

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 813

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Beschikking inzake MEDIA Mundus (Kamerstuk 22 112, nr. 809);
2. Verordening inzake procedure bilaterale overeenkomsten met derde landen die verband houden met justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken (Kamerstuk 22 112, nr. 810);
3. Verordening inzake controle op uitvoer van producten en technologie voor tweëerlei gebruik (Kamerstuk 22 112, nr. 811);
4. Verordening inzake passagiersrechten zee-en binnenvaart (Kamerstuk 22 112, nr. 812);
5. Mededeling inzake klimaat-Kopenhagen.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake klimaat-Kopenhagen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Communication «Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen»

Datum Commissiedocument: 28 januari 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 39

Prelex: http://ec.europa.eu/environment/climat/future_action.htm

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Milieuraad (2 maart), ECOFIN (10 maart),
Voorjaarsraad (19–20 maart)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

2. Essentie voorstel

Kopenhagen moet de basis leggen voor een lange-termijn internationaal kader dat de ambitie op voldoende hoog niveau vastlegt en invult en daarbij ook de bijdragen van zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden vergroot. Een periodieke herziening zou een integraal onderdeel moeten uitmaken van het akkoord, met een omvattende herziening in 2016. Uitgangspunt is de Europese doelstelling om de gemiddelde wereldwijde temperatuurs-stijging te beperken tot minder dan 2 graden Celsius. Daarvoor is een wereldwijde reductie van emissies van broeikasgassen van 50% ten opzichte van 1990 in 2050 noodzakelijk. In Kopenhagen moeten absolute nationale emissiereductiedoelen voor ontwikkelde landen worden afgesproken; zij moeten vergelijkbare inspanningen leveren en de groep als geheel moet een reductie van 30% bewerkstelligen in 2020. Het vaststellen van doelen voor individuele landen moet plaatsvinden op basis van BNP per capita, uitstoot per eenheid BNP en uitstoot- en bevolkingstrends in de periode 1990–2005.

Ontwikkelingslanden als groep dienen hun groei in emissies te beperken tot 15–30% onder het «Business as Usual»-scenario in 2020. Verschillende nationale omstandigheden en ontwikkelingsstadia in ontwikkelingslanden vragen om gedifferentieerde acties en ambitieniveaus. Ontwikkelingslanden moeten daartoe voor eind 2011 (en economisch gevorderde ontwikkelingslanden nog dit jaar) nationale strategieën voor een koolstofarme ontwikkeling vaststellen. Van de armste ontwikkelingslanden wordt dit niet gevraagd. Een nieuw «Facilitative Mechanism for Mitigation Support» beoordeelt op basis van een technische analyse het ambitieniveau, voorstellen voor actie en de vereiste steun. Het dient verder als platform om voorgestelde actie te matchen met adequate ondersteuning. Financiering en investeringen moeten significant uitgebreid worden op basis van onder andere effectiviteit, efficiëntie en eerlijkheid, waarbij ook een toename van de financiering van onderzoek en technologie wenselijk is.

Geschat wordt dat wereldwijd in 2020 ongeveer € 175 miljard per jaar aan mitigatie (zowel publiek als privaat) besteed moet worden, waarvan meer dan de helft in ontwikkelingslanden. Een grove indicatie is dat van de benodigde gelden voor ontwikkelingslanden in 2020 ongeveer een derde gefinancierd zal worden vanuit de internationale koolstofmarkt (dat wil zeggen, mechanismen waarin emissiereducties in ontwikkelingslanden

worden verhandeld). Elk land moet zich aanpassen aan klimaatverandering en daarvoor adaptatie in zijn nationale strategie integreren. Het instrumentarium daarvoor moet verbeterd worden. Het adaptatiefonds speelt een belangrijke rol in de financiering, maar er zijn ook aanvullende innovatieve bronnen van financiering nodig. Verder zou onder Kopenhagen een technisch adaptatiepanel opgezet moeten worden.

Financiële bijdragen moeten gebaseerd worden op het vervuiler betaalt-principe en de economische capaciteit van elk land. Twee hoofdopties om financiering te genereren zijn vaste jaarlijkse bijdragen op basis van een formule (contributie), en het centraal veilen van een deel van de emissiebudgetten. De Commissie gaat ervan uit dat er verschillende bronnen van financiering zullen zijn. Daarom dient coördinatie, samenwerking en toezicht bevorderd te worden.

De Commissie stelt speciaal voor vroege actie een Global Climate Financing Mechanism voor, om korte termijn financiering van klimaatbeleid uit publieke budgetten mogelijk te maken.

Emissiemarkten moeten gekoppeld worden om zo een effectieve internationale koolstofmarkt te creëren. De EU moet ernaar streven dat er in 2015 een OESO-breed emissiehandelssysteem is, dat in 2020 verder uitgebreid wordt naar economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden.

Ook emissies van internationale luchtvaart en scheepvaart moeten deel uitmaken van de wereldwijde doelen die in Kopenhagen worden afgesproken.

Kopenhagen zou de basis moeten leggen voor een lange termijn-internationaal kader en daarom moeten periodieke herzieningen integraal onderdeel uitmaken van het akkoord, met een omvattende herziening in 2016. Indien bij deze herziening blijkt dat de inspanningen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden onvoldoende zijn, moet de COP de nationale verplichtingen aanscherpen.

3. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Met deze mededeling doet de Commissie concrete voorstellen om een succesvol akkoord in Kopenhagen te bereiken. De EG kent een gedeelde bevoegdheid op het gebied van milieubeleid (art. 175 EG verdrag). De subsidiariteitsbeoordeling van dit voorstel is positief. Het gaat in dezen om een multilateraal verdrag waarbij de EU partij is. Wanneer er, zoals hier, sprake is van gemengde bevoegdheden, dient voorafgaand aan de onderhandelingen een gemeenschappelijk standpunt te worden vastgesteld. Dit gemeenschappelijk standpunt kan alleen maar op Europees niveau worden vastgesteld. Met deze mededeling willigt de Commissie ook het verzoek in van de Europese Raad in juni 2008 om een omvattende strategie te presenteren om financiering en investering op het vlak van zowel mitigatie als adaptatie op te schalen. Ook de proportionaliteitsbeoordeling is positief. De voorgestelde EU inzet sluit aan bij de klimaatdoelstellingen zoals vastgesteld door de EU in 2008 en uitgewerkt in het Klimaat en Energiepakket, aangenomen in 2008. In de mededeling worden concrete voorstellen gedaan om als EU bij te dragen aan een succesvol akkoord in Kopenhagen. Het sluit aan bij de eerdere inzet van de EU; uitgangspunt is de Europese doelstelling om de gemiddelde wereldwijde temperatuursstijging te beperken tot minder dan 2 graden Celsius. Het voorgestelde ambitieniveau, doelen en acties sluiten hierbij aan. De schattingen van de Commissie ten aanzien van de benodigde wereldwijde investeringen in klimaatbeleid (zowel publiek als privaat) zijn vergelijkbaar met eerdere schattingen van Nederland en de VN. Daarnaast stelt de Commissie voor om het emissiehandelssysteem uit te breiden. Hierdoor wordt mitigatie zo kosteneffectief mogelijk.

Nederlands oordeel

De aanpak van het klimaatprobleem is één van de grootste, mondiale uitdagingen van deze tijd; een uitdaging die verplicht tot vooruitstrevend nationaal, Europees en mondiaal beleid en tot intensieve internationale samenwerking. Nederland verwelkomt deze mededeling die een cruciale stap vormt in het bepalen van de EU-inzet op weg naar een internationaal klimaatakkoord.

4. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt

De Europese 2 graden-doelstelling en de noodzaak voor absolute nationale emissiereductiedoelen voor ontwikkelde landen met een gezamenlijke reductie van 30% ten opzichte van 1990 is conform staande inzet van Nederland en de EU voor Kopenhagen. Dit impliceert een verhoging ten opzichte van de reductiedoelstelling van 20% ten opzichte van 1990, die de EU op zich heeft genomen onafhankelijk van een internationaal akkoord. Nederland steunt het principe dat alle ontwikkelde landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau ook vergelijkbare absolute reductiedoelen op zich nemen.

Nederland is het op grote lijnen eens met de voorgestelde criteria voor het vaststellen van doelen voor individuele landen (BNP per capita, uitstoot per eenheid van BNP, uitstoottrend 1990–2005, bevolkingstrends 1990–2005), mits deze voldoende ruimte laten voor onderhandelingen.

Nederland steunt een Kopenhagen-akkoord waarmee stapsgewijs naar de 2 graden doelstelling wordt toegewerkt. Periodieke herzieningen en rapportages over de voortgang van de emissiereducties zijn daarvoor cruciaal. Niet alleen de doelen en acties, maar ook de financiering zou tijdens deze herzieningen aan de orde moeten komen. Nederland vindt het van belang dat zowel de start als de mogelijkheid tot herziening voldoende ambitieus zijn om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen van het Klimaatverdrag.

Nederland vindt dat een ambitieniveau voor emissiebeperking door ontwikkelingslanden van 15–30% t.o.v. het «business as usual»-scenario ook onderdeel moet uitmaken van een Kopenhagen akkoord. Nederland steunt de voorgestelde methodiek van nationale strategieën, gekoppeld aan ondersteuning, inclusief een mechanisme als het door de Commissie voorgestelde Facilitative Mechanism for Mitigation Support. De precieze invulling en consequenties van het mechanisme zijn nog onduidelijk en dienen nader uitgewerkt te worden in de onderhandelingen. Nederland vindt dat mondiaal af te spreken financiële ondersteuning onder andere gebruikt moet worden om de nationale strategieën die als adequaat worden beoordeeld financieel te ondersteunen en dat ook de EU en Nederland bereid moeten zijn om hier hun deel aan bij te dragen. Nederland vindt dat de criteria die bij de beoordeling van de nationale strategieën worden gehanteerd onderdeel uit moeten maken van een Kopenhagen akkoord.

Nederland is voorstander van een effectieve, efficiënte en eerlijke financiële architectuur die resulteert in stabiele en voorspelbare geldstromen. Nederland kan zich vinden in de voorgestelde criteria (GDP en emissies) voor financiering. De schattingen van de Commissie ten aanzien van de benodigde wereldwijde investeringen in klimaatbeleid (zowel publiek als privaat) zijn vergelijkbaar met eerdere schattingen van Nederland en de VN. De koolstofmarkt zou volgens Nederland meer dan een derde van de mitigatie-inspanningen kunnen financieren in ontwikkelingslanden, dat

neemt niet weg dat een aanzienlijk deel van publieke financiering moet komen uit ontwikkelingslanden zelf of via internationale financiering. Cruciaal is dat de EU in de Voorjaarsraad de bereidheid uitspreekt om haar eerlijke deel van de benodigde financiering op zich te nemen, ervan uitgaande dat andere ontwikkelde landen ook hun verantwoordelijkheid nemen. Dit alles in de context van een evenwichtige en samenhangende uitkomst van Kopenhagen.

Nederland is van mening dat verdere verkenning van de opties voor het genereren van financiering zich zou moeten concentreren op:

- een bijdrage-variant, waarbij het algemene niveau van ondersteuning gebaseerd wordt op een nader te bepalen verdeelsleutel.
- een markt-benadering, waarbij een nader te bepalen deel van het totaal aan VN-emissierechten (Assigned Amount Units) dat aan een Verdragspartij wordt toegekend internationaal wordt geveild.

De precieze consequenties van deze opties behoeven nog nadere bestudering. De verschillende mechanismen moeten snel beter worden uitgewerkt, in de context van het uitwerken van een evenwichtige overeenkomst in Kopenhagen.

Nederland is voorstander van internationale up-front financiering voor vroegtijdige, urgente en kosteneffectieve actie voor mitigatie en adaptatie en staat open voor het instellen van een financieringsfaciliteit hiervoor, maar beraadt zich nog op de uitwerking daarvan, waarbij (kosten)effectiviteit en controleerbaarheid van groot belang is. Nederland steunt de analyse van de Commissie dat er verschillende bronnen van financiering zullen zijn. Eén centraal fonds voor klimaatfinanciering is onhaalbaar en onnodig, maar een proliferatie van fondsen acht Nederland ook onwenselijk. De Conferentie van Partijen moet hierbij het politieke primaat hebben om overzicht te behouden en de toereikendheid van middelen en resultaten te beoordelen. Nederland staat open voor het instellen van een «high-level forum on international climate finance» zoals de Commissie voorstelt, als adviesorgaan voor de Conferentie van Partijen bij het Klimaatverdrag, maar beraadt zich nog op de uitwerking ervan. Onnodige bureaucratie en verschillende voorwaarden voor financiering door verschillende instituties moet vermeden worden.

Nederland onderschrijft het belang van innovatieve financieringsbronnen voor adaptatie. In dat verband zal Nederland inzetten op het voortbouwen op bestaande mechanismen, zoals het Adaptatiefonds. Nederland steunt in dit kader ook verkenning van een multilaterale verzekeringspool. In lijn met de bestaande nationale extra inspanning steunt Nederland verder in principe de wenselijkheid van een toename in onderzoek en ontwikkeling, verspreiding en overdracht van technologie voor adaptatie en mitigatie. Ook samenwerkingsverbanden voor RD&D en technologie zouden onder een Kopenhagenakkoord erkend moeten worden.

Nederland onderschrijft het belang van de internationale koolstofmarkt als centrale bouwsteen van een internationaal klimaatbeleid. Gewerkt moet worden aan een OESO-breed emissiehandelssysteem in 2015 en daarvoor is het van belang om snel in overleg te treden met de VS. Volgens Nederland zouden opkomende economieën op termijn deel moeten nemen aan de mondiale koolstofmarkt. Het Clean Development Mechanism moet uiteindelijk alleen nog in de armste ontwikkelingslanden worden toegepast. Het tegengaan van ontbossing moet integraal onderdeel zijn van de mitigatieplannen van ontwikkelingslanden. De koolstofmarkt kan daarbij een rol spelen.

Nederland is voorstander van emissiedoelen voor de wereldwijde luchtvaart en scheepvaart, en steunt Europese maatregelen als wereldwijde regels niet tot stand komen.