

Vergaderjaar 2013–2014

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 82

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2013

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de klimaatconferentie van de Verenigde Naties, die van 11 tot en met 22 november 2013 plaatsvond in Warschau, Polen.

In mijn brief van 26 september (Kamerstuk 31 793, nr. 79) informeerde ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, over de Nederlandse inzet voor deze klimaatconferentie. Nederland streeft in de klimaatonderhandelingen naar effectieve uitvoering van de hoofddoelstelling van het Klimaatverdrag: het beperken van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer tot een niveau waarbij gevaarlijke antropogene klimaatverandering wordt voorkomen. Dat doel kan alleen bereikt worden als er participatie is van alle landen. Hiertoe is in voorgaande jaren afgesproken in 2015 te komen tot een nieuw mondiaal klimaatakkoord, dat in 2020 in werking zal treden.

In Warschau is dit nieuwe klimaatakkoord opnieuw een stap dichterbij gekomen. Belangrijk is met name dat een tijdspad is vastgelegd om te komen tot nieuwe emissiereductie-inspanningen van alle landen. De onderhandelingen hierover verliepen moeizaam en de uitkomst had van Nederland en de Europese Unie sterker mogen zijn. Toch ben ik gematigd positief over de stappen die gezet zijn in Warschau. Op basis hiervan dient in 2014 een versnelling ingezet te worden om te komen tot goede conceptteksten voor het nieuwe akkoord in Parijs.

Naast het nieuwe klimaatakkoord werd in Warschau onderhandeld over verhoging van de ambitie in de periode tot 2020, en is er vooruitgang geboekt in de uitvoering van bestaande afspraken. Zo zijn Partijen het eens geworden over regels waaronder ontwikkelingslanden financieel beloond kunnen worden voor het tegengaan van ontbossing, waarmee zij broeikasgassen kunnen verminderen. Ook werd een proces ingericht om ontwikkelingslanden effectiever hulp te bieden in het omgaan met schade

en verlies door klimaatverandering, onder de noemer van een «internationaal mechanisme voor schade en verlies»

Stappen richting een nieuw klimaatakkoord in 2015

De in Warschau genomen besluiten dragen bij aan de totstandkoming van het nieuwe klimaatakkoord dat in december 2015, door COP21 in Parijs, aangenomen moet worden. Volgens het in Warschau vastgelegde tijdspad wordt alle landen gevraagd om in 2015 hun beoogde nationaal bepaalde bijdragen aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen op tafel te leggen – zo mogelijk in het eerste kwartaal van 2015, maar in elk geval ruim voor COP21. Het feit dat hier alle landen worden opgeroepen dat te doen en niet alleen de ontwikkelde landen is een stap in de goede richting. Het weghalen van de strikte – uit 1992 stammende – scheiding tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden is een voornaam onderdeel van de inzet van de Europese Unie en Nederland. De discussie over deze scheiding was in Warschau weer hevig, met name door de opstelling van een beperkte groep ontwikkelingslanden onder leiding van China en India. Uiteindelijk is het in remise geëindigd met de introductie van het concept van «bijdragen» in plaats van «verplichtingen» voor alle landen. In de onderhandelingen moet de juridische vorm nog verder uitgewerkt worden.

De Europese Unie en Nederland hadden graag sterkere afspraken willen maken en vinden de kleine eilandstaten, de minst ontwikkelde landen en de progressieve Latijns Amerikaanse landen daarbij aan hun zijde. De Europese inzet was dat alle landen reeds in 2014 hun beoogde inspanningen op tafel zouden leggen en dat er afspraken gemaakt zouden worden over de daaropvolgende beoordeling van de inspanningen. Het afgesproken tijdsplan laat nog ruimte voor een dergelijke beoordelingsfase in 2015 maar het wordt wel krap. Alle landen wordt nu gevraagd hun bijdrage duidelijk en transparant te formuleren, zodat landen elkaars bijdragen begrijpen. Afgesproken is dat uiterlijk volgend jaar, tijdens COP20 in Lima, Peru, wordt geïdentificeerd welke informatie landen geacht worden aan te leveren over hun beoogde bijdragen.

Ten aanzien van de inhoudelijke elementen van het nieuwe akkoord kon geen verdere vooruitgang geboekt worden, en zijn alleen de hoofdelementen van het besluit in Durban herbevestigd, te weten mitigatie, adaptatie, financiering, technologie ontwikkeling en overdracht, capaciteitsopbouw en transparantie over ondersteuning. In 2014 zullen de Partijen moeten komen tot een nadere uitwerking hiervan, zodat eind 2014 tijdens de klimaatconferentie in Lima, Peru, een eerste concept onderhandelingstekst voorligt.

Verhogen van de mitigatieambitie tot 2020

In Warschau is gesproken over het ophogen van het ambitieniveau voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe akkoord in 2020. Dit kan via een aanscherping van de bestaande toezeggingen, via het uitlokken van toezeggingen van landen die dat nog niet hebben gedaan en via aanvullende initiatieven buiten het Klimaatverdrag.

Op voorstel van de kleine eilandstaten en met steun van onder meer de Europese Unie, is afgesproken technisch werk te verrichten aan maatregelen voor verhoging van het ambitieniveau, zoals energiebesparing en duurzame energie. Dit is gekoppeld aan een politiek proces met ministeriële behandeling van de resultaten in zowel juni als december 2014. Positief is verder dat alle ontwikkelde landen, en niet alleen landen die

deelnemen aan de tweede verplichtingenperiode van het Kyoto Protocol, worden opgeroepen om hun ambitie in 2014 opnieuw te bezien.

Het is helaas niet gelukt om in Warschau voldoende steun te vinden voor een oproep aan het Montreal Protocol tot het uitfaseren van HFKs – een groep zeer sterke broeikasgassen. Ook voor een politieke declaratie van landen kon nog niet voldoende steun worden georganiseerd om zeker te zijn van een duidelijk signaal richting Partijen bij het Montreal Protocol.

Klimaatfinanciering

Op het onderwerp financiering werd in Warschau, mede dankzij intensieve Nederlandse inbreng, een afgewogen resultaat bereikt. Besluiten over de Global Environment Facility (GEF), de evaluatie van het Financiële Mechanisme van de Conventie en het werk van de zogenaamde Standing Committee on Finance, konden vroegtijdig worden afgerond.

De kern van de discussie over financiering spitste zich toe op het Groene Klimaatfonds en de opschaling van klimaatfinanciering richting 2020. Voor beide onderwerpen lagen nadrukkelijk stevige kwantitatieve financiële eisen van de ontwikkelingslanden op tafel. Ten aanzien van het Groene Klimaatfonds werden de arrangementen die de relatie tussen dit fonds en de COP definiëren, bekrachtigd. Daarmee kan het Groene Klimaatfonds voldoende onafhankelijk opereren in zijn besluitvorming, terwijl het jaarlijks verantwoording aflegt aan de COP. Het COP besluit moedigt het Groene Klimaatfonds aan zijn werkprogramma uit te voeren zodat aan de essentiële voorwaarden voor een initiële kapitalisatie van het fonds zo spoedig mogelijk kan worden voldaan. De COP heeft aan de start van de voorbereidingen van de initiële kapitalisatie nadrukkelijk de datum van de volgende COP in Lima, Peru gekoppeld (december 2014).

In de discussie over de opschaling van klimaatfinanciering gaven ontwikkelingslanden duidelijk te kennen dat zij toezeggingen van ontwikkelde landen wilden zien om vooruitgang te maken richting een nieuw akkoord. Aan die gewenste helderheid is deels voldaan door een aantal landen die konden aangeven welke bedragen in 2014 aan klimaatfinanciering beschikbaar zijn. Daarbij is door Nederland de aspiratie geuit om volgend jaar 340 miljoen euro aan publieke klimaatrelevante financiering te besteden.

Ontwikkelde landen worden verder aangemoedigd om ten opzichte van het gemiddelde niveau van 2010–2012 de klimaatfinanciering, inclusief het publieke deel, op te schalen in lijn met de eerdere toezegging van ontwikkelde landen om in 2020 collectief USD 100 miljard te mobiliseren uit een breed scala aan bronnen (publiek, privaat en alternatief). Hierover zal tweejaarlijks in een ministeriele dialoog tijdens de COP de voortgang beoordeeld en besproken worden. Overeengekomen is dat ontwikkelde landen als basis voor die dialoog tweejaarlijks een submittie indienen.

Deze uitkomst moedigt het werk van het Groene Klimaatfonds aan en voorziet in flexibiliteit in de nationale invulling van internationale klimaatfinanciering, zonder kwalitatieve of kwantitatieve tussendoelstellingen te impliceren en past derhalve goed bij de Nederlandse inzet voor Warschau. Een goed afgesloten financieringsbesluit was cruciaal om ook de uitkomst over het nieuwe klimaatverdrag en de uitkomsten over «loss-and-damage» op gebalanceerde wijze af te ronden.

