

Vergaderjaar 2012–2013

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 74

VERSLAG VAN DE VN-KLIMAATCONFERENTIE TE DOHA OP 5–8 DECEMBER 2012

Vastgesteld 19 december 2012

Namens de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft het lid Jan Vos (PvdA) als rapporteur deelgenomen aan het high-level segment van de 18e sessie van de partijen bij het VN-Klimaatverdrag (COP18) en de 8e sessie van de partijen bij het Kyoto-protocol (COPMOP 8). Dhr. Vos heeft als waarnemer deel uitgemaakt van de Nederlandse regeringsdelegatie. Zijn opdracht was om de onderhandelingen te observeren en zijn waarnemingen over het onderhandelingsproces, de uitkomsten, de Nederlandse inzet en zijn inzichten uit bilaterale gesprekken terug te koppelen aan de Kamer. In Doha heeft dhr. Vos gesprekken gevoerd met onder meer parlementariërs uit Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en het Europees Parlement, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties en delegatieleden van de VS, China en Indonesië.

Dit verslag bevat de observaties van dhr. Vos uit Doha ten behoeve van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

I Waar ging het feitelijk over?

In Doha ging het op hoofdlijnen over drie onderwerpen: de verlenging van de verplichtingen onder het Kyoto-protocol tot 2020, een nieuw klimaatinstrument vanaf 2020 en klimaatfinanciering.

Verlenging Kyoto

Het Kyoto-protocol wordt met een tweede verplichtingenperiode verlengd tot 2020. Minpunt is wel, dat minder landen dan voorheen meedoen: Rusland, Canada, Japan en Nieuw-Zeeland doen niet meer mee. De VS deed in de eerste periode al niet mee. Positief is dat de reducties in deze tweede verplichtingenperiode 18% zijn ten opzichte van 1990, terwijl dit in de eerste periode maar 5.2% was. Bovendien zorgt de verlenging ervoor dat alle regels en afspraken, bijvoorbeeld over emissiehandel en rapportage, niet verloren gaan.

Vorig jaar was al besloten dat ontwikkelde landen, op vrijwillige basis, nieuwe doelstellingen onder het Kyoto-protocol op zich konden nemen. Naast de EU, die de in de EU-wetgeving vastgelegde doelstelling van 20% emissiereductie in 2020 heeft ingeschreven, heeft een kleine groep andere landen (o.a. Australië, Noorwegen en Zwitserland) reductiedoelstellingen op zich genomen. In Doha moest dit formeel worden bekrachtigd met een amendering van het protocol. Een amendement moet worden geratificeerd door tenminste 3/4^e van de partijen (in Nederland moet het parlement hiervoor toestemming geven), maar omdat de nieuwe doelstellingen al vanaf 1 januari 2013 moeten ingaan is er bepaald dat landen de nieuwe afspraken op voorlopige basis direct kunnen toepassen (zogenaamde *provisional application*). De EU lidstaten kunnen dit doen op basis van de EU-klimaatwetgeving waarmee de 20% doelstelling al is geïmplementeerd. De belangrijkste discussiepunten bij de onderhandelingen onder het Kyoto-protocol waren: 1. de mogelijkheid om de ambities tussentijds te verhogen, waarop vooral door kwetsbare ontwikkelingslanden werd aangedrongen, en 2. het beperken van de overschotten aan emissierechten die sommige Oost Europese landen overhouden uit de eerste verplichtingenperiode onder het protocol (de zogenaamde *hot air* of AAU's).

Over het ambitieniveau is afgesproken dat landen in 2014 (uiterlijk in april) een verhoging van hun reductiedoelstelling kunnen voorstellen, die op een ministeriële conferentie eind 2014 zullen worden besproken. Dit betekent dat de EU in de loop van 2013 en uiterlijk begin 2014 intern tot een positie zal moeten komen over de eventuele ophoging van de 2020 doelstelling naar 30%.

Over de AAU's was het de EU niet gelukt om vóór Doha tot een gezamenlijk standpunt te komen. Uiteindelijk is na lang vergaderen in Doha een compromis bereikt tussen de oude en nieuwe lidstaten. In het compromis kunnen de overschotten van rechten door landen alleen worden gebruikt om aan de eigen reductiedoelstelling te voldoen en kunnen ze beperkt worden verkocht aan andere landen. Omdat deze handelsmogelijkheid alleen geldt voor landen die een nieuwe doelstelling hebben onder het Kyoto-protocol en omdat de meeste ontwikkelde landen een verklaring hebben afgelegd waarin zij aangeven deze rechten niet te willen kopen of gebruiken, zijn de mogelijke negatieve effecten van de AAU's op de klimaatambitie na 2012 vrijwel geheel ingedamd. Indien de EU haar reductiedoelstelling in de toekomst zou willen verhogen, zal het gebruik van AAU's voor de aanvullende reductie waarschijnlijk wel weer opnieuw binnen de EU ter sprake komen.

Een nieuw klimaatinstrument (Durban Platform)

Omdat de verplichtingen uit het oorspronkelijke Kyoto-protocol alleen gelden voor de oude ontwikkelde landen (minus de VS) en de wereld er inmiddels anders uitziet (door de opkomst van nieuwe economieën, zoals China en Brazilië, zorgt de oude groep van Kyoto landen nog maar voor een klein deel van de mondiale uitstoot), is een nieuw plan noodzakelijk. Daarom is er vorig jaar in Durban afgesproken om te komen tot een nieuw, in principe juridisch bindend, instrument. In 2015 moeten de afspraken over dit nieuwe instrument door alle landen ondertekend worden, waarna het dan in 2020 in werking kan treden. Dit nieuwe plan betreft ook een verbreding: naast afspraken over vermindering van uitstoot, ook de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie), zoals overstromingen. In Doha is de werkgroep AWG-LCA, die sinds de top in 2007 in Bali al onderhandelde over toekomstige afspraken, opgeheven. Hiermee is de weg vrijgemaakt voor gefocuste onderhandelingen onder het zogenaamde Durban Platform over het nieuwe klimaatinstrument. Daarom wordt het pakket besluiten in Doha ook wel de «*climate*

gateway» genoemd. De AWG-LCA heeft op deelterreinen in de afgelopen jaren al voortgang geboekt, bijvoorbeeld over financiering (Groen Klimaatfonds), adaptatie en technologie. De grootste politieke punten, te weten de mitigatie-afspraken (reductiedoelstellingen voor ontwikkelde landen en klimaatacties door ontwikkelingslanden) en de bijdrage aan klimaatfinanciering door ontwikkelde landen, zijn echter in de afgelopen jaren niet geslecht.

Klimaatfinanciering

De onderhandelingen over de nieuwe mondiale klimaatovereenkomst werden in Doha vooral bemoeilijkt door het onderwerp klimaatfinanciering. Drie jaar geleden tijdens de top in Kopenhagen zijn afspraken gemaakt over de zogenaamde *fast-start finance* aan ontwikkelingslanden in de periode 2010–2012. De ontwikkelde landen zijn deze afspraken inmiddels grotendeels nagekomen. Ook is in Kopenhagen afgesproken dat de ontwikkelde landen in 2020 100 miljard USD per jaar zullen mobiliseren, uit publieke en private bronnen, voor klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden. Aangezien de *fast-start finance* periode nu is afgelopen, eisten ontwikkelingslanden duidelijkheid over de financiering vanaf 2013 en wilden zij afspraken maken over onder andere een bedrag van 60 miljard USD in 2015. Hieraan wilden ontwikkelde landen zich niet committeren, onder meer doordat er nog geen duidelijkheid is over de (mitigatie en adaptatie) acties die ontwikkelingslanden op zich zullen nemen. Een aantal EU lidstaten, waaronder Nederland, en Noorwegen hebben op vrijwillige basis aangekondigd welk aandeel aan klimaatfinanciering zij in 2013 of in de periode 2013–2015 zullen nemen. Daarnaast is besloten dat alle ontwikkelde landen zullen proberen de financiering in de periode 2013–2015 minstens op het niveau van 2010–2012 te handhaven en in 2013 zullen aangeven hoe zij van plan zijn de financiering daarna verder op te schalen. Deze toezeggingen en afspraken waren belangrijk om de ontwikkelingslanden de zekerheid te geven dat zij ook het komend jaar op steun kunnen rekenen om hun economieën te vergroenen en de effecten van klimaatverandering te bestrijden.

Nederland is de afspraak uit Kopenhagen voor *fast-start finance* nagekomen. Het betrof een totaalbedrag van 300 miljoen euro in de periode 2010–2012. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft in Doha aangekondigd dat Nederland in 2013 200 miljoen euro beschikbaar zal stellen. Dit bedrag komt uit de middelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Nederland heeft nog niet besloten hoe de financiering vanaf 2014 zal worden vormgegeven. In Doha zijn verder toezeggingen gedaan door een aantal andere Europese lidstaten, de Europese Commissie en Noorwegen voor een totaalbedrag van ongeveer 5–6 miljard euro. Het is nog onbekend uit welke middelen deze landen de klimaatfinanciering zullen bekostigen.

