

Vergaderjaar 2001–2002

## 28 000 XI

### Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2002

Nr. 11

#### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 31 oktober 2001

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> heeft op 11 oktober 2001 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **de brief van 19 maart 2001 inzake de ontwikkeling van emissie van broeikasgassen en prognoses van EU-lidstaten in relatie tot de uitvoering van de verplichtingen onder het klimaatverdrag (VROM-2001-290);**
- **de brief van 14 augustus 2001 inzake het verslag van de zesde conferentie van partijen bij het klimaatverdrag in Bonn (27 400-XI, nr. 98).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Depla** (PvdA) spreekt zijn complimenten uit voor het politieke akkoord dat onder de bezielende leiding van minister Pronk in Bonn tot stand gekomen is. Enerzijds wordt het als een hard akkoord gezien, anderzijds worden vragen gesteld rondom de juridische bindendheid, emissiehandel en extra eisen van Rusland. Dat maakt duidelijk dat de onderhandelingen kritisch moeten worden gevolgd.

Over het akkoord en de uitvoering ervan zijn de nodige vragen te stellen, allereerst over de joint implementation. Zal het orgaan een evenwichtige samenstelling van rijke en arme landen kennen? Hoe is die verhouding in het stemorgaan voor het clean development mechanism (CDM)? Hoe zal de handhaving geschieden? Op welke wijze worden de sinks in Rusland meegeteld? Zullen de Amerikanen met eigen voorstellen komen? Er zou sprake zijn van «loopholes» die uitwegen voor de uitvoering van het verdrag bieden. Welke gevaren dreigen hier? Dit alles overziende, zou het goed zijn als de minister zijn visie geeft op datgene wat met Kyoto verwacht werd en datgene wat met Bonn nog resteert. Ook is een reactie gewenst op het standpunt van de Noren inzake sinks, de loopholes en de gevolgen daarvan voor de afgesproken 50/50-verdeling.

Als de bijeenkomst in Marrakesh goed verloopt, kan Nederland snel overgaan tot ratificatie. Dan begint het echte werk. De analyses van het RIVM geven aan dat Nederland zijn doelstelling kan halen, mits het gehele pakket van maatregelen van de uitvoeringsnota wordt geïmplementeerd.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteyn (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), voorzitter, Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD), Mosterd (CDA), Ten Hoopen (CDA), Depla (PvdA).

Plv. leden: Dijkstra (PvdA), Stellingwerf (ChristenUnie), Valk (PvdA), Van Lente (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), Scheltema-de Nieuwe (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Crone (PvdA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Leers (CDA), De Boer (PvdA).

Bij het kiezen van maatregelen moet kosteneffectiviteit het uitgangspunt zijn. Het is belangrijk om hierbij op Europees niveau samen te werken. Emissiehandel is in dat opzicht cruciaal. De voorstellen van de Commissie zullen in dit opzicht meer helderheid moeten geven. Bij het nemen van maatregelen op Europees niveau moet overigens niet altijd worden gewacht op de EU als geheel. Gezamenlijke acties met een Europese kopgroep zijn noodzakelijk. In dit verband dient ook het instellen van een luchtvaartheffing bevorderd te worden.

Terecht is indertijd gekozen voor een 50/50-verdeling wat betreft binnenlandse en buitenlandse maatregelen. Uit rechtvaardigheidsoverwegingen en om wereldwijde steun te behouden is het van groot belang om het verschil in emissie van broeikasgas per hoofd van de bevolking te verkleinen.

Het zou goed zijn als de minister aangeeft welke concrete maatregelen de komende maanden nog te verwachten zijn en welke maatregelen in de volgende regeerperiode aan de orde zullen zijn.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) sluit zich aan bij de felicitaties aan het adres van minister Pronk. Zowel het resultaat als de wijze waarop het totstandgekomen is, verdient lof. Er is hard gewerkt om een goed klimaat voor een goed klimaatbeleid te laten ontstaan.

Alle teksten, ook de teksten waarover overeenstemming bestaat, gaan door naar Marrakesh om daar als totaalpakket te worden aangenomen. Dat roept de vraag op hoe vast de teksten liggen. Bestaat het risico dat afspraken toch weer opengebroken worden? Een aantal zaken is nog niet geregeld. Kan de minister aangeven hoe gevoelig deze onderwerpen liggen?

De EU en vijf andere landen hebben gezamenlijk een fonds gevormd en gevuld. Het is goed dat de EU ook als geheel een bijdrage levert. Kan de minister aangeven hoe groot het Nederlandse aandeel is en hoe de verdeling precies is geregeld? Zal het fonds in de loop der tijd verder gevuld worden, afgezien van de bijdragen van andere landen? Het is ook voor de stabiliteit in de wereld van belang dat de ontwikkelingslanden hierbij financieel worden ondersteund.

De werkgeversorganisatie VNO-NCW heeft snel na de brief van de minister de oproep gedaan om de 50/50-verdeling los te laten. Over die verdeling is lang gediscussieerd. Nederland wil een fatsoenlijk beleid voeren, ook als het in andere landen misschien wat makkelijker en wat meer kosteneffectief kan. Niet vergeten mag worden dat een heel groot deel van de uitstoot van broeikasgassen in de westerse wereld plaatsvindt. Nederland zit bepaald niet aan de lage kant.

Met de paragraaf over sinks in het CDM kan flink gestoeid worden. In de rapportage staat dat het alleen geldt voor de eerste budgetperiode. Het is te hopen dat dat niet onderhandelbaar is. Nederland dient in ieder geval geen gebruik te maken van het instrument.

Er ligt nog geen juridische basis onder het akkoord, maar er is al wel een sanctie op gesteld: wie minder haalt, krijgt een hogere doelstelling. De vraag is daarbij gewettigd hoe controleerbaar een en ander is en welke sancties er dan zijn.

Nederland heeft als een van de eerste landen een eerste stap gezet richting ratificatie. Het proces van ratificatie moet zodra dat mogelijk is met vaart worden voortgezet.

De heer **Van der Staaij** (SGP) complimenteert de minister met zijn inzet bij de klimaatconferentie in Bonn en met de behaalde resultaten. De minister stelt dat met het akkoord de aanpak van het broeikasprobleem in een mondiaal VN-kader veilig is gesteld. De inhoudelijke waarde van het akkoord wordt overigens verschillend geïnterpreteerd. De EU-delegatie noemde het een slap aftreksel van het oorspronkelijke Kyoto-protocol. Voor de beantwoording van de vraag hoe stevig de afspraken zijn, is de

juridische kracht van het akkoord van belang. Het gaat dan niet alleen om het nalevingsregime, maar ook om de vraag of het politieke akkoord op een goede manier in juridische teksten vorm kan worden gegeven. Juist over de uitwerking zijn nogal wat vragen gerezen. Wat de naleving betreft zijn vooral ter wille van Japan compromissen gesloten. Er is wel overeenstemming over de inhoud van de sancties en over de controle op de uitwerking van de uitspraken, maar er moet een instantie zijn die naleving met gezag kan afdwingen.

Tijdens het vorige algemeen overleg over dit onderwerp liet de minister de mogelijkheid open dat de VS op hun weigerachtige houding terugkeren. De VS hebben afgezien van ondertekening van het akkoord. Wordt het mogelijk geacht dat het land zich alsnog aansluit bij de lijn van het akkoord?

In Bonn is uitgesproken dat geen kwantitatieve beperking zal worden opgelegd aan het treffen van maatregelen in het buitenland in het kader van de Kyoto-mechanismen. Een heroverweging van de 50/50-regel in de zin van meer doen in het buitenland is echter niet opportuun, ondanks dat het uit een oogpunt van mondiale kosteneffectiviteit mogelijk aantrekkelijk kan zijn. De westerse landen hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om ook in het eigen land winst te behalen.

De EU en Nederland moeten nog een grote krachtsinspanning leveren om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het klimaatverdrag. Nederland heeft reeds een pakket aanvullend beleid gepresenteerd. Is dit pakket toereikend of ligt een verdere aanscherping in de lijn der verwachtingen? De toename van de emissies is te wijten aan de toegenomen mobiliteit. Is het aanvullende pakket daarop voldoende toegesneden?

