

Vergaderjaar 2012–2013

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 76

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2013

In mijn brief van 11 december jl. (Kamerstuk 31 793, nr. 73) over de kernresultaten van de klimaatconferentie in Doha (26 november tot en met 7 december 2012), heb ik uw Kamer toegezegd een vervolgbrief te zullen sturen met een meer gedetailleerd overzicht van de Doha-uitkomsten. Met deze brief kom ik deze toezegging na.

In Doha is een aantal noodzakelijke politieke stappen genomen in de verdere uitbouw van het mondiale klimaatregime. Er is meer duidelijkheid ontstaan over het tijdschema om te komen tot een nieuw mondiaal klimaatinstrument in 2015, waar alle landen aan meedoen vanaf 2020. Tot en met 2020 is een nieuwe verplichtingenperiode afgesproken onder het Kyoto-protocol. Ook zijn processen afgesproken die tot een verhoging van het ambitieniveau tussen nu en 2020 kunnen leiden, zowel onder het Kyoto-protocol als onder het Verdrag.

Van grote betekenis is dat er vanaf nu slechts onderhandeld wordt in één onderhandelingsforum, gericht op een mondiaal akkoord dat geldt voor alle Partijen. Dat is niet enkel een verandering in de structuur van de onderhandelingen – hiermee verdwijnen de separate sporen over de rol van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Het verdwijnen van het scherpe onderscheid tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden is winst: zo eenvoudig kan de wereld niet langer worden onderverdeeld.

Al met al is er in Doha gekomen tot een gebalanceerd set besluiten die voldoende tegemoet komt aan de Nederlandse inzet, waardoor ik tevreden ben met de uitkomst. Dat neemt de grote uitdagingen voor de komende klimaatonderhandelingen niet weg. Hierop ga ik nader in aan het einde van deze brief, na een meer gedetailleerde weergave van de besluitvorming in Doha over de belangrijkste onderwerpen.

Amending Kyoto-protocol met tweede verplichtingenperiode

Conform de inzet van de Europese Unie is een verlenging van het Kyoto-protocol overeengekomen met een tweede verplichtingenperiode, die van 2013 tot en met 2020 loopt. Deze afspraak waarborgt de continuïteit van de internationale markt voor emissiereducties via de Kyoto-mechanismen, op weg naar het nieuwe mondiale instrument dat in 2020 in werking moet treden.

Naast de Europese Unie heeft ook een belangrijk aantal Europese buurlanden (Belarus, IJsland, Liechtenstein, Monaco, Noorwegen, Oekraïne en Zwitserland), Australië en Kazakstan aangegeven het te zullen goedkeuren conform de daarvoor geldende nationale procedures. De meeste van deze landen, waaronder de Europese Unie, hebben zich ingeschreven met een reductiepercentage van 20 procent ten opzichte van 1990. Noorwegen levert een grotere reductie; Australië, Belarus en Kazakstan een kleinere reductie ten opzichte van 1990. Hierdoor levert de gezamenlijke inspanning van de deelnemende landen in 2020 een gemiddelde reductie op van 18 procent van hun emissies van broeikasgassen ten opzichte van 1990.

Er is een «ambitiemechanisme» afgesproken, dat snelle aanpassing van verplichtingen mogelijk maakt zonder een tijdrovend ratificatieproces en een tussentijdse beoordeling van de emissiereductiedoelstellingen van de Kyoto-partijen niet later dan 2014, met het oog op verhoging van het ambitieniveau. Dit ambitiemechanisme komt bovenop de in 2010 in Cancun gemaakte afspraak om de toereikendheid van de 2-gradendoelstelling en de voortgang in de inspanningen om die doelstelling binnen bereik te houden, opnieuw te bekijken.

Zoals verwacht was omgang met het overschot van emissierechten uit de eerste verplichtingenperiode een lastig vraagstuk in Doha. Er is uiteindelijk afgesproken dat die overgebleven rechten volledig mogen worden meegenomen, maar er geldt een beperking van de hoeveelheid die (alle) landen mogen gebruiken om hun doelstellingen in de tweede verplichtingenperiode te halen (2 procent van het totaal aantal emissierechten in de eerste periode, gelijk aan circa 690 Mton CO₂-equivalenten).