Schade en verlies door klimaatverandering («loss-and-damage»)

In 2012 (Doha) werd afgesproken in Warschau te komen tot institutionele arrangementen voor de aanpak van schade en verlies door klimaatverandering. De Nederlandse en Europese inzet in Warschau was hierbij gebruik te maken van bestaande instituties (onder meer voor adaptatie) en geen nieuwe financieringsstromen op te zetten. Hoewel de discussie tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden stevig was, slaagden Partijen er uiteindelijk in een compromis te sluiten. In Warschau is een proces ingericht om ontwikkelingslanden effectiever hulp te bieden in het omgaan met schade en verlies door klimaatverandering, onder de noemer van een «internationaal mechanisme voor schade en verlies». Dit heeft drie taken:

- meer kennisverzameling en kennisdeling over schade door zowel langzaam optredende effecten (zoals zeespiegelstijging of verdroging) als door extreme weersomstandigheden;
- meer samenhang aanbrengen in de aanpak van schade en verlies, onder meer door versterking van banden met organisaties buiten het Klimaatverdrag die zich met (het voorkomen van) schade en verlies bezig houden;
- meer steun voor ontwikkelingslanden, door het bevorderen van capaciteitsopbouw en technologische en financiële ondersteuning voor voorkoming en aanpak van schade en verlies. Hierbij worden geen nieuwe financieringsstromen opgezet.

Een Comité van experts uit bestaande instituties, waaronder het Adaptatie Comité, neemt de leiding bij het implementeren van deze afspraken.

Overige onderwerpen

Aanpak van ontbossing: REDD+

Op het gebied van het terugdringen van ontbossing en bosdegradatie in ontwikkelingslanden (REDD+) is een doorbraak bereikt. Het pakket aan besluiten dat is aangenomen maakt de weg vrij voor de volledige implementatie van REDD+. Samen met eerdere besluiten vormt het pakket een raamwerk dat de transparantie van REDD+ resultaten vergroot. Het zorgt ook voor een effectieve en gecoördineerde financiering van die resultaten. Internationale financiële instellingen (zoals het Groene Klimaatfonds, de GEF, de Wereldbank en UN REDD), de private sector en landen kunnen het overeengekomen raamwerk gebruiken als basis voor de financiering van de resultaten van REDD+.

In het pakket zijn onder andere regels afgesproken over:

- hoe ontwikkelingslanden moeten rapporteren over welke resultaten ze hebben geboekt met het terugdringen van ontbossing en bosdegradatie;
- hoe de resultaten onafhankelijk worden geverifieerd;
- voorwaarden waaraan landen moeten voldoen om financiering voor resultaten te kunnen ontvangen, inclusief rapportages over hoe landen met de sociale en milieuwaarborgen zijn omgegaan;
- een centrale informatievoorziening voor de betalingen voor geverifieerde resultaten.

Adaptatie

In Warschau werd in lijn met de Nederlandse inzet veel aandacht besteed aan adaptatie (aanpassing aan klimaatverandering). Belangrijk is dat het adaptatiefonds voor ontwikkelingslanden op vrijwillige basis een financiële injectie krijgt van 100 miljoen dollar. Op het gebied van adaptatie is daarnaast een aantal belangrijke besluiten aangenomen

waarmee de effectiviteit van internationale samenwerking tot 2020 wordt bevorderd.

- Het rapport en de aanbevelingen van het Adaptatie Comité zijn goedgekeurd, onder andere over het opzetten van een Task Force voor Nationale Adaptatieplannen onder dit Comité. Nederland is met een expert vertegenwoordigd in dit Adaptatie Comité.
- De aangenomen besluittekst over Nationale Adaptatieplannen helpt vervolgens bij het effectief implementeren en steunen van deze plannen in de minst ontwikkelde landen.
- Het werkprogramma voor kennisdeling over adaptatie, het Nairobi Werkprogramma, is in Warschau verbeterd en meer toekomstgericht ingesteld. Water, een Nederlands speerpunt, is in dit werkprogramma prominent opgenomen.

Zoals eerder gemeld kon over de inhoudelijke elementen van het nieuwe akkoord, waaronder adaptatie, geen verdere vooruitgang geboekt worden. Nederland heeft het belang van adaptatie in het nieuwe klimaatakkoord wel *en marge* van de klimaatconferentie benadrukt.

Monitoring Rapportage en Verificatie

Voor Monitoring, Rapportage en Verificatie (MRV) is de technische invulling van de rapportages door landen grotendeels afgerond. Nederland zal zijn rapporten onder het klimaatverdrag en het Kyoto Protocol conform eerder gemaakte afspraken voor 1 januari 2014 inleveren, zodat deze in 2014 in het afgesproken proces beoordeeld kunnen worden. Ook zijn de richtlijnen voor de jaarlijkse emissie-inventarisaties aangepast; hierin zijn onder meer de actuele wetenschappelijke richtlijnen van het IPCC verwerkt. Voor de ontwikkelingslanden is nu ook een compleet systeem voor rapportage en beoordeling beschikbaar. Daarbij is een mandaat gegeven aan een expertgroep om die landen te helpen bij het voorbereiden van hun rapportages.

Marktmechanismen

Om klimaatdoelstellingen zo kosteneffectief mogelijk te behalen heeft Nederland in EU verband ingezet op het in stand houden van bestaande marktmechanismen (Clean Development Mechanism/CDM en Joint Implementation/JI) en het ontwikkelen van nieuwe mechanismen. Nederland zette daarbij ook in op de verdere ontwikkeling van een overkoepelend raamwerk voor diverse marktmechanismen die op nationaal of regionaal niveau ontstaan, waarbij de focus ligt op het waarborgen van de milieu-integriteit en transparantie.

Ter verbetering van het CDM is op een aantal punten vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld bij het verminderen van transactiekosten. Verder konden partijen het niet eens worden over nieuwe marktmechanismen, doordat enkele landen een marktbenadering niet steunden.

Gender

Nederland heeft zich in EU-verband sterk gemaakt voor nadere concretisering van de uitwerking van het COP-besluit over genderbalans (grotere participatie van vrouwen in de COP) en gendersensitief klimaatbeleid. Belangrijkste uitkomst is dat komend jaar intensief gewerkt zal worden aan de opstelling van een tweejarig werkprogramma met het oog op besluitvorming door COP20 in Lima.

Overige zaken rondom de onderhandelingen

Rondom de onderhandelingen gebeurt elk jaar veel waardevols: de klimaatconferentie is een plek waar het bedrijfsleven, jongeren, steden en de milieubeweging samenkomen en werken aan nieuwe initiatieven en oplossingen voor de klimaatproblematiek. Ik heb *en marge* van de onderhandelingen met verschillende belanghebbenden gesproken, waaronder de zeer actieve Nederlandse jongerenvertegenwoordigers, en heb wederom de waarde van informele landencoalities kunnen zien. Een voorbeeld is de *Climate and Clean Air Coalition*, een internationaal samenwerkingsverband dat zich inzet voor de aanpak van kortlevende luchtvervuilende stoffen die tevens een opwarmend effect hebben zoals smog, methaan en roet.

Nederland heeft vanwege het belang dat het hecht aan adaptatie aan klimaatverandering *en marge* drie bijeenkomsten georganiseerd waarin verzekering, water, en de rol van het bedrijfsleven in relatie tot adaptatie centraal stonden. Hoewel mitigatie de kern moet blijven van de mondiale klimaatafspraken, groeit wereldwijd het besef dat het loont om maatregelen te treffen die de veerkracht van landen vergroten. Betrokkenheid van de private sector is hierbij van groot belang. Ik ben tevreden dat Nederland dit actief heeft weten te bevorderen in Warschau.

Met de Zuid-Afrikaanse Minister van Water, mevrouw Molewa, heb ik een overeenkomst getekend over nauwere samenwerking tussen ons beider landen op het gebied van drinkwater, afvalwaterzuivering, irrigatie, sanitatie, waterbeheer en bescherming tegen overstromingen. Doel is de banden aan te halen en de markttoegang voor het Nederlandse bedrijfsleven verder te bevorderen. Zuid-Afrika kan profiteren van de Nederlandse kennis en kunde.

Tot slot heb ik tijdens deze klimaatconferentie collega-ministers bilateraal gesproken. Deze gesprekken hebben mij duidelijk gemaakt dat er overal ter wereld, van de Verenigde Staten tot aan Zuid-Afrika, nationale maatregelen ontworpen en genomen worden om klimaatverandering tegen te gaan. Doel van de mondiale klimaatonderhandelingen is deze nationale bijdragen uiteindelijk bij elkaar te brengen in een mondiaal regime, dat landen helpt en stimuleert hun ambities verder en sneller te verhogen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld