

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2001

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2001

Mede namens Staatssecretaris Benschop doe ik u onderstaand **verslag van de klimaatconferentie** toekomen, die van 16 tot en met 27 juli in **Bonn** onder mijn voorzitterschap werd gehouden.

Resultaat

Tijdens de hervatte zitting van de zesde Conferentie van Partijen bij het Klimaatverdrag is het Bonn-akkoord gesloten. Het Bonn-akkoord stelt regeringen in staat om het Kyoto Protocol te ratificeren. Het akkoord behelst politieke compromissen over ondersteuning voor ontwikkelingslanden, sinks, de Kyoto-mechanismen en het nalevingsregime. Door dit akkoord is de aanpak van het broeikasprobleem in een mondiaal VN-kader veilig gesteld. Om dit resultaat te kunnen bereiken hebben alle Partijen water bij de wijn gedaan. Het VN-document waarin het Bonn-akkoord is vervat, is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Nadat op ministerieel niveau op 23 juli overeenstemming was bereikt, is het politieke akkoord op ambtelijk niveau vertaald naar de juridische teksten per onderwerp. De teksten met betrekking tot ondersteuning voor ontwikkelingslanden konden in Bonn worden afgerond, terwijl de andere onderwerpen zullen worden afgewikkeld op CoP 7 in Marrakesh (29 oktober–9 november 2001). Na consultaties is besloten om alle teksten, ook die waarover reeds overeenstemming bestaat, in Marrakesh als een totaalpakket aan te nemen.

Het proces

De zesde Conferentie van Partijen bij het Klimaatverdrag werd hervat in Bonn, nadat deze in november 2000 in Den Haag was afgebroken toen de onderhandelingen over het Kyoto Protocol in een impasse waren geraakt. De inhoud van het Kyoto Protocol werd in de maanden na november 2000

nog meer omstreden, toen president Bush verklaarde dat de Verenigde Staten niet bereid waren partij te worden bij het Protocol.

Ter voorbereiding van de hervatte zitting heb ik – na intensieve consultaties – in april 2001 nieuwe voorstellen gepresenteerd voor de uitstaande punten. Vervolgens heb ik deze voorstellen vertaald naar juridische teksten, die in juni zijn gepresenteerd. Deze teksten zijn tijdens de hervatte zitting van de Conferentie als belangrijk hulpmiddel in de onderhandelingen gebruikt. Naast vele bilaterale contacten met onder andere de Verenigde Staten en Japan en veelvuldig ministerieel overleg in EU-verband, heb ik in april in New York en in juni in Scheveningen informele ministeriële overleggen georganiseerd om de onderhandelingen verder te helpen. Ging de vergadering in april vooral over de afwijzing van Kyoto door de Verenigde Staten, in juni waren de Partijen meer gericht op de voorbereiding van de onderhandelingen in Bonn.

De conferentie in Bonn begon met een drietal dagen van informele consultaties op ambtelijk niveau, waarin meer vooruitgang werd geboekt dan aanvankelijk mogelijk werd geacht. De onderhandelingen spitsten zich toe op vier onderwerpen: het pakket aan maatregelen voor ondersteuning van ontwikkelingslanden, de rol van sinks, de regels voor de mechanismen en het nalevingregime. Onder mijn leiding werden deze consultaties in kleiner ministerieel verband voortgezet, waarbij per onderwerp per onderhandelingsgroep slechts een paar vertegenwoordigers aanschoven. Op mijn verzoek hebben verschillende ministers consultaties voor mij verricht op de voornoemde onderwerpen.

Op basis van de resultaten van deze consultaties heb ik op 21 juli een compromisvoorstel gepresenteerd, waarna – ditmaal na uitgebreide bilaterale consultaties – ik uiteindelijk heb voorgesteld om de onderhandelingen te beperken tot het nalevingsregime. Dit werd aanvaard door de Partijen en na een nacht van slopende onderhandelingen over het nalevingregime was in de ochtend van 23 juli het politieke besluit een feit. Op 25 juli is de tekst van het besluit aanvaard door de Conferentie, waarna de Conferentie op ambtelijk niveau is begonnen met de vertaling van het besluit naar de juridische teksten. De onderhandelingen daarover zullen naar verwachting op CoP 7 worden afgerond. Dan zullen ook de nog openstaande onderwerpen aan bod komen, te weten de Richtlijnen voor Monitoring en Rapportage, Policies and Measures, Activities Implemented Jointly (proeffase voor Joint Implementation) en Single Projects (een uitzonderingsbepaling voor IJsland).

Hoofdelementen van het politieke besluit

● *Maatregelen ter ondersteuning van ontwikkelingslanden*

Er worden nieuwe fondsen ingesteld onder het klimaatverdrag (speciaal klimaatfonds en fonds voor de minst ontwikkelde landen) en onder het Kyoto Protocol (adaptatiefonds). Er zijn besluiten voorbereid over adaptatie, technologieoverdracht, capaciteitsopbouw en negatieve gevolgen van klimaatbeleid. Jaarlijks zullen landen gaan rapporteren over hun bijdragen, die eveneens jaarlijks zullen worden gereviewd. De klimaatmiddelen binnen de GEF zullen worden verhoogd. Via een gezamenlijke politieke verklaring gaven de EU, Canada, IJsland, Noorwegen, Nieuw Zeeland en Zwitserland aan vanaf 2005 gezamenlijk per jaar USD 410 mln/EURO 450 mln nieuwe middelen beschikbaar te stellen voor bilaterale programma's en bovengenoemde fondsen. Japan gaf in een eigen verklaring aan het eigen programma voor ontwikkelingslanden verder te zullen intensiveren.

- *De Kyoto-mechanismen*

Buitenlandse maatregelen moeten aanvullend zijn aan binnenlandse maatregelen. Die binnenlandse maatregelen moeten een significant element vormen van de inspanning van Partijen om hun doelstelling te halen, waarover Partijen moeten rapporteren. Partijen dienen af te zien van nucleaire projecten onder Joint Implementation (JI) en het Clean Development Mechanism (CDM). Het CDM krijgt een snelle start met het instellen van de Raad van Bestuur van het CDM tijdens COP 7. Kleinschalige CDM-projecten mogen een eenvoudiger procedure volgen. Er wordt een heffing van 2% gelegd op de emissiereducties verkregen middels het CDM, ten behoeve van het adaptatiefonds. De mogelijkheid voor landen om teveel credits te verkopen via emissiehandel wordt beperkt door het verplicht aanhouden van een reserve.

- *De rol van sinks*

Het meerekenen van het vastleggen van koolstof door bosbeheeractiviteiten onder art. 3.4 van het Kyoto Protocol is toegestaan tot een maximum van een voor elke Partij vastgestelde hoeveelheid koolstof per jaar. Deze tabel is tot stand gekomen op basis van een formule, maar aanpassingen zijn aangebracht op basis van nationale omstandigheden, waarbij met name tegemoet is gekomen aan Japan en Canada. Het meerekenen van landbouwactiviteiten onder art. 3.4 is toegestaan op basis van netto berekeningen van uitstoot en opname van koolstof. In de eerste budgetperiode is het toegestaan om 3.3 sinks activiteiten onder het CDM toe te staan tot een maximum per Partij van 1% van 5 keer zijn emissies in het basisjaar. De regels die daarbij in acht worden genomen zullen worden vastgesteld op COP 9.

- *Het nalevingsregime*

In het Bonn-akkoord is de inhoud van het nalevingsregime vastgesteld, maar is er nog geen besluit genomen over de juridische basis van het regime. Dat zal gebeuren tijdens de eerste zitting van de Partijen bij het Kyoto Protocol. Als Partijen hun doelstelling niet halen in de eerste budgetperiode moeten ze dit in de volgende budgetperiode met een factor 1,3 goedmaken. Er zijn sancties afgesproken voor Partijen die hun doelstelling niet halen. Zo moeten ze een plan voorleggen aan de zogenaamde enforcement branch, waarin moet worden aangegeven welk beleid wordt gevoerd om de doelstelling alsnog te halen. Daarnaast mogen ze dan niet via emissiehandel credits overdragen.

