

Vergaderjaar 2018–2019

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 182

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2018

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister-President en de ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, over de inzet van Nederland voor de 24^e Conferentie van Partijen (COP24) bij het VN klimaatverdrag in Katowice, Polen, van 2 december tot en met 14 december 2018. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de specifieke Nederlandse inzet op de voornaamste onderwerpen van de onderhandelingen, en in bijlage 2 de appreciatie van het op 8 oktober 2018 verschenen speciale IPCC rapport over opwarming van 1,5 graad.

COP24

COP24 in Katowice staat in het teken van de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs en de Talanoa dialoog, waarvan het ministeriële deel zal plaatsvinden op 11 en 12 december. Deze dialoog vormt een eerste stap op het pad dat ons moet leiden tot het vernieuwende of bijgewerkte Nationaal Bepaalde Bijdragen (*Nationally Determined Contributions*, NDC's) van alle landen bij de Overeenkomst van Parijs in 2020 (de landen, maar ook een statenverband als de Europese Unie). Een tweede stap vormt de klimaatop van Secretaris-Generaal van de VN António Guterres in september 2019. Voortbouwend op de Talanoa dialoog zal deze top gericht zijn op het opschrijven van klimaatactie ter implementatie van de Overeenkomst van Parijs. In de loop van 2019 en 2020 zullen landen deze discussie verder voeren met het oog op aanpassing van de NDC's in 2020, onder andere tijdens COP25 en COP26.

Op 3 december neemt de Minister-President deel aan een bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders, op uitnodiging van Poolse president Duda. Deze bijeenkomst is bedoeld als start van deze conferentie waar belangrijke resultaten dienen te worden gerealiseerd en wordt tevens

georganiseerd in het kader van de viering van 100 jaar Poolse onafhankelijkheid.

Met het afsluiten van de Overeenkomst van Parijs tijdens COP21 (Kamerstuk 31 793, nr. 136) is het startschot gegeven voor het uitwerken van het *Paris Agreement Work Program* (PAWP). De landen hebben tijdens COP22 (Kamerstuk 31 793, nr. 163) in Marrakesh besloten dat het PAWP in 2018 afgerond moet zijn. Het gaat om alle regels die nodig zijn voor operationalisering van de Overeenkomst van Parijs. Dit zijn bijvoorbeeld regels voor het monitoren van en het rapporteren over emissies en mitigatiemaatregelen, regels voor het gebruik van internationale (markt)mechanismen voor mitigatie, de invulling van het ambitiemechanisme en het nalevingcomité en rapportage van klimaatfinanciering en klimaatadaptatie. Goede afspraken hierover zijn cruciaal om de doelen van de Overeenkomst van Parijs de kunnen halen, en om de inspanningen hiertoe op een eerlijke manier te verdelen onder landen.

De Talanoa dialoog maakt – als opmaat naar de vijfjaarlijkse ambitiecyclus die in 2023 van start gaat – de balans op van de collectieve inspanningen bij het realiseren van de lange termijn doelen van de Overeenkomst van Parijs, waarbij de nadruk ligt op de mitigatiedoelstelling. Het IPCC rapport over 1,5 graad opwarming vormt een belangrijke bron van informatie voor de Talanoa Dialoog (zie bijlage 2 voor appreciatie van het 1,5 graden rapport). Het bevestigt dat huidige toezeggingen in NDC's onder het Parijs Akkoord ontoereikend zijn om de Parijs doelen (zowel 1,5 als ruim beneden 2 graden) te halen. Zonder ambitieuze actie op korte termijn (vóór 2030) is de doelstelling van 1,5 graad niet langer haalbaar. Voor Nederland is het van belang dat de Talanoa dialoog is gericht op het optimaal creëren van momentum voor ambitieverhoging door alle landen – maar ook de EU – uiterlijk in 2020. Dit is nodig voor het halen van de doelstelling, maar ook om bedrijven en investeerders duidelijkheid te bieden zodat zij kunnen inzetten op innovatie en de kansen die de transitie hen biedt, kunnen benutten.

Twee andere *High Level* bijeenkomsten in het kader van deze COP betreffen een *stocktake* waarin de voortgang op het gebied van klimaat-actie in de periode vóór 2020 wordt besproken en de tweejaarlijkse ministeriële bijeenkomst over klimaatfinanciering.

Naast deze COP agendapunten heeft het inkomend Poolse COP-voorzitterschap een aantal eigen prioriteiten waarover het zal proberen gezamenlijke verklaringen uit te brengen. Het gaat daarbij om de thema's technologie (elektrische voertuigen), mens (rechtvaardige transitie) en natuur (CO₂ opslag door bossen en water).

Hoofdpijnen van de Nederlandse inzet voor COP24

Duidelijk en compleet pakket beslissingen (PAWP)

Belangrijk voor de EU en voor Nederland tijdens COP24 is het uitwerken en aannemen van het pakket beslissingen dat de implementatie van de Overeenkomst van Parijs mogelijk maakt (het PAWP). Het Poolse COP-voorzitterschap heeft dit als primaire doel voor COP24 gekwalificeerd. Nederland en de EU zetten daarbij in op:

1. heldere en robuuste regels voor het ambitiemechanisme dat de collectieve voortgang bewaakt en ambitie moet versterken;
2. duidelijke informatie eisen voor NDC's, die het meten en vergelijken van bijdragen mogelijk maken;

3. een transparantieraamwerk dat toeziet op monitoring, rapportage en verificatie, rekening houdend met de capaciteit van ontwikkelingslanden en
4. stevige randvoorwaarden voor het gebruik van internationale (markt)mechanismen voor mitigatie.

De conclusies van de Milieuraad van 9 oktober 2018 vormen daarbij het kader voor de inzet van de Europese Unie, die als één onderhandelt (zie bijlage 1 voor inzet per specifiek onderdeel van de onderhandelingen).

De inzet van Nederland en de EU is er op gericht dat het PAWP resulteert in een pakket internationale regels dat voldoende gedetailleerd, omvattend, robuust en operationeel is. Hierbij is van belang dat de regels toepasbaar zijn op alle landen, terwijl rekening wordt gehouden met de verschillende capaciteiten (bijv. in technisch, institutioneel, financieel opzicht). Mogelijk zal het niet lukken alle technische details af te ronden in Katowice, vanwege de grote hoeveelheid aan onderwerpen waarvoor uitwerking nodig is. Voor Nederland is het van belang dat de uitkomst van COP24 in dat geval voorziet in principiële besluiten die de Overeenkomst van Parijs op hoofdlijnen operationeel maken (zoals bijvoorbeeld duidelijke eisen voor NDCs, in te dienen in 2020) en daarbij ook voorziet in een proces voor de nadere technische uitwerking van agendapunten waarop geen overeenstemming is bereikt.

Mede door de terugtrekkende beweging van de VS is het multilaterale kader voor de aanpak van klimaatverandering het afgelopen jaar onder druk komen te staan. Met name ontwikkelingslanden ervaren dit als een afbreuk van internationale solidariteit die zij nodig achten om ook in te zetten op verhoogde klimaatactie. Daar staat tegenover dat de inzet van de meeste landen en van bedrijven en maatschappelijke organisaties onverminderd hoog blijft om de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te halen. Een zorg is dat sommige ontwikkelingslanden inzetten op twee regelsystemen met aparte afspraken voor ontwikkelde- en ontwikkelingslanden, terwijl Nederland er altijd op heeft ingezet om dit onderscheid in het Parijs Akkoord te verminderen. Nederland zal zich met de EU dan ook inzetten voor één regelsysteem met daarin flexibiliteit voor die landen die dat nodig hebben, zoals in Parijs is afgesproken. Daarbij trekt Nederland zo veel mogelijk op met andere ambitieuze landen die zich hebben aangesloten bij coalities als de *High Ambition Coalition* en de Cartagena dialoog.¹

Opvoeren van mondiale ambitie voor klimaatactie

De doelstelling uit de Overeenkomst van Parijs om de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder 2 graden Celsius te beperken – en daarbij te streven naar een verdere beperking van de opwarming tot maximaal 1,5 graad Celsius – is een doorbraak. Nederland doet er alles aan die doelstelling te halen, daarvoor moeten wereldwijd de klimaatambities omhoog. De Europese Unie heeft namens alle lidstaten toegezegd om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met minstens 40 procent te verminderen ten opzichte van 1990. Die toezegging is winst, maar onvoldoende om de doelstelling van ruim beneden 2 graden Celsius te halen, laat staan de ambitie van 1,5 graad Celsius. Nederland zet zich in om het EU-doel op 55 procent te krijgen. In de conclusies van de Milieuraad van 9 oktober heeft de Raad aangegeven dat de EU bereid is haar NDC uiterlijk in 2020 bij te werken

¹ Dit zijn coalities waarin ontwikkelde en ontwikkelingslanden samenkomen die zich richten op ambitieuze klimaatafspraken.

Tijdens COP24 zetten Nederland en de EU zich in voor een Talanoa dialoog die een betrouwbare indruk geeft van de toereikendheid van de huidige NDCs, gebaseerd op de laatste stand van de wetenschap inclusief het speciale IPCC rapport over opwarming van 1,5 graad. De dialoog moet leiden tot *commitment* van alle landen om kritisch te kijken naar het ambitieniveau van de eigen NDC. Wat Nederland en de EU betreft vormt de Talanoa dialoog een eerste geloofwaardigheidstest voor het ambitie-mechanisme, dat moet leiden tot de door de Overeenkomst vereiste periodieke ambitieaanscherping door alle landen.

Overige evenementen tijdens COP

Tijdens COP24 zal er wederom veel politieke aandacht zijn voor de mondiale klimaatactieagenda (*Global Climate Action Agenda*). Deze actieagenda ziet op bevordering van de samenwerking tussen landen en niet-statelijke actoren, en het opschalen van concrete klimaatactie en -ambitie gericht op mitigatie en adaptatie via mondiale initiatieven en coalities. Hierbij zal Nederland zich onder andere richten op klimaat-slimme landbouw, adaptatie, circulaire economie, en duurzame mobiliteit.

Tijdens haar bezoek zal de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking bijzondere aandacht geven aan de rol van jongeren en vrouwen, aan het ondersteunen van ontwikkelingslanden en aan de rol van bedrijven in het nemen van ambitieuze klimaatactie. Doel is daarbij om internationaal landen en bedrijven te bewegen om meer ambitie te tonen op het gebied van klimaat. Daarbij zal de aandacht liggen op het versnellen van de energietransitie en versterken van de weerbaarheid van kwetsbare groepen en landen.

Er zal tijdens COP24 ook een ministeriele verklaring over bossen ondertekend worden. Nederland zal met Nieuw-Zeeland en Frankrijk aandacht vragen voor klimaatslimme landbouw en het belang van goed landgebruiksbestuur, ook voor het tegengaan van ontbossing, tijdens een aantal ministeriele side events. Hier zal ook de *Global Alliance for Climate Smart Agriculture*, waar Nederland actief bij betrokken is, over het voetlicht worden gebracht.

Het *Global Center on Adaptation* zal tijdens de COP24 het «*Women on Climate Adaptation event*» organiseren waarbij een aantal vooraanstaande vrouwelijke leiders op het gebied van klimaatadaptatie hun visie zullen geven over de benodigde versnelling van de mondiale klimaatadaptatie agenda. Ze zullen daarbij ook ingaan op hun eigen bijdrage hieraan. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal, als *initiating Commissioner* van de *Global Commission on Adaptation* deze sessie leiden, naast een aantal van haar vrouwelijke Commissieleden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zal een *highlevel side event* leiden over de bijdrage van Circulaire Economie (CE) aan de klimaatdoelen. Door grondstoffenketens te verduurzamen, kan ook op mondiaal niveau veel CO₂ worden gereduceerd. De sessie moet bijdragen aan het vergroten van de kennis over de bijdrage van CE aan de klimaatdoelen van de Overeenkomst van Parijs, en dient de zichtbaarheid van deze bijdrage in bijvoorbeeld de mondiale klimaatactieagenda te vergroten.

