

Vergaderjaar 2010–2011

30 495

Toekomstig internationaal klimaatbeleid

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2010

Met deze brief wil ik uw Kamer mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken informeren over de stand van zaken van de mondiale klimaatonderhandelingen en vooruitkijken naar de klimaatop begin december in Cancun, Mexico. Ik sta daarbij ook stil bij de specifieke Nederlandse initiatieven en inzet in dat onderhandelingsproces.

Nederland bepaalt haar positie in de internationale klimaatonderhandelingen in EU-verband. De gezamenlijke EU positie zal worden vastgesteld in de Milieuraad van 14 oktober a.s. en vervolgens in de Europese Raad van 28/29 oktober.

Samengevat moet ik constateren dat de mondiale onderhandelingen onder het Klimaatverdrag (UNFCCC) moeizaam verlopen. Partijen overbruggen geen tegenstellingen en houden vast aan bekende posities. Verschillende Partijen vallen zelfs terug op posities van vóór het in december gesloten Kopenhagen-akkoord. Er groeit ook nog geen gedeeld beeld over welke resultaten straks politiek mogelijk zijn in Cancun.

Maar er zijn ook lichtpunten. Zo is duidelijk dat in veel landen, op nationaal niveau, grote inspanningen worden geleverd om klimaatbeleid te ontwikkelen of aan te scherpen. Vele landen zien krachtig klimaatbeleid ook als kans voor innovatie, duurzame groei en energiezekerheid. Bovendien groeit de kracht van informele samenwerkingsverbanden tussen landen die constructief willen bijdragen aan een effectieve en alomvattende overeenkomst. Ook positief is dat de Nederlandse initiatieven in het onderhandelingsproces hun vruchten afwerpen.

Het mondiale onderhandelingsproces

In het formele VN onderhandelingsproces zijn de Partijen bij het Raamverdrag inzake Klimaatverandering (UNFCCC) dit jaar drie keer bij elkaar gekomen. Een vierde formele ronde staat gepland voor begin

oktober in China (4-9 oktober, Tianjin). De volgende klimaatop (COP-16) staat gepland voor begin december in Cancun, Mexico.

Doel van het onderhandelingsproces is om tot nieuwe, mondiale klimaatafspraken te komen. Dit proces wordt gedreven door drie, nauw samenhangende agenda's: (a) het in 2007 overeengekomen Bali Actieplan, dat om nieuwe mondiale klimaatafspraken onder het Raamverdrag vraagt, van zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden; (b) het «Kyoto spoor», dat zich richt op verdergaande emissie reducties in ontwikkelde landen voor na 2012, wanneer de huidige verplichtingen onder het Kyoto-protocol aflopen; en (c) het in december 2009 door regeringsleiders overeengekomen Kopenhagen-akkoord.

Het onderhandelingsproces laat weinig vooruitgang zien en posities van landen blijven grotendeels onveranderd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken, waaronder de volgende:

- Een hardnekkige hindernis is het ontbreken van een gedeelde visie op «het product» van de onderhandelingen straks in Cancun. Wordt er gewerkt aan één, alomvattende tekst, of richt Cancun zich op een reeks aparte besluiten, als tussenstap naar een totaalafpraak op een later moment?
- Een tweede barrière is dat de twee onderhandelingsposities elkaar in gijzeling blijven houden. Bij gebrekkige vooruitgang in het Kyoto spoor (over post-2012 reductieverplichtingen voor ontwikkelde landen), is er weinig animo bij ontwikkelingslanden om stappen te zetten in het spoor onder het Raamverdrag (waarin nieuwe inspanningen van ontwikkelingslanden een centrale rol spelen). Omgekeerd zijn ontwikkelde landen niet geneigd nieuwe, juridisch bindende stappen in het Kyoto spoor te zetten, zolang er geen duidelijkheid is over afspraken in het Verdragsspoor.
- Een ander knelpunt is de positie van de Verenigde Staten, waar federale regulering op het terrein van klimaat uitblijft. Hoewel de Amerikaanse regering zich constructief opstelt in het multilaterale spoor, heeft het gezien de nationale politieke omstandigheden weinig armslag in de UNFCCC onderhandelingen. Die positie heeft niet alleen zijn weerslag op de bereidheid van de ontwikkelingslanden om nieuwe internationale afspraken te maken, maar heeft ook repercussies voor de positie van veel ontwikkelde landen – in tegenstelling tot de VS hebben die immers wel juridisch bindende verplichtingen onder het Kyoto-protocol.
- Een hardnekkige barrière is ook het gebrek aan vertrouwen in de onderhandelingen – wederzijdse twijfels over de vraag of landen hun (inhoudelijke en financiële) toezeggingen wel gestand zullen doen, houden vooruitgang tegen.

De Nederlandse lijn richting Cancun

Er zijn geen toverformules om genoemde barrières te slechten. Bovendien laten China en de VS zich de wet niet voorschrijven door andere landen. En hoewel Nederland en de EU zich onveranderd blijven inzetten voor ambitieuze en betekenisvolle resultaten in Cancun, zijn grote stappen vooruit op deze klimaatconferentie niet te verwachten. Indachtig de beperkingen, is de lijn van Nederland richting Cancun als volgt.

Een procesbesluit alléén, waarmee de gehele ontwerp-onderhandelings-tekst wordt doorgestuurd naar 2011, zou een te mager resultaat zijn van Cancun, zonder uitzicht op een beter resultaat een jaar later in Zuid-Afrika. Daarom zal Nederland in de aanloop naar, en in Cancun, krachtig blijven inzetten op het realiseren van operationele besluiten. Het gaat dan om besluiten op die (onderdelen van) thema's waar overeenstemming over

mogelijk is en welke directe actie stimuleren. Ik denk hierbij aan besluiten over rapportage (hoe maken landen aan elkaar inzichtelijk welke acties thuis worden uitgevoerd), voorkomen van ontbossing (fase 1 en 2 van REDD+), adaptatie, technologie, en de financiële architectuur. Deze stapsgewijze aanpak voorkomt dat alle thema's elkaar in gijzeling blijven houden. Op basis van dergelijke besluiten moet dan volgend jaar verder worden gebouwd aan een completer regime.

Naast het werken aan operationele Cancun-besluiten in het formele, multilaterale onderhandelingsspoor, heeft het ook grote waarde om via informele kanalen en in kleinere verbanden klimaatactie te ondersteunen of initiatieven te ontwikkelen. Meer dan de formele onderhandelingen, die vooral gericht zijn op «wat er moet», geeft die benadering ruimte om ervaringen en kennis uit te wisselen en te spreken over «hoe het kan.»

Nederland zal die benadering dan ook actief (blijven) hanteren, als onderdeel van onze inzet in de onderhandelingen. Zo heb ik het initiatief genomen tot het opzetten van een internationale, digitale portal (www.faststartfinance.org) waarin landen informatie delen over lopende klimaatfinanciering. Transparantie op het punt van financiering en het inzichtelijk maken welke acties er daadwerkelijk worden uitgevoerd dragen bij aan het herstellen van het wederzijdse vertrouwen tussen landen. Ik lanceerde dit initiatief tijdens een door Zwitserland en Mexico georganiseerde informele Ministeriële bijeenkomst in Geneve (2–3 september) over financiering van klimaatbeleid. Op die bijeenkomst werd het belang onderstreept van het mobiliseren van private investeringen, en werd gesproken over lange termijn financiering, met een groeiende consensus over de manier waarop het in Kopenhagen overeengekomen Groene Klimaatfonds snel operationeel kan worden.

Daarnaast ondersteunt en neemt Nederland deel aan de informele «Cartagena Dialoog» – een groep van ontwikkelde en ontwikkelingslanden die zich richt op oplossingen en gezamenlijke belangen. In deze Dialoog wordt over verschillende cruciale onderhandelings thema's gesproken. Op uitnodiging van de landen die deelnemen aan de Dialoog, heeft Nederland onlangs de leiding gekregen bij het formuleren van voorstellen voor de architectuur van de *long term finance*, zoals de complementariteit maar ook regiefunctie van het Groene Klimaatfonds aan alle lopende multilaterale, bilaterale en unilaterale relevante geldstromen van zowel de publieke als de private sector, de verbinding op afstand van het Fonds aan de COP en de toegang tot het Fonds met behulp van gesteunde en geharmoniseerde nationale systemen, programma's en projecten van ontwikkelingslanden .

Ook heeft het Kabinet gerichte bilaterale acties geïnitieerd om thema's die in de onderhandelingen een rol spelen ook in de praktijk operationeel te maken. Een aantal niet limitatieve voorbeelden:

- Met Fast Start Finance worden Afrikaanse landen en Indonesië ondersteund met programma's voor hernieuwbare energie. Ook wordt er gewerkt aan capaciteitsopbouw voor mitigatie, REDD en adaptatie.
- Nederland assisteert in Colombia bij het opzetten van emissieregistratie, een essentieel aspect van het onderhandelings thema «MRV» (monitoring, reporting and verification), en in Mexico bij de ontwikkeling van een set van concrete nationale mitigatie acties (NAMA's), een ander centraal onderhandelings thema.
- In oost Afrika werkt Nederland samen met Ethiopië en Oeganda om de landbouw aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering, bijvoorbeeld door de introductie van nieuwe gewassen en efficiënter waterbeheer.

- Nederland assisteert Indonesië en Ghana bij de opzet en uitwerking een low carbon development strategie.
- Het KNMI begeleidt een studie naar waterproblemen als gevolg van klimaatverandering in west Java, als onderdeel van een brede samenwerking tussen Nederland en Indonesië in het kader van Partners voor Water/Water Mondiaal.
- Op het gebied van klimaatadaptatie assisteert Nederland Vietnam bij het tot stand brengen van een Deltaplanachtige aanpak voor de bescherming van de Mekong Delta.

Samengevat zet Nederland dus in op inhoudelijke en operationele besluiten in Cancun, met het oog op verdere bouw en versterking van het internationale klimaatregime in 2011, aangevuld met praktische initiatieven en samenwerking in kleinere informele verbanden, die een positieve impuls aan de onderhandelingen kunnen geven.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa