlementen om gehandeld wordt. Parlementen zullen altijd moeten worden ingeschakeld, ook voor een afzonderlijk instrument.

De minister is het niet eens met de uitspraak dat iedere overeenkomst, op welke basis dan ook, beter is dan geen overeenkomst. Het zal een geloofwaardige overeenkomst moeten zijn. Om dat te bereiken zal aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan. In de eerste plaats zal het Kyotoprotocol geratificeerd moeten worden. In de tweede plaats moet een overeenkomst leiden tot overeenstemming over instrumenten en niet alleen maar over doelstellingen. In de derde plaats moet de overeenkomst operationeel zijn, zodat er in de eerste budgetperiode gewerkt kan worden aan de uitvoering. In de vierde plaats zal de overeenkomst moeten resulteren in reducties van de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990. In de vijfde plaats zal er zo spoedig mogelijk een stap gezet moeten worden op weg naar dooronderhandelen over een tweede budgetperiode. Als aan deze criteria wordt voldaan kan COP 6+ in juli een succes worden. Voordeel ten opzichte van COP 6 is dat een eventueel resultaat bereikt wordt met instemming van de Amerikaanse regering. Die Amerikaanse regering zal dan minder moeilijkheden ondervinden om zaken door de eigen senaat aanvaard te krijgen.

Tot slot gaat de minister nog op hoofdlijnen in op de vraag naar de huidige verdeling van de CO₂-emissies in de wereld. Voor ontwikkelingslanden is dat 40% en voor alle andere landen 60%, dus de westerse wereld en de landen in transitie. Van die 60% levert Amerika 22%, Europa 11%, alle landen in transitie 11% en Japan 5%. De rest wordt verdeeld over Canada en Australië.

De **staatssecretaris** spreekt zijn dank uit voor de waarderende woorden aan het adres van de Nederlandse delegatie. Basis voor de onderhandelingen was de instructie die van de zijde van de Nederlandse regering is vastgesteld en de afspraken die in Europees verband in de voorbereiding op de conferentie zijn gemaakt. De crux van de Europese inbreng lag rond twee aspecten.

Ten eerste het uitvoering geven aan de doelstellingen die in Kyoto zijn afgesproken met betrekking tot de reductie van broeikasgassen. Daar is het begrip milieu-integriteit heel belangrijk bij. Worden er daadwerkelijk reducties gerealiseerd in de eerste periode? Is de trendbreuk in het klimaatbeleid van 1990 dan ook werkelijk gerealiseerd ten opzichte van 2010? Dit is pas het begin van het proces. In de volgende budgetperiode zullen veel grotere reducties gerealiseerd moeten worden. Dan klemmt de vraag des te meer of die eerste stap ook werkelijk gerealiseerd is. Bij de

verdeling van de afgesproken reducties speelt het vraagstuk van de sinks een belangrijke rol. De lastenverdeling die is aangebracht tussen Europa, de VS en Japan is gemaakt onder aanname van de regels en de veronderstellingen die in Kyoto zijn afgesproken. Zodra de Kyotoafspraken aangepast worden, komen de lastenverdeling en de daarmee samenhangende kosten die iedereen op zich heeft genomen in een ander daglicht te staan. Voor de onderlinge verhoudingen in termen van burdensharing is het van belang dat die regels worden gehandhaafd.

Ten tweede speelde een belangrijke rol de wetenschap dat er een nieuw systeem gebouwd moet worden en dat de architectuur van dat nieuwe systeem moet worden vastgesteld, dat niet alleen reikt tot 2010, maar ook maatgevend zal zijn voor het beleid daarna en de manier waarop daarna doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Dat geldt zowel voor de mechanismen als voor de handhavingmethodiek. Het is dus van groot belang dat er goede afspraken gemaakt worden, omdat zij voor de lange termijn gelden.

Tijdens de conferentie is men op deze twee aspecten tot de volgende conclusies gekomen. Men constateerde dat de noodzaak van een overeenkomst groot is, maar niet tot elke prijs. Het moet een goede, aanvaardbare overeenkomst zijn. Dit is op hoofdlijnen het spanningsveld geweest dat mede de EU-positie heeft bepaald. Het heeft weinig zin om schuldligen aan te wijzen voor het mislukken van de conferentie. De Europese Unie heeft niet geheel voldaan aan de hoge verwachtingen die er van tevoren waren. De staatssecretaris noemt in dit verband de mate waarin proactief onderhandeld werd, de snelheid waarmee het overleg kon beginnen, de prioriteitstelling, het ontwikkelen van alternatieven. De inzet van Nederland binnen de EU was erop gericht om de EU een actieve en vaardige onderhandelingspartner te laten zijn en om de EU in een zo vroeg mogelijk stadium bereid te krijgen met andere partijen te overleggen over het ontwikkelen van alternatieven voor de voorstellen die de ronde deden. Dat ging in een te traag tempo, maar de Nederlandse inzet daarbij was om het tempo van de onderhandelingen op te schroeven en daarin een activerende en zo nodig katalyserende rol te spelen. Over de taakverdeling tussen het voorzitterschap van de conferentie en van de delegatie bestond binnen de EU-coördinatie geen enkel probleem. Het model is bekend en iedereen weet hoe daarmee gewerkt wordt.

De staatssecretaris gaat nader in op het financiële aanbod dat van Nederlandse zijde is gedaan ten behoeve van de ontwikkelingslanden. Dat was van tevoren aangekondigd. Eén van de discussiepunten tijdens de voorbereiding was de vraag hoe snel een gebaar in de richting van de ontwikkelingslanden gemaakt moest worden. Een aantal landen, waaronder Nederland, was van mening dat dit aan het begin van de conferentie zou moeten en niet aan het einde. Ook andere landen hebben in hun eerste speeches geld aangeboden. Het feit dat dit aan het begin van de week door een aantal landen gedaan is, heeft een rol gespeeld bij het binnen boord houden van de ontwikkelingslanden en het op hoofdlijnen bereiken van een overeenkomst met ontwikkelingslanden over de financiële mechanismen. Nederland heeft een bedrag van 200 mln. gulden toegezegd tot 2012 in de veronderstelling dat ook andere landen een bijdrage zullen leveren. De Deense minister heeft een bedrag van honderden miljoenen op tafel gelegd. Ook de Britse minister heeft een toezegging gedaan. Bovendien is er in het voorzitterschapspaper een bedrag genoemd. Nu is nog niet bekend op welke manier dat gedekt wordt. Natuurlijk wordt aangedrongen op een zo eerlijk mogelijke verdeling van dat bedrag. Dit is een punt waarop in de voorbereiding van Bonn nog nader zal worden teruggekomen.

In EU-verband zal in de vervolggesprekken met een grote mate van precisie worden ingegaan op wat ter tafel ligt en op grond daarvan zullen de contouren van een compromis besproken worden. Op deze wijze zal de EU goed voorbereid aan COP 6+ in Bonn kunnen beginnen. Het politieke

uitgangspunt tijdens de conferentie zal zijn dat er minimaal van een reductie sprake zal moeten zijn en dat die reductie zo groot mogelijk is. Dat is een discussie over de marges waarbinnen een overeenkomst mogelijk wordt. Nederland zal dat proces zoveel mogelijk bevorderen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Reitsma

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

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