Voor de bestrijding van de toenemende emissies van de transportsector worden in EU-verband programma's ontwikkeld in het kader van de trans-europese netwerken. De nadruk valt daarbij volledig op het bevorderen van spoorvervoer. Het verdient aanbeveling om ook de potenties van de relatief schone en duurzame binnenvaart en kustvaart in ogenschouw te nemen. Is er overigens al voortgang geboekt in de onderhandelingen die moeten uitmonden in een heffing op kerosine?

Mevrouw **Schreijer-Pierik** (CDA) zwaait de minister lof toe voor de in Bonn bereikte resultaten. Het onderhandelingsproces is kort en bondig samengevat in de brief van 14 augustus jl. Die brief geeft soms het idee dat het onderhandelingsresultaat op een aantal punten beter had gekund. Zo lijkt op het gebied van de sinks te veel terrein prijs te zijn gegeven. Bovendien wordt bij de Kyoto-mechanismen thans gesproken van binnenlandse maatregelen die een significant element moeten vormen van de inspanning van de verschillende partijen. Gezien de delicateit van de onderhandelingen mag het resultaat al met al echter worden geprezen. Een aantal landen en de EU hebben toegezegd jaarlijks 450 mln euro ter beschikking te zullen stellen voor bilaterale programma's in het adoptiefonds. Hoeveel bedraagt het Nederlandse aandeel hierin?

Buitenlandse maatregelen moeten aanvullend aan binnenlandse maatregelen worden genomen. De binnenlandse maatregelen moeten een significant element van de inspanningen van partijen vormen. Het zou goed zijn om te horen wat in dezen onder significant wordt verstaan. In hoeverre zal het akkoord van Bonn door de EU worden overgenomen? Wordt de 50/50-regel van Kyoto in de Unie gehandhaafd of wordt gekozen voor de formulering die in Bonn is gehanteerd?

Onmiddellijk na het tot stand komen van het akkoord heeft Rusland aangegeven niet te kunnen instemmen met de waarde die aan het land is toegekend voor het toegestane bosbeheer. De betekenis hiervan is niet geheel duidelijk. Zal het openbreken van het akkoord van Bonn leiden tot aanvullende eisen?

Over de compliance moet in Marrakesh verder worden onderhandeld. Naar verluidt is het allerminst een gelopen race. Welke problemen ziet de

minister nog opduiken? Kan ook in dezen het onderhandelingsresultaat van Bonn onder druk komen te staan? Het debat over de ratificering kan niet worden hervat voordat hierover overeenstemming is bereikt. De EU als geheel lag in 1998 op schema voor stabilisatie van de uitstoot van broeikasgassen per 2000. Er zijn echter grote verschillen tussen de lidstaten. Engeland en Duitsland maken door een daling van de uitstoot de mindere resultaten in andere landen goed. Nederland behoort tot de achterblijvers. De prognoses voor 2010 laten zien dat het reservepakket aan maatregelen moet worden aangesproken. In dat licht bezien is het natuurlijk heel slecht dat de capaciteit van milieuvriendelijke gasgestookte elektriciteitscentrales vermindert ten gunste van de milieuonvriendelijke bruinkoolcentrales in Duitsland. Hetzelfde geldt voor het stilleggen van warmtekrachtcentrales. Zolang dit soort maatregelen wordt genomen, zal de CDA-fractie zich kritisch opstellen tegenover het recente pakket.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie) acht het de verdienste van minister Pronk dat het protocol van Kyoto is gered, zij het dat het op een bescheiden wijze is ingevuld. Hij informeert naar de verdragsrechtelijke en wetgevende stand van zaken. De conferentie van Bonn zal in Marrakesh worden afgerond. Het lijkt te gaan om meer dan een juridische afwikkeling. Bij de Kamer ligt een wetsvoorstel voor ter goedkeuring van het protocol van Kyoto. Als het totaal van Bonn en Marrakesh inhoudt dat dat protocol veranderd is, moet een nieuw wetsvoorstel worden voorgesteld. In een notitie van het Zweedse voorzitterschap staat dat de Commissie vóór eind 2001 een bekrachtigingsvoorstel zal indienen teneinde de Unie en de lidstaten in staat te stellen hun verbintenis om het Kyoto-protocol spoedig te bekrachtigen gestand te doen. Het is niet duidelijk wat daaronder moet worden verstaan. De minister dient aan te geven wat het belang is van de nog openstaande onderwerpen, zoals de richtlijnen voor monitoring en rapportage. Kan het in Marrakesh nog fout gaan? Er zijn nieuwe fondsen ingesteld waarvan het onduidelijk is of ze onderdeel worden van het Kyoto-protocol. De institutionele inbedding en de zeggenschap van de vele fondsen moeten helder worden gemaakt. Er moet in elk geval voor de eerste budgetperiode worden vastgehouden aan de 50/50-verdeling. De minister dient hier een duidelijke uitspraak over te doen. Ook moet helder worden welke toelatingscriteria terzake van de Kyoto-mechanismen zullen worden gehanteerd. Nederland dient zich te verplichten, geen hot air te kopen. Er mag slechts gekozen worden voor projectgebonden reducties. In het Nederlands beleid dient om redenen van milieu-integriteit zo weinig mogelijk gebruik te worden gemaakt van sinks. Helder dient te worden aangegeven hoe de controle op de naleving zal worden georganiseerd.

In Gotenburg is indertijd een groep op hoog niveau van persoonlijke vertegenwoordigers in het leven geroepen. Bestaat de groep nog en hoe heeft zij tot nu toe gefunctioneerd? Zijn er nog mogelijkheden om de VS er in Marrakesh alsnog bij te betrekken?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) maakt de minister een compliment voor het feit dat in Bonn een akkoord is bereikt. Het resultaat roept overigens wel een aantal vragen op. Biedt het bijvoorbeeld enig perspectief op het gebied van maatregelen ter ondersteuning van ontwikkelingslanden? De gekozen formuleringen voor de Kyoto-mechanismen zijn op sommige punten zorgwekkend. In feite is er geen grens meer aan het aandeel voor buitenlandse realisatie. Wat betekent de formulering dat buitenlandse maatregelen aanvullend aan binnenlandse maatregelen moeten zijn? Als het mogelijk wordt om binnenlandse maatregelen geheel achterwege te laten, komt het wereldwijde draagvlak voor het Kyoto-protocol in gevaar. Er zijn ook met de gemaakte afspraken nog steeds grote verschillen tussen de emissies per hoofd van de bevolking. De brief van VNO-NCW over de 50/50-verdeling geeft een bijzonder beeld van het maatschappelijk

verantwoord ondernemerschap. Nederland dient zich in ieder geval aan de 50/50-verdeling te houden. Zal de EU dat ook doen?

Het ware beter geweest indien de sinks buiten het akkoord zouden zijn gelaten. Voor het bereiken van een akkoord was opname ervan echter noodzakelijk. Het is van groot belang dat zeer goede regels worden gesteld om de negatieve milieugevolgen en sociale gevolgen van projecten, met name in ontwikkelingslanden, te beperken. Nederland en eigenlijk de hele EU dienen af te zien van het gebruik van het instrument. Het nalevingsregime is zeer onduidelijk; de status van de afspraken dien-aangaande is onhelder. De minister spreekt van een politiek besluit. Er is nog geen besluit over de juridische basis. Kan het resultaat van Bonn in Marrakesh nog onderuit worden gehaald? Zal het nalevingsregime straks wel juridisch bindend zijn?

Het zou goed zijn als de minister aangeeft op welke wijze de VS verder bij het proces zullen worden betrokken. Rusland heeft een zwaar stempel gedrukt op de laatste fase van de onderhandelingen. Er zal flexibiliteit nodig zijn om het land binnenboord te houden. De mogelijke gevolgen daarvan moeten helder worden gemaakt. Nog steeds is er ruimte voor hot air. Nederland en de EU dienen in ieder geval af te zien van het kopen daarvan. Er moet via joint implementation een bijdrage aan de ontwikkeling worden geleverd.

Als er voldoende helderheid is, moet Nederland het proces van ratificatie snel voltooien.

De heer **Poppe** (SP) dankt de minister voor het bereiken van het akkoord, maar wijst erop dat er wel wat voor ingeleverd is. Landen zijn binnenboord gehouden door het opnemen van sinks. Het is de vraag of het akkoord bestand is tegen dreigende economische tegenslag. Marktwerving is in het protocol volop aanwezig. Rijkere landen worden verplicht een zekere reserve aan te houden, maar het is de vraag hoe de controle daarop is geregeld. Er is geen juridische binding. Wat zijn de sancties als landen zich er niet aan houden?

Emissiehandel is geen goede zaak. Het is onjuist dat arme landen met een slechte economie hun emissierechten aan rijkere landen kunnen verkopen, zodat deze wat minder hoeven te doen. Rijke landen moeten verplicht worden om in die arme landen technieken te ontwikkelen. Het dreigt nu alleen maar handel te worden.

Uitgangspunt was dat 50% van de emissiereductie in het eigen land wordt gerealiseerd. In het akkoord van Bonn staat slechts dat landen een belangrijk deel van hun emissie-eisen binnenslands moeten verwezenlijken. Wat is in dezen een belangrijk deel en waarom is deze wijziging aangebracht? De reactie van VNO-NCW spreekt in dit opzicht boekdelen.

De heer **Klein Molekamp** (VVD) maakt de minister een compliment voor de wijze waarop hij de conferentie in Bonn heeft geleid. De staande ovatie die hij aldaar in ontvangst mocht nemen, was beslist verdiend. Ook het ambtelijk team verdient hulde voor zijn inzet en grote betrokkenheid. Europa heeft in Bonn de wil getoond om het Kyoto-protocol na te leven. De Amerikanen toonden die wil niet. De andere partners hadden ook enige twijfels. Aan de umbrella-groep zijn forse concessies gedaan in het sinks-dossier. De minister dient aan te geven hoeveel vermindering hiermee de facto in de reductiedoelstelling is opgetreden. Een aantal ontwikkelingslanden is absoluut bezig met het klimaatprobleem; voor sommige landen is het een kwestie van overleven. Andere landen toonden zich voornamelijk geïnteresseerd in de vulling van het fonds. Rusland was het enige land dat geen verklaring heeft afgegeven. Doet het land nu mee of niet?

Volgens Kyoto mocht het instrument van de sinks al gebruikt worden. Voor Japan, Canada, de VS en mogelijk Rusland is de mogelijkheid om het instrument te gebruiken verruimd, waardoor de facto de reductie-

doelstelling verminderd is, hetgeen te betreuren is. Andere sprekers hebben aangegeven dat Nederland geen gebruik moet maken van het instrument. Nu het echter in het akkoord is opgenomen, staat het ook Nederland vrij om er gebruik van te maken, hoewel de mogelijkheden in dit opzicht beperkt zullen zijn. Bijvoorbeeld met het systeem van boscertificaten, waarover met de ANWB gesproken is, kunnen ontwikkelingen op gang worden gebracht die ook van belang kunnen zijn voor de vermindering van het klimaatprobleem. De CDM-mogelijkheden zijn verruimd. Het zou goed zijn als projecten als FACE van de SEP mogen blijven meetellen.

Voor de 50/50-verdeling geldt eenzelfde redenering. Als Nederland meer dan 50% in het buitenland kan realiseren in een context die past in het akkoord, kan daar geen bezwaar tegen bestaan. Joint implementation en het clean development mechanism kunnen worden gebruikt. Het internationale probleem moet internationaal zo effectief mogelijk worden opgelost. Als internationaal andere afspraken worden gemaakt over het gebruik maken van de mechanismen, kan Nederland zich daarbij aansluiten.

Het akkoord van Bonn is een broos compromis. Het moet in Marrakesh nog geformaliseerd worden. De minister dient aan te geven wat er in Marrakesh nog moet gebeuren. De wijze waarop de conferentie in Bonn geleid is, was mede de basis voor het succes ervan. In hoeverre heeft de minister contact met zijn Marokkaanse collega? Na Marrakesh kan een oordeel worden geveld over de Nederlandse ratificatieprocedure. Voor een voortzetting daarvan dient de Kamer ook te beschikken over het Europese stuk. Een jaar geleden was de Kamer beslist te voorbarig. Bij het regeerakkoord is een aantal voorwaarden gesteld. Na Marrakesh moet worden gezien in hoeverre daaraan kan worden voldaan.

### **Antwoord van de regering**

De **minister** dankt de sprekers voor de vriendelijke woorden over zijn optreden en over de grote inzet van de medewerkers. Hij wijst erop dat hij in afwijking van de regels van zijn voorganger het verzoek had gekregen om al een jaar eerder samen te beginnen met de voorbereiding van de conferentie van Den Haag. Dat maakte het mogelijk om meer continuïteit in het proces te realiseren. Doordat Den Haag een vervolg in Bonn kreeg, werd het onmogelijk om de Marokkaanse collega er eerder bij te betrekken. Inmiddels is overigens een uitstekend contact met de Marokkaanse collega totstandgekomen. De conferentie in Marrakesh wordt zeer goed voorbereid. Marokko hecht zeer aan een geslaagde conferentie. De Marokkaanse koning bemoeit zich er sterk mee, hetgeen politieke betekenis heeft. Goede hoop is gerechtvaardigd, maar er valt nog heel wat te doen. Overigens is slecht te overzien wat de gevolgen van de gebeurtenissen op 11 september zullen zijn.

In Bonn is aan het eind van de eerste week een politieke overeenkomst gesloten. Vervolgens waren een paar dagen nodig om de politieke overeenkomst bekrachtigd te krijgen in de vorm van een officiële beslissing van de conferentie. Het duurde iets langer dan gehoopt. De delegatieleiders moest duidelijk worden gemaakt dat afspraak afspraak is, dat tittel noch jota mocht worden veranderd in de afgesproken tekst. Er moest nog een probleem worden opgelost bij de cijfers voor de mogelijkheden van sinks voor met name Rusland. Door de conferentie is een stuk ter kennisgeving aangenomen waarin staat dat het cijfer voor de mogelijkheden van sinks voor Rusland als voorlopig moet worden gekwalificeerd. Als er over enkele jaren meer cijfers beschikbaar zijn, is een zekere bijstelling mogelijk. De discussie hierover kon ontstaan, doordat in de politieke onderhandelingen was afgeweken van de formule. Het toepassen van de formule had geleid tot een onevenwichtigheid voor Japan. Vervolgens was er een



formule op de formule gelegd, waardoor toch systematisch kon worden gehandeld.

In de politieke onderhandelingen hebben de ministers echter uiteindelijk gekozen voor cijfers met een heel losse binding aan de systematiek. De optelsom van de cijfers voor de afzonderlijke landen wijkt overigens niet af van de optelsom van de cijfers die zouden zijn voortgevloeid uit de toepassing van de formule. De norm die in de formule was opgenomen, hield in dat toepassing van sinks nooit meer dan 50% van het in Kyoto overeengekomen reductiepercentage zou mogen opleveren. In de brief van 10 oktober, die overigens vandaag nog niet aan de orde is, staat een berekening van enkele componenten van de sinks. Het percentage van basisjaaremissies bedraagt 2,2% tot 2,8%, hetgeen dus overeenkomt met de eerder gestelde norm.

Vervolgens moest een vertaling in juridische teksten plaatsvinden. Dat is vanwege de genoemde vertraging niet helemaal gelukt. Voor het hoofdstuk over hulp aan ontwikkelingslanden en financiering is de vertaling wel voltooid. Voor het hoofdstuk over de sinks geldt hetzelfde. Voor het hoofdstuk over de mechanismen, joint implementation, clean development mechanism en emissiehandel, is de vertaling voor twee derde voltooid. De beslissingen die hierover nog moeten worden genomen, zijn door de ministers eerder als niet essentieel, als niet politiek controversieel gekwalificeerd. Te denken valt aan resterende beslissingen over de samenstelling en de stemprocedure van een enkel orgaan. Over het hoofdstuk inzake het sanctie- en nalevingsregime waren de onderhandelingen het moeilijkst. Na het vertrek van de ministers is een interpretatievraagstuk ontstaan. De voorbereide juridische vertaling riep discussie op tussen enerzijds Europa en de ontwikkelingslanden en anderzijds enkele landen van de umbrella-groep. Uitdrukkelijk heeft men verklaard dat men er niet op uit was om het bereikte politieke akkoord open te breken. Men heeft uitdrukkelijk de stelling onderschreven dat de integriteit van de politieke overeenkomst zou worden gehandhaafd. Als de juristen onderling van mening blijven verschillen, zullen degenen die het akkoord hebben gesloten weer aan bod komen. Vertrouwen in een goede afloop is beslist gerechtvaardigd.

In het Kyoto-protocol was opgenomen dat binnen een land bebossing, herbebossing en ontbossing worden meegerekend. Angst daarvoor is niet nodig, want er is wereldwijd meer ontbossing dan bebossing en herbebossing. In het protocol was al opgenomen dat later meer factoren een rol zouden kunnen spelen, zoals duurzaam bosbeheer, waardoor meer kan worden opgevangen, en duurzaam landgebruik. Sinds Kyoto is over de invloed hiervan meer bekend geworden. In Bonn is bepaald dat deze factoren ook mogen worden meegenomen. Het blijft een feit dat, zelfs als het Russische cijfer in de toekomst wordt bijgesteld, de norm met sinks niet wordt overschreden. Als de Amerikanen gaan meedoen, komt het iets anders te liggen. Zelfs als sinks iets ruimer worden geaccepteerd, moet reductie het parool blijven en wordt de Pronknorm van 50% gehandhaafd. Door Bonn is dus geen verandering in het Kyoto-protocol aangebracht. Er heeft slechts een invulling plaatsgevonden.

Wat het compliance-regime betreft gaat de discussie meer over de basis dan over wat er zou moeten gebeuren. Over de sancties zijn afspraken gemaakt. Voorheen ging de discussie over de vraag of het «legally binding» zou moeten zijn of niet. Deze woorden zijn niet meer in de tekst aan te treffen. Belangrijker dan de woorden «legally binding» is het feit dat de landen het eens zijn en samen verder willen gaan en dat er consequenties aan worden verbonden. Voor landen die zich niet houden aan hun opdracht, zijn de gevolgen helder opgesomd: in de volgende periode moeten ze 1,3 maal zoveel doen. Bovendien worden ze uitgesloten van bepaalde mechanismen en zijn ze verplicht om hun voorstellen om de tekorten in te lopen ter goedkeuring voor te leggen. Het sanctieregime gaat veel verder dan regimes in andere internationale milieuverdragen.

De uitwerking van het regime is neergelegd in een aantal specifieke juridische elementen. De detaillering daarvan is niet geheel gereed gekomen. De juridische basis is gelegd, maar in een volgende vergadering kan een andere juridische basis ontstaan. Er ligt thans een officiële uitspraak van verdragspartijen. Alle vergaderingen vinden plaats uit hoofde van het indertijd gesloten en thans van kracht zijnde verdrag.

De uitkomst van Marrakesh zal zijn een aanbeveling aan de eerste vergadering van de landen die het verdrag hebben geratificeerd om het op een bepaalde manier te doen. In feite doen de landen dus een aanbeveling aan zichzelf. Alle landen praten mee over de aanbeveling, maar zij doen uiteindelijk niet allemaal mee aan de uitvoering.

Aan de Verenigde Staten is gevraagd of zij met een eigen plan zullen komen voor Marrakesh. Daarop is geen eenduidig antwoord gekomen, maar het ligt in de lijn der verwachting dat ze een eigen plan zullen presenteren. Het valt te hopen dat dit plan gebaseerd is op het protocol van Kyoto van 1997, zodat erover kan worden gesproken, zodat het kan worden gemonitord, zodat relaties kunnen worden gelegd tussen de Amerikaanse manier van werken en de manier waarop volgens Kyoto wordt gewerkt. Op een gegeven moment kan het dan mogelijk worden om het tot één geheel te maken. Dat zou het mogelijk maken dat de Amerikanen in een vroegtijdig stadium meepraten over de tweede periode, die in 2012 een aanvang zal nemen. Als Marrakesh slaagt, kunnen onderhandelingen worden gestart die hun beslag kunnen krijgen in Johannesburg.

