

Vergaderjaar 2014–2015

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 92

VERSLAG VAN EEN RAPPORTEUR

Vastgesteld 29 oktober 2014

Namens de vaste commissie I&M heeft het lid Van Veldhoven (D66) op dinsdag 23 september 2014 als Tweede Kamer rapporteur deelgenomen aan de VN-Klimaattop in New York. De top vond plaats op initiatief van VN Secretaris-Generaal Ban Ki-moon en had tot doel concrete klimaatactie stimuleren. Regeringsleiders en bedrijven waren opgeroepen met ambitieuze aankondigingen voor beleid en maatregelen naar New York te komen en daarmee een impuls te geven aan de VN-Klimaatonderhandelingen die eind 2015 in Parijs tot een nieuw, internationaal klimaat-akkoord moeten leiden. Genodigden waren regeringsleiders, CEO's van internationale bedrijven (waaronder Nederlandse multinationals) alsmede lokale en regionale overheden en organisaties.

Rapporteur Van Veldhoven maakte onderdeel uit van de Nederlandse regeringsdelegatie die werd aangevoerd door Minister-President Rutte en waar tevens Staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu en Staatssecretaris Dijksma van Economische Zaken onderdeel van uitmaakten.

Doel van de deelname van mevrouw Van Veldhoven was om een scherp beeld te krijgen van de huidige stand van zaken in de VN-klimaatonderhandelingen, de posities van de belangrijkste spelers daarin, de verwachtingen rondom het bereiken van een uitkomst van die onderhandelingen eind 2015 in Parijs en het verdere proces daarnaar toe. Daarbij heeft de rapporteur zich in het bijzonder gericht op de economische drijfveren voor klimaatactie alsmede de discussie omtrent de vormgeving van een financieringsinstrument binnen een nieuw klimaat-akkoord.

Als lid van de Nederlandse regeringsdelegatie had mevrouw Van Veldhoven toegang tot diverse onderdelen van de top waaronder de openingsceremonie, de samenvatting van de nationale aankondigingen voor actie door Ban Ki-moon en zijn slotconclusies aan het eind van de dag. In de middag woonde mevrouw Van Veldhoven een sessie bij over de economische kanten van klimaatactie («*The economic case for climate action*»). En marge van de top heeft de rapporteur gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van delegaties (waaronder Nieuw-Zeeland, de Europese Commissie, de Marshalleilanden, Polen, Nigeria, Ivoorkust en

Rusland) en non-gouvernementele organisaties (waaronder het World Resources Institute en Greenpeace). Aan de vooravond van de top was de rapporteur aanwezig bij een *high level* diner van Unilever in New York en aldaar gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven (Unilever, Philips en DSM).

In onderstaand verslag koppelt rapporteur Van Veldhoven haar belangrijkste waarnemingen terug over het resultaat van de top, de opstelling van de belangrijkste landen, de inbreng van het bedrijfsleven en de inzet van de Nederlandse delegatie. Ook schetst zij het vervolgtraject richting de eerstvolgende VN-Klimaatconferentie in Lima (Peru) in december 2014 en de beslissende VN-Klimaatconferentie in Parijs (Frankrijk).

Belangrijkste waarnemingen

Algemene indruk van de VN Klimaattop

Volgens de rapporteur was de VN-Klimaattop in New York een geslaagd event dat het beoogde *high level* karakter had en dat als positieve opmaat kan worden gezien in aanloop naar de VN-klimaatonderhandelingen in Parijs eind 2015.

Aanwezig waren 120 regeringsleiders, een ongeëvenaard aantal vergeleken met de eerdere twee VN-Klimaattoppen die Ban Ki-moon in 2007 en 2009 organiseerde. Daarnaast namen ongeveer 800 leiders aan de top deel uit internationale bedrijven, financiële instellingen, lokale overheden en non-gouvernementele organisaties. Ook hun betrokkenheid en actieve bijdrage aan een VN-Klimaattevent is nog niet eerder zo groot geweest.

Anders dan de reguliere, jaarlijkse VN-klimaatconferenties – waar de onderhandelingen vaak stroef verlopen – ademde de top in New York een positieve sfeer uit dankzij de bewuste keuze van de VN om de focus te leggen op de concrete klimaatacties die wereldwijd ondernomen worden. De uitwisseling van *best practices* tussen landen en bedrijven, heeft bijgedragen aan een besef dat de ontwikkeling richting slimme, schone en toekomstbestendige groei niet alleen noodzakelijk en mogelijk is maar ook nieuwe economische kansen biedt.

Tijdens het ochtendgedeelte legden de aanwezige regeringsleiders korte statements over hun nationale klimaatacties af. Deze werden aan het begin van de middag door Ban Ki-moon samengevat en uitgelegd als een krachtig politiek commitment van regeringsleiders aan de totstandkoming van een nieuwe internationale klimaatovereenkomst in Parijs eind 2015, alsmede aan het lange-termijn doel om de gemiddelde globale temperatuurstijging tot maximaal 2 graden Celsius te beperken.

De middagsessies stonden in het teken van diverse actieplatforms waar de samenwerking tussen nationale overheden en het bedrijfsleven, financiële instellingen, lokale overheden en andere organisaties centraal stond. Ook hieruit sprak een groot commitment van de diverse stakeholders aan verdere, concrete klimaatactie en een succesvolle uitkomst in Parijs.

Belangrijk is ook dat de top een aantal belangrijke concrete acties en samenwerkingsverbanden voort heeft gebracht, die Ban Ki-moon in zijn slottoespraak aan het eind van de dag heeft opgesomd, waaronder:

- *New York Declaration on Forests* om in 2020 wereldwijde de ontbossing met de helft terug te dringen en in 2030 tot stilstand te brengen;
- Green Climate Fund: een toezegging van in totaal 2,3 miljard USD aan het *Green Climate Fund* waarvan 1 miljard USD door Frankrijk, 1 miljard USD door Duitsland en 100 miljoen USD door Zuid-Korea.

Andere landen gaven aan later dit jaar met hun toezeggingen te komen tijdens de *Pledging Conference* voor het Klimaatfonds op 20–21 november a.s.;

- Ondertekening van meer dan 73 landen en 1.000 bedrijven bij de verklaring «Putting a Price on Carbon»;
- lancering van de door Nederland geïnitieerde *Global Alliance for Climate Smart Agriculture* bestaande uit 16 landen en 37 organisaties;
- aankondiging van een coalitie van investeerders om eind 2015 hun investeringsportefolio voor 100 miljard USD te «decarboniseren».

Posities van de grote spelers

President Obama van de VS omschreef klimaatverandering in zijn toespraak als een «urgent and growing threat that would ultimately define the contours of this century more dramatically than any other issue». Obama onderstreepte dat de VS al het nodige ondernemen om hun uitstoot van emissies terug te dringen en wees in dat verband op de eerder dit jaar aangekondigde maatregelen voor kolencentrales. Daarbij benadrukte hij dat dit beleid tot een kostenreductie zou leiden van 10 miljard USD in energiekosten voor de Amerikaanse consumenten. Daaruit concludeerde hij dat klimaatbeleid en economische groei hand in hand kunnen gaan.

Wat de rol van de VS in de VN-klimaatonderhandelingen betreft, stelde Obama dat de VS samen met China een speciale verantwoordelijkheid deelt om leiderschap te tonen. Obama meldde dat hij om die reden eerder die dag een gesprek had gevoerd met de vertegenwoordiger van China op de top, vicepremier Zhang. Daarnaast deed Obama een oproep aan alle landen om hun ambitieniveau te verhogen en hun eerlijke deel bij te dragen. Hij benadrukte het belang van samenwerking op technologisch gebied als een belangrijk element in een nieuwe klimaatakkoord om kwetsbare landen te helpen zich tegen de effecten van klimaatverandering te beschermen en groene groei in ontwikkelingslanden te stimuleren. «Wat de uitkomst in Parijs betreft, sprak Obama van een «ambitious, inclusive and flexible deal» dat hij met succes voor ratificatie aan het Amerikaanse Congres zou kunnen voorleggen.

China was weliswaar niet op het niveau van regeringsleider vertegenwoordigd maar gaf bij monde van vicepremier Zhang aan dat het diverse maatregelen neemt om zo snel mogelijk de groei in CO₂-uitstoot tot een halt te brengen. Zhang noemde daarbij ook de concrete doelstelling om de CO₂-intensiteit van de Chinese economie (gemeten in de hoeveelheid CO₂ per eenheid BBP) in 2020 met 45% te verlagen ten opzichte van 2005. Een andere belangrijke toezegging van Chinese zijde betrof de verdubbeling van de financiële bijdrage aan klimaathulp aan ontwikkelingslanden naar 6 miljoen USD (de zogeheten zuid-zuid financiering). De Chinese statement werd over het algemeen positief ontvangen als een belangrijke signaal over hun bereidwilligheid om in Parijs tot een resultaat te komen. In dat kader gaf Zhang aan verder vooruit te kijken dan het jaar 2020.

Diverse Lidstaten van de EU, waaronder Nederland, gaven in hun statements aan voorstander te zijn van het voorstel van de Europese Commissie voor een unilaterale EU-reductiedoelstelling van 40% in 2030. Over een dergelijke gezamenlijke EU-inzet in de VN-klimaatonderhandelingen moet overigens nog een besluit worden genomen door de Europese regeringsleiders tijdens de Europese Raad op 23–24 oktober. En marge van de top merkten de leden van de Poolse delegatie daarover op dat bij de vertaling van een dergelijk reductieper-

centage naar verplichte nationale doelstellingen goed rekening moest worden gehouden met de verschillen in ontwikkelingsniveau binnen de EU.

Alhoewel de VS en China nog geen concrete bijdragen voor emissiereducties hebben genoemd als inzet voor de VN-onderhandelingen, wekken hun aankondigingen in New York de indruk dat er beweging lijkt te komen in de patstelling tussen de ontwikkelde en de nieuwe opkomende economieën en dat de VS en China met elkaar in contact zijn over hun mogelijke bijdragen aan een nieuwe internationale klimaatovereenkomst. Het beeld dat de EU alleen zou staan in het ondernemen van klimaatactie en het streven naar nieuwe internationale klimaatafspraken lijkt daarmee in belangrijke mate aan kracht te verliezen.

Brede deelname van bedrijfsleven, financiële instellingen en lokale overheden

Niet eerder was het bedrijfsleven zo goed vertegenwoordigd op een VN-Klimaattop. Hun deelname onderstreepte de betrokkenheid van de private sector bij het onderwerp en bood bedrijven de mogelijkheid in diverse sessies hun klimaatacties en strategieën over het voetlicht brengen. Tijdens de lunch vond een discussie plaats van regeringsleiders met het *UN Private Sector Forum*. Dit forum is in 2008 door Ban Ki-moon opgericht met als doel de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij VN-discussies over uiteenlopende onderwerpen te versterken. In totaal namen aan de lunchdiscussie zo'n 350 regeringsleiders en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven deel.

Aan de vooravond van de top was de rapporteur uitgenodigd voor een *high level* diner georganiseerd door Unilever waar onder meer Minister-President Rutte een toespraak hield. Uit deze evenementen alsmede haar bilaterale gesprekken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (Unilever, Philips en DSM), kwam het beeld naar voren dat binnen het bedrijfsleven een groot besef leeft dat klimaatactie een noodzakelijk onderdeel is van een gezonde, toekomstgerichte bedrijfsstrategie. De tijd dat klimaatactie als nadelig werd gezien voor hun groei en concurrentiepositie is voorbij. In een wereld met een groeiende vraag naar en daarmee hogere prijzen van energie en grondstoffen, is het voor hen economisch noodzakelijk om te handelen. Dat verklaart ook waarom de actiebereidheid die het bedrijfsleven aan de dag legt, soms sterker lijkt dan de actiebereidheid onder overheden.

Een andere duidelijke boodschap die de rapporteur vanuit het bedrijfsleven waarnam, is het belang om de emissie van broeikasgassen te beperken. Tijdens de top werd bekendgemaakt dat meer 100 bedrijven en 73 landen zich hadden aangesloten bij de verklaring «Putting a Price on Carbon» (een initiatief dat door de Wereldbank wordt gecoördineerd). Verder klonk ook de oproep door aan regeringsleiders om te zorgen voor duidelijke lange-termijn doelstellingen, technische standaarden en transparantie over grondstoffen en energieverbruik van bedrijven. De investeringsbereid om te investeren in schone, slimme technologieën is voldoende aanwezig. Waar de overheid zich op moet richten is het vergroten van de investeringszekerheid.

Ook steden speelden een belangrijke rol tijdens de top. Wereldwijd kampen veel steden met lokale problemen zoals hittestress, waterschaarste of juist overstromingen, luchtvervuiling en stijgende energierekeningen. Een nieuw «*Compact of Mayors*», dat zo'n 2.000 steden vertegenwoordigt, kwam met nieuwe toezeggingen om meer financiële middelen vrij te maken voor het terugdringen van de uitstoot van CO₂. Een van de aandachtspunten daarbij vormt energiebesparing. Tijdens de top committeerden 30 steden, 40 landen en tientallen bedrijven zich aan een verdubbeling van het tempo van energie efficiency in 2030 door

maatregelen te treffen op het gebied van brandstofkwaliteit, (straat)verlichting, technische apparaten en de gebouwde omgeving.

Nederlandse inbreng tijdens de top

De Nederlandse inbreng tijdens de top is gepleegd langs de lijnen uit de door de Kamer ontvangen kabinetsbrief d.d. 11 september 2014.

Nederland heeft zich onder meer gericht op het actie-gebied *Climate Smart agriculture*. In zijn inbreng tijdens een aan dit thema gewijde middagsessie, benadrukte Minister-President Rutte het belang van klimaatbestendige, slimme landbouw, zeker indachtig de laatste cijfers over de mogelijke groei van de wereldbevolking in 2050 naar 11 miljard (i.p.v. de eerdere prognose van 9 miljard).

Omdat Nederland een koploperspositie inneemt op het gebied van slimme landbouw en watermanagement, biedt internationale samenwerking op dit gebied voor Nederlandse bedrijven belangrijke kansen voor verdere ontwikkeling en groei. Om die internationale samenwerking concreet van de grond te krijgen, lanceerde Staatssecretaris Dijksema van EZ de dag na de top de door Nederlands geïnitieerde *Global Alliance for Climate Smart Agriculture* bestaande uit 16 landen en 37 organisaties. In zijn slotverklaring refereerde Ban Ki-moon specifiek aan deze alliantie als een van de voorbeelden van nieuwe coalitievorming op klimaatgebied tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Bilaterale gesprekken

Het organiseren van de bilaterale gesprekken verliep wat moeizamer door de drukke agenda's van diverse deelnemers aan een dergelijk top, maar de rapporteur heeft desalniettemin een groot aantal interessante gesprekken en marge van de top gevoerd.

Uit het gesprek met de klimaatgezant van Nieuw-Zeeland bleek, dat de verwachting is dat het verdrag van volgend jaar niet voldoende commitment zal opleveren om onder de 2 graden doelstelling te blijven, maar dat het zichtbaar worden van het gat tussen de benodigde reductie en de nationale toezeggingen een heel belangrijk begin is van het proces om dan de vraag te beantwoorden hoe we daar wel gaan komen. Er is een echte «coalition of the willing» aan het ontstaan, aldus de vertegenwoordiger van Nieuw-Zeeland, alhoewel het ook zorgelijk is dat landen als Japan en Canada terughoudender zijn geworden. Nieuw-Zeeland pleit voor een pragmatische aanpak en was blij te zien dat Frankrijk al voorzichtig begonnen is de aanloop naar Parijs voor te bereiden. Zij kunnen natuurlijk pas echt van start na de VN-Klimaatconferentie in Lima.

De Europees Commissaris benadrukte de bereidheid van de EU om 40% reductie te realiseren. Informeel benadrukte de Commissie het belang van de top en het resultaat om zoveel regeringsleiders bijeen te hebben om met elkaar de ambities, maar ook zorgen en aandachtspunten te delen, buiten de onderhandelingen over de specifieke verdragsteksten. Ook zijn er en marge van het hoofdverdrag natuurlijk vele belangrijke discussies over onder meer ontbossing, financiering en het meten van prestaties.

Voor Rusland is belangrijk dat alle grote uitstotende landen een bijdrage leveren aan het akkoord. Die bijdrage mag dan op vrijwillige basis geleverd worden. Elk land zou moeten bepalen waar het optimale niveau van emissiereductie ligt. Ook groene groei zal er per land anders uitzien, omdat landen van een verschillend punt vertrekken.

De Poolse Minister van milieu zette zijn standpunt richting de Europese Raad van 23–24 oktober uiteen, waarbij hij aandacht vroeg voor de

verschillen in ontwikkeling die er ook binnen de Europese Unie bestaan. Polen is geen tegenstander van ambitieuze doelstellingen op Europees niveau, maar vraagt wel aandacht voor de toenemende energievraag in Polen die gepaard gaat met de economische ontwikkeling. Polen wil graag de mogelijkheid krijgen om binnen het EU-ETS systeem bedrijven die investeren in schonere productie te belonen ten opzicht van bedrijven die dat niet doen.

Nigeria benadrukte het belang om droogte los te kunnen koppelen van armoede, en ook de vertegenwoordiger van Ivoorkust benadrukte dat armoedebestrijding cruciaal is voor duurzame ontwikkeling. Beiden benadrukten dat goedkope energie daarvoor nodig is en dat de ontwikkelde landen kunnen helpen de technologie te leveren die schone(re) groei mogelijk maakt.

In de gesprekken met het bedrijfsleven benadrukten zij het potentieel van energiebesparing (Philips), de noodzaak om efficiënter om te gaan met grondstoffen en energie als belangrijke processen om kosten te besparen en ook op de lange termijn een houdbaar business model te hebben (Unilever en DSM). Maar ook een bedrijf als Wall Mart riep tijdens de Top alle partners in hun keten op bij te dragen aan het verlagen van hun gezamenlijke *footprint*.

In gesprekken met non-gouvernementele organisaties waaronder het World Resources Institute en Greenpeace bleek dat zij, net als het bedrijfsleven de mogelijkheden zien voor een win-win tussen slimme economische groei en vermindering van de CO₂-uitstoot. Daarvoor is dan wel een CO₂ prijs van groot belang en zou er ook duidelijker inzicht moeten zijn in het verbruik van bedrijven – dat zou ook investeerders helpen om beter te bepalen hoe bedrijven risico's op de langere termijn, gerelateerd aan bijvoorbeeld beschikbaarheid van stabiele grondstoffen of de prijs van energieverbruik, hebben afgedekt (of niet).

Op weg naar Lima en Parijs

De eerstvolgende reguliere VN-Klimaatconferentie zal plaatsvinden van 1–12 december in Lima (Peru). Tijdens die onderhandelingsronde zal een eerste concept van een nieuwe internationale klimaatovereenkomst op tafel liggen. In New York is wederom het belang onderstreept van een goede balans in een nieuw klimaatakkoord met afspraken over enerzijds mitigatie (vermindering uitstoot broeikasgassen) en anderzijds adaptatie (treffen van maatregelen om consequenties van klimaatverandering het hoofd te bieden) op basis van het (voor verschillende interpretaties vatbare) principe van «*common but differentiated responsibilities and capabilities*».

Dat adaptatie voor sommige kleine eilandstaten een kwestie van overleven is, kwam naar voren in het gesprek dat de rapporteur had met een afgevaardigde uit de Marshalleilanden die in hun voortbestaan worden bedreigd door een stijgende zeespiegel en nu al de gevolgen ondervinden van extremere weersomstandigheden. Ook is in New York door verschillende regeringsleiders het belang genoemd van de verdere uitwerking van het *Warsaw international mechanisme for loss and damage* dat kwetsbare landen moet gaan helpen in geval van verlies en schade als gevolg van klimaatverandering.

Tot slot zullen de afspraken over de lange termijn financiering een cruciale rol spelen bij de totstandkoming van een akkoord in Parijs eind 2015. Tijdens de VN-Klimaatconferentie in Kopenhagen in 2009 hebben ontwikkelde landen afgesproken in 2020 100 miljard USD te zullen mobiliseren. Die financiële middelen dienen te komen uit publieke en private bronnen en zijn bestemd voor klimaatbeleid in ontwikkelings-

landen onder de voorwaarde van betekenisvolle acties en transparantie over de implementatie daarvan. Voor mobilisatie van de internationale publieke klimaatgelden is in 2010 het *Green Climate Fund* (CGF) opgericht. In New York hebben 6 landen nieuwe toezeggingen voor dit fonds gedaan ter waarde van 2,3 miljard USD. Frankrijk zegde als één van de landen een bedrag van 1 miljard USD toe. Andere landen gaven aan later dit jaar met hun toezeggingen te komen tijdens de *Pledging Conference* voor het Klimaatfonds op 20–21 november a.s. Het GCF zou eind 2015 «startklaar» moeten zijn met een minimum inleg van 10 miljard USD.

De inzet van de EU voor de conferentie in Lima zal worden vastgelegd in een set Raadsconclusies tijdens de Milieuraad van 28 oktober a.s. Eén van de belangrijkste punten daarin zal de EU reductiedoelstelling voor 2030 zijn. Europese regeringsleiders zullen tijdens de Europese Raad op 23–24 oktober een besluit nemen over het voorstel van de Europese Commissie voor een unilaterale EU-reductiedoelstelling van 40% in 2030. Tijdens de vorige VN-Klimaatconferentie in Warschau (november 2013) is besloten dat landen in het eerste kwartaal van 2015 hun voorgenomen nationaal vastgestelde bijdragen voor emissiereducties op een heldere en transparante wijze op tafel leggen. Om de onderhandelingen een positieve impuls te geven, zou de EU dit al in aanloop naar Lima kunnen doen.

Vervolgstappen 2014–2015

De volgende VN-Klimaatconferentie (COP20/CMP10) zal van 1–12 december plaatsvinden in Lima (Peru). In aanloop daarheen zullen de volgende belangrijke bijeenkomsten plaatsvinden:

15 oktober:	AO Milieuraad (waar onder meer de inzet van de EU voor de VN-Klimaatconferentie te Lima op de agenda staat)
15 oktober:	Plenair debat over de Nederlandse inzet tijdens de Europese Raad van regeringsleiders waar een besluit wordt genomen over de belangrijkste doelstellingen uit het EU klimaat- en energiepakket 2030
23–24 oktober:	Europese Raad van regeringsleiders
25–26 oktober:	VN-klimaatonderhandelingssessie
20–21 november:	Pledging conferentie Green Climate Fund
4 december:	AO Milieuraad
1–12 december:	VN-Klimaatconferentie Lima, Peru (COP20/CMP10) \
17 december:	Milieuraad (waar onder meer de uitkomst van de VN klimaatconferentie in Lima wordt besproken)
december 2015:	VN-Klimaatconferentie Parijs (COP21/CMP11)

Tot slot

Tot slot wil rapporteur Van Veldhoven de Minister-President, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Staatssecretaris van Economische Zaken en de overige leden van de Nederlandse delegatie bedanken voor hun gastvrijheid en inzet tijdens de top in New York. Tenslotte dankt rapporteur Van Veldhoven medewerkers van de betrokken departementen in Den Haag, van de Nederlandse permanente missie bij de Verenigde

Naties en van de Tweede Kamer organisatie voor hun ondersteuning bij de voorbereiding en begeleiding van haar dienstreis naar de VN-Klimaattop.

De rapporteur,
Van Veldhoven