Deze afspraak wijkt af van de inzet van Nederland en de EU. Echter verklaringen van haast alle mogelijke kopers (Australië, Japan, Noorwegen, Zwitserland, Monaco, Liechtenstein en de EU) dat ze geen overschotten zullen kopen, maakten deze uitkomst acceptabel. Er is ook afgesproken om nieuwe (kunstmatige) overschotten te voorkomen: landen bij welke de huidige emissies lager zijn dan hun nieuwe verplichtingen, moeten dat verschil inleveren.

Om problemen te vermijden rond het formele gat tussen de eerste en tweede verplichtingenperiode als gevolg van de tijd die nodig is voor ratificatie van de amendementen, is afgesproken dat landen de gemaakte afspraken zo veel mogelijk direct zullen implementeren, afhankelijk van nationale juridische omstandigheden.

Tijdsschema werkprogramma nieuw klimaatinstrument/verhoging ambities pre-2020

Cruciaal was dat in Doha tot een werkprogramma zou worden besloten, gericht op besluitvorming over een nieuw mondiaal instrument in 2015 en implementatie in 2020. Dat is gelukt. Hoewel het werkprogramma concreter had kunnen zijn, is er nu wel een tijdschema voor de onderhandelingen in 2013 en 2014.

In 2013 vindt een aantal workshops en vergaderingen plaats om een nieuwe afspraak voor te bereiden, met het oog op het gereed hebben van een concept-onderhandelingstekst uiterlijk eind december 2014. Ook worden in 2013 opties gezien voor acties die kunnen bijdragen aan het dichtmaken van het gat in de pre-2020 mitigatie ambities. Het voornemen van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties om in 2014 een conferentie van wereldleiders bijeen te roepen inzake klimaatverandering kan dit werk een politieke impuls geven.

Post-2012 klimaatfinanciering

Ontwikkelingslanden uitten grote zorg over de continuering van financiering na 2012. Hun voorgestelde financieringsdoelstelling van USD 60 miljard publieke financiering in 2015 was gegeven de inzet van de EU, de VS en Japan onhaalbaar. Een aantal Europese landen probeerde de zorgen voor 2013 weg te nemen door in verklaringen aan te geven hoeveel middelen zij voornemens zijn te besteden aan klimaat. Nederland maakte bekend in 2013 in totaal EUR 200 miljoen bij te zullen dragen aan internationale klimaatfinanciering. Deze verklaringen vormden een belangrijk onderdeel van het compromis.

Ook belangrijk voor het compromis waren de afspraken dat er verder gewerkt zal worden aan de identificatie van paden voor opschaling van de klimaatfinanciering. Partijen moeten tijdens de klimaatconferentie eind 2013 in Polen aangeven wat hun strategieën zijn om toe te werken naar USD 100 miljard in 2020. *En marge* van deze conferentie zal er een ministeriële dialoog plaatsvinden over de nationale invulling en vooruitgang van post-2012 opschalingspaden.

In het besluit van de Conferentie van Partijen (COP) worden ontwikkelde landen aangemoedigd om in de komende jaren hun inspanningen te vergroten om klimaatfinanciering tenminste op het gemiddelde niveau van 2010–2012 te continueren.

Uitbouw instituties en infrastructuur om steun voor actie door ontwikkelingslanden (financiering, technologie) te kanaliseren

De aansturing van het Groene Klimaatfonds was een punt van discussie. Ontwikkelde landen hechten zeer aan de onafhankelijkheid van het Groene Klimaatfonds: de COP en het Groene Klimaatfonds dienen op basis van gelijkheid hun werkafspraken uit te werken. Deze wens bleek moeilijk haalbaar door vooral de inzet van de G77, die een stevige controle vanuit de COP op het Fonds nastreeft. Uiteindelijk is het *Standing Committee* naar voren geschoven om samen met afgevaardigden van het Bestuur van het Groene Klimaatfonds de werkrelatie verder uit te werken, ter goedkeuring door zowel het voltallige Bestuur van het Fonds als de COP.

Het *Standing Committee* bestaat nu een jaar. Het eerste rapport van het Comité is goed ontvangen. Naast de hierboven beschreven taak (uitwerking van de werkafspraken tussen de COP en het Groene Klimaatfonds) is het Comité tijdens de COP in Doha belast met aanvullende taken. Zo moet het een forum organiseren voor belanghebbenden in het klimaatfinancieringsdebat (inclusief de private sector) en een review van het financiële mechanisme uitvoeren. Gezien de beperkte omvang van het Comité, haar beperkte mandaat en de kleinere vertegenwoordiging van partijen (10 ontwikkelde en 10 ontwikkelingslanden) heeft de EU vooral ingezet op beperking van het takenpakket. Dit is dus maar ten dele gelukt.

Een consortium (waaronder het Nederlandse ECN) onder leiding van UNEP is gekozen als «gastheer» van het *Climate Technology Center* (CTC) om het overeengekomen Technologie Mechanisme te implementeren met als doel technologie ontwikkeling en overdracht richting ontwikkelingslanden in goede banen te leiden. Ook zijn de regels voor het CTC Adviesorgaan overeengekomen.

Verlies en schade door klimaatverandering

Het was voor ontwikkelingslanden – met name laag gelegen eilandstaten die zeer kwetsbaar zijn voor zeespiegelstijging – belangrijk om een discussie te hebben over hoe om te gaan met schade als gevolg van de negatieve effecten van klimaatverandering, met name in de meest kwetsbare landen. Dit betreft zowel schade door extreme weersincidenten als schade die langzaam optreedt, bijvoorbeeld door zeespiegelstijging.

Er was overeenstemming over de acties die ondernomen moeten worden, o.a. kennisdeling en het verder uitwerken van mogelijkheden voor risicomanagement, zoals verzekering. De institutionele arrangementen bleken echter controversieel. De ontwikkelingslanden stelden voor een «internationaal mechanisme» voor schadevergoeding op te richten. Ontwikkelde landen verzetten zich daartegen omdat de reikwijdte en doel van een dergelijk mechanisme onduidelijk bleven.

Uiteindelijk werd dit onderwerp onderdeel van het eindpakket van Doha, een besluit dat het eindpakket waarschijnlijk acceptabel maakte voor ontwikkelingslanden. Overeengekomen is dat er in 2013 tijdens de Conferentie van Partijen «institutionele arrangementen, zoals een internationaal mechanisme,» vastgesteld zullen worden. Omdat er niet definitief een mechanisme werd voorgesteld en ook niet bepaald werd wat hieronder moet vallen, is dit door ontwikkelde landen in het eindpakket aanvaard.

Overige onderwerpen

Nieuwe marktmechanismen en het raamwerk voor diverse benaderingen

Flexibele marktmechanismen dragen bij aan het kosteneffectiever realiseren van emissiereducties. Als uitbreiding naast het bestaande *Clean Development Mechanism* heeft de EU in Doha ingezet op nieuwe marktmechanismen, waaronder wordt verstaan een bredere sectorale aanpak via zowel het genereren van vervangende CO₂-kredieten als handel in CO₂-emissierechten.

De EU beoogt de nieuwe marktmechanismen onder streng toezicht van de UNFCCC te laten functioneren om daarmee de milieu-integriteit te waarborgen. In 2011 in Durban was afgesproken dat de modaliteiten en procedures in Doha zouden worden vastgesteld. Dat is maar ten dele gelukt. Er moet hier het komende jaar inhoudelijk nog aan worden gewerkt, op basis van een gedetailleerde lijst met aandachtspunten die in Doha is vastgesteld.

Voor de VS, Japan, Australië en Nieuw Zeeland (*Umbrella Group*) hebben in Doha het raamwerk voor diverse benaderingen sterk gepromoot. Onder het raamwerk moeten allerlei soorten marktmechanismen vallen, die voor het grootste deel nog niet erg concreet zijn en als gemene deler lijken te hebben om niet centraal aangestuurd te worden door de UNFCCC. Hoewel alle *Umbrella Group* landen het belang van milieu-integriteit onderstrepen, hebben zij voortdurend getracht concrete afspraken op dit vlak te omzeilen. Wel is – mede op aandringen van Nederland – in Doha afgesproken dat nader wordt gezien aan welke

standaarden het raamwerk moet voldoen en is afgesproken dat wordt overwogen of ook het raamwerk onder het toezicht van de UNFCCC komt.

Hervorming Clean Development Mechanism en Joint Implementation

Er zijn richtsnoeren aangenomen voor de Kyoto-mechanismen, *Clean Development Mechanism* (CDM) en *Joint Implementation* (JI), onder meer over de herziening van de regels in 2013. Deze herziening biedt een mogelijkheid voor hervorming van deze mechanismen, zodat ze een zinvolle rol kunnen spelen in de mondiale koolstofmarkt onder een nieuw mondiaal klimaatregime en de betrokkenheid garanderen van de private sector bij klimaat.

Adaptatie

In Doha is het werkprogramma van het nieuw opgerichte Adaptatie Comité conform de Nederlandse inzet goedgekeurd door de COP. Dit betekent dat het Comité aan de slag kan. In dit werkprogramma zitten voldoende aanknopingspunten voor de inzet van Nederland op een moderne invulling van adaptatie in het nieuwe klimaatregime, met meer aandacht voor weerbaarheid. In Doha is ook gesproken over de Nationale Adaptatieplannen en het Adaptatie Fonds, waarbij Nederland inzet op sterkere coherentie van instituties en fondsen voor adaptatie. Op dit punt was er in Doha echter geen gelegenheid om concrete resultaten te boeken.

Internationale lucht- en scheepvaart

De discussie over sectorale benaderingen in het algemeen, en internationale luchtvaart en scheepvaart («bunkers») in het bijzonder, werd zoals gebruikelijk sterk bepaald door de wens van een groep ontwikkelingslanden om de UNFCCC principes van toepassing te verklaren op alle sectorale benaderingen. Ontwikkelde landen en een groep ontwikkelingslanden verzetten zich hiertegen vanuit de overweging dat daarmee in ieder geval mondiale afspraken over luchtvaart en scheepvaart onmogelijk zouden worden.

Ondanks pogingen te komen tot een compromis, lukte het uiteindelijk niet consensus te bereiken om alle partijen van de UNFCCC te verbinden aan de ontwikkeling van mondiale reductiemaatregelen in de internationale transportsectoren. Tegelijkertijd is voorkomen dat de principes van de UNFCCC expliciet geëxporteerd zouden worden naar de organisaties van deze sectoren, de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) en de *International Maritime Organization* (IMO). De onderhandelingen in ICAO en IMO over mondiale reductiemaatregelen zullen ondanks deze uitkomst doorgaan.

Bossen en landbouw

Vanwege de samenhang met de bredere discussie over financiering was het nog niet mogelijk om concrete afspraken te maken over financiering van op resultaat gebaseerde acties op het gebied van emissiereductie door het voorkomen van ontbossing en bosdegradatie (REDD+). Dit jaar wordt er gesproken over de vraag langs welke wegen de toekomstige financiering voor REDD+ het beste en meest effectief uitgegeven kan worden en hoe ontwikkelingslanden makkelijker toegang kunnen krijgen tot bestaande financiering. Er zijn voldoende mogelijkheden gecreëerd om de door Nederland gewenste inbedding van REDD+ in de bredere discussie over financiering en de erkenning van het belang van duurzame handelsketens, dit jaar te bespreken.

Helaas was er geen overeenstemming over de modaliteiten voor monitoringssystemen en rapportage voor REDD+. Ontwikkelingslanden gaven aan hier pas een besluit over te willen nemen als er meer duidelijkheid komt over de financiering voor REDD+.

Er is ook geen overeenstemming bereikt over een werkprogramma omtrent landbouw. Een aantal ontwikkelingslanden (o.a. Brazilië, Argentinië, India) gaf aan de discussie omtrent landbouw strikt te willen beperken tot adaptatieaspecten. Ontwikkelde landen en een groot aantal andere ontwikkelingslanden willen echter ook aspecten van mitigatie en synergieaspecten (adaptatie -mitigatie – voedselzekerheid) in beschouwing nemen. De discussie hierover zal worden voortgezet.

Tot slot

De ontwikkeling van mondiaal klimaatbeleid kent nog veel grote uitdagingen. Vooruitgang gaat slechts in kleine stappen en de nadruk ligt nog veel op tegengestelde in plaats van gedeelde belangen. Het krachtenveld wordt meer gedifferentieerd en gelaagd. Dit heeft invloed op de dynamiek van de onderhandelingen. Er ontstaan andersoortige coalities: 1) een coalitie van onder meer de EU, kleine eilandstaten, arme ontwikkelingslanden en progressieve Latijns Amerikaanse landen voor verdergaand mondiaal klimaatbeleid, 2) China en India die vinden dat ontwikkelde landen eerst meer moeten doen, voordat zij aan zet zijn; 3) de VS vindt dat opkomende economieën meer moeten doen en dat alle landen dezelfde soorten verplichtingen op zich moeten nemen en 4) obstructieve landen. Leiderschap van niet alleen de EU maar ook de Verenigde Staten, China en India zal cruciaal zijn om in 2015 een effectief akkoord mogelijk te maken.

Om in 2015 tot een afspraak te komen en om de grootste risico's van klimaatverandering te voorkomen, zijn grotere ambitie en een verschuiving in de politieke dynamiek nodig. Het onderhandelingsproces onder het VN Klimaatverdrag blijft een noodzakelijk onderdeel van de oplossing. Alleen een mondiale aanpak – met deelname van alle landen – biedt perspectief op een effectieve en efficiënte oplossing voor het klimaatvraagstuk.

Naast vooruitgang in de onderhandelingen richting een nieuw mondiaal klimaatinstrument zijn concrete, nationale klimaatacties van groot belang. Een effectieve aanpak van het klimaatvraagstuk vraagt om initiatieven door individuele landen op nationaal niveau en een grote actiegerichte betrokkenheid van maatschappelijke, niet statelijke actoren zoals het bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties en lokale overheden.

Deze actie komt de laatste jaren overal ter wereld op gang, zoals te zien is aan de toezeggingen van ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden rond de top van Kopenhagen in 2009. Die zijn het echter nog niet voldoende om de groei in de mondiale uitstoot van broeikasgassen om te keren in de daling die nodig is om de grootste risico's van klimaatverandering te kunnen vermijden.

Om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden zijn meer inspanningen nodig.

Mondiale agenda 2013 en verder

In 2013 en 2014 moeten de contouren van het nieuwe mondiale klimaatinstrument duidelijk worden. In Doha is afgesproken dat een onderhandelingsstakst hierover uiterlijk eind december 2014 gereed moet zijn.

De vormgeving van dit instrument zal het onderwerp zijn van een discussiedocument dat de Europese Commissie dit voorjaar zal presenteren.

Naast de formele onderhandelingen in UNFCCC-verband, vindt er in 2014 op initiatief van de Secretaris-generaal van het VN ook een bijeenkomst van wereldleiders plaats met als doel politieke steun te mobiliseren voor een afspraak over een nieuw instrument in 2015.

In september 2013 zal het *International Panel on Climate Change* (IPCC) het eerste deel van het vijfde *Assessment Report* publiceren, gevolgd door deel twee en drie in het voorjaar van 2014, met de actuele stand van kennis over de wetenschappelijke, technische en socio-economische aspecten van klimaatverandering. Het rapport zal mede de basis vormen om opnieuw de toereikendheid van de doelstelling van en inspanningen onder het Klimaatverdrag te bekijken.

Ontwikkeling van de Nederlandse inzet

Ik ben voornemens actief bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het mondiale klimaatbeleid in 2013, zowel binnen de onderhandelingen als in gremia daarbuiten. De Nederlandse focus hierbij zal zijn het ontwikkelen en uitdragen van gedachten over de vorm en inhoud van het nieuwe mondiale instrument. Daarbinnen zal ik me primair concentreren op adaptatie, inclusief de rol van de private sector daarbij. Ik zal het bedrijfsleven en andere niet-statelijke partijen ook betrekken bij de gedachtevorming over het nieuwe instrument.

Het voorbereiden van de goedkeuring van de amendering van het Kyoto-protocol door het Parlement en het implementeren van de gemaakte afspraken over de tweede verplichtingenperiode vormen ook speerpunten van mijn activiteiten in 2013.

De concrete initiatieven waarmee ik deze voornemens in actie zal omzetten, en mijn visie op toekomstige mondiale klimaatafspraken zal ik vóór de zomer naar uw Kamer sturen, conform mijn toezegging tijdens de behandeling van de begroting van lenM.

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