II Enkele waarnemingen van de rapporteur uit Doha

Politieke realiteit

In Doha viel mij op dat Nederland een politiek vrij zeldzame pluriformiteit vertoont ten aanzien van klimaatbeleid. Ik sprak onder andere met conservatieve delegatieleden van het Britse Lagerhuis en FDP-leden van de Duitse Bundestag. Opvallend is dat er in deze landen parlementsbreed overeenstemming is ten aanzien van klimaatpolitiek: de mens draagt aantoonbaar een behoorlijk steentje bij aan de opwarming van de aarde en de algemeen gedeelde mening is dat daar snel iets aan moet worden gedaan.

Complexiteit onderhandelingsproces

De complexiteit van de onderhandelingen is overweldigend: 10 000 mensen, 193 landen en technisch best ingewikkelde materie. Er is consensus nodig voor besluitvorming en een openstaande vraag is of dat betekent dat er ook unanimiteit nodig is en of dus één land de besluitvorming kan blokkeren. De Qatarese voorzitter loste dat creatief op door de uiteindelijke besluiten binnen 30 seconden af te hameren om zo de (voorzene) tegenstand van Rusland uit te schakelen. De uitdagingen in de EU-besluitvormingsprocessen lijken opeens kinderspel vergelijking bij de mondiale arena. Het is eigenlijk een wonder dat er voortgang wordt geboekt.

Noodzakelijkheid

De absolute noodzaak van het proces was in Doha zeer zichtbaar. Hier worden alle gevolgen van ons veranderende klimaat geïllustreerd, compleet met, al dan niet toneelspelende, huilende delegatieleden. Als er plannen worden gemaakt met een termijn van acht jaar vinden sommige vertegenwoordigers van eilanden in de Pacific dat bijvoorbeeld een te lange termijn: tegen die tijd staan ze met hun voeten in het water van de stijgende zeespiegel.

Deelakkoorden, bila's en nationale doelstellingen

Het hoofdakkoord is weliswaar belangrijk, maar er gebeurt veel meer dan in eerste instantie zichtbaar is. Het hoofdakkoord alleen al valt uiteen in verschillende deelakkoorden. Maar onder die deelakkoorden gaat een wereld schuil van bilaterale CO₂-reductieprogramma's, technologieoverdracht, kennisuitwisseling en verschillende financieringsprogramma's, waaronder een *Green Climate Fund* en een beoogd «*loss and damage mechanisme*». Tegelijkertijd zijn er landen die het Kyoto-protocol, waarin ontwikkelde landen zich committeren aan broeikasgasreducties, niet willen ondertekenen. Maar deze landen hebben wel degelijk CO₂-reductieprogramma's. Andere landen reduceren hun CO₂-uitstoot op een heel andere manier. Zo zal de VS waarschijnlijk 17% minder CO₂ uitstoten in 2020 dan in 2005, onder andere door de grootschalige inzet van schaliegas. Dit roept natuurlijk weer andere milieuvraagstukken op.

III Wat gaat de Nederlandse regering doen?

De staatssecretaris van IenM heeft in Doha aangekondigd dat zij Nederland in de kopgroep van het wereldwijde klimaatbeleid wil positioneren. Haar statement in Doha is op internet¹ te vinden. Zij heeft gepleit voor een mondiale overeenkomst die de werkelijke verschillen tussen landen en de grote variatie aan mitigatie- en adaptatie acties erkent. De nieuwe overeenkomst moet toekomstbestendig zijn en mee kunnen groeien met de veranderende verhoudingen in de wereld. De staatssecretaris heeft zich ook uitgesproken voor meer klimaatambitie vóór 2020 en wil verkennen hoe initiatieven van bijvoorbeeld bedrijfsleven en steden hieraan een bijdrage kunnen leveren. Tenslotte heeft zij aangegeven dat het onderwerp adaptatie een speerpunt is voor Nederland.

In de komende jaren wil de staatssecretaris meer samen met bedrijven en kenniscentra optrekken om bij te dragen aan de bestrijding van klimaatverandering en de gevolgen daarvan. Hun innovatieve en financiële kracht zijn in haar optiek onontbeerlijk om de uitdagingen van klimaatverandering aan te gaan. Nederland heeft bijvoorbeeld veel expertise op gebied van water, voedselzekerheid en energie en werkt op dit gebied al samen

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/12/06/statement-by-the-dutch-minister-for-environment-wilma-mansveld-at-the-un-climate-change-conference-cop-18.html>

met verschillende landen. In het geval van water bijvoorbeeld met Vietnam, Colombia en Indonesië. In de toekomst moeten bedrijven en kenniscentra hier nog meer bij betrokken zijn; dit vervult een sleutelrol in de Nederlandse strategie. Dit past ook bij de ambities van de staatssecretaris voor het nieuwe klimaatinstrument: maatwerk bieden en iedereen zijn eigen gepaste bijdrage laten leveren. Op die wijze wordt er complementair gewerkt.

De staatssecretaris is voornemens een actieve en ambitieuze bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het mondiale klimaatbeleid en heeft toegezegd de Kamer in haar klimaatvisie vóór de zomer van 2013 te informeren over haar concrete acties en initiatieven om deze ambitie vorm te geven.

IV Observaties van de rapporteur over CO₂, het klimaat op aarde en zijn politieke opdracht

De aarde warmt op.

De afgelopen 100 jaar met 1,6 graden. Niet ieder jaar warmt de aarde op, zelfs niet ieder decennium. Soms koelt de aarde zelfs 10 jaar af. Maar over de afgelopen 100 jaar gemeten is het duidelijk dat de aarde warmer wordt. En wat vervelend is, het tempo waarin die opwarming plaatsvindt versnelt. Dat betekent dus dat het steeds sneller steeds warmer wordt.

De opwarming wordt door de mens veroorzaakt.

Dat doen we op verschillende manieren, maar de belangrijkste is door de uitstoot van CO₂. Sinds de uitvinding van de stoommachine stoten wij door de verbranding meer CO₂ uit dan dat de atmosfeer van nature heeft. En omdat CO₂ de op de aarde weerkaatste straling van de zon absorbeert wordt het steeds warmer. Bovendien verdampt door de opwarming water aan het oppervlakte van de aarde en daardoor wordt het hele proces nog eens versneld.

De zeespiegel stijgt en hij stijgt steeds sneller.

De zeespiegel is de afgelopen eeuw met 20 centimeter gestegen, dat kunnen we aan de hand van metingen vaststellen. De stijging wordt veroorzaakt door het afsmelten van poolijs en de expansie van het water zelf. De komende periode, tot 2100, zal de zeespiegel verder stijgen. De voorspelling hoeveel is moeilijk te maken, maar een schatting van een meter stijging wordt vaak genoemd. Dat betekent enorm veel voor Nederland.

We kunnen er iets aan doen.

Als we vanaf morgen geen CO₂ meer uitstoten dan zal de aarde nog steeds verder opwarmen. We hebben een proces in gang gezet dat honderden jaren effect zal sorteren. Maar als we niets doen dan zal de temperatuur op aarde nog veel sneller verder stijgen. Als we iets doen, en daar ging het allemaal om in Doha, dan zal de temperatuur in Nederland nog altijd met 2 tot 6 graden stijgen tot 2100. Dat lijkt misschien fantasievol, maar het is een harde realiteit die veel gevolgen zal hebben.

Aan het alternatief wordt hard gewerkt.

Duitsland heeft inmiddels 24% duurzame energie. Het Verenigd Koninkrijk investeert de komende jaren meer dan 100 miljard euro in duurzame energie. Het combineren van windenergie, zonne-energie, aardwarmte, biomassa en biobrandstoffen heeft wel degelijk effect. Europa is op weg. We halen de vastgelegde doelstelling om in 2020 de CO₂-uitstoot met 20% te reduceren. Nederland investeert de komende jaren miljarden om meer duurzame energie op te wekken.

Maar het is bij lange na niet genoeg.

Ook dit jaar stoot de wereldbevolking weer 2,3% meer CO₂ uit dan vorig jaar. Zelfs als we die uitstoot vergaand kunnen reduceren blijft de temperatuur stijgen: er zit een naijl-effect in de opwarmingseffecten van onze uitstoot dat we niet exact kunnen berekenen, maar dat zonder meer significant is en langdurig door zal werken. Daarbij moet eerder in millennia dan in decennia worden gedacht.

De rapporteur wil de Nederlandse regeringsdelegatie bedanken voor haar gastvrijheid, ondersteuning en grote inzet in Doha. Ook is de rapporteur in het bijzonder erkentelijk voor de deskundige ondersteuning van de griffier, die een duiding van de onderhandelingen in Doha gaf die zonder deze ondersteuning niet mogelijk was geweest.

De delegatie,
Jan Vos

De griffier van de delegatie,
Jonk