In 1990 had Nederland een broeikasgasemissie van 219 megaton. Daar moet 6% van af. De doelstelling is dus 206 megaton. Er is uitgegaan van economische groei tot 2010 die bij business as usual zal uitmonden in een emissie van 256 megaton. Dat houdt in dat Nederland zijn emissieniveau met 50 megaton zal moeten verlagen, waarvan 25 megaton binnenlands en 25 megaton buitenlands. Het cijfer voor 1990 zal eind dit jaar definitief worden vastgesteld. Volgens de huidige inzichten zou het wel eens 212 megaton kunnen zijn. Dat houdt in dat de doelstelling 199 megaton wordt. Er is ook nieuw inzicht in het tweede ijkpunt, de situatie in 2010. De groei zwakt namelijk af. Volgens de huidige inzichten zal de emissie in dat jaar 237 megaton bedragen. De totale reductiedoelstelling wordt daarmee 38 megaton.

Onafhankelijk hiervan moet de emissie tussen 1990 en 2010 worden gezien. De gegevens hierover zijn bekend: er is nog steeds sprake van groei. Verder moet de effectiviteit van het ingezette instrumentarium worden ingeschat. Begin volgend jaar verschijnt hierover een evaluatie. De genoemde emissiegetallen zijn daarom nog voorlopig, kunnen nog wijziging ondergaan. Ook wanneer de totale emissiereductie wat minder aanzienlijk hoeft te zijn dan aanvankelijk gedacht, blijft het, al was het maar vanuit een oogpunt van geloofwaardigheid, wenselijk om de 50/50-verdeling toe te passen. De formule staat ook in de miljoenennota. Er wordt in de miljoenennota aan toegevoegd dat daarmee de weg is vrijgemaakt voor ratificatie van het Kyoto-protocol in 2002. In soortgelijke termen is dit herhaald in de troonrede. Het is thans aan de Kamer om met de tweede termijn inzake het wetsvoorstel te beginnen, met dien verstande dat dat beter na Marrakesh kan. Tijdens de vergadering van de Europese Milieuraad van 29 oktober zullen de Europese voorstellen voor de procedure op tafel liggen. Bovendien zullen dan voorstellen van de Commissie voor een Europees emissiehandelsregime worden besproken. Als de parlementaire procedure rond de ratificatie achter de rug is, zal gezamenlijk worden geratificeerd. Het is de bedoeling dat het vóór Johannesburg gebeurt. Deze procedure zal de Kamer nog in een korte notitie worden voorgelegd. Daarin zal ook helder worden aangegeven waarmee de Kamer gevraagd wordt akkoord te gaan. Het gaat om ratificatie van het Kyoto-verdrag in het licht van interne afspraken, kennisnemend van de wijze waarop na Kyoto is onderhandeld over het uitvoeringsregime.



Natuurlijk mag Nederland toepassen datgene wat internationaal is uitonderhandeld, maar het is niet de bedoeling van de minister om zich op sinks te concentreren. Ten eerste is er meer ontbossing dan bebossing. Ten tweede kan met de toegevoegde mogelijkheden ook niet meer dan 5% van de totale reductieopdracht worden gerealiseerd. Het is dus beter dat Nederland kiest voor een intensivering van het pakket binnenlandse maatregelen en voor een goed beleid met betrekking tot de 50% internationale mechanismen. Er is met regionale ontwikkelingsbanken en met de Wereldbank gesproken over het CDM. Eind dit jaar zullen memoranda of understanding worden getekend. Wat joint implementation betreft loopt Nederland voor op andere landen. Bij de emissiehandel gaat het om handel tussen de landen die meedoen. In dezen moet het rapport van de commissie-Voigtlander, dat eind dit jaar zal verschijnen, worden afgewacht. Verwacht mag worden dat de conclusie luidt dat het systeem werkbaar is, maar dat het raadzaam is om met een Europees systeem te gaan werken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
Th. A. M. Meijer

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