

Vergaderjaar 2003–2004

**28 240**

## **Evaluatienota Klimaatbeleid**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2004

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken in de internationale klimaatonderhandelingen in het kader van het VN-Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol. De tweede helft van dit jaar zal Nederland het voorzitterschap van de EU bekleden. Omdat het Kabinet zich grote zorgen maakt over de nationale en internationale gevolgen van door de mens veroorzaakte klimaatverandering en omdat het Kyoto Protocol slechts een eerste stap is om dit probleem het hoofd te bieden, zie ik het als mijn taak om tijdens dit voorzitterschap verdergaande internationale klimaatafspraken, daar waar mogelijk, te bevorderen.

#### **De internationale context**

Omdat de VS hebben aangegeven het Kyoto Protocol niet te zullen ratificeren, hangt inwerkingtreding van het Kyoto Protocol af van Rusland. De onzekerheid over de inwerkingtreding van het Kyoto Protocol hangt als een schaduw boven de internationale klimaatonderhandelingen.

Er wordt in het kader van het VN-klimaatverdrag (UNFCCC) nog niet onderhandeld over de periode na 2012 omdat veel Partijen bij het Verdrag daar nog niet toe bereid zijn. Globaal zijn er op dit moment op dit punt drie onderhandelingsgroepen binnen de UNFCCC te onderscheiden. In de eerste plaats de ontwikkelingslanden, die zolang het Kyoto Protocol nog niet in werking is, het niet opportuun achten om over de periode na de eerste verplichtingenperiode van het Kyoto Protocol (na 2012) te praten. Het argument van deze landen is dat, zoals ook afgesproken in het Klimaatverdrag, eerst de industrielanden moeten laten zien dat zij de leiding nemen in het aanpakken van het klimaatprobleem. In de tweede plaats de industrielanden die het Kyoto Protocol hebben geratificeerd, zoals de EU, Japan en Canada. Deze landen zouden graag snel beginnen met de onderhandelingen, zeker vanwege de ervaring met de lengte van dergelijke onderhandelingsprocessen.

Tenslotte de industrielanden die (nog) niet meedoen aan Kyoto. Rusland en de VS vermijden het thema wat te doen na 2012 zo veel mogelijk.

### **De Europese Unie**

Nu internationaal politiek draagvlak voor onderhandelingen over de periode na 2012 binnen de VN op dit moment ontbreekt, werkt de Unie thans langs de volgende hoofdlijnen:

- Bevorderen van de inwerkingtreding van Kyoto Protocol door druk op Rusland te blijven uitoefenen;
- Doorgaan met het uitvoeren van beleid gericht op het halen van de Kyoto doelstelling. Daarbij zal Nederland zijn verplichtingen alleen kunnen realiseren door, naast binnenlands beleid, gebruik te maken van Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM) en Emissiehandel;
- Blijven betrekken van de VS bij het internationale regime door, daar waar mogelijk, met de VS samen te werken, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek en ontwikkeling van nieuwe technologieën;
- Blijven betrekken van ontwikkelingslanden bij het internationale regime door verdere ontwikkeling van het Clean Development Mechanism en door het nakomen van de Marrakesh akkoorden;
- Toewerken naar onderhandelingen in het kader van het Klimaatverdrag over de periode na 2012. Daartoe ontwikkelen van middellange en lange termijn reductiestrategieën (inclusief doelstellingen) ter voorbereiding van de elfde Conferentie van Partijen bij het Klimaatverdrag in december 2005. Uitgangspunt van de Unie is daarbij dat de mondiaal gemiddelde temperatuur met niet meer dan 2 graden Celsius zou mogen stijgen ten opzichte van pre-industrieel niveau. Ter onderbouwing van de besluitvorming over de middellange en lange termijn strategieën in de Voorjaarsraad van 2005 is de Europese Commissie gevraagd om een initiële kosten/baten-analyse te maken. Tot deze aanpak is tijdens de Milieuraad van 2 maart jl. besloten.

Ik zie het als mijn taak om tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap actief te proberen het internationale klimaatbeleid verder te brengen. In dit verband onderzoek ik momenteel de mogelijkheden voor een haalbaar toekomstgericht besluit op de tiende Conferentie van Partijen bij het Klimaatverdrag (CoP 10), die van 6 tot 17 december in Buenos Aires zal worden gehouden.

Voorts wil ik mij richten op een intensivering van de samenwerking met ontwikkelingslanden op gebieden die het klimaatprobleem raken zoals energieproductie en -gebruik. Mede daartoe heb ik het voornemen, samen met mijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking, in december 2004 de «*Energy for Development*» conferentie te organiseren.

Meer in het algemeen is technologische ontwikkeling richting een duurzame economische ontwikkeling en met name een duurzame energiehuishouding essentieel om de klimaatdoelstellingen te realiseren. Zo'n ontwikkeling dient op internationaal en Europees niveau te worden gestimuleerd en past ook goed in de Lissabon strategie.

### **De Nederlandse inzet**

Nederland bereidt zich binnen de Unie voor op zijn positie ten behoeve van de onderhandelingen over een toekomstig klimaatregime. Hieronder schets ik de contouren van een dergelijk regime, waarvoor het Kabinet zich inzet.

Het toekomstige regime beoogt de doelstelling van het bestaande VN Klimaatverdrag te verwezenlijken. Deze doelstelling is stabilisatie van broeikasgasconcentraties in de atmosfeer op een niveau waarop gevaar-

lijke verstoring van het klimaatsysteem ten gevolge van menselijke activiteiten wordt voorkomen. Dit niveau dient volgens artikel 2 van het Verdrag zodanig snel te worden bereikt dat ecosystemen in staat zijn zich op natuurlijke wijze aan te passen, de voedselproductie niet in gevaar komt en economische ontwikkeling op duurzame wijze kan plaatsvinden. Alle landen die Partij zijn bij het Klimaatverdrag onderschrijven deze doelstelling, maar zo gauw wordt geprobeerd om deze doelstelling te operationaliseren naar kwantitatieve normen voor uitstoot wordt het moeilijk. Veel onzekerheden zijn dan in het spel en de vraag is welke risico's de internationale gemeenschap bereid is te nemen en wat de mogelijkheden zijn om zich aan klimaatverandering aan te passen (adaptatie).

De EU heeft in deze discussie als uitgangspunt gekozen dat de wereld gemiddelde temperatuur niet meer dan 2 graden Celsius mag stijgen ten opzichte van pre-industrieel niveau. Steunend op de klimaatmodellen van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) betekent dit een stabilisatie van broeikasgasconcentraties op 550 ppmv CO<sub>2</sub> equivalent. Dit concentratieniveau is niet «veilig» in de absolute zin van het woord. Klimaatverandering vindt op dit niveau wel degelijk plaats maar volgens de wetenschappers van het IPCC worden op dit niveau de ergste gevolgen van klimaatverandering voorkomen.

Om niet over het concentratieniveau van 550 ppmv CO<sub>2</sub>-equivalent te schieten, zijn ambitieuze emissiereductiedoelen noodzakelijk. Alle industrielanden, inclusief de VS, zullen daartoe gezamenlijk reducties moeten realiseren in de orde van grootte van 30% in 2020 ten opzichte van 1990. Voor ontwikkelingslanden betekent dit dat absolute emissiereducties van met name de grote en meer ontwikkelde landen noodzakelijk zijn in uiterlijk 2030. Dit zijn ambitieuze doelen die alleen in een mondiaal verband kunnen worden nagestreefd. Een geïsoleerd verdergaand EU beleid zou immers niet leiden tot de beoogde doelstelling (van maximaal 2 graden opwarming), maar zou naar verwachting wel de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven nadelig kunnen beïnvloeden. Internationale verplichtingen kunnen alleen worden aangegaan als duidelijk is wat de consequenties zijn van deze doelstellingen voor de Europese economie en energiehuishouding. Een studie naar de mogelijke macro-economische consequenties van een reductie van de emissie van broeikasgassen met 30% in 2020 zal op korte termijn worden uitgevoerd (uitvoering motie De Krom/Spies). Verschillende EU-lidstaten hebben al uitspraken gedaan over middellange en lange termijn doelen. Een nadere uitwisseling van gedachten met de Kamer over de middellange en lange termijn doelen voor de industrielanden op basis van bestaande analyses en bovengenoemde studie, zie ik graag na het zomerreces tegemoet.

Hoe zou een mondiaal klimaatregime er uit kunnen zien, dat zowel milieueffectief, kostenefficiënt en rechtvaardig is? Gelet op verschillen in verantwoordelijkheden en ontwikkelingsstadia in de wereld denk ik aan gedifferentieerde verplichtingen. De huidige verdeling tussen Annex 1 landen (de industrielanden) en niet Annex 1 landen (alle andere landen) in het Klimaatverdrag zal in dat verband waarschijnlijk niet meer voldoen. Ik denk dat we verschillende stadia moeten aanbrengen in een klimaatregime na 2012. Daarbij kan worden gedacht aan wat in verkennende studies de *multi-stage approach*, de multi-stadia benadering, wordt genoemd.

In deze benadering werken de rijkere landen met de meest stringente doelen (bijvoorbeeld absolute kwantitatieve doelen, wettelijk bindend). Landen die zich in een ander economisch ontwikkelingsstadium bevinden, zouden met meer flexibele verplichtingen kunnen werken, zoals bijvoorbeeld een relatieve emissiedoelstelling gerelateerd aan het BNP. De arme

landen zouden zich kunnen committeren tot het nemen van bepaalde beleidsmaatregelen. Daarbinnen kan verder gedifferentieerd worden. Tussen de verschillende stadia kunnen drempels worden aangebracht. Zodra een land een bepaald niveau van ontwikkeling heeft bereikt, dient dat land de volgende stap te zetten. Met een dergelijke aanpak kan maximale deelname van landen gerealiseerd worden. Daarbij is het belangrijk dat de CO<sub>2</sub> prijs overal wordt gevoeld, ook als landen zich in een stadium zonder verplichtingen bevinden. CDM is een voorbeeld van een instrument, dat daarvoor zorgt. Door de emissies een prijs te geven wordt technologische innovatie gestimuleerd. Emissiehandel kan ervoor zorgen dat de emissies daar worden gereduceerd, waar de kosten het laagst zijn. Emissiehandel en, afhankelijk van het gekozen regime, ook projectgerelateerde mechanismen (CDM en JI) zullen vanwege de kosteneffectiviteit van het instrument dan ook naar mijn mening in een vervolgregime een belangrijke rol spelen.

Een dergelijk emissieregime kan ook gecombineerd worden met een aanpak van het adaptatieprobleem. Belangrijk is namelijk om te constateren dat voor welk soort emissie-reductie regime we ook zullen kiezen, klimaatverandering in de komende decennia niet voorkomen zal kunnen worden. Met name ontwikkelingslanden zijn het meest kwetsbaar als het gaat om het opvangen van en aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. Het zijn daarom ook deze landen, die in de onderhandelingen aandacht vragen voor dit probleem. Meer aandacht voor deze problematiek binnen een mondiaal klimaatregime zal derhalve noodzakelijk zijn. Ideeën daarvoor dienen nader te worden uitgewerkt.

Tot slot en naar aanleiding van de brief van uw presidium aan de voorzitter en leden van de Tweede Kamer inzake het Onderzoek Klimaatverandering (kamerstuk vergaderjaar 2003–2004, 29 465, nr. 1) breng ik volledigheidshalve onder uw aandacht dat ook vanuit het kabinet de afgelopen periode een aantal activiteiten is gestart om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden en consequenties van vergaand klimaatbeleid in Nederland.

Aan het CPB, RIVM en ECN is opdracht gegeven om een nieuwe Referentieraming te maken met een beeld van de ontwikkeling van de emissies van broeikasgassen tot 2020 bij voortzetting van de huidige beleidsinspanningen. Hiermee moet duidelijk worden of we nog goed op koers liggen om het Kyoto-doel voor de periode 2008–2012 te halen en wat er daarna in de periode tot 2020 gebeurt. De nieuwe referentieraming zal medio 2004 gereed zijn.

In de tweede plaats heb ik aan RIVM en ECN opdracht gegeven om een document te maken met beschrijvingen van verdergaand klimaatbeleid (maatregelen en instrumenten) tot 2020 (een nieuw Optiedocument). Hierbij wordt aandacht geschonken aan reducties, kosten, maatschappelijke acceptatie, etc. Dit document zal naar verwachting in het derde kwartaal van dit jaar gereed zijn.

In het verlengde van deze twee documenten en gebruikmakend ervan zullen (gedetailleerde) analyses worden uitgevoerd van mogelijkheden en gevolgen van mogelijke toekomstige reductietaakstellingen voor Nederland. Parallel aan deze activiteiten zal ik, zoals hierboven al vermeld, CPB en RIVM opdracht verlenen om meer op hoofdlijnen de macro-economische effecten van zulke reductietaakstellingen te verkennen (uitvoering motie De Krom/Spies). Naar verwachting kan deze laatste analyse nog in het tweede kwartaal worden afgerond.

Uiteraard ben ik bereid om, waar dat verantwoord kan, gegevens die beschikbaar komen bij bovenstaande activiteiten ter beschikking te stellen aan uw eigen initiatief dat u vóór de zomer wilt afronden (middels uw klankbordgroep klimaatonderzoek).

Mede namens  
de Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
de Minister van Economische Zaken,  
de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
de Minister van Verkeer en Waterstaat,  
de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-  
beheer,  
P. L. B. A. van Geel