Nederland zal als mede-initiatiefnemer van de Zero Emissions Vehicle Alliance en de Transport Decarbonization Alliance actief bijdragen aan initiatieven die ambitie, de ontwikkeling van roadmaps en actie aanjagen in de sector transport, zoals de Transport Days en de Sustainable Transport Expo.

Ook zal Nederland met de Benelux-landen en de Europese Investeringsbank in Katowice een paviljoen beheren waar evenementen georganiseerd zullen worden.

Tot slot

Het kabinet legt de lat hoog en neemt haar verantwoordelijkheid voor de Overeenkomst van Parijs. Tijdens COP24 staan belangrijke onderwerpen op de agenda die de realisatie van de doelen uit deze Overeenkomst dichterbij brengen.

Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een helder en uitvoerbaar PAWP, en een Talanoa dialoog die de geloofwaardigheid van het ambitiemechanisme uit de Overeenkomst van Parijs bevestigt door landen ertoe aan te zetten hun NDC's uiterlijk in 2020 bij te werken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

DE NEDERLANDSE INZET VOOR SPECIFIEKE ONDERDELEN VAN DE ONDERHANDELINGEN:*Regels voor NDC's*

Ten aanzien van mitigatie gaan de onderhandelingen over het uitwerken van scherpere richtlijnen voor de toelichtingen bij NDC's, om de bijdragen van landen vooraf beter te kunnen beoordelen en achteraf vast te kunnen stellen of landen hun toegezegde bijdragen hebben geleverd. Daarbij vormt de grote diversiteit aan doelstellingen van landen een uitdaging. Ten aanzien van monitorings- en verantwoordingsregels is er minimaal behoefte aan regels die de transparantie en integriteit van emissiereducties verzekeren. Uitdagingen daarbij vormen met name regels voor het meetellen van landgebruikemissies en -vastleggingen en het kwantificeren van de NDC's.

Transparantie

In Parijs is afgesproken dat de transparantie over acties van landen op het gebied van mitigatie en financiële steun versterkt wordt. Ook op andere deelreinen, waaronder capaciteitsopbouw, wordt onderhandeld over het transparantieregime. Onderwerp van discussie zijn onder andere op welke wijze het huidige systeem, dat sterk verschillend is voor ontwikkelingslanden en voor ontwikkelde landen, kan worden verbeterd en de mate van flexibiliteit voor sommige ontwikkelingslanden. Nederland zet in op een transparantieregime dat bijdraagt aan effectiviteit en het vertrouwen tussen landen, maar dat tegelijk rekening houdt met de verschillende capaciteiten van landen.

Internationale (markt)mechanismen voor mitigatie

De Overeenkomst van Parijs maakt het mogelijk voor landen om vrijwillig gebruik te maken van internationale marktmechanismen voor mitigatie. Landen kunnen emissiereducties van andere landen kopen voor het mitigatiedoel in hun NDC. Ook kunnen ze emissiereducties verkopen aan andere landen of aan publieke en private partijen die een mitigatiedoel hebben dat losstaat van de NDC, maar wel bijdraagt aan de Overeenkomst van Parijs. Een voorbeeld daarvan is het *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (CORSIA) van ICAO (*International Civil Aviation Organization*). Verkoop van emissiereducties kan financiering opleveren voor sectoren waar prijsprikkels (nog) beperkt zijn, zoals bossen en landgebruik. Nederland zet in op stevige en transparante regels voor het gebruik van internationale marktmechanismen, zodat de internationale handel in emissiereducties bijdraagt aan ambitie.

Ambitiemechanisme

De *Global Stocktake* zal de collectieve voortgang en ambitie periodiek – iedere vijf jaar – tegen het licht houden, als basis voor landen om hun bijdragen vervolgens aan te scherpen via aanpassing of vernieuwing van hun NDC's (de zgn. ambitiecyclus uit de Overeenkomst van Parijs). De eerste *Global Stocktake* vindt plaats in 2023, in opmaat naar nieuw in te dienen NDC's in 2025. Nederland hecht veel waarde aan een goede operationalisering van dit ambitiemechanisme, zodat de *Global Stocktake* zal leiden tot de door de Overeenkomst vereiste periodieke ambitieaan-scherping door alle landen.

Klimaatadaptatie

Tegen de achtergrond van de mondiale doelen voor adaptatie in de Overeenkomst van Parijs, is de aandacht voor een meer evenwichtige balans tussen mitigatie en adaptatie toegenomen. Deze toegenomen politieke relevantie leidt op een aantal punten tot discussie tussen ontwikkelende en ontwikkelde landen, onder andere over de erkenning van de adaptatie inspanningen van ontwikkelende landen en behoeften voor ondersteuning. Nederland – en de EU – zijn terughoudend waar dit leidt tot verzwaring van financiële verplichtingen. Nederland onderschrijft het streven naar evenwichtiger balans tussen mitigatie en adaptatie en is daarom mede-initiatiefnemer van zowel het *Global Center on Adaptation* als de *Global Commission on Adaptation*.

Landbouw en landgebruik

Er zal in Katowice een begin worden gemaakt met het *Koronivia Joint Work on Agriculture (KJWA)*. In een aantal workshops zal de bijdrage die de landbouwsector kan leveren aan het terugdringen van de CO₂ uitstoot op mondiaal niveau uitgewerkt worden. Nederland is verheugd met de voortgang op dit dossier en zal inzet plegen in lijn met kabinetsbeleid zoals o.a. verwoord in de LNV visie en de nota «investeren in perspectief». Hierbij spelen het efficiënt omgaan met hulpbronnen zoals water, bodem en natuurlijke ecosystemen een essentiële rol. Inzet van Nederland is om de specificiteiten van de landgebruikssector voldoende mee te nemen in de regels voor NDC's, transparency en internationale marktmechanismen.

Klimaatfinanciering

In Katowice zullen de regels voor rapportage van klimaatfinanciering vastgesteld moeten worden. Tevens zullen er afspraken gemaakt worden over het verschaffen van informatie over toekomstige financiering (ex-ante informatie). Nederland – en de EU – willen dat landen op beide punten meer gedetailleerde informatie verschaffen. Het is daarbij wel belangrijk dat er ruimte is om zowel publiek als privaat gemobiliseerde klimaatfinanciering te kunnen rapporteren en dat bestaande OECD-DAC rapportage methodieken en systemen gebruikt kunnen blijven worden. Ook op het gebied van ex-ante rapportage kunnen meer details gegeven worden mits dit valt binnen de begrotingssystematiek van landen. In Parijs is afgesproken dat landen die financieringsverplichtingen hebben onder de conventie (waaronder Nederland) deze zullen voortzetten tot 2025. Na 2025 moet er een nieuw doel gesteld worden en het is mogelijk dat er dit jaar afspraken gemaakt worden over het proces om tot een nieuw doel te komen. Belangrijk daarbij is dat deze discussie gevoerd gaat worden met alle potentiële donoren en niet alleen de kleine groep van Annex-2 landen. Tevens zal Nederland inzetten op een verdere verankering van de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs om alle financieringsstromen in lijn te brengen met een ontwikkelingspad dat leidt tot lage koolstofuitstoot en weerbaarheid tegen klimaatverandering.

KABINETSAPPRECIATIE SPECIALE IPCC RAPPORT OVER OPWARMING VAN 1,5 °C*Achtergrond van het speciale IPCC rapport*

Tijdens COP21 in december 2015 in Parijs is het Intergouvernementeel Panel voor Klimaatverandering (IPCC) verzocht om een speciaal rapport over de effecten van en emissiepaden voor beperking van de opwarming van de aarde tot gemiddeld 1,5 °C.

De achtergrond van dit verzoek was dat veel landen, met name de kleine eilandstaten en de minst ontwikkelde landen, 1,5 °C in plaats van 2 °C als doelstelling van de Overeenkomst van Parijs wilden. Als compromis is in de Overeenkomst van Parijs toen als doel gekozen voor «ruim beneden 2 °C » met het streven naar 1,5 °C temperatuurstijging. Daarnaast is toen afgesproken om IPCC om een speciaal rapport te verzoeken over de effecten van en emissiepaden voor 1,5 °C opwarming. Het IPCC heeft dit verzoek gehonoreerd en op 8 oktober j.l. is het rapport gepresenteerd (Kamerstuk 32 813, nr. 222).

Het IPCC-rapport is een belangrijke informatiebron voor de zogenaamde Talanoa dialoog, die vorig jaar tijdens COP23 is gestart en wordt afgerond tijdens COP24 in Katowice (Polen) in december dit jaar.

Beoordeling van het 1,5 °C rapport²

IPCC rapporten schrijven geen beleid voor, maar bieden wetenschappelijke inzichten in de aard en ernst van het klimaatprobleem, in alternatieve handelingsopties en in de consequenties daarvan. De rapporten vormen – naast andere bronnen – belangrijke input voor de besluitvorming over het klimaatbeleid op zowel mondiaal, Europees als nationaal niveau. Het 1,5 °C rapport geeft antwoord op de vraag wat de effecten zijn van opwarming van de aarde tot gemiddeld 1,5 °C, wat er voor nodig is om de opwarming daartoe te beperken en hoe de effecten en inspanningen zich verhouden tot 2 °C opwarming.

Het rapport maakt duidelijk dat de ernst van verschillende type effecten/risico's van klimaatverandering – zoals die voor de natuur en de economie – door IPCC nu groter worden ingeschat dan in haar eerdere rapportages. Beperking van de opwarming tot 1,5 °C in plaats van 2 °C vermindert die (negatieve) effecten significant, met name voor gevoelige ecosystemen zoals koralen, maar vereist wel onmiddellijke en diepgaande mondiale emissiereducties. Voor beperking van de opwarming tot 1,5 °C moeten de mondiale CO₂ emissies volgens het IPCC-rapport in 2030 met ca. 45% zijn gereduceerd t.o.v. 2010 en daarna worden afgebouwd tot netto nul-emissie rond 2050. Dit komt overeen met ongeveer een halvering van de huidige (2016) emissieniveaus. Voor 2 °C moeten de mondiale CO₂ emissies in 2030 met ca. 20% zijn gereduceerd t.o.v. 2010 en daarna worden afgebouwd tot netto nul-emissie rond 2075³.

Om bovengenoemde emissiereducties voor beperking van de opwarming tot 1,5 °C te bereiken zijn snelle en verreikende transitie op het terrein

² De beleidssamenvatting van het IPCC rapport is reeds aan uw Kamer toegezonden. Om die reden is hier afgezien van een uitgebreide samenvatting.

³ Ten opzichte van 1990 komen deze cijfers overeen met 30% reductie in 2030 voor 1,5 graad en een afname tot 1990 niveau voor 2 graden. Voor alle broeikasgassen (i.p.v. CO₂) en 1990 zijn de waarden in 2030 respectievelijk -10% en ca. 1990 niveau. De mondiale CO₂ emissies zijn tussen 1990 en 2010 met ca. 30% gestegen; de mondiale emissies van alle broeikasgassen met ca. 25%.

van energie, landgebruik, gebouwde omgeving en infrastructuur (inclusief transport en gebouwen) en industrie nodig.

Het IPCC waagt zich niet aan een uitspraak over de haalbaarheid van beperking van de opwarming tot 1,5 °C, maar stelt vast dat het geofysisch nog kan en technologisch mogelijk is. Wel maakt het rapport duidelijk dat de bestaande toezeggingen onder de Overeenkomst van Parijs de 1,5 °C buiten bereik brengen, zelfs als deze zouden worden gevolgd door een zeer scherpe toename van de schaal en ambitie van emissiereducties na 2030. Met de bestaande toezeggingen ligt de wereld op een koers naar 3 °C eind deze eeuw en deze zijn dus ook niet in lijn met beperking van de opwarming tot (ruim beneden) 2 °C opwarming.

Het rapport bevestigt tevens onverminderd de noodzaak voor klimaatadaptatie, ook bij beperking van de opwarming tot 1,5 graden. Het laat ook zien dat de vermeden klimaatveranderingseffecten op duurzame ontwikkeling, uitbanning van armoede en vermindering van ongelijkheid groter zijn bij beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C dan voor 2 °C. Het beperken van de risico's van opwarming tot 1,5 °C in de context van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding vergt systeemtransities die mogelijk gemaakt kunnen worden door een toename van adaptatie- en mitigatie-investeringen, beleidsinstrumenten, de versnelling van technologische innovatie en gedragsveranderingen. Omgekeerd draagt duurzame ontwikkeling vaak bij aan fundamentele maatschappelijke en systeemtransities en transformaties die het broeikas-effect helpen beperken tot 1,5 °C. Dergelijke veranderingen vergemakkelijken het streven naar klimaatbestendige ontwikkeling, waarbij ambitieuze mitigatie en klimaataanpassing samengaan met armoedebestrijding en inspanningen om ongelijkheden te verminderen.

Het Kabinet ziet in het IPCC rapport een belangrijke onderbouwing voor de noodzaak van aanscherping van de bestaande NDCs en de Europese ambitie tot 55%. Het rapport laat zien dat de bestaande NDCs ontoereikend zijn voor het beperken van de mondiale opwarming voor zowel ruim beneden 2°C als 1,5 °C. Zowel voor het beperken van de opwarming tot ruim beneden 2 °C als het streven naar 1,5 °C is het gewenst om voor 2030 tot een aanzienlijke afname van de mondiale emissies te komen⁴. De EU kan met aanscherping van haar NDC niet alleen een bijdrage leveren aan een substantiële verlaging van de mondiale emissies in 2030 in lijn met de doelstelling van ruim beneden 2 graden, maar door het tonen van leiderschap daarmee ook maximaal andere landen aanzetten om hun NDCs aan te scherpen.

Het kabinet is van mening dat het belangrijk is om de optie voor beperking van de opwarming tot 1,5 °C aan het eind van deze eeuw open te houden. De verschillen in effecten/risico's opwarming van 1,5 °C en 2 °C zijn aanzienlijk, met name voor de meest kwetsbare ecosystemen. De verschillen in de risico's op het passeren van kritische grenswaarden voor systeemverandering (bijv. t.a.v. afsmelten Groenlandse en Antarctische ijskappen) zijn daarbij nog onduidelijk. Gegeven de ongekend omvangrijke en snelle systeemveranderingen en mate van internationale samenwerking die mondiaal zijn vereist, is het duidelijk dat beperking van de mondiale temperatuurstijging tot 1,5 °C zeer lastig realiseerbaar zal

⁴ Het verschil in mondiale emissiepaden voor 1,5 °C en ruim beneden 2 °C graden is -zeker op de korte termijn- niet groot. Volgens het IPCC rapport geven modelsimulaties aan dat de mondiale CO₂ emissie in 2030 voor paden voor 1,5 graad met tijdelijke overschrijding daarvan overlappen met paden voor lage 2 graden met >66% kans. Emissiepaden worden niet alleen bepaald door de temperatuurdoelstelling, maar ook door de beoogde kans op het halen daarvan en of die gehaald mogen worden met tijdelijke overschrijding daarvan en de inzet van negatieve emissies.

zijn. Daarnaast zijn er ook risico's van trade-offs met de voedselvoorziening, armoedebestrijding en biodiversiteit als gevolg van de grote hoeveelheden negatieve emissies die in de tweede helft van de eeuw moeten worden gerealiseerd. Nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen niettemin aanleiding vormen voor een dergelijke aanscherping, bijvoorbeeld indien daaruit duidelijk zou worden dat de kans op overschrijding van kritische grenzen voor grootschalige en onomkeerbaar systeemveranderingen zoals het afsmelten van de Groenlandse en Antarctische ijskappen bij beperking van opwarming tot 1,5 °C graden sterk zouden worden beperkt.