

Vergaderjaar 2013–2014

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 91

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2014

Sinds eind 2013 zijn drie nieuwe rapporten van het VN-Klimaatpanel IPCC verschenen en zijn de KNMI klimaatscenario's gepresenteerd. Uw Kamer heeft aangegeven een appreciatie van het kabinet te willen ontvangen van deze rapporten en een 30-ledendebat te willen houden. Ter voorbereiding daarvan heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu mij op 17 april 2014 schriftelijke vragen gesteld. In deze brief zal ik de kern van de IPCC-rapporten presenteren, de genoemde appreciatie geven, ingaan op de KNMI-scenario's en de gestelde vragen beantwoorden. Tevens maak ik van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over twee aanpalende onderwerpen, namelijk over de uitvoering van de Motie Vos (Kamerstuk 33 858, nr. 11) over worst case scenario's, en over de belangrijkste conclusies uit de recent uitgevoerde evaluatie van het CDM-beleid rapporteren.

Kern van de IPCC-rapporten

De drie nieuwe rapporten zijn 1) klimaatstelsel (publicatie: 29 september 2013), 2) adaptatie en effecten op natuur en maatschappij (29 maart 2014) en 3) mitigatie (12 april 2014). Ik ga hieronder kort in op deze 3 rapporten.

Rapport 1 klimaatstelsel

Dit rapport laat zien dat het klimaat is veranderd en zonder afdoende beleid zal blijven veranderen. De wereldgemiddelde temperatuur is nu 0,85 °C hoger dan in de eerste helft van de 19^{de} eeuw. Op het land is deze stijging fors, in Nederland al 1½ °C. Zonder extra mondiaal mitigatie-beleid zal de wereldgemiddelde temperatuur tussen 2020–2100 3–5 °C doorstijgen en met het meest radicale beleid nog altijd ½-2 °C. De wereldgemiddelde zeespiegel zal zonder beleid 45–85cm stijgen, en met het meest ambitieus beleid 25–55cm. De zeespiegelstijging zal na 2100 nog eeuwen doorgaan.

Dit rapport illustreert hoe de wereld verandert als gevolg van klimaatverandering. Het effect op voedselproductie pakt mogelijk fors uit dan eerder gedacht, vooral in Afrika. Er zijn weliswaar veel mogelijkheden deze productiviteit te verbeteren, maar dat is niet makkelijk voor elkaar te krijgen. Waterschaarste en voedseltekorten nemen toe in veel delen van de wereld. Extreem weer komt vaker voor en veroorzaakt meer schade, ook doordat mensen vaker in kwetsbare gebieden gaan wonen. Dit betekent risico's voor onze handel, en voedselzekerheid, conflicten en mogelijk migratiestromen.

Rapport 3 mitigatie

Dit rapport onderbouwt dat er nu nog voldoende mogelijkheden zijn om klimaatverandering tot 2 °C te beperken tegen overzienbare kosten. Het verlies aan economische groei wordt door het IPCC becijferd op tussen de 0,04 en 0,14% per jaar in de periode tot 2100. Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met de baten van zulke maatregelen, zoals gezondheidswinst en meer energiezekerheid. Het verder uitstellen van mitigatiemaatregelen leidt tot hogere kosten op de lange termijn, aangezien dan meer investeringen vroegtijdig moeten worden afgeschreven en we gedwongen worden technologieën te gebruiken die in praktijk nog niet bewezen zijn, zoals het gebruik van biomassa voor de energievoorziening in combinatie met ondergrondse opslag van de CO₂ die daarbij ontstaat.

Appreciatie van de IPCC-rapporten

De meest recente inzichten uit de IPCC-rapporten zijn verwerkt in de nieuwe KNMI»14-klimaatscenario's voor Nederland die op 26 mei zijn gepresenteerd (bijlage 1)¹. Deze scenario's zijn een belangrijk onderdeel van de Nederlandse reactie op de nieuwe IPCC-rapporten. Ze interpreteren immers de mondiale klimaatverandering voor Nederland. De klimaatscenario's voor Nederland vormen de basis voor ons adaptatiebeleid. We moeten ons immers aanpassen aan de effecten van klimaatverandering in Nederland en niet aan het wereldgemiddelde en de IPCC-rapporten zijn daarvoor dus niet direct bruikbaar.

Het kabinet onderschrijft de analyse van het IPCC en ziet het huidige klimaatbeleid, zoals vervat in het SER-akkoord, de klimaatagenda, de Europese klimaatdoelen en inzet in de mondiale klimaatdialoog als de juiste reactie op deze analyse. De nieuwe inzichten uit de IPCC-rapporten versterken de argumentatie voor dit beleid. Dit Nederlandse klimaatbeleid bevat de maatregelen die leiden tot het behalen van de internationaal overeengekomen doelen en draagt daarmee bij aan het beperken van de temperatuurstijging tot 2 °C. De ruimte voor nationaal en Europees klimaatbeleid wordt beïnvloed door de mate waarin de rest van de wereld klimaatbeleid voert, en in hoeverre concurrentievervalsingen ontstaan. Mede daarom werkt Nederland bij het formuleren van klimaatdoelen intensief samen met de Europese Unie en wordt daarbij rekening gehouden met het klimaatbeleid in andere delen van de wereld. Daarbij zet Nederland zich op internationaal gebied in voor een flexibel en dynamisch klimaatakkoord, dat mondiaal brede participatie verzekert (Climate 21). De IPCC-rapporten geven aan dat processen naast het VN-Klimaatverdrag hieraan een nuttige bijdrage kunnen leveren en dat er een rol is voor niet-statelijke actoren en subnationale overheden. Nederland zet zich ook buiten UNFCCC actief in, bijvoorbeeld in de zogenoemde Cartagena-dialoog. We pleiten voor een steviger rol en streven naar moderne instrumenten om landen en andere actoren te

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

helpen bij adaptatie en mitigatie. De genoemde inzichten uit de IPCC-rapporten kunnen worden gebruikt als argumentatie voor de genoemde activiteiten.

Europa loopt voorop met haar klimaataanpak. Het doel voor de eerste Kyoto-periode, 2008–2012, is ruim gehaald. De Europese Commissie verwacht dat de uitstoot van de EU in 2020 zelfs 24½% lager uit zal komen, waarmee we ruimschoots aan de verplichting van -20% aan het Klimaatverdrag zullen voldoen. Voor het jaar 2030 is de inzet van Nederland om minstens 40% minder broeikasgassen uit te stoten, en dit percentage ligt op een kosteneffectief pad zoals dat door het Planbureau voor de Leefomgeving is berekend. Het aandeel hernieuwbare energie voor de EU als geheel van 27%, waar Nederland zich achter heeft geschaard, is hiermee in balans. De voor dit najaar te verwachten evaluatie van de *Energy Efficiency Directive* (EED) zal uitwijzen of in aanvulling op deze dubbeldoelstelling het formuleren van een efficiency/besparingsdoel nut heeft. Substantieel meer emissiereductie (bijvoorbeeld 55% in 2030) brengt onder de huidige omstandigheden de concurrentiepositie van Europa in gevaar. Het goede voorbeeld geven, loopt op een bepaald niveau tegen grenzen aan. Dat geldt echter niet als de landen die afgelopen decennia sterk zijn gegroeid serieuze emissiereductie zouden gaan realiseren. Daarom zet Nederland zich in om de mondiale actiebereidheid te vergroten. Deze Europese inspanningen komen overeen met een verdeling die volgens het IPCC-rapport kan passen bij het beperken van klimaatverandering tot maximaal 2 °C.

Motie Vos: Worst case scenario's in Nederlands beleid

De motie Vos van 20 februari 2014 (Kamerstuk 33 858, nr. 11) verzoekt de regering in haar gesprekken met onder meer KNMI en de deltacommissaris aandacht te vragen voor extreme weersverschijnselen en de relatie met klimaatverandering, en om de Kamer over de resultaten van deze besprekingen te informeren. KNMI en Deltacommissaris hebben op mijn verzoek een notitie opgesteld waarin de kennis over het genoemde vraagstuk en de wijze waarop deze kennis wordt toegepast is samengevat (zie bijlage 2)².

Het preventief waterbeleid is gericht op de bescherming van de samenleving tegen extreme weersomstandigheden die horen bij de natuurlijke variabiliteit van het weer, zowel te veel als te weinig water. Het gekozen beschermingsniveau leidt tot een (al dan niet expliciet) maatschappelijk/politiek geaccepteerd (rest)risico van overstromings- of droogteschade. Het Deltaprogramma 2015 bevat voorstellen voor geactualiseerde beschermingsniveaus voor hoogwater en een gegarandeerde zoetwatervoorziening, en formuleert maatregelen die samenhangen met dit restrisico. Hierbij is rekening gehouden met een plausibele klimaatverandering (inclusief extreem weer), zoals beschreven in de Deltascenario's van 2012. De reeds eerder in deze brief genoemde KNMI»14-klimaatscenario's voor Nederland verschillen weliswaar in detail van deze Deltascenario's, maar geven geen aanleiding om de concept-Deltabeslissingen te herzien.

Op basis van deze Deltascenario's presenteert het Deltaprogramma 2015 adaptieve strategieën waarmee de bescherming tegen extreem weer in de toekomst op orde kan worden gehouden. Versnelling (of vertraging) van het beleid is mogelijk als metingen of nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven. Voor de Rijn wordt bijvoorbeeld verondersteld dat een extreem hoge rivierafvoer leidt tot grote overstromingen in Duitsland en dat

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

daardoor de rivierafvoer bij Lobith gemaximeerd is tot 18.000 m³/s in 2100. Voor de zeespiegel gaat het Deltaprogramma uit van een stijging van 35–85 cm in 2100, en kan extra zand worden gesuppleerd bij een snellere stijging (zoals het worst case scenario van 120 cm stijging in 2100 dat eerder door de Commissie Veerman is gepresenteerd). De klimaatverandering heeft geen bepalende invloed op de beschermingsniveaus als zodanig, maar wel op het ontwerp van de maatregelen om aan de beschermingsniveaus invulling te geven.

Het Deltaprogramma 2050 bevat ook voorstellen voor aanpassing van het ruimtelijk beleid van gemeenten, provincies en rijk: de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. Dat beleid moet meer waterrobuust en klimaatbestendig worden zodat onze gebouwde omgeving uiterlijk in 2050 beter bestand is tegen gevolgen van overstromingen en vanwege klimaatverandering vaker verwacht extreem weer. Partijen doorlopen hiertoe de stappen «weten» (analyse), «willen» (doelen en strategieën) en «werken» (borging en realisatie).

Beleidsmatig is er goed om te gaan met langzame en voorzienbare veranderingen in gemiddelde omstandigheden (zoals het gemiddelde zeeniveau), wanneer er met goede monitoring en modelinstrumentarium op kan worden geanticipeerd. Maar systematische verschuivingen in de frequentie of intensiteit van extreme weersomstandigheden zijn minder gemakkelijk aantoonbaar en voorspelbaar. Ze komen te weinig voor om een betrouwbare trend te ontdekken. Toevallige samenloop van (natuurlijke) omstandigheden blijft altijd een grote rol spelen bij het optreden van zulke omstandigheden.

Er zijn extreme weersomstandigheden voorstelbaar die Nederland nog niet eerder heeft meegemaakt, maar die mogelijk verstrekkende gevolgen kunnen hebben: ongeëvenaarde stormen aan de kust, samenloop van omstandigheden die maatschappijontwrichtende problemen met droogte, verkeer of infrastructuur kunnen veroorzaken. In aanvulling op deze preventieve maatregelen, die bescherming bieden tegen voorzienbare extreme weersomstandigheden, bevat het Deltaprogramma ook maatregelen om de kwetsbaarheid te verminderen voor omstandigheden die buiten het preventieve bereik vallen: het restrisico. Water- en klimaatbestendige inrichting (met name voor vitale infrastructuur), rampenbeheersing en zelfvoorzienendheid van de zoetwatersector moeten de maatschappelijke gevolgen en mogelijke ontwrichting onder die omstandigheden voorkomen of beperken.