Positie van de belangrijkste partijen

- *De Europese Unie*

De EU heeft zich zowel via het Zweedse en Belgische voorzitterschap als door rechtstreekse betrokkenheid van individuele lidstaten tot en met het niveau van regeringsleiders actief ingezet om het Kyoto Protocol te redden. Daartoe werd nauw samengewerkt met Zwitserland, de G77 en China en de CG11 (landen met economieën in transitie), om het mondiale karakter van de inspanning te onderstrepen. De EU-ministers hebben tijdens de conferentie grote eensgezindheid getoond, ook toen over moeilijke compromissen moest worden besloten. Toen het compromisvoorstel op tafel kwam, heeft de EU besloten dit zonder amendering te aanvaarden. Na enig aandringen bleken ook de G77 en China, de CG11, Zwitserland alsmede Noorwegen, Nieuw Zeeland en IJsland bereid de EU hierin te volgen. Vervolgens werd de laatste nacht alleen nog onderhandeld over de aard van het nalevingsregime. Het Belgisch voorzitterschap functio-

neerde onder leiding van Staatssecretaris Deleuze en bijgestaan door Minister Aelvoet uitstekend, zowel om binnen de EU tot goede samenwerking te komen als in contacten met derde landen, waartoe het andere actieve ministers voortdurend inschakelde.

- *Umbrella Groep*

Tijdens de onderhandelingen bleek de Umbrella Groep geen hecht blok. De VS hielden zich aan de toezegging tijdens de top van Gotenburg dat het de onderhandelingen niet zou frustreren en hebben zich constructief opgesteld. Het gevolg hiervan was dat alle druk zich richtte op Japan, Australië en Canada. Australië oriënteerde zich hierbij het meest op de VS. Japan en Canada waren wel tot inhoudelijke onderhandelingen bereid. Zij kregen de concessies op het gebied van sinks, die ze meenden nodig te hebben om hun reductiedoelstelling te halen. Japan en Rusland hielden tot op de laatste dag vast aan een niet-juridisch bindend nalevingregime. Mogelijk hebben de gelijktijdig plaatsvindende G-8 bijeenkomst in Genua, de politieke druk van de Europese leiders, de positieve opstelling van de Canadese premier Chrétien en de publieke opinie Japan overtuigd in te stemmen met het Bonn-akkoord.

De kleinere landen in de Umbrella Groep (Noorwegen, Nieuw Zeeland en IJsland) sloten zich in de kritische fase van de onderhandelingen openlijk aan bij de EU. Rusland heeft een zware stempel gedrukt op de laatste fase van de onderhandelingen. Hoewel Rusland niet tegen het politieke akkoord heeft gestemd, heeft het onmiddellijk na het akkoord aangegeven niet in te kunnen stemmen met de numerieke waarde die aan Rusland is toegekend voor toegestaan bosbeheer. Om Rusland binnen boord te houden, zal een zekere flexibiliteit op dit terrein noodzakelijk zijn.

- *Ontwikkelingslanden, G77 en China*

De G77 en China toonde zich een krachtige voorvechters van het redden van het mondiale karakter van het Protocol. Het Iranese voorzitterschap van de G77 en China bleken enerzijds in staat de extreme posities in de eigen groep goeddeels te marginaliseren en anderzijds het voorzitterschap van de Conferentie op een bijzonder loyale manier te ondersteunen. Ik heb me grote inspanningen getroost om de G77 en China zoveel mogelijk transparantie in het proces te bieden en de delegatieleiders van de G77 en China in te schakelen bij de consultaties.

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