

Vergaderjaar 2009–2010

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2009

Op 14 september informeerde ik uw Kamer over de stand van zaken in de mondiale klimaatonderhandelingen (Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 8).

Sindsdien heeft «Kopenhagen» (de klimaatop in december 2009) hoog op de agenda gestaan van belangrijke internationale bijeenkomsten, te weten de VN top voor regeringsleiders in New York, de G20 in Pittsburgh, de Groenlanddialoog en het *Major Economies Forum*. Een ander belangrijk nieuw feit is de op 10 september verschenen Commissiemededeling «*Stepping up international climate finance; A European blueprint for the Copenhagen deal*», die dient als belangrijke input voor de Ecofin, Milieuraad en Europese Raad in oktober. Daarnaast verklaarden de EU regeringsleiders tijdens hun informele top op 17 september dat de G-20 de noodzaak zou moeten erkennen om een snelle start te maken met internationale financiële steun voor klimaatacties – met name in de minst ontwikkelde landen – en noemden in dat verband de inschatting van de Europese Commissie dat 5–7 miljard euro per jaar nodig zal zijn in de periode 2010–2012, dus direct na de Kopenhagenovereenkomst. En tot slot verscheen op 29 september de Wereldbank studie «*The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change*». In die studie worden de kosten voor adaptatie in ontwikkelingslanden in de periode 2010–2050 geraamd op gemiddeld 75–100 miljard dollar per jaar.

Conform het verzoek van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 2 september en ten behoeve van het plenaire debat op 14 oktober, informeer ik u hierbij mede namens de minister-president en de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking over de recente relevante ontwikkelingen in het krachtenveld en de eventuele gevolgen voor de Nederlandse onderhandelingsinzet in de aanloop naar de klimaatconferentie in Kopenhagen. Deze brief bouwt voort op mijn eerdergenoemde brief en bevat ook een kabinetsbeoordeling van de nieuwe Commissiemededeling.

De onderhandelingsruimte, waar de Vaste Commissie ook naar vroeg, wordt door het internationale krachtenveld beïnvloed en tijdens de positiebepaling in de Europese Unie afgebakend. De Unie spreekt immers bij de mondiale klimaatonderhandeling met één stem. Dit is ook de reden waarom ik – en met mij het hele kabinet – me inspan om de Nederlandse inbreng luid te laten doorklinken in de EU-inzet en de Unie in haar leiderschapsrol te ondersteunen.

1. Het internationale krachtenveld

Positieve signalen VN klimaatop in New York

Op 22 september kwamen regeringsleiders bijeen tijdens de VN klimaatop georganiseerd door secretaris-generaal Ban Ki-Moon. Tijdens deze top, waar naast ik zelf de minister-president en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Nederland hebben vertegenwoordigd, hebben regeringsleiders de urgentie van het klimaatprobleem nogmaals erkend, hun bereidheid om actie te nemen bevestigd en het belang van succes in Kopenhagen onderstreept. Een aantal van hen heeft nieuwe initiatieven en standpunten aangekondigd die voorzichtig positief stemmen.

Zo komt de nieuwe Japanse regering niet alleen de verkiezingsbelofte na van 25% minder uitstoot in 2020, een zeer forse opgave voor Japan, maar is zij nu ook voorstander van emissiehandel alsook van internationale financiering.

China heeft vergaande nationale beleidsplannen gepresenteerd en ook voor het eerst erkend dat snel groeiende ontwikkelingslanden een andere benadering past dan de armste ontwikkelingslanden. India heeft aangekondigd nationale klimaatwetgeving voor te bereiden en aangeboden ambitieuzer beleid te zullen voeren wanneer daar internationale publieke financiering tegenover staat.

Wij verwachten dat de signalen uit de VN klimaatop de onderhandelingen een belangrijke politieke impuls zullen geven. Dat is ook hard nodig, omdat er op veel gebieden nog grote verschillen zijn die in Kopenhagen overbrugd zullen moeten worden.

Hoofdpijnen krachtenveld

De kern van de onderhandelingen gaat over de bekende driehoek van de klimaatonderhandelingen: reductiedoelstellingen van ontwikkelde landen, mitigatieacties door ontwikkelingslanden en financiering.

Het totaal van emissiereducties dat de ontwikkelde landen tot nu toe hebben aangeboden, blijft nog onvoldoende om de 25–40% reductie in 2020 te bereiken, die nodig is om op een geloofwaardig traject te blijven om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden. De optelsom voor de reductiepercentages van broeikasgassen van de Annex 1 landen in 2020 wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving geschat op tussen 10 en 15% beneden het niveau van 1990, waarbij niet zijn meegerekend de emissies voor veranderingen in landgebruik. Dit is zonder meerekening van het ambitieuze 25% reductiedoel van de nieuwe Japanse regering, maar wel inclusief het reductiedoel en de aanvullende maatregelen (exclusief landgebruik) in het wetsvoorstel dat door het Huis van Afgevaardigden in de VS is aangenomen alsmede het hogere (voorwaardelijke) EU-reductiedoel van 30%. Wanneer Rusland en Oekraïne hun surplus emissierechten uit de Kyoto-periode (en eventueel volgende perioden) niet op de markt zouden brengen, zou de reductie van Annex 1 landen volgens het planbureau toenemen tot 14–19%. Nederland wil nieuwe surplus emissierechten in de volgende commitment perioden voorkomen.

Belangrijk voor het reductiedoel is de voortgang van de binnenlandse klimaatwetgeving in de Senaat van de VS, waarvan de afronding vóór Kopenhagen erg kort dag is.

Ontwikkelingslanden zullen zich pas internationaal verbinden tot acties, als duidelijk is wat ontwikkelde landen aan reductiedoelstellingen en financiering willen toezeggen. Op het punt van internationale publieke financiering blijft een kloof bestaan tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, zowel over bedragen en bronnen (publiek versus privaat), als over de beheersstructuur voor publiek geld. Overeenstemming bestaat over de noodzaak om de financiering voor adaptatie op te schalen, maar niet over de gewenste hoogte. Internationale publieke financiering voor mitigatie-acties in gevorderde ontwikkelingslanden is omstrepen, zoals de VS duidelijk heeft aangegeven.

Het wordt steeds duidelijker dat voor een Kopenhagenakkoord financiering al in 2010 beschikbaar zou moeten komen om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het ondernemen van acties.

De Europese Raad heeft op dit punt reeds leiderschap getoond. Op 17 september verklaarden de EU regeringsleiders dat de G-20 de noodzaak zou moeten erkennen om een snelle start te maken met internationale financiële steun voor klimaatacties – met name in de minst ontwikkelde landen – en noemden in dat verband de inschatting van de Europese Commissie dat 5–7 miljard euro per jaar nodig zal zijn in de periode 2010–2012, dus direct na de Kopenhagenovereenkomst. Tijdens de G20 in Pittsburgh is bevestigd dat de regeringsleiders alles zullen doen om Kopenhagen tot een succes te maken en roepen ze ministers van Financiën op om tijdens hun bijeenkomst in november financieringsopties te presenteren.

EU intern is nog geen overeenstemming over het doen van concrete (voorwaardelijke) toezeggingen. Ook andere ontwikkelde landen zijn terughoudend met het noemen van bedragen. Het kabinet vindt dat de EU de stap moet zetten om nu ook zelf concrete bedragen te noemen in de EU Raadsconclusies.

Architectuur van een Kopenhagenakkoord

Recent komen in de discussie over reductie-inspanningen steeds duidelijker vragen naar voren over de architectuur van het Kopenhagenakkoord, bijvoorbeeld hoe de onderhandelingsposities onder het Kyoto-protocol en de Conventie samenkomen en welk type verplichtingen landen op zich nemen.

Nederland streeft daarbij naar een uitkomst in Kopenhagen in de vorm van één nieuw akkoord, waarbij de onderhandelingsposities onder het Kyoto-protocol en de Conventie samenkomen. Alle landen stellen daarbij *low-carbon growth* plannen op, waarbij ontwikkelde landen bindende absolute emissiereductiedoelstellingen op zich nemen (voortbouwend op de systematiek van het Kyoto-protocol) en ontwikkelingslanden – behalve de minst ontwikkelde – zich verplichten tot mitigatie-acties die leiden tot een afremming van hun emissiegroei.

Waar de ontwikkelingslanden vinden dat het Kyoto-protocol moet worden voortgezet, vinden met name de VS en Australië het van belang dat er één akkoord komt waarin alle landen eenzelfde soort verplichting op zich nemen. Daarmee nemen ook ontwikkelingslanden verplichtingen op zich, die echter in hun aard en ambitieniveau anders kunnen zijn dan die van ontwikkelde landen: mitigatieacties tegenover emissiereducties en afremming van de emissiegroei tegenover absolute reducties.

Australië heeft een benadering voorgesteld waarbij alle landen hun acties vastleggen in een eigen «schema» bij het akkoord, dat regelmatig kan worden aangepast. Elk land krijgt de verplichting tot het uitvoeren van de acties in zijn eigen schema, inclusief internationale rapportage over de uitkomsten. In het type acties kan vervolgens worden gedifferentieerd tussen ontwikkelde landen (bindende absolute reductiedoelstellingen, zoals in het huidige Kyoto-protocol) en ontwikkelingslanden (implementeren van een actieprogramma). Deze voorstellen vinden weerklank in de VS, maar leiden tot grote zorg bij de ontwikkelingslanden.

Daarnaast staat de VS een systeem voor, waarbij landen hun eigen doelstellingen vastleggen, die wel meetbaar, rapporteerbaar en verifieerbaar zijn, maar dan volgens nationaal bepaalde rekenregels en definities. Dit in tegenstelling tot de EU, die rekenregels liever internationaal wil laten vaststellen, conform de regels die de Partijen bij het Kyoto-protocol zijn overeengekomen of anderszins.

Voortgang

De internationale bijeenkomsten van de afgelopen weken hebben duidelijk gemaakt dat de wil om het klimaatprobleem aan te pakken op het hoogste politieke niveau sterk aanwezig is. De urgentie van het probleem wordt breed erkend en de verschillende partijen naderen elkaar op veel gebieden, bijvoorbeeld met betrekking tot de erkenning van principes en de acceptatie van gemeenschappelijke doelen. Ook wordt er op nationaal niveau steeds meer actie ondernomen om emissies van broeikasgassen aan te pakken.

Zowel de recente beweging in standpunten als de politieke wil om tot een oplossing te komen is hoopgevend. Deze politieke wil werkt echter nog onvoldoende door in de onderhandelingen, waar partijen op veel punten nog ver uit elkaar liggen en een tempoversnelling nodig is. Tijdens de recente UNFCCC-onderhandeling in Bangkok viel op een eental onderwerpen – technologie, adaptatie en het voorkomen van emissies vanwege ontbossing – een groeiende inhoudelijke overeenstemming te constateren. Op het gebied van financiering en mitigatie blijven echter de verschillen van inzicht groot. De grootste discussie gaat over de hoogte van de benodigde financiering en de bijdrage die daaraan geleverd moet worden door de verschillende landen. Daarnaast bleken de ontwikkelingslanden grote moeite te hebben met de structuurvoorstellen van de VS en Australië, vanwege angst voor nieuwe verplichtingen.

Politiek momentum en sturing richting Kopenhagen blijft absoluut cruciaal. Het Deense voorzitterschap van de conferentie in Kopenhagen houdt ernstig rekening met een op 17 en 18 december te organiseren speciale bijeenkomst voor regeringsleiders. Een aantal regeringsleiders, waaronder minister-president Balkenende, heeft al aangegeven bereid zelf naar Kopenhagen te gaan, indien regeringsleiders daar inderdaad een rol kunnen vervullen.

2. Appreciatie van de Commissiemededeling «Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal»

Algemeen

In de mededeling «*Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal*» schetst de Europese Commissie een blauwdruk voor de financiering van internationaal klimaatbeleid (zie Annex 1 voor de essentie van de Commissiemededeling). De Europese

Raad heeft de Commissie in juni 2009 verzocht om een alomvattende strategie over het intensiveren van de financierings- en investeringsstromen ten behoeve van mitigatie en adaptatie overeenkomstig het Bali actieplan, als basis voor besluitvorming in de Europese Raad in oktober 2009.

De mededeling verkent de omvang en mogelijke bronnen voor een financiële EU-bijdrage aan internationaal klimaatbeleid, een cruciaal onderdeel van een akkoord in Kopenhagen. Pas later zal de Commissie eventueel concrete voorstellen doen. De EG kent een gedeelde bevoegdheid op het gebied van milieubeleid (art. 175 EG verdrag).

De subsidiariteitsbeoordeling van deze mededeling is, voorzover deze in dit stadium kan worden beoordeeld, positief. De mededeling verkent de EU-inzet voor een multilateraal verdrag, waarbij de EU partij is en sprake is van gemengde bevoegdheden. Daarbij moeten voorafgaand en gedurende de onderhandelingen gezamenlijke standpunten worden vastgesteld. Dit gemeenschappelijk standpunt kan alleen op Europees niveau worden vastgesteld. Deze mededeling is ook op expliciet verzoek van de Europese Raad van juni dit jaar opgesteld. Op het gebied van financiering van ontwikkelingslanden hebben lidstaten meer autonomie, maar is het gezien efficiëntie en effectiviteit mogelijk om een deel van de financiering via de EU-begroting te laten verlopen. Dit is op dit moment al op kleinere schaal het geval.

Ook de proportionaliteitsbeoordeling is, voorzover nu kan worden beoordeeld, positief. De voorgestelde EU-inzet sluit aan bij de EU klimaatdoelstellingen, die verder zijn uitgewerkt in het EU klimaat- en energiepakket in 2008. Klimaatfinanciering is complementair aan bestaand EU klimaatbeleid, omdat hiermee klimaatbeleid in ontwikkelingslanden wordt gestimuleerd.

Deze mededeling vult de eerdere Commissiemededeling «*Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen*» van januari 2009 aan en bouwt verder op de EU positie zoals afgesproken in de Raden van maart en juni. De indicatie die de Commissie geeft van de benodigde internationale publieke financiering, gaat uit van een ambitieuze uitkomst van Kopenhagen met een substantiële bijdrage van ontwikkelingslanden zelf en uit de koolstofmarkt.

Nederland verwelkomt deze mededeling die een belangrijke stap vormt in het bepalen van een concrete Europese inzet over financiering. Een overtuigende EU inzet op dit gebied kan een belangrijke impuls geven aan de onderhandelingen op weg naar een internationaal klimaatakkoord.

Hieronder volgt een specifieke appreciatie van de onderdelen van de mededeling.

De schaal van potentiële financiering in 2020

Voor een effectief internationaal klimaatbeleid is een aanzienlijke opschaling nodig van publieke en private geldstromen. Een substantieel en overtuigend EU-bedrag als onderdeel van een internationaal akkoord kan het vertrouwen in het proces richting Kopenhagen verstevigen.

De mededeling laat zien dat de totale geschatte kosten voor zowel adaptatie als mitigatie in ontwikkelingslanden kunnen oplopen tot ruwweg 100 miljard euro/jaar in 2020. De Commissie betoogt dat ontwikkelingslanden daarvan zelf via binnenlandse publieke en private financiering 20–40% zouden kunnen dragen en dat de internationale koolstofmarkt tot ongeveer 40% zou kunnen opbrengen. Rekening houdend met deze eigen

bijdragen van ontwikkelingslanden en de financiering via de koolstofmarkt, concludeert de Commissie dat in 2020 mondiaal 22–50 miljard euro per jaar via internationale publieke bijdragen beschikbaar moet komen voor ontwikkelingslanden, waarvan 10–20 miljard voor mitigatie, 10–24 voor adaptatie en 2–6 voor capaciteitsopbouw en technologie.

Het kabinet kan zich vinden in deze analyse, die in lijn is met bijvoorbeeld het werkbedrag van 100 miljard dollar (ongeveer 70 miljard euro), dat het kabinet heeft onderschreven in de eerdergenoemde brief over de Kopenhagenonderhandelingen (daarbij werd de eigen bijdrage van ontwikkelingslanden namelijk niet meegeteld).

Ook met de door de Commissie genoemde prioritering voor de inzet van publiek geld is het kabinet het op hoofdlijnen eens. Publieke financiering zou zich voornamelijk moeten richten op adaptatie, capaciteitsopbouw en technologieonderzoek, ontwikkeling en demonstratie, en zou de financiering van mitigatieacties moeten katalyseren. Het kabinet deelt ook de visie dat ondersteuning van adaptatie vooral gericht moet zijn op de meest kwetsbare ontwikkelingslanden, die nu veelal de negatieve gevolgen van klimaatverandering, zoals droogte en overstromingen, ondervinden. De urgentie om nu adaptatiemaatregelen te treffen is groot.

Het kabinet hecht net als de Commissie groot belang aan het tot stand komen van een internationale koolstofmarkt. Daarvoor zijn ambitieuze emissiereductiedoelstellingen nodig en dienen emissiehandelssystemen te worden opgezet. Via emissiehandel kunnen emissiereductiedoelstellingen tegen de laagst mogelijk kosten worden gerealiseerd. Zonder een internationale koolstofmarkt nemen de kosten sterk toe, waardoor de kans op een ambitieus akkoord afneemt. Daarnaast kan de internationale koolstofmarkt een belangrijke bron van financiering vormen, die zo goed mogelijk moet worden benut. In Kopenhagen moet daarvoor de basis worden gelegd. Daarom steunt het kabinet de door de Commissie voorgestelde hervorming van het CDM en de opzet van nieuwe sectorale mechanismen, vooral voor gevorderde ontwikkelingslanden. Wel is het kabinet van mening dat ook al voor 2020 een groter aandeel van het voorkomen van emissies die het gevolg zijn van ontbossing via de internationale koolstofmarkt zou kunnen worden gefinancierd. Verder wil het kabinet voorkomen dat er nieuwe overschotten in emissiebudgetten onder een Kopenhagenakkoord ontstaan. Daarbij hoeven we niet terug te komen op eerder gemaakte afspraken onder Kyoto.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Commissie dat er met betrekking tot *offsets* (emissiekredieten uit andere landen die worden gebruikt voor het behalen van de eigen doelstelling) geen sprake mag zijn van dubbeltelling. Emissiereducties die in ontwikkelingslanden worden gerealiseerd met geld uit ontwikkelde landen kunnen door de ontwikkelde landen worden meegeteld als eigen emissiereducties, of als internationale financiële ondersteuning, maar niet allebei tegelijk. Deze stromen zouden wel moeten worden erkend als aparte financiële stromen naar ontwikkelingslanden en moeten worden meegenomen in de totale beoordeling van de benodigde financiering. Financiering via de koolstofmarkt verlaagt immers de totale benodigde publieke financiering.

Het kabinet verwelkomt het gebruik van marktinstrumenten om de emissies van de internationale lucht- en zeevaart wereldwijd aan te pakken. Het kabinet steunt het verder verkennen van mogelijkheden van dergelijke instrumenten, die potentieel een aanzienlijke, stabiele bron van inkomsten vormen, met de kanttekening dat dit niet mag leiden tot een dubbele belasting van de desbetreffende sectoren.

Een eerlijke lastenverdeling

De EU heeft al aangegeven in de context van een Kopenhagenakkoord bereid te zijn haar eerlijk aandeel in de publieke gelden voor acties in ontwikkelingslanden op zich te nemen. In de mededeling werkt de Commissie de principes draagkracht (BBP) en verantwoordelijkheid voor emissies verder uit. Dit biedt volgens het kabinet een goede basis om internationaal te onderhandelen over de bijdrage van alle landen, met uitzondering van de minst ontwikkelde landen.

Het kabinet vindt de geschatte bijdrage van de EU (10–30%) aan de lage kant: een bijdrage van 20–30% is realistischer, omdat de bijdrage van ontwikkelingslanden zelf anders wel erg hoog zou worden (m.a.w. er mag van uit worden gegaan dat draagkracht (BBP) in de verdeelsleutel tenminste even zwaar zal wegen als het emissieniveau). Afhankelijk van het gewicht dat in de verdeelsleutel wordt toegekend aan verantwoordelijkheid voor emissies en BBP, en het ambitieniveau van het Kopenhagenakkoord, resulteert de inschatting van het kabinet dan in een EU bijdrage in 2020 van 4,4–15 miljard euro. Het kabinet ziet op voorhand geen reden om voor de lastenverdeling binnen de EU andere criteria te hanteren dan voor de mondiale lastenverdeling. Uit deze criteria volgt voor Nederland een percentage van maximaal 4,7% van de EU bijdrage.

Financiering van snelle actie tussen 2010 en 2012

De Commissie stelt dat de ontwikkelde landen tussen 2010 en 2012 jaarlijks 5–7 miljard euro zouden moeten vrijmaken, om snel actie te kunnen ondernemen in ontwikkelingslanden, vooruitlopend op de acties die na 2013 voortvloeien uit een Kopenhagenakkoord. Het kabinet onderschrijft het belang van het beschikbaar stellen van financiering voor de periode 2010–2012, gericht op capaciteitsontwikkeling en urgente klimaatacties in de context van een Kopenhagenakkoord. Het kabinet is van mening dat de EU in oktober een concreet mondiaal startbedrag moet voorstellen van 5 tot 7 miljard euro, in overeenstemming met de kostenraming van de Commissie. De door de Commissie voorgestelde omvang van een startbedrag lijkt vooralsnog voldoende om ook adaptatie en urgente klimaatacties te ondersteunen, mits wordt uitgegaan van de bovenkant van de raming van de Commissie.

Nederland is bereid aan het EU-bedrag voor de periode 2010–2012 een geloofwaardige bijdrage te leveren van 100 miljoen euro per jaar, die deels via de EU-begroting zou kunnen lopen.

Potentiële bronnen van financiering

Het kabinet is van mening dat er diverse bronnen van publieke financiering kunnen zijn. Enkele van deze bronnen komen in de mededeling aan bod. Het kabinet vindt dat ook andere bronnen, waaronder bilaterale ondersteuning en het Noorse voorstel, op tafel moeten blijven en verder moeten worden uitgewerkt.

De Commissie noemt als eerste optie het gebruiken van de EU-begroting voor het kanaliseren van de publieke bijdragen vanuit de EU. Het kabinet ziet de voordelen hiervan, met name als het gaat om de geloofwaardigheid van een gezamenlijke EU bijdrage en het versterken van de stem van de EU in het internationale klimaatregime. Een apart EU klimaatfonds buiten de EU begroting ligt minder voor de hand.

Voor Nederland is het ophogen van het financiële perspectievenplafond voor de jaren 2007–2013 geen optie. Eventuele ophoging van budgetten in

deze periode moet gevonden worden binnen bestaande begrotingsposten. Het kabinet is van mening dat bekeken moet worden welke ruimte beschikbaar is in de EU-begroting.

De Commissie heeft in september 2009 voorgesteld 50 miljoen euro extra vrij te maken in de EU begroting 2010, volgens Nederland een goed begin voor een bijdrage vanuit de EU-begroting. Dit voorstel is door een blokkerende minderheid van lidstaten opgehouden in afwachting van de afspraak die in Kopenhagen tot stand komt.

Het kabinet vindt dat er noodzaak en aanleiding is voor hervorming van de EU-begroting om deze meer aan te passen aan de eisen van deze tijd en om ruimte te maken voor nieuwe prioriteiten als energie en klimaat. Bij het vaststellen van de Financiële Perspectieven voor de volgende periode moet er door herprioritering een plek komen voor internationaal klimaatgeld.

Beheersstructuur van de financiële overdrachten

Het kabinet onderschrijft het belang van een *bottom-up* benadering bij het financieren van klimaatacties. Het opstellen van nationale *low-carbon* growth plannen door zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden is van grote waarde. Het kabinet ziet in beginsel meerwaarde als de EU een gezamenlijk plan maakt wanneer dit de ontwikkeling van een mondiaal klimaatbeleid kan bevorderen.

De beheersstructuur voor klimaatfinanciering moet volgens het kabinet bestaan uit een verschillend aantal fondsen en landen die samenwerken op basis van hun comparatieve voordelen. Vanwege de decentrale opzet is er de noodzaak om een coördinatiemechanisme op te zetten. Dit mechanisme zal primair de voorwaarden scheppen voor voor de effectieve koppeling van financiering aan acties en daarvoor verantwoording afleggen aan de Partijen bij het Kopenhagenakkoord. Hiermee steunt het kabinet op hoofdlijnen de voorgestelde lijn van de Commissie.

Het kabinet hecht grote waarde aan het bewaken van de voortgang van klimaatacties en dat er voldoende balans is in de aanwending van de middelen. Dit is primair een verantwoordelijkheid voor de Conferentie van Partijen bij het Kopenhagenakkoord. Het kabinet heeft daarom vraagtekens bij de door de Commissie gekozen opzet van het voorgestelde *High-Level Forum*. Het kabinet vindt het belangrijk dat een dergelijk forum sterk gelieerd is aan de UNFCCC en advies geeft aan de partijen bij een Kopenhagenakkoord.

3. De Wereldbank studie «The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change»

De Wereldbank studie, die op initiatief van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland is uitgevoerd, biedt een grondige analyse van de kosten van adaptatie in ontwikkelingslanden, onderbouwd vanuit sectoren die gevoelig zijn voor klimaatverandering: landbouw, bosbouw, visserij, infrastructuur, waterbeheer, kustbeheer, gezondheidszorg en ecosysteemdiensten. De studie is daarom uniek en biedt een nuttige empirische onderbouwing voor de onderhandeling over adaptatie en financiering. Landenstudies op basis van onderzoek in zeven landen zullen de mondiale data in het voorjaar van 2010 completeren.

De Wereldbank schat dat bij een temperatuurstijging van 2 graden Celsius, de kosten voor adaptatie in ontwikkelingslanden in de periode 2010–2050 gemiddeld 75 tot 100 miljard dollar per jaar zullen bedragen. Het onderzoek maakt duidelijk dat actie voor adaptatie nú besparingen in

de toekomst oplevert, en onacceptabele risico's kan verminderen. De kosten betreffen een relatief klein deel van het BNP van rijke landen maar een zeer fors deel van het BNP van de arme landen en zijn nu nog door de internationale gemeenschap op te brengen. Mitigatie, adaptatie en ontwikkelingssamenwerking zijn alle drie nu meer dan ooit nodig om de kwetsbaarheid van armen te verminderen. Het kabinet hecht er daarom aan te onderstrepen dat internationale publieke middelen voor klimaat-acties in de armste landen zoveel mogelijk nieuw en additioneel dienen te zijn zodat de realisatie van de *Millennium Development Goals* niet in gevaar komt.

4. Tot besluit

Het kabinet is positief over de stappen die in september zijn gezet – stappen waaruit blijkt dat partijen steeds verder in de richting van een succesvolle aanpak van het klimaatprobleem bewegen. Desondanks blijft een geslaagde uitkomst in Kopenhagen een grote uitdaging. Er zijn nog grote meningsverschillen over hoe die aanpak eruit moet zien. Inmiddels staat vast dat niet alles tot in de details zal worden vastgelegd en uitgewerkt in Kopenhagen. Er zal een uitgebreid proces volgen vergelijkbaar met de uitwerkingsfase van Kyoto. Het kabinet blijft onverminderd ambitieus en richt zich op zoveel mogelijk vooruitgang in het Europese radentraject en in de aankomende onderhandelings sessies, om tot een Kopenhagenakkoord te komen dat het mogelijk maakt de mondiale temperatuurstijging tot 2 graden Celsius te beperken.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Essentie van de Commissiemededeling: «Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal».

De mededeling van de Europese Commissie beschrijft een Europese blauwdruk voor de financiering van internationaal klimaatbeleid. De mededeling gaat in op de volgende aspecten: de schaal van potentiële financiële overdrachten, een eerlijke lastenverdeling, financieringsbronnen, potentiële bijdragen vanuit het Gemeenschapsbudget en de beheersstructuur van de financiële overdrachten.

Schaal van potentiële overdrachten

De Commissie schat dat de benodigde financiële overdrachten voor mitigatie en adaptatie in ontwikkelingslanden kunnen oplopen tot jaarlijks ongeveer 100 miljard euro in 2020. Zij geeft aan dat dit bedrag niet alleen uit publieke internationale financiering bestaat, maar ook uit zowel eigen bijdragen van ontwikkelingslanden (publiek en privaat) als overdrachten via de internationale koolstofmarkt.

De internationale koolstofmarkt is een effectieve manier om private financiering te genereren. Het is nu noodzakelijk om de internationale koolstofmarkt substantieel te hervormen zodat deze zich verder kan ontwikkelen en ontwikkelingslanden gepaste eigen bijdragen kunnen leveren. Voor het genereren van de benodigde financieringsstromen via de koolstofmarkt is een robuuste koolstofprijs in ontwikkelde landen van belang.

De totale benodigde internationale publieke financiering kan niet vooraf met zekerheid worden vastgesteld, vanwege de eigen bijdrage van ontwikkelingslanden en de koolstofmarkt, en moet dus regelmatig worden bijgesteld.

Financiering voor mitigatie zal geleidelijk toenemen. Publieke financiering moet zich richten op capaciteitsopbouw, proefactiviteiten en RD&D. Internationale financiering neemt toe, naarmate ontwikkelingslanden robuuste nationale mitigatieplannen indienen en implementeren. De rol van nationale private financiering neemt toe naarmate het beleidskader wordt verbeterd, en emissiehandel wordt ingevoerd.

Voor de financiering van het verminderen van emissies uit ontbossing en bosdegradatie is publieke financiering tot 2020 dominant, maar gevorderde ontwikkelingslanden kunnen zelf significant bijdragen.

(Internationale) publieke financiering van adaptatie zal dominant zijn in de minst ontwikkelde landen. Prioriteit moet worden gegeven aan de meest kwetsbare en armste ontwikkelingslanden.

Lastenverdeling

Voor de verdeling van internationale publieke financiering moet een contributieschaal worden vastgesteld, op basis van vastgestelde principes, in de context van de afspraken in Kopenhagen. De EU stelt voor om dit op basis van draagkracht en verantwoordelijkheid voor emissies te doen, waarbij ook de meer gevorderde ontwikkelingslanden bijdragen. Op basis van deze principes is de bijdrage van de EU tussen de 10 en 30%, afhankelijk van het relatieve gewicht van de principes. Dit komt neer op 0,5–2,1 miljard euro in 2010–2012, 0,9–3,9 miljard in 2013 en 2,2–15 miljard in 2014–2020.

Innovatieve financiering van internationale lucht- en zeevaart

Een mogelijke aanvullende financieringsbron is een wereldwijd marktgericht instrument voor de internationale lucht- en zeevaart. Het gebruik

van marktgerichte instrumenten (zoals ETS of een heffing op brandstof) om emissies van deze sectoren te adresseren heeft het potentieel een significante bron van inkomsten te zijn voor mitigatie en adaptatie acties in ontwikkelingslanden.

Potentiële bijdragen vanuit het Gemeenschapsbudget

De EU zal haar bijdrage aan klimaatfinanciering significant moeten vergroten, bovenop haar huidige activiteiten, vooral na 2013. De EU kan ervoor kiezen om dit gezamenlijk te doen. Er worden drie mogelijkheden geschetst: directe financiering via het EU-budget (bijvoorbeeld via een aparte begrotingslijn), het opzetten van een nieuw EU-klimaatfonds dat wordt gevoed door *ad hoc* bijdragen van lidstaten, of bijdragen via individuele lidstaten in de context van een gezamenlijk EU-bod. Voor de vroegtijdige financiering zijn er mogelijkheden om dit op bescheiden schaal vanuit het EU-budget bij te dragen. De Commissie stelt voor om een bedrag van 50 miljoen euro in 2010 te besteden, via bestaande kanalen. Tenslotte wordt er ook op gewezen dat de veilingopbrengsten van het EU-ETS kunnen worden gebruikt voor de financiering, en dat 50 miljoen euro ongeveer 7–20% van de te verwachten opbrengsten in 2013 is.

Beheersstructuur

Voor de beheerstructuur van de klimaatfinanciering stelt de EU een gedecentraliseerde *bottom-up* benadering voor. Deze zou efficiënt, effectief en eerlijk moeten zijn. Voor mitigatie ziet de EU een belangrijke rol voor nationale strategieën die alle nationale gepaste mitigatieacties integreren, een technische review van de internationaal te ondersteunen acties, een centraal register van acties en financiële ondersteuning, jaarlijkse emissie-registers en verbeterde rapportages van landen. Dit proces wordt versterkt door een onafhankelijk coördinatiemechanisme. De Commissie stelt voor dat deze nationale strategieën voor alle landen worden opgesteld en dat voor de EU de Commissie deze strategie opstelt.

Voor adaptatie wordt een eenvoudiger *bottom-up* benadering voorgesteld bestaande uit de geleidelijke integratie van adaptatie in nationale ontwikkelings strategieën en of armoedebestrijdingplannen, nationale coördinatie, verspreiding van goede voorbeelden en verbeterde rapportages van landen.

De Commissie stelt een *High Level Forum* voor met expertise uit private en publieke sectoren, dat politieke aansturing zou geven aan de VN-klimaatfondsen, multilaterale- en bilaterale samenwerking, om zo eventueel onbalans in de financiering te voorkomen en een eerlijke distributie van financiering te verzekeren.