Extreme weersomstandigheden hebben naast effecten op water ook effecten op andere aspecten als voedsel, gezondheid, energie en transport. Een adequate beleidsrespons op deze aspecten zal worden gegeven in de Adaptatiestrategie die in 2016 zal worden uitgebracht.

Beleidsvaluatie Clean Development Mechanism (CDM)

Nederland heeft een reductietaakstelling op zich genomen onder het Kyoto Protocol. Hoewel aan die taakstelling primair met nationale maatregelen zal worden voldaan, is reeds door het Kabinet Kok II erop ingezet een deel van deze taakstelling te realiseren met de zogeheten Kyoto-mechanismen, waaronder het Clean Development Mechanism (CDM). Daarop is in 2000 een programma opgezet en in de jaren erna uitgevoerd, gericht op het aankopen van CO₂ reducties onder het CDM. Nu het CDM aankoopprogramma nagenoeg is afgerond, de einddatum van de eerste *commitment* periode onder het Kyoto Protocol (31 december 2012) is gepasseerd en eind december 2013 de Zesde Nationale Communicatie aan het secretariaat van de *United Nations*

Framework Convention on Climate Change is gezonden, was dit een geschikt moment om het in de afgelopen 12 jaar uitgevoerde CDM aankoopprogramma te evalueren. Bij deze brief treft u het evaluatierapport aan (bijlage 3)³. De Beleidsevaluatie geeft een nauwkeurig beeld van, en legt verantwoording af over de wijze waarop het CDM aankoopprogramma de afgelopen 12 jaar door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) is uitgevoerd.

De belangrijkste conclusies uit de Beleidsevaluatie CDM zijn, dat:

- Nederland er goed aan heeft gedaan om vroeg in de markt te stappen, waardoor zij in staat is geweest de Kyoto doelstelling voor de periode 2008–2012 efficiënt en effectief te realiseren;
- Nederland de afgelopen jaren een belangrijke voorlopersrol heeft vervuld, waarmee zij een belangrijke positieve internationale invloed heeft gehad op de vormgeving van het huidige *Clean Development Mechanism*;
- Onzekerheid op de (middel)lange termijn, die wordt weergegeven in de modellen van het Planbureau voor de Leefomgeving, maakte het adequaat sturen op de aankoop en levering van kredieten lastig;
- Nederland, door de in de afgelopen 12 jaar opgebouwde kennis en expertise, in staat zal zijn om bij de ontwikkeling en implementatie van nieuwe marktmechanismen een belangrijke rol te blijven spelen.

Volgens de «Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)» is het mogelijk de evaluatie in eigen beheer uit te voeren onder de voorwaarde dat deze wordt voorgelegd aan een ter zake kundige onafhankelijke reviewer. De externe review is uitgevoerd door dr. ir. Bert Metz. De voornaamste bevindingen zoals verwoord in de Beleidsevaluatie CDM worden gedeeld door de reviewer, die ook een aantal kanttekeningen plaatst. Deze kanttekeningen zijn herkenbaar in het rapport zelf opgenomen en van een reactie voorzien.

Tot slot wil ik nog melden dat ik de aan mevrouw Van Tongeren tijdens de begrotingsbehandeling toegezegde beleidsmatige reactie op de Carbon Bubble zo snel mogelijk na het zomerreces aan uw Kamer zal sturen. Het onderzoek dat ik heb opgedragen aan het Clingendael International Energy Program zal dan gereed zijn.

Vragen over de nieuwe klimaatrapporten van het IPCC

Uw Kamer stelt enkele vragen over hoe de conclusies uit de IPCC-rapporten het huidige beleid beïnvloeden: of het kabinet de analyse van het IPCC onderschrijft en of additioneel beleid te verwachten valt (vraag 1) en de heer Jansen vraagt wat er naar aanleiding van het IPCC-rapport in het beleid moet veranderen (Handelingen II 2013/14, nr. 75, item 8). Zoals beschreven in de appreciatie onderschrijft het kabinet de analyse van het IPCC en ziet het huidige klimaatbeleid, zoals vervat in het SER-akkoord, de klimaatagenda en de Europese klimaatdoelen, als de juiste reactie op deze analyse. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om het beleid nu te veranderen.

Uw Kamer stelt dat voor Europa de risico's als gevolg van klimaatverandering tot 2100 relatief mee lijken te vallen, vraagt of het kabinet van mening is dat er hierdoor minder EU-geld naar klimaatverandering kan gaan en hoe het kabinet in dit licht de stelling beoordeelt dat er door meer klimaatbeleid in Europa, industrie verdwijnt naar andere landen, zonder dat dit de CO₂-uitstoot wereldwijd terugdringt (vraag 5)?

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het kabinet ziet de stelling dan klimaatverandering lijkt mee te vallen in Europa niet onderbouwd in het IPCC rapport. De KNMI» 14-klimaatscenario's (bijlage 1) die zijn opgesteld door het KNMI vertalen de effecten van klimaatverandering voor Nederland. Deze geven geen aanleiding de concept-Deltabeslissingen te herzien. Klimaatprobleem is een mondiaal probleem, waarbij de effecten in andere delen van de wereld ook in Nederland gevolgen kunnen hebben. Zo kan klimaatverandering effecten hebben voor onze voedsel- en energiezekerheid en leiden tot mondiale instabiliteit en vluchtelingenstromen. Het kabinet is dan ook niet van mening dat er minder EU-geld naar klimaatverandering moet gaan. Zoals ook beschreven in de appreciatie heeft het Nederlandse klimaatbeleid ruim oog voor de concurrentiepositie van Nederland.

Uw Kamer vraagt verder hoe het inhoudelijke verschil tussen de rapporten en de samenvatting door het kabinet wordt beoordeeld (vraag 2).

Een overweldigende hoeveelheid onderzoek (circa 50.000 artikelen) uit de laatste zeven jaar is meegenomen in de drie recente IPCC-rapporten. Deze bevestigen eerdere inzichten over klimaatverandering, effecten op mens en natuur en mogelijkheden voor adaptatie en mitigatie. Het IPCC onderzoekt zelf niet, maar beoordeelt de literatuur, destilleert daaruit de hoofdboodschappen en legt de onderlinge verbanden. De rapporten zijn geschreven door teams van ruim 800 wetenschappelijke experts uit academische instituten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De rapporten zijn tot stand gekomen volgens zorgvuldig vastgelegde procedures. Op twee opvolgende concepten wordt commentaar geleverd door experts en door landen. Ieder commentaar, en de behandeling daarvan door de auteurs, is vastgelegd in documenten die al openbaar zijn of binnenkort worden. Voor elk van de drie rapporten hebben de auteurs concepten van beleidssamenvattingen (*Summary for Policy Makers*, of SPM) opgesteld. De informatie in die samenvattingen is direct te herleiden naar de achterliggende rapporten. Hierdoor zijn ook de samenvattingen wetenschappelijk verantwoord. De samenvattingen worden regel voor regel met consensus door de landen vastgesteld, waarbij de auteurs onjuiste informatie kunnen tegenhouden. De waarde van deze beleidssamenvatting is dat alle bij het IPCC aangesloten VN-lidstaten, waaronder ook landen als Rusland en Saoedi-Arabië, het eens zijn over die samenvatting. Hierdoor kan de SPM worden gebruikt als basis om nationaal klimaatbeleid te voeren en om hier mondiaal afspraken over te maken. Een groep landen bleek de samenvatting van het Mitigatierapport niet te zullen goedkeuren als die informatie zou bevatten over de relatie tussen emissies en welvaart en de analyse van internationale samenwerking. Die informatie komt daardoor niet in de beleidssamenvatting voor. Hoewel het kabinet de voorkeur geeft aan een samenvatting die alle hoofdboodschappen uit de achterliggende hoofdstukken bevat, is de gewraakte informatie gewoon aanwezig in de achterliggende hoofdstukken en de wetenschappelijke samenvatting.

Vervolgens vraagt uw Kamer hoe het kabinet beoordeelt dat de Nederlandse hoogleraar Richard Tol zich zou hebben teruggetrokken uit het IPCC, en of het kabinet zich herkent in de constatering dat de wetenschappers die bijdragen aan het IPCC vooringenomen zijn over het klimaatbeleid (vraag 3).

Prof. Tol is coördinerend hoofdauteur van hoofdstuk 10. *Key Economic Sectors and Services* van het IPCC-rapport over effecten van klimaatverandering op natuur en maatschappij en adaptie. Hij heeft zich al in september 2013 teruggetrokken uit het auteursteam van de samenvatting van dat rapport. Pas in een interview met de BBC bij het uitkomen van het

rapport eind maart heeft hij zijn terugtrekking in de context geplaatst dat hij deze samenvatting te alarmistisch vindt.

Het kabinet is het oneens met het standpunt dat de wetenschappers die bijdragen aan het IPCC vooringenomen zouden zijn. Ook zijn wij het niet eens met de mening van prof. Tol dat de samenvatting van het rapport te alarmistisch zou zijn. Een IPCC-rapport komt tot stand door de vrijwillige medewerking van honderden wetenschappers, waaronder uit de verschillende scholen van de milieu-economie. Het rapport analyseert de volledige breedte van de klimaatwetenschap en analyseert de verschillende wetenschappelijke standpunten. De samenvatting trekt conclusies uit deze brede analyse. Hierbij wordt vermeld hoeveel bewijs er is, hoe consistent dit bewijs is en hoeveel vertrouwen de experts hebben in de door hen gemaakte inschatting. Deze vermelding van onzekerheden zorgt ervoor dat de conclusies op waarde kunnen worden geschat.

Uw Kamer vraagt ook om een reactie op de uitspraak in het IPCC WGII rapport dat de economische effecten van klimaatverandering wereldwijd moeilijk in te schatten zijn en wat dit betekent dit voor het Nederlandse en het Europese klimaatbeleid (vraag 4). De moeilijkheid bij deze inschatting heeft een aantal oorzaken. Ten eerste zijn lang niet alle effecten te vertalen in geld. Hoe waardeer je bijvoorbeeld verlies aan biodiversiteit of mensenlevens. Ten tweede is informatie over de economische effecten van klimaatverandering tot dusver vooral op een *case-by-case* basis beschikbaar. Er zijn verschillende benaderingen om deze effecten door te trekken naar de toekomst en er een mondiaal totaal uit te berekenen. Verder zijn veel veranderingen op het gebied van beleid, welvaart, demografie, technologische en culturele ontwikkeling moeilijk in te schatten, terwijl deze ontwikkelingen forse invloed hebben op de omvang van de economische effecten. Voorts zijn er ook verschillende inzichten over hoe de kosten op verschillende tijdstippen met elkaar vergeleken moeten worden (in de vorm van de discontovoet). Ondanks de onzekerheid over de precieze effecten is het wel duidelijk dat zonder adequaat klimaatbeleid de klimaatverandering in de toekomst forse economische effecten zal hebben. De OECD wijst er overigens ook op dat het niet treffen van maatregelen grote kosten voor de maatschappij kan betekenen. Juist omdat de omvang van de effecten van klimaatverandering niet precies bekend is, speelt het beleid steeds slim in op de nieuwste inzichten, zonder de mogelijkheid te verliezen adequaat te reageren als de effecten groter zijn dan eerder het meest waarschijnlijk werd geacht. Aangezien het Deltaprogramma al rekening houden met deze onzekerheid is er verder geen verandering in het nationale adaptatiebeleid nodig.

Tot slot vraagt uw Kamer hoe het kabinet de stelling beoordeelt dat slimme economische groei tot beperking van eventuele negatieve gevolgen van klimaatverandering kan leiden, waardoor de kwetsbaarheid van bepaalde gebieden wereldwijd verminderd kan worden? En welke gevolgen heeft dit voor het Nederlandse klimaatbeleid.

Het kabinet is zich er van bewust dat economische groei en klimaatbeleid elkaar kunnen versterken en daarmee eventuele negatieve gevolgen beperken. Om de kansen van groene groei in Nederland te benutten is binnen de SER het energieakkoord voor duurzame groei gesloten. Ook binnen Europa is Nederland, als lid van de *Green Growth Group*, een voortrekker op het gebied van groene groei.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld