

Vergaderjaar 2010–2011

30 495

Toekomstig internationaal klimaatbeleid

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2010

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, over de uitkomsten van de recente VN-klimaatconferentie, die plaatsvond van 29 november tot en met 10 december in Cancun, Mexico. Ik beperk mij hierbij tot de resultaten van de onderhandelingen over de ontwikkeling van een nieuw klimaatregime na 2012. Dit met het oog op snelle informatievoorziening aan uw Kamer voor het Algemeen Overleg donderdag a.s. over de Milieuraad van 20 december.

Onder sterk Mexicaans voorzitterschap werd afgelopen zaterdagochtend in Cancun een set van besluiten vastgesteld met nieuwe, mondiale klimaatafspraken, de Cancun Overeenkomsten («Cancun Agreements»). De tegenstem van Bolivia heeft de consensus niet kunnen doorbreken, hoewel een poging is aangekondigd hiertegen juridische actie te ondernemen.

Er zijn twee Cancun-besluiten vastgesteld onder het Kyoto-protocol betreffende de emissiedoelstellingen van ontwikkelde landen die Partij zijn bij het Kyoto-protocol. Het derde Cancun-besluit is vastgesteld onder het VN-klimaatverdrag (UNFCCC) en bevat zeven hoofdstukken over mitigatie (waaronder emissiedoelstellingen van ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden), financiering, adaptatie, ontbossing en technologie.

Ik ben tevreden over het resultaat, zeker in het licht van de moeizaam verlopen onderhandelingen van de afgelopen drie jaar. Het pakket van Cancun is gebalanceerd. Met deze besluiten is een realistische en noodzakelijke internationale stap gezet in de aanpak van het klimaatvraagstuk. Het legt een solide basis om volgend jaar verder te werken aan een (kosten-)effectief mondiaal klimaatregime.

In mijn brief aan uw Kamer d.d. 22 november jl. (Kamerstukken II 2010–2011, 30 495, nr. 10) heb ik de Nederlandse inzet voor de klimaatcon-

ferentie geschetst. Met het genoemde pakket van besluiten is de Nederlandse inzet op de vijf kernthema's zo goed als gerealiseerd.

Hieronder wordt de inhoud van de Cancun Overeenkomsten op hoofdlijnen uiteengezet.

Lange termijn visie

De doelstelling van een maximale temperatuurstijging van 2 graden, één van de belangrijkste punten voor de EU, is verankerd in de Cancun Overeenkomsten. Bovendien zal de (toereikendheid van de) doelstelling ook periodiek aan een review worden onderworpen, een ander belangrijk EU punt. De eerste review start in 2013 en moet klaar zijn in 2015.

Er konden geen afspraken worden gemaakt over een kwantitatieve mondiale emissiereductiedoelstelling voor 2050, of over een jaartal waarop mondiale emissies uiterlijk hun piek zouden moeten bereiken met het oog op de 2-graden doelstelling. Voor de grote ontwikkelingslanden was dit een stap te ver. Wel is afgesproken dat beide onderwerpen volgend jaar op de onderhandelingsagenda staan.

Mitigatie

De belangrijkste inzet voor Cancun op het terrein van mitigatie was om de «pledges» van zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden in de context van het Kopenhagen-akkoord nu politiek te verankeren in het VN-klimaatproces middels een formeel besluit van de Conferentie van Partijen. Daarbij was bovendien evenredigheid tussen het Kyoto-spoor en het Verdragsspoor essentieel. Kyoto-Partijen, zoals Nederland en de EU, wilden immers niet gedwongen worden hun doelstelling in te schrijven, als grote economieën, die geen emissiedoelstellingen hebben onder Kyoto (China, VS), zo'n inschrijving in het Verdragsspoor zouden nalaten.

Zowel de verankering in het VN-proces als de genoemde evenredigheid zijn gerealiseerd in de Cancun Overeenkomsten. Daarbij wordt erkend dat, in het licht van de bevindingen van de IPCC, het huidige ambitieniveau van reducties in ontwikkelde landen in de toekomst verhoogd moet worden.

Het tweede besluit onder het Kyoto-spoor betreft rekenmethodes voor het vaststellen van emissies vanwege landgebruik en bossen.

Rapporteren en meten

Ook zijn in Cancun belangrijke afspraken gemaakt over het rapporteren en meten van mitigatieacties door zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden.

Naast hun nationale rapportages en jaarlijkse emissierapporten zullen ontwikkelde landen voortaan ook tweejaarlijks rapporteren over de voortgang in het bereiken van emissiereducties en het leveren van steun (financieel, technologisch en capaciteit) aan ontwikkelingslanden.

Om inzicht te krijgen in de klimaatinspanningen in ontwikkelingslanden is een rapportageregime ingesteld met vierjaarlijkse nationale rapportages en tweejaarlijkse updates van de emissieboekhouding en klimaatacties. Deze rapportages zijn afhankelijk gemaakt van financiële steun door ontwikkelde landen.

Naast rapportage is ook een systeem van consultatie en analyse afgesproken over klimaatacties in ontwikkelingslanden en de resultaten daarvan. Dit is een politieke stap van grote betekenis, waarmee we inzicht krijgen in de acties van grote, opkomende economieën zoals China.

Financiering

In de financieringspijler van de Cancun Overeenkomsten zijn belangrijke elementen van het Kopenhagen-akkoord in formele besluiten van de Conferentie van Partijen verankerd.

Ten aanzien van korte termijn financiering (2010–2012) worden ontwikkelde landen uitgenodigd om jaarlijks informatie te verschaffen aan het UNFCCC secretariaat over hoe zij de in Kopenhagen toegezegde korte termijn financiering invullen. Doel hiervan is vooral om de transparantie over korte termijn financiering te vergroten.

Ten aanzien van lange termijn financiering (post-2012) is besloten dat er nieuwe, additionele, voorspelbare en voldoende financiering beschikbaar zal worden gemaakt voor ontwikkelingslanden, met speciale aandacht voor de urgente behoeften van die ontwikkelingslanden die extra kwetsbaar zijn voor de negatieve effecten van klimaatverandering. Ook is besloten dat een significant deel van deze financiering voor adaptatie via het nieuwe Groene Klimaatfonds zal vloeien.

Ontwikkelde landen hebben zich gecommitteerd – in de context van betekenisvol klimaatbeleid door ontwikkelingslanden en transparante rapportage daarover – om per 2020 US\$ 100 miljard per jaar te mobiliseren voor de financiering van de klimaatbehoeften van ontwikkelingslanden. Deze financiering komt uit publieke, private, bilaterale, multilaterale en alternatieve bronnen. De discussie over het mobiliseren van deze bronnen wordt volgend jaar voortgezet. Ten behoeve van die discussie wordt in de Cancun Overeenkomsten expliciet gewezen op het onlangs verschenen rapport van de «High Level Advisory Group on Climate Change Financing» van de VN Secretaris Generaal.

Vervolgens is in de Cancun Overeenkomsten besloten tot de oprichting van een «Groen Klimaatfonds» (Green Climate Fund). Het fonds staat op gepaste afstand van de Conferentie van Partijen bij het Verdrag, wordt op hoofdlijnen aangestuurd en krijgt een zelfstandig bestuur. Het bestuur bestaat voor de helft uit leden uit ontwikkelde landen en voor de helft uit leden uit ontwikkelingslanden. De Wereldbank wordt de interim-administrateur ('trustee') van het fonds, een rol die onderworpen wordt aan een review over 3 jaar. De administrateur legt verantwoording af aan het bestuur van het fonds. De internationale accounting standaarden zijn hierop van toepassing.

Het fonds zal niet alleen giften verstrekken, maar ook andere vormen van financiering, zoals leningen. Daarnaast krijgt het een onafhankelijk secretariaat.

Ook is een zogenoemd Transitie Comité in het leven geroepen. Dit Comité zal komende jaar de verdere inrichting van het fonds ter hand nemen en doet aanbevelingen, zodat eind 2011 aanvullende besluiten voor de operationalisering van dit fonds kunnen worden genomen. Het Comité bestaat uit 40 leden, waarvan 15 uit ontwikkelde landen en 25 uit ontwikkelingslanden. De bijeenkomsten van dit Comité zijn opengesteld voor toehoorders. De eerste bijeenkomst wordt door het UNFCCC secretariaat en Mexico georganiseerd. Zij zorgen ervoor dat de leden van dit Comité de juiste ervaring en vaardigheden hebben en zorgen voor de

ondersteuning van het Comité vanuit verschillende relevante internationale organisaties.

Ten slotte wordt daarnaast een permanent Comité opgericht, als subsidair orgaan onder de Conferentie van Partijen, om coherentie en coördinatie van klimaatfinanciering onder het Verdrag (UNFCCC) te verbeteren. De rol en functie van dit orgaan worden volgend jaar verder ingevuld.

Adaptatie

In de adaptatiepijler van de Cancun Overeenkomsten zijn verschillende stappen gezet.

Er is een «Cancun Adaptatie Raamwerk» ingericht voor het katalyseren van adaptatie acties door alle Partijen. Het Raamwerk is gebaseerd op principes zoals landenspecificiteit, gender, participatie, transparantie, kwetsbaarheid, wetenschappelijke inzichten, en integratie van adaptatie in andere beleidsvelden. Verder bevat het Raamwerk een duidelijke beschrijving van de door Partijen uit te voeren activiteiten en een open formulering over de relatie met financiering door ontwikkelde landen.

Daarnaast zal er een specifiek proces worden gestart voor de ondersteuning van de minst ontwikkelde landen voor het opstellen en uitvoeren van nationale adaptatieplannen.

Als derde element is er een adaptatiecomité opgericht met als doel de coherentie van adaptatie acties en internationale samenwerking te bevorderen.

Op sterke aandrang van de kleine, kwetsbare eilandstaten, is ook besloten tot het starten van een werkprogramma ter verkenning van manieren om geleden schade te adresseren als gevolg van de effecten van klimaatveranderingen in ontwikkelingslanden die daarvoor bijzonder kwetsbaar zijn.

Ontbossing en duurzaam bosbeheer (REDD+)

In het hoofdstuk van de Cancún Overeenkomsten over ontbossing worden ontwikkelingslanden aangemoedigd om via een stapsgewijze benadering acties te ondernemen om de emissies ten gevolge van ontbossing te verminderen en om bossen duurzaam te beheren (REDD+). De uiteindelijke resultaten van die acties moeten te meten en te controleren zijn en er dient over gerapporteerd te worden. Ontwikkelde landen is nadrukkelijk verzocht ondersteuning te bieden aan ontwikkelingslanden voor de uitvoering hiervan. Over de wijze van financiering van de op resultaat gebaseerde acties worden volgend jaar afspraken gemaakt. Er zijn voorts waarborgen voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en respect voor de rechten van inheemse volken overeengekomen. Ontwikkelingslanden wordt verzocht informatie te verstrekken over hoe zij met de waarborgen omgaan.

In het besluit is bovendien een mondiale doelstelling opgenomen om het verlies aan bosareaal en koolstofvoorraden in bossen te vertragen, tegen te houden en terug te draaien.

Technologie

In Cancun is niet alleen het Technologiemechanisme uit het Kopenhagen-akkoord in het besluit verankerd, ook zijn de operationele onderdelen (inclusief de juiste mandaten) nu afgesproken: een «Technology Executive

Committee» en een «Climate Technology Centre and Network». Doel van het Technologiemechanisme is primair om mitigatie- en adaptatieacties in ontwikkelingslanden te katalyseren en innovatie te stimuleren. De genoemde onderdelen van het mechanisme dienen tevens om de technologiedimensie van het klimaatvraagstuk, waaronder de mogelijkheden voor investeringen en markten voor schone technologie, een centralere plek te geven in de verdere ontwikkeling van het UNFCCC klimaatregime, en in de regio.

Overige onderwerpen

Belangrijke tegenvaller is dat er in de Cancun Overeenkomsten geen concrete afspraken konden worden gemaakt over de internationale lucht- en scheepvaart sector, over landbouw, en over nieuwe marktmechanismen. Die onderwerpen schuiven door naar volgend jaar. Voor marktmechanismen is daarbij nog wel een werkprogramma voor 2011 afgesproken.

Tenslotte informeer ik u kort over enkele stappen die in Cancun zijn gezet in het Clean Development Mechanism (CDM), hoewel deze strikt genomen buiten de Cancun Overeenkomsten vallen.

Het CDM is een veel gebruikt instrument onder het Kyoto-protocol, maar dat heeft ook een keerzijde. Het legt immers een zware belasting op het toezichthoudend en uitvoerend systeem, de CDM «Executive Board» en het UNFCCC secretariaat. Dat leidt tot aanzienlijke vertragingen in het proces van beoordeling en goedkeuring van projecten en tot onvoldoende transparantie bij de besluitvorming. Bovendien is van een evenwichtige verdeling van CDM projecten over alle landen geen sprake.

Het besluit in Cancun beoogt hierin verbetering te brengen door bij de «Executive Board» (EB) aan te dringen op:

- openheid over en versnelling van de doorlooptijden van al haar procedures;
- meer standaardisatie van methodologische procedures, zogeheten «standardized baselines», in het bijzonder van belang voor landen die nog weinig van CDM hebben geprofiteerd;
- betere toelichting van haar besluiten en meer training faciliteiten voor gebruikers;
- het opstellen van nieuwe procedures voor het omgaan met door milieuaccountants gemaakte fouten;
- het verder uitwerken van een beroepsprocedure tegen door de EB genomen besluiten;
- herziening van de startdatum voor het claimen van kredieten, waardoor in de procedures goede kwaliteit wordt gestimuleerd;
- oprichting van een leenfaciliteit ter ondersteuning van projecten in landen die tot nu toe weinig van het CDM hebben geprofiteerd;
- een nader onderzoek naar de voorwaarden waaronder CO₂ afvang en opslag (CCS) onder het CDM gebracht zou kunnen worden.

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