

Vergaderjaar 2011–2012

30 495

Toekomstig internationaal klimaatbeleid

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2011

Met deze brief informeer ik u mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de hoofdlijnen van de Nederlandse en Europese inzet tijdens de jaarlijkse klimaatconferentie van de Verenigde Naties. De conferentie vindt dit jaar plaats van 28 november t/m 9 december in Durban, Zuid-Afrika.

Nederland brengt zijn positie in de internationale klimaatonderhandelingen in via een bredere EU-positie. De gezamenlijke EU-positie zal worden vastgesteld in de ECOFIN van 4 oktober a.s., de Milieuraad van 10 oktober a.s. en de Europese Raad van 17–18 oktober a.s.

Naast de 17de Conferentie van Partijen bij het VN-Klimaatverdrag (CoP17) bestaat deze bijeenkomst uit vergaderingen van het bestuursorgaan van het Kyoto-protocol, de wetenschappelijke advies- en beleidsorganen van het Klimaatverdrag en het Protocol en de twee onderhandelingscomités die in 2007 zijn opgericht om aan een nieuw mondiaal regime te werken, de *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention* en de *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*. Het politieke en besluitvormende deel van de bijeenkomst vindt plaats op de laatste drie dagen, tijdens het *high level segment*.

In Durban werken landen verder aan de ontwikkeling van nieuwe mondiale klimaatafspraken na 2012 onder zowel het Kyoto-protocol als het Klimaatverdrag. De contouren daarvoor zijn vastgelegd in de besluiten die de Conferentie van Partijen in Cancun heeft genomen (de zogenoemde *Cancun Agreements*).

De onderhandelingen in Durban en daarna zullen die besluiten stapsgewijs moeten aanscherpen, invullen en aanvullen met concrete besluiten op het gebied van mitigatie (emissiedoelstellingen en emissiereductie-acties), financiering van klimaatacties in ontwikkelingslanden, adaptatie

aan de gevolgen van klimaatverandering, technologie en het voorkomen van ontbossing.

Stand van zaken onderhandelingen

De toekomst van het Kyoto-protocol, en met name de vraag of het Protocol moet worden verlengd met een tweede verplichtingenperiode vanaf 2013 voor ontwikkelde landen (de zogenoemde Annex-1 landen), zal zeer waarschijnlijk de onderhandelingen in Durban domineren.

Ontwikkelingslanden stellen, vanuit het principe *gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden* uit het Klimaatverdrag, dat ontwikkelde landen opnieuw – en als enige – wettelijke emissiereductie-verplichtingen op zich moeten nemen in een tweede verplichtingenperiode onder het Kyoto-protocol. Ontwikkelde landen als de VS, Canada en Japan zullen echter niet aan een nieuwe Kyoto-verplichtingenperiode deelnemen en ook grote, opkomende economieën als China en India zullen geen verplichtingen op zich nemen onder het Kyoto-protocol. De EU is in beginsel niet tegen een verlenging van het Protocol, maar vindt het in isolement voortzetten van de Kyoto-route niet effectief. Dit zal onderdeel moeten zijn van een transitie naar een breder raamwerk, waarin alle grote economieën voldoende ambitieuze inspanningen op zich nemen.

Over de vorm van die bredere overeenkomst bestaan twee perspectieven. Beide zullen in de onderhandelingen in Durban steeds terugkomen.

In het ene perspectief («*bottom-up*») zal het toekomstige internationale klimaatregime vooral gedreven worden door nationaal of regionaal bepaalde emissiereductie inspanningen van Partijen, zoals door hen toegezegd en ingeschreven in Kopenhagen en daarna. Op basis van wat mogelijk en haalbaar is, kunnen Partijen hun ambities vervolgens aanscherpen en een nieuwe internationale «inschrijving» doen. In die vorm heeft het internationale klimaatregime vooral de functie om nationale benaderingen te coördineren en aan te vullen met internationale spelregels, in de vorm van besluiten van de Conferentie van Partijen. Die besluiten gaan onder andere over rekenregels (om een ton CO₂ reductie in het ene land te kunnen vergelijken met een ton in het andere land), rapportage en verantwoording (om elkaar inzicht te geven in de vorderingen van nationale acties), technologie en financiering. De Conferentie van Partijen bouwt op deze manier het regime jaarlijks verder uit met besluiten. Daarbij moet geregeld de stand van zaken worden bekeken en worden besloten welke acties nodig zijn om de 2-graden doelstelling binnen bereik te houden.

In het andere perspectief («*top-down*») wordt het klimaatregime gevat in een juridisch bindend format, zoals een nieuw Protocol onder het Klimaatverdrag.

In deze benadering worden de emissiereducties van Partijen ingeschreven als bindende volkenrechtelijke verplichtingen, en zijn ook de andere elementen (zoals, bijvoorbeeld, het instrumentarium, verificatie en naleving, technologie en financiering) dwingender en in detail uitgewerkt.

Het *bottom-up* perspectief is flexibeler en geeft meer ruimte aan (verschillen in) nationale en regionale omstandigheden. Het *top-down* perspectief is minder flexibel, maar biedt meer zekerheid op lange termijn en duidelijkheid over wat Partijen van elkaar mogen verwachten. De uitdaging voor Durban en daarna is om beide benaderingen in balans te brengen. Beide perspectieven sluiten elkaar immers niet per definitie uit.

Zo kan voor de kortere termijn vooral de *bottom-up* benadering de onderhandelingen vooruithelpen, waarbij vervolgens wordt toegewerkt naar een gedetailleerder, juridisch bindend regime op de langere termijn. Ook is mogelijk dat bepaalde elementen van het nieuwe klimaatregime *bottom-up* worden benaderd en andere elementen *top-down*.

Een andere uitdaging is dat de Verenigde Staten eerst de besluiten van Cancun willen uitvoeren en eventuele verdere stappen pas later willen overwegen. De Europese Unie (gesteund door veel andere Partijen) wil verder gaan, door naast de implementatie van de besluiten van Cancun ook nieuwe afspraken te maken (zie hieronder welke).

Hoofdpijnen Nederlandse en Europese inzet

De onderhandelingen dienen in Durban een gebalanceerd pakket van besluiten op te leveren, dat verdere stappen zet richting een breder, effectief internationaal raamwerk waaraan alle grote economieën gebonden zijn. Uiteindelijk streeft de EU naar een nieuw juridisch bindend instrument als uitkomst van de klimaatonderhandelingen (*top-down* benadering). Veel landen zijn echter niet toe aan een totaalafpraak en daarom wordt er sinds Cancun in de klimaatonderhandelingen stap voor stap gewerkt aan operationele besluiten op belangrijke thema's (de *bottom-up* benadering). Nederland vindt deze benadering voor nu het meest realistisch en deze levert ook de meest tastbare klimaatwinst op, hetgeen onverlet laat dat we uiteindelijk streven naar een nieuw juridisch bindend instrument, waarin alle grote ontwikkelde economieën een voldoende ambitieuze doelstelling op zich nemen en de ontwikkelingslanden adequate inspanning leveren, in het bijzonder de meer gevorderde ontwikkelingslanden.

De inzet van Nederland en de Europese Unie is daarom enerzijds gericht op besluiten ter uitwerking en operationalisering van de besluiten van Cancun en anderzijds op het voortzetten van de onderhandelingen op onderwerpen waarover nog geen overeenstemming is bereikt (onder andere het nut en de rol van nieuwe, sectorale marktinstrumenten, de aanpak van de internationale lucht- en scheepvaart en de klimaatgerelateerde aspecten van de landbouw).

Ook zal er duidelijkheid moeten worden geschapen over de toekomst van het Kyoto-protocol. Daarbij blijft de Nederlandse inzet dat de Europese Unie bereid is een verlenging van het Protocol te overwegen als onderdeel van een bredere uitkomst waarin er perspectief is op een mondiaal en alomvattend klimaatraamwerk waaraan alle grote economieën op robuuste wijze meedoen. Helderheid over de ambities ten aanzien van emissiereductie en de wijze waarop hierover internationaal verslag wordt gedaan, is hierbij cruciaal.

Nederlandse speerpunten

De inhoudelijke inzet van Nederland kent twee speerpunten, de financiering van klimaatacties, waaronder ook speciale aandacht voor marktmechanismen en marktpartijen, en het integreren van de water- en voedselzekerheidsdimensies in de mondiale discussie over klimaatadaptatie.

Op het gebied van de financiering van klimaatacties bestaat de Nederlandse inzet uit de volgende onderdelen:

- Het bevorderen van transparantie rond *Fast Start Financing*, onder andere door verbeteringen aan te brengen in de op initiatief van Nederland opgezette website www.faststartfinance.org. Mede op basis van de ervaringen met de website zet Nederland in op transparante en

eenduidige rapportages over het financieren van klimaatacties zodat resultaten van landen beter met elkaar kunnen worden vergeleken. Nu de website zijn nut heeft bewezen, is het UNDP geïnteresseerd in het overnemen van het beheer ervan.

- Het operationaliseren van het in Cancun opgerichte Groen Klimaatfonds. Over de spelregels voor het fonds wordt thans onderhandeld in een speciaal daarvoor opgericht *Transitional Committee*, waarin Nederland één van de veertig stoelen met Denemarken deelt. Het streven van Nederland is om met de publieke middelen in het fonds, private middelen aan te trekken om zowel grootschalige mitigatie investeringen als adaptatieprojecten te kunnen financieren. In dit stadium worden geen toezeggingen gedaan omtrent de financiële «vulling» van dit fonds en de eventuele Europese of Nederlandse bijdrage hieraan. Betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt nagestreefd en het fonds moet ook instrumenten hebben om zo goed mogelijk privaat kapitaal aan te kunnen trekken.
- De erkenning door de Conferentie van Partijen van de rol die marktmechanismen spelen bij het realiseren van een kosteneffectieve mondiale aanpak en het mobiliseren van innovatiekracht en investeringen van het bedrijfsleven. Nederland zet zich in voor een besluit in Durban tot oprichting van een nieuw marktmechanisme, bijvoorbeeld programatisch of sectoraal, inclusief de principes en het tijdpad voor verdere uitwerking.
- Het verder verbeteren van het *Clean Development Mechanism* om de efficiëntie en milieuprestatie ervan te vergroten.
- Het verkrijgen van duidelijkheid over de wijze van financiering van acties om de emissies ten gevolge van ontbossing te verminderen en om bossen duurzaam te beheren, waarbij Nederland zich richt op een systeem van verhandelbare koolstofkredieten op basis van vrijwillig nationale no lose targets¹. Naast de private middelen via de marktbenadering vindt Nederland internationale publieke financiering noodzakelijk voor capaciteitsopbouw en het versterken van het institutionele raamwerk.
- Uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking van 0,8% BNP/ODA worden teruggebracht naar gemiddeld 0,7% BNP/ODA (vanaf 2012) per jaar in de kabinetsperiode (inclusief internationaal klimaatbeleid).

Het tweede speerpunt in de Nederlandse inzet betreft het integreren van de water- en voedselzekerheidsdimensies in de mondiale discussie over klimaatadaptatie. Nederland zet zich internationaal actief in voor aandacht voor adaptatie. Zo heeft Nederland het onderwerp klimaatadaptatie en water actief in de Cartagena Dialoog geagendeerd. Adaptatie staat voor het proces van aanpassing aan klimaatverandering en de effecten daarvan, teneinde schade te beperken en/of kansen te benutten. Het in Cancun overeengekomen raamwerk voor adaptatie nodigt alle landen uit om adaptatieacties op het gebied van onder meer water, landbouw en voedselzekerheid te plannen en uit te voeren. Veel landen ondervinden grote problemen door klimaatverandering en zijn begonnen met het ontwikkelen van kennis, beleid en capaciteit om de klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden. Het klimaat bepaalt in belangrijke mate de condities voor waterveiligheid en -voorzieningen, nu en in de toekomst. Adaptatie gaat voor een belangrijk deel over water. Dit is evident wanneer gedacht wordt aan de toenemende risico's van wateroverlast en -tekort, en de rol van water voor vele levensbehoeften, niet in laatste plaats voedselvoorziening.

¹ Wanneer landen meer uitstoot reduceren dan via deze doelstelling is afgesproken, kunnen zij de extra reductie verzilveren in de vorm van verhandelbare koolstofkredieten.

Nederland vindt dat het in Cancun afgesproken raamwerk voor adaptatie nu moet leiden tot uitvoering. De Nederlandse ervaringen op het gebied van waterveiligheid, ruimtelijke planning en integrale benadering van klimaat-voedselzekerheid-watervoorziening door onze goede samen-

werking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven, bieden kansen voor een internationale rol bij het operationeel maken van adaptatieafspraken.

Nederland streeft hierbij naar:

- Sturing op de inzet van het Adaptatie Comité, waaronder voor de prioriteiten water en voedselzekerheid.
- Het bevorderen van projecten waarin zowel water (veiligheid en voorziening) als landbouw/voedselzekerheid de geëigende aandacht krijgen met het oog op financiering.
- Het uitwisselen van ervaringen met «*learning by doing*», waarin de Nederlandse samenwerking met de diverse partnerlanden een zichtbare rol speelt.

Naast het onderhandelen in de formele setting van de Verenigde Naties, ondersteunt het Kabinet internationale klimaatacties via informele kanalen en in kleinere verbanden, waar o.a. het bedrijfsleven ook actief is. Deze benadering geeft ruimte om innovatieve oplossingen en kansen te ontwikkelen.

In een reeks *Climate Consensus Workshops* heeft Nederland de dialoog met het internationale bedrijfsleven geïntensiveerd. Doel is om concrete stappen te identificeren die internationaal kunnen worden genomen en die in lijn zijn met de *business models* en klimaatstrategieën van bedrijven die innovatief bezig zijn op het gebied van klimaatverandering. Dit kunnen bijvoorbeeld besluiten of tekstvoorstellen zijn in het kader van de internationale onderhandelingen of nieuwe publiek/private samenwerkingsprojecten en initiatieven.

In Cancun is gebleken dat de zogenoemde «Cartagena Dialoog» een goede kraamkamer vormt voor werkbare compromissen in de internationale onderhandelingen. Nederland heeft daarom zijn ondersteuning en deelname aan deze informele bijeenkomsten van ontwikkelde en ontwikkelingslanden voortgezet. In de aanloop naar Durban gebruiken wij dit informele proces om praktische ideeën verder te brengen en om gezamenlijke belangen te identificeren die de fundering kunnen vormen van gezamenlijke klimaatacties. Ook bieden de bijeenkomsten een plek waar wij cruciale onderhandelings thema's kunnen bespreken en onze speerpunten verder kunnen brengen.

Overige onderwerpen

Naast besluitvorming over de twee inhoudelijke speerpunten in de Nederlandse inzet, hecht ik er ook belang aan om in Durban voortgang te boeken op het terrein van:

- Transparantie ten aanzien van de emissiereductie-inspanningen en resultaten van met name de gevorderde ontwikkelingslanden.
- Prikkel voor innovatie en investeringen door het bedrijfsleven in schone technologie in het kader van het in Cancun overeengekomen Technologie Mechanisme en zijn instituties.
- De operationalisering van het Adaptatie Comité waar in Cancun toe is besloten alsook een systeem om de minst ontwikkelde landen te ondersteunen bij het opstellen van nationale adaptatie plannen.
- Het committeren van ontwikkelde en ontwikkelingslanden aan de totstandkoming van mondiale regimes ter reductie van emissies van internationale luchtvaart en zeevaart.
- Een besluit tot het opstellen van een werkprogramma op het gebied van landbouw: ontwikkeling en uitwisseling van kennis over de relatie landbouw-klimaat en mogelijke maatregelen op het vlak van adaptatie en mitigatie.

De te nemen stappen voorwaarts in Durban zijn dus bescheiden maar noodzakelijk. De toekomst van het Kyoto-protocol zal hoogstwaarschijnlijk de politieke discussies domineren. Desalniettemin hoop ik dat wij voortgang kunnen maken met de uitwerking van de besluiten van Cancun. Ik zal me ook blijven inzetten om nieuwe stappen te nemen met onze inhoudelijke speerpunten, hoewel ik besef dat dit moeizaam zal zijn.

Meenemen uitkomsten Cancun in doorrekening Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) van klimaatbeleid

Aan de toezegging gedaan tijdens het AO over de Milieuraad van 16 december 2010, om de resultaten van de klimaatconferentie in Cancun mee te nemen in de toegezegde doorrekening van het milieu-, klimaat en natuurbeleid van dit Kabinet, wordt tegemoet gekomen in een afzonderlijk rapport van PBL waarin wordt vooruit geblikt naar belangrijke onderwerpen voor de klimaatconferentie in Durban, dat naar verwachting op 15 november 2011 beschikbaar zal zijn.

Nederlandse uitstoot van broeikasgassen en inkoop van emissierechten

Uw vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu verzocht mij op 7 september 2011 eveneens in te gaan op de laatste stand van zaken wat betreft de verwachte Nederlandse uitstoot van broeikasgassen en de benodigde inkoop van emissierechten in de komende jaren. Dit naar aanleiding van de publicatie «Meer broeikasgassen door winterkou en productiegroei» van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Voorop staat dat het Kyoto doel gehaald zal worden. Eventuele tekorten zullen – zoals steeds het voornemen was – worden aangevuld door aankopen onder het CDM (*Clean Development Mechanism*) en JI (*Joint Implementation*). Regelmatig wordt door mij daartoe de balans van de nationale reducties en de internationale aankopen opgemaakt, daarbij steeds gebruik makend van de laatste gegevens. Op korte termijn verwacht ik nieuwe relevante informatie uit externe bronnen, zoals een door de UNFCCC uit te voeren in-depth review van ons CO₂ monitorings systeem (verwacht eind september) en de laatste informatie over de aankoopprestaties door de door de rijksoverheid voor CDM en JI ingeschakelde banken (verwacht in november). Ik stel voor uw commissie kort daarna hierover te informeren.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma