

Vergaderjaar 2009–2010

**31 793**

## **Internationale klimaatafspraken**

**Nr. 38**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2010

Met deze brief informeer ik u mede namens de minister van Buitenlandse Zaken over de inrichting van de klimaatonderhandelingen in 2010. De brief bevat een kabinetsbeoordeling van de Commissiemededeling «*International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change*», die op 9 maart is gepresenteerd. Daarbij ga ik in op de Nederlandse en Europese inzet en activiteiten, voortbouwend op de brief van 9 februari jl. met een uitgebreid verslag van de klimaatconferentie in Kopenhagen en de vooruitblik op 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 793, nr.33).

In de mededeling «*International climate policy post-Copenhagen*» blikt de Commissie kort terug op de resultaten van de klimaatconferentie in Kopenhagen en doet zij voorstellen voor de inzet van de Europese Unie in 2010. In de bijlage<sup>1</sup> vindt u een samenvatting van de inhoud van de mededeling. De mededeling schetst een realistisch beeld van de stappen die in 2010 kunnen worden genomen om het mondiale klimaatregime verder uit te bouwen en komt in grote lijnen overeen met de Nederlandse inzet. De subsidiariteitbeoordeling van de mededeling is positief. De mededeling verkent de EU inzet in multilaterale onderhandelingen, waarbij de EU partij is en waarbij sprake is van gemengde bevoegdheden. Voorafgaand en gedurende de onderhandelingen worden gezamenlijke standpunten vastgesteld. Ook de proportionaliteitsbeoordeling is positief. De analyse en voorgestelde inzet sluiten aan bij de EU inzet tot nu toe in de klimaatonderhandelingen. De mededeling heeft geen financiële implicaties voor de nationale of EU-begroting.

Hieronder wordt per thema ingegaan op de Nederlandse visie, inzet en activiteiten voor 2010 en de Commissiemededeling.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **De mondiale klimaatonderhandelingen in 2010**

### *Het Kopenhagen-akkoord, het Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol*

Inmiddels hebben 107 landen schriftelijk aangegeven zich met het Kopenhagen-akkoord te associëren. Vrijwel alle ontwikkelde landen hebben hun mitigatiedoelstellingen ingeschreven in het akkoord, en de gevorderde ontwikkelingslanden hun mitigatie-acties. In totaal vertegenwoordigen deze landen meer dan 80% van de wereldwijde emissies. Het akkoord legt daarmee een brede basis voor verdere onderhandelingen over een mondiaal klimaatregime. Ten opzichte van de reeds voor en in Kopenhagen aangekondigde doelstellingen en acties zijn er geen grote verrassingen bij de inschrijvingen in het akkoord. Het is nu zaak dat alle landen hun doelen en acties daadwerkelijk gaan uitvoeren. Verder zullen opties moeten worden verkend om het gat te dichten tussen de totale ambitie van de nu ingeschreven doelstellingen en acties en het doel om de temperatuurstijging te beperken tot maximaal 2 graden boven het pre-industriële niveau.

In 2010 staan de onderhandelingen in het teken van de VN-klimaatconferentie in Cancun, Mexico, waar de partijen bij het VN Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol bij elkaar komen (COP-16, COP/MOP-6). Tijdens de eerste ambtelijke VN klimaatbijeenkomst in Bonn (9- 11 april) zal worden besproken hoe de onderhandelingen in de twee werkgroepen onder het Klimaatverdrag (AWG-LCA) en Kyoto-protocol (AWG-KP) dit jaar worden ingericht. Daarna vinden van 31 mei tot 11 juni ambtelijke onderhandelingen plaats van de hulporganen onder het UNFCCC en waarschijnlijk ook van beide werkgroepen. Er is nog niet besloten of er dit jaar nog meer bijeenkomsten worden gepland.

Net als de Commissie vindt Nederland dat het Kopenhagen-akkoord een belangrijke basis vormt voor de onderhandelingen onder het Klimaatverdrag. Het akkoord erkent de twee gradendoelstelling en geeft politieke sturing op belangrijke elementen die in de VN-onderhandelingen uitgewerkt en versterkt zullen moeten worden, zoals regels voor het meten, rapporteren en verifiëren van mitigatie en financieringsverplichtingen, mechanismen voor technologie-overdracht en het voorkomen van ontbossing, de benodigde financiële middelen op korte en lange termijn, de inrichting van de internationale financiële architectuur en de uitwerking van de *review* van het akkoord in 2015, waarbij de uitvoering en effectiviteit van het akkoord worden beoordeeld.

In de onderhandelingen onder het Kyoto-protocol en het Klimaatverdrag zijn de afgelopen jaren op sommige van deze terreinen – zoals adaptatie, technologie en het voorkomen van ontbossing – reeds gedetailleerde ontwerpteksten opgesteld op basis waarvan besluiten kunnen worden genomen in Cancun. Daarnaast zullen de onderhandelingen zich moeten richten op het verhelderen en versterken van de tot nu toe in het Kopenhagen-akkoord ingeschreven mitigatiedoelstellingen en acties (*pledges*), om de temperatuurstijging te beperken tot maximaal 2 graden boven het pre-industriële niveau. Tenslotte zullen de lacunes van het akkoord moeten worden geadresseerd, zoals het ontbreken van afspraken over marktmechanismen, over de emissies van sectoren als de internationale lucht- en zeevaart, de landbouw en gefluoriseerde koolwaterstoffen (HKF's).

### *Een stapsgewijze benadering*

Nederland is net als de Commissie van mening dat de EU moet vasthouden aan haar ambitie voor een alomvattend juridisch bindend instru-

ment voor de periode na 2012. Tegelijkertijd moeten we realistisch zijn en onze lessen trekken uit Kopenhagen: belangrijke landen hebben verschillende visies op de aard en de inhoud van het te ontwikkelen klimaatregime. Dat maakt het niet waarschijnlijk dat er in Cancun een alomvattend juridisch bindend instrument overeen wordt gekomen. Daarom is een stapsgewijze benadering, waarbij op deelterreinen voortgang wordt geboekt, een realistischer scenario. In Cancun zou een set concrete, actiegerichte besluiten op deelterreinen kunnen worden aangenomen, als belangrijke stap op weg naar een meer omvattend klimaatregime.

#### *De toekomst van het Kyoto-protocol*

De inzet van Nederland en de EU blijft om een doeltreffend mondiaal klimaatregime te realiseren, waarbij zoveel mogelijk landen deelnemen en zoveel mogelijk emissies worden gereduceerd. Het Kyoto-protocol is een belangrijke basis van het huidige klimaatregime met bindende emissiereductie doelstellingen voor ontwikkelde landen, regels voor rapportage en beoordeling en marktmechanismen. Nederland en de EU zullen er in slagen om de afspraken in het Protocol geheel na te leven. Tegelijkertijd hebben de VS, Canada, Japan en Rusland aangegeven niet mee te zullen doen aan een verlenging van het Kyoto-protocol. Zodoende zal een verlenging van het Kyoto-protocol niet leiden tot een effectief mondiaal klimaatregime, aangezien het slechts 30% van de wereldwijde emissies zal dekken. In de toekomst zal dat nog minder zijn. Niet alleen omdat de VS en voornoemde Kyoto Partijen zich alleen in een breder mondiaal akkoord willen verplichten tot reductiedoelstellingen, maar ook omdat de emissies in de rest van de wereld harder groeien. Daarnaast bevat het Kyoto-protocol een aantal belangrijke tekortkomingen, waar de Commissie ook op wijst in haar mededeling, die te maken hebben met het overschot van emissierechten uit de eerste Kyoto-periode (met name bij overgangseconomieën) en de regels voor het meetellen van reducties in de landgebruiksectoren. Daarom is Nederland voorstander van een geïntegreerd, mondiaal instrument waarin belangrijke elementen uit het Kyoto-protocol opgaan. De Commissie kondigt aan de voor- en nadelen van alternatieve juridische uitkomsten, inclusief de optie van een tweede periode onder het Kyoto-protocol, te zullen analyseren.

#### *Een sterk EU optreden en een effectief VN-onderhandelingsproces*

De EU heeft in de aanloop naar Kopenhagen laten zien dat haar kracht vooral ligt in het bepalen van de agenda, in het constructief bijdragen aan de onderhandelingen en het opdrijven van het ambitieniveau. Nederland ziet graag dat de EU zich in de onderhandelingen duidelijker als één blok profileert met een eenduidige boodschap, vooral op politiek niveau en in externe contacten. Nederland zal blijven pleiten voor een duidelijker EU-profiel en staat open voor een rol voor de nieuwe vaste voorzitter Van Rompuy en een sterke rol van de Europese Commissie. Vast staat echter dat klimaatbeleid een gemengde competentie is waar zowel Commissie als Lidstaten recht van spreken hebben.

De VN is en blijft het belangrijkste kanaal om mondiale afspraken te maken over internationaal klimaatbeleid. Nederland zal Mexico steunen in zijn streven om het onderhandelingsproces soepeler te laten verlopen, waarbij een goede balans moet worden gevonden tussen legitimiteit en effectiviteit van de onderhandelingen. De consensus-regel onder het Klimaatverdrag zou niet moeten verworden tot een vetorecht en per definitie resulteren in de kleinste gemene deler. Daar ligt een belangrijke taak voor de voorzitters. Een goede regie op het proces is, ook in dat opzicht, essentieel.

## **Belang van processen buiten de VN-klimaatonderhandelingen**

Naast het formele proces van de VN-klimaatonderhandelingen vinden er tal van informele bijeenkomsten en bilaterale activiteiten plaats die het onderhandelingsproces ondersteunen en concrete klimaatacties in gang zetten.

Zo consulteren COP-16 voorzitter Mexico en verschillende andere landen intensief over het vervolgproces in de VN-klimaatonderhandelingen en over concrete stappen die gezet kunnen worden om het Kopenhagen-akkoord te implementeren en versterken. Voorbeelden zijn bijeenkomsten georganiseerd door Frankrijk en Noorwegen over actie tegen ontbossing, een politieke dialoog tussen milieuministers georganiseerd door Duitsland en een bijeenkomst van progressieve landen georganiseerd door Colombia.

Het bouwen van allianties met andere landen is belangrijker dan ooit. Een brede steun voor het Kopenhagen-akkoord of specifieke klimaatacties maakt het makkelijker om tegenstand in de onderhandelingen te overwinnen. De Commissie onderstreept in haar mededeling het belang van een gecoördineerde en gerichte diplomatie richting derde landen, met oog voor hun verschillende belangen. Nederland onderschrijft het belang van een actieve dialoog en een eensgezind uitgedragen EU positie. Hiertoe moeten de inspanningen van de Commissie, de EU voorzitterschappen, de Lidstaten en de EU-ambassades worden gecoördineerd en moet gebruik worden gemaakt van specifieke bilaterale relaties van Lidstaten met derde landen.

Daarnaast dient nadere invulling te worden gegeven aan de verbinding met andere mondiale crises (voedsel, energie en water).

Nederland zal zich in 2010 richten op een aantal prioritaire thema's (zie hieronder) en aansluiten bij initiatieven van andere landen die hierbij passen.

## **Snelle implementatie van het Kopenhagen-akkoord en klimaatactie in de Europese Unie**

De Commissie benoemt in haar mededeling een aantal prioritaire thema's, die op korte termijn moeten worden uitgewerkt. Nederland steunt de Commissie in de door haar voorgestelde prioritaire thema's en klimaatacties in 2010.

### *De transitie van de EU naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie*

De Commissie kondigt aan dat zij een pad zal schetsen voor de transitie van de EU naar een koolstofarme economie in 2050, gericht op het bereiken van een reductie van broeikasgasemissies met 80–95% in 2050 ten opzichte van 1990. Daarnaast geeft zij aan dat de EU zich gecommitteerd heeft aan een 20% emissiereductie in 2020 en een verhoging tot 30% als de omstandigheden juist zijn. Daarom zal zij voor de Europese Raad in juni een analyse presenteren van de maatregelen die nodig zouden zijn om een 30% reductie in 2020 te realiseren. Daarna zullen andere tussendoelen in het pad naar 2050, zoals een ambitieniveau voor 2030, worden geanalyseerd en zullen de strategieën richting 2050 per sector worden uitgewerkt.

Nederland verwelkomt deze activiteiten van de Commissie. Het is van groot belang dat de EU zich voorbereidt op langere termijn klimaatbeleid

en de maatregelen die nodig zijn om een geloofwaardige EU bijdrage te leveren aan het beperken van de temperatuurstijging tot maximaal 2 graden boven pre-industrieel niveau. Daarbinnen past de EU ambitie om haar emissies in 2020 met 30% te reduceren, mits andere ontwikkelde landen zich committeren aan vergelijkbare reducties en ontwikkelingslanden adequate mitigatie-acties ondernemen. De Commissie zal ook de vergelijkbaarheid van de acties van andere landen met de EU doelstelling analyseren.

*Een robuust en transparant systeem van meten, rapporteren en verificatie (MRV)*

Het uitwerken van de regels voor meten, rapportage en verificatie (MRV) van mitigatie-acties en (financiële en technologische) ondersteuning hiervan en voor het berekenen van emissiereducties (rekenregels), is een van de prioritaire thema's van Nederland in 2010. MRV is van belang om het vertrouwen tussen partijen te versterken en om te kunnen beoordelen of voldoende emissiereductie wordt bereikt. De Commissie benoemt dit ook als prioritair thema in haar mededeling. Het Kopenhagen-akkoord benoemt het belang van MRV, maar bevat ook een politieke balans tussen openheid en afrekenbaarheid en nationale soevereiniteit. Nederland zal zich in 2010 richten op het identificeren van de essentiële elementen van internationale richtlijnen voor rapporteren over emissies (emissie-inventarisaties), acties (*National Communications*) en de internationale consultaties en analyse waar het Kopenhagen-akkoord aan refereert. Deze elementen zullen bij andere landen worden getoetst met het oog op verdere afspraken hierover in Cancun.

De rekenregels voor reductiedoelstellingen zijn cruciaal om de milieu-integriteit van afspraken te kunnen waarborgen. Nederland zal verschillende scenario's voor rekenregels uitwerken en een internationale workshop organiseren om de implicaties daarvan in kaart brengen. Doel is te komen tot een systeem van rekenregels dat acceptabel is voor alle ontwikkelde landen. Ten slotte zal capaciteitsopbouw op het gebied van emissie-inventarisaties in ontwikkelingslanden worden ingebed in de Nederlandse en EU posities ten aanzien van snelle financiering voor klimaatacties.

*Het realiseren van snelle financiering voor klimaatacties en een effectieve internationale financiële architectuur*

Een tweede prioritair thema voor Nederland is het realiseren van financiering voor mitigatie- en adaptatie-acties in ontwikkelingslanden. Het betreft daarbij zowel de financiering op de korte termijn (2010–2012), waarbij de in Kopenhagen gedane beloftes in acties moeten worden omgezet, als het realiseren van een effectieve, efficiënte en eerlijke internationale financiële architectuur op de langere termijn. Ook wat betreft dat laatste biedt het Kopenhagen-akkoord enkele aangrijpingspunten, zoals het *High Level Panel* voor klimaatfinanciering, dat de verschillende bronnen van financiering in kaart zal brengen, en het Groene Klimaatfonds van Kopenhagen (*Copenhagen Green Climate Fund*). Deze elementen dienen zo te worden uitgewerkt dat zij een aanvulling vormen op de bestaande internationale financiële architectuur voor klimaatbeleid.

De Commissie benoemt deze beide thema's ook in haar mededeling en stelt daarnaast voor de EU inspanningen op het gebied van snelle financiering te faciliteren, en daartoe initiatieven te nemen, waarbij consistent en efficiënt wordt gerapporteerd door Lidstaten over hun bijdragen aan financiering. Een snelle en transparante rapportage over de uitgaven van landen aan korte termijn financiering is inderdaad van groot belang. Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie om over de EU

bijdrage gecoördineerd te rapporteren. Nederland zal ook op transparante wijze rapporteren over haar toegezegde bijdrage van 300 miljoen euro aan korte termijn financiering in de periode 2010–2012. Nederland heeft de voorkeur voor een jaarlijkse rapportage, waarbij de EU tijdens de VN-klimaat-onderhandelingen in juni in Bonn een eerste rapportage van de voorziene uitgaven zal moeten overleggen. Bij de bestedingen zal de relatie moeten worden gelegd met de internationale onderhandelingen, bijvoorbeeld met de daar geuite financieringsbehoefte van ontwikkelingslanden.

Daarnaast zal Nederland een informele bijeenkomst organiseren waarbij met andere landen onder andere zal worden gesproken over korte termijn financiering (inclusief transparante en uniforme rapportage) en de internationale financiële architectuur voor klimaatfinanciering.

Nederland steunt, net als de Commissie, de oprichting van het (in het Kopenhagen-akkoord genoemde) *High Level Panel* voor klimaatfinanciering. Recentelijk heeft de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties Ban Ki Moon de *High Level Advisory Group on Climate Finance* opgericht, die onder co-voorzitterschap van de premiers Gordon Brown (VK) en Meles Zenawi (Ethiopië), praktische voorstellen zal doen over hoe klimaatfinanciering, zowel publiek als privaat, kan worden opgeschaald. Deze groep kan dienen als een voorganger voor het *High Level Panel*. Nederland vindt vooral het onderzoek naar de rol van de private sector (inclusief koolstofmarkt) en innovatieve financieringsbronnen van belang.

Het Groene Klimaatfonds van Kopenhagen moet snel worden opgericht, als onderdeel van de internationale financiële architectuur voor klimaatfinanciering. Net als de Commissie vindt Nederland dat de financiële architectuur voor klimaatfinanciering op de lange termijn moet bestaan uit zowel bilaterale als multilaterale kanalen. De bij de financiering betrokken organisaties en overheden dienen op een coherente manier op basis van hun comparatieve voordelen met elkaar samen te werken, waarbij algemeen overeengekomen beginselen over effectiviteit van hulp worden toegepast. Het Groene Klimaatfonds van Kopenhagen moet een duidelijke rol en mandaat krijgen ten einde toegevoegde waarde aan de internationale financiële architectuur te kunnen bieden. Nederland had hiervoor graag een concreet voorstel in de Commissiemededeling gezien. Voor de EU-bijdrage op lange termijn ziet Nederland een rol voor de EU-begroting.

#### *Het bouwen van een mondiale koolstofmarkt*

Marktmechanismen, zoals emissiehandel, zijn kosteneffectieve instrumenten voor het realiseren van mitigatie-acties, waarbij private investeringen worden gestimuleerd. Voor het opschalen van de benodigde investeringen en mitigatie-acties, met name in ontwikkelingslanden, willen Nederland en de EU, nieuwe, sectorale marktmechanismen introduceren als een opstap naar participatie in emissiehandel. Hierbij moet een geleidelijke overgang van het *Clean Development Mechanism* (CDM) naar deze nieuwe mechanismen worden ingezet. Daarnaast is het de ambitie van de EU om in 2015 een OESO-breed emissiehandelssysteem te realiseren. Hierover vindt intensieve dialoog plaats tussen, met name, de Europese Commissie en de Verenigde Staten, Japan, Australië en Zuid Korea. In deze landen worden momenteel voorstellen voor emissiehandelssystemen besproken.

In Kopenhagen is het niet gelukt concrete afspraken te maken over het introduceren van nieuwe marktmechanismen. Wel bleek dat een aantal ontwikkelingslanden geïnteresseerd is om deze mechanismen verder uit te werken. Nederland zal werken met geïnteresseerde ontwikkelingslanden om nieuwe marktmechanismen te ontwikkelen en op te zetten.

Ook de Commissie noemt in haar mededeling het belang van bilaterale activiteiten met geïnteresseerde ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Daarbij kan de EU-richtlijn over emissiehandel de mogelijkheid bieden voor het erkennen van kredieten uit deze nieuwe mechanismen binnen de EU.

Tot slot, onderstreept het kabinet nog eens dat Nederland in 2010 zal blijven inzetten op het verwezenlijken van een effectief mondiaal klimaatregime. Hierbij realiseren we ons dat de beste weg vooruit waarschijnlijk ligt in het zetten van concrete, actiegerichte stappen en een constructieve dialoog met andere landen.

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