

Vergaderjaar 2013–2014

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 83

VERSLAG VAN DE RAPPOORTEUR

Vastgesteld 11 december 2013

Namens de vaste commissie I&M heeft het lid Remco Dijkstra (VVD) van 19 tot 23 november 2013 als Tweede Kamer rapporteur deelgenomen aan het *high-level segment* van 19^e sessie van de partijen bij het VN-Klimaatverdrag (COP19) en de 9^e sessie van de partijen bij het Kyoto Protocol (CMP9) tijdens de VN-Klimaatconferentie in Warschau. Doel van het rapporteurschap was een gedegen beeld van de onderhandelingen te vormen en inzicht te verkrijgen in de posities van de belangrijkste spelers in de internationale klimaatonderhandelingen. Bijzondere aandacht daarbij ging uit naar de standpunten van grote mondiale spelers zoals China, India en andere opkomende economieën, alsmede het vraagstuk over het financieringsinstrument voor een internationale klimaatovereenkomst na 2020.

Als lid van de Nederlandse regeringsdelegatie had de heer Dijkstra toegang tot de beraadslagingen in het conferentiecentrum en woonde hij diverse vergaderingen bij. Tevens kreeg hij regelmatig briefings van de Nederlandse delegatie over de stand van zaken en de laatste knelpunten in de onderhandelingen. Verder heeft de heer Dijkstra diverse side-events bezocht en gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van andere regeringsdelegaties (waaronder Nieuw-Zeeland, Mexico, Zuid-Afrika, Verenigd Koninkrijk, Nepal, de VS), ngo's (waaronder Greenpeace, GLZ Duits instituut voor milieu en klimaatverandering, Braziliaanse wetenschapsorganisatie en VN jongerenvertegenwoordigers) en bedrijfsleven (waaronder de *World Business Council for Sustainable Development*, KMPG, Philips en Shell). Naast rapporteur Dijkstra, maakte mevrouw Keulemans, EU adviseur voor de commissie Infrastructuur en Milieu, deel uit van de Kamerdelegatie aan de VN-Klimaatconferentie.

In onderstaand verslag koppelt rapporteur Dijkstra zijn belangrijkste waarnemingen terug over de uitkomsten van de conferentie, het onderhandelingsproces, de opstelling van de belangrijkste (groepen) landen, de rol van het bedrijfsleven en het vervolg richting de VN-Klimaatconferentie in Lima (Peru) in december 2014.

1. Belangrijkste uitkomsten

De vier belangrijkste agenda onderwerpen tijdens de afgelopen de VN-Klimaatconferentie in Warschau waren:

a. *Het nieuwe klimaatakkoord*

Rapporteur Dijkstra woonde een aantal sessies bij van de *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform on Enhanced Action* (kortweg ADP). De ADP werd 2 jaar geleden op de VN-Klimaatconferentie in Durban opgericht als het platform voor de verdere onderhandelingen over een nieuw, mondiaal klimaatakkoord dat eind 2015 in Parijs zou moeten worden afgesloten. Voor de EU (en dus ook Nederland) is daarbij een brede participatie, vooral van de grote uitstoters, van cruciaal belang. Alle landen moeten naar vermogen bijdragen aan de beperking van broeikasgasemissies. Daarnaast zou een nieuw mondiaal akkoord ook adaptatiebeleid moeten bevorderen.

De onderhandelingen van de ADP in Warschau waren gericht op de vaststelling van een werkagenda met concrete stappen op weg naar de VN-Klimaatconferentie in Parijs. Ook is gesproken over de mogelijke inhoudelijke elementen van een nieuw klimaatakkoord.

De inzet van de EU in de onderhandelingen was dat alle landen in 2014 hun beoogde inspanningen voor het beperken van hun uitstoot van broeikasgassen kenbaar zouden maken. Op die manier zou op weg naar Parijs voldoende tijd zijn al deze inspanningen op basis van een overeengekomen beoordelingskader met elkaar te kunnen vergelijken en hun toereikendheid en billijkheid te bepalen.

De onderhandelingen over de ADP tekst werden zoals in voorgaande jaren bemoeilijkt door het onderwerp klimaatfinanciering (zie verder hieronder). Een andere lastige kwestie was de aankondiging in Warschau door Japan dat het zijn eerder aangekondigde voorgenomen emissiereductiepercentage voor 2020 ver naar beneden zou bijstellen vanwege de sluiting van Japanse kerncentrales in reactie op de gevolgen van de overstroming in Fukushima. Japan gaf aan zich daardoor genoodzaakt te zien meer gebruik te maken van andere, meer koolstofvrije energiebronnen. Ter compensatie zal Japan een bedrag van 16 miljard USD vrijmaken voor internationale klimaatfinanciering. Ook de gewijzigde opstelling van de nieuwe Australische regering in het klimaatdebat droeg bij aan de boodschap van ontwikkelingslanden dat rijke westerse landen zich onttrekken aan hun verplichtingen en verantwoordelijkheden uit het VN-Klimaatverdrag en de bal nu bij ontwikkelingslanden neerleggen. Daartegenover stond echter de bekendmaking van de inzet van het Verenigd Koninkrijk door *Secretary of State for Energy and Climate*, Edward Davey om het EU reductiepercentage voor 2030 vast te stellen op 50% in 2030 (t.o.v. 1990) in het kader van een alomvattend, nieuw internationaal klimaatakkoord. De Europese Commissie werkt momenteel nog aan het zogeheten 2030 Raamwerk voor Klimaat- en Energiebeleid dat in januari 2014 wordt verwacht. De Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu heeft zich in de 2030 discussie eerder uitgesproken voor een reductiepercentage van tenminste 40%.

Een ander punt in de discussie over het nieuw klimaatakkoord is de balans tussen mitigatie of adaptatie. Nederland is voorstander van een internationaal akkoord dat de nadruk op mitigatie legt maar onderschrijft tegelijkertijd de noodzaak van internationale afspraken op adaptatiegebied en wil hieraan concreet uitvoering geven. Samenwerking op adaptatiegebied creëert kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven om de unieke kennis op het gebied van agro-business en waterbeheer te vermarkten. Zo sloot de taatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu in de zijlijn van de VN-Klimaatconferentie een *Memorandum of Understanding* af met Zuid-Afrika om de samenwerking op het gebied van water te intensiveren. Tijdens de laatste dagen van de onderhandelingen gingen de onderhandelingen over het besluit van de ADP nachtenlang door. Overeenstemming kwam pas op zaterdagmiddag 23 november tot stand. Na interventies van onder meer India en China werden in de finale tekst van het ADP besluit de woorden «commitments» vervangen door «contributions, without

prejudice to the legal nature of the contributions», wat een minder verplichtend karakter lijkt te hebben.

Belangrijkste punt van het aangenomen ADP besluit is dat landen in plaats van 2014 nu het eerste kwartaal van 2015 hun voorgenomen nationaal vastgestelde bijdragen voor emissiereducties op een heldere en transparante wijze op tafel leggen. Verder is afgesproken dat in 2014 twee ministeriële bijeenkomsten plaatsvinden (de eerste in juni in Bonn, de tweede in december en marge van de volgende VN-Klimaatconferentie in Peru). De discussie over de mogelijke elementen van een nieuw klimaat-akkoord wordt voortgezet tijdens de eerstvolgende bijeenkomst van de ADP op ambtelijk niveau in maart 2014.

b. Lange-termijn klimaatfinanciering

Op initiatief van het Pools Voorzitterschap van de VN- Klimaatconferentie in Warschau vond tijdens het *high- level segment* een informele discussie plaats tussen Ministers over het onderwerp lange-termijn klimaatfinanciering.

Tijdens de VN-Klimaatconferentie in Kopenhagen in 2009 hebben ontwikkelde landen afgesproken in 2020 100 miljard USD te zullen mobiliseren. Die financiële middelen dienen te komen uit publieke en private bronnen en zijn bestemd voor klimaatbeleid in ontwikkelingslanden onder de voorwaarde van betekenisvolle acties en transparantie over de implementatie daarvan.

Zoals in voorgaande jaren, richtte ook in Warschau de discussie over de lange-termijn klimaatfinanciering zich op het onderwerp van tussentijdse financiële toezeggingen van de kant van ontwikkelde landen in aanloop naar 2020. Ontwikkelingslanden stellen dat het ambitieniveau van hun inspanningen om hun emissies terug te dringen, afhankelijk is van de mate van duidelijkheid van financiële ondersteuning, en dan voornamelijk die uit publieke middelen. Ontwikkelingslanden hebben vanuit hun ervaringen minder vertrouwen in private financiering. In Warschau circuleerden hiervoor diverse bedragen, zoals 50–60 miljard USD voor 2015 en 70 miljard USD voor 2017. Ontwikkelde landen, waaronder de lidstaten van de EU, wilden zich hieraan echter niet committeren, onder meer bij gebrek aan duidelijkheid van de acties die ontwikkelingslanden op zich willen nemen. Verder onderstrepen zij het belang dat ontwikkelingslanden de condities («enabling environments and policy frameworks») scheppen om klimaatfinanciering aan te trekken en leggen daarbij de nadruk op de noodzaak van investeringen vanuit de private sector. De hierboven beschreven verschillende standpunten leidden ook in Warschau tot intensieve, nachtelijke onderhandelingen over de tekst over het werkprogramma voor lange-termijn financiering. Eén van de belangrijkste uitkomsten is dat ontwikkelde landen tussen 2014 en 2020 iedere twee jaar verslag uit gaan brengen over de wijze waarop zij tot 2020 klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden gaan opschalen. Uitgangspunt daarbij is de continuïteit in de ophoging van de 30 miljard USD aan publieke klimaatgelden die in de periode 2010–2012 (de zogeheten *Fast Start Finance* periode) door ontwikkelde landen bijeen zijn gebracht. Nederland is voornemens om klimaatfinanciering in 2014 minimaal op het gemiddelde niveau van de *Fast Start Finance* periode te handhaven. Ook is in Warschau afgesproken dat vanaf 2014 tot 2020 iedere twee jaar een ministersbijeenkomst over lange-termijn klimaatfinanciering wordt belegd.

Daarnaast maakten in Warschau verschillende ontwikkelde landen (EU, VS, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Japan, Zweden, Duitsland, Finland maar ook Zuid-Korea) nieuw financiële toezeggingen bekend aan diverse reeds bestaande fondsen onder het VN-Klimaatverdrag.

c. Arrangement voor verlies en schade (loss and damage)

In 2009 werd op de VN-Klimaattop in Kopenhagen afgesproken om tijdens COP19 in Warschau «institutionele arrangementen» te ontwikkelen om kwetsbare landen bij te helpen in geval van verlies en schade als gevolg van klimaatverandering. Ontwikkelde landen stelden zich op het standpunt dat voor *loss and damage* gebruik moest worden gemaakt van al bestaande structuren onder het VN-Klimaatverdrag (zoals op het gebied van adaptatie) en dat geen nieuwe mechanismen in het leven worden geroepen. Ontwikkelingslanden echter pleitten voor een apart mechanisme voor verlies en schade uit vrees dat het onderwerp anders te weinig aandacht zou krijgen. Verder bestond ook veel discussie over de scope en reikwijdte van een dergelijke regeling. Uiteindelijk werd op zaterdagmiddag 23 november overeenstemming bereikt over de oprichting van het *Warsaw international mechanism for loss and damage*, onder het bestaande Cancun Adaptatie Raamwerk. De nadere uitwerking van het besluit zal volgend jaar van start gaan onder de leiding van een nieuwe *executive committee*. Eind 2016 is een evaluatie van het mechanisme voorzien.

d. Uitwerking van het mechanisme om broeikasgasemissies te verminderen ten gevolge van ontbossing (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, kortweg REDD+)

Eén van de meest concrete uitkomsten van de VN-Klimaatconferentie in Warschau betrof de uitwerking van het zogeheten REDD+ instrument onder het VN-Klimaatverdrag. Na jarenlange onderhandelingen is in Warschau overeenstemming bereikt over de (technische) bepalingen die voor REDD+ gaan gelden. Hierdoor is het mechanisme «startklaar» geworden om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij hun inspanningen broeikasgasemissies als gevolg van ontbossing tegen te gaan. Deze emissies omvatten ongeveer een vijfde van de broeikasgasemissies als gevolg van menselijk handelen. Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de VS hebben inmiddels 280 miljoen USD toegezegd voor de financiering van het REDD+ mechanisme.

2. Onderhandelingsproces en rol van belangrijkste spelers

Alhoewel COP19/CMP 9 als een tussenstap op weg naar Parijs 2015 werd omschreven, viel op dat de onderhandelingsronde in Warschau uitermate intensief en stroef is verlopen. Na lange, nachtelijke onderhandelingen werd over de meest controversiële punten pas op zaterdag 23 november overeenstemming bereikt, één dag na het officiële slot van de conferentie, toen veel van de delegaties al flink waren uitgedund, omdat onderhandelaars het conferentiecentrum hadden verlaten om hun terugreis aan te vangen.

Uiteindelijk kan het in Warschau bereikte onderhandelingsresultaat volgens rapporteur Dijkstra worden omschreven als een «stapje vooruit» op weg naar een nieuw, internationaal klimaatakkoord in Parijs. Tegelijkertijd is wat hem betreft duidelijk dat die weg bezaaid is met de nodige hobbels en obstakels.

Wat de VN-Klimaatonderhandelingen zo complex maken is niet alleen dat het een multilateraal proces betreft met 195 landen. Er zijn grote, uiteenlopende economische belangen mee gemoeid die verder reiken dan uitsluitend het milieubelang, en bovendien niet los kunnen worden gezien van de huidige economische crisis en de wereldwijde verschuiving in economische en politieke machtsevenwichten.

De tegenstellingen die zich daarbij aftekenen worden veelal getypeerd als «rijk» versus «arm», ofwel tussen de ontwikkelde (*Annex 1*) versus ontwikkelingslanden (*non-Annex 1*), conform de situatie in 1992 toen het

VN-Klimaatverdrag tot stand kwam. Volgens rapporteur Dijkstra is dat beeld voor een deel nog correct, zoals in het geval van de minst ontwikkelde en meest kwetsbare landen. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat de economische situatie anno 2013 wezenlijk veranderd is ten opzichte van 20 jaar geleden en dat de oude scheidslijn tussen de *Annex 1* en *non-Annex 1* landen in het geval van veel landen, in het bijzonder de opkomende economieën, geen recht meer doet aan de werkelijkheid van vandaag de dag.

Opvallend in dit perspectief was volgens de heer Dijkstra de rol en uitgesproken positie in Warschau van een nieuwe coalitie landen, genaamd de *like minded developing countries*. Deze gelegenheidscoalitie, onder aanvoering van China en India waarbij ook landen als Cuba, Venezuela, Saoedi-Arabië en de Filipijnen zich hebben aangesloten, refereerde in de onderhandelingen regelmatig naar hun oorspronkelijke *non-Annex 1* status, wat hen verder verhinderde een constructievere beweging te maken tijdens de onderhandelingen. Dit terwijl sommige kleine eilandstaten (de zogenaamde AOSIS groep) juist wel de urgentie voelen van een mogelijk stijgende zeespiegel en de gevolgen voor hun land. De posities van de EU en de VS zouden eerder als constructief kunnen worden beoordeeld, mede gelet op hun toezeggingen in Warschau voor verdere bijdragen aan klimaatfinanciering en het werk van de EU aan een reductiedoelstelling voor 2030.

Volgens rapporteur Dijkstra zal het beslechten van de hierboven beschreven *firewall*, in samenhang met het onderwerp van lange-termijn klimaatfinanciering, van cruciaal belang zijn voor het bereiken van een nieuw internationaal klimaatakkoord eind 2015 in Parijs.

3. Rol bedrijfsleven

Rapporteur Dijkstra heeft een aantal bilaterale gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het (internationale) bedrijfsleven, waaronder die van de *World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)*, Shell, KPMG en Philips. Ook heeft hij een door het Ministerie voor I&M geïnitieerd side-event voor bedrijven bijgewoond over private financiering voor adaptatie.

Eén van de boodschappen aan de heer Dijkstra tijdens deze gesprekken is dat het internationale bedrijfsleven zich in onvoldoende mate betrokken en gehoord voelt bij de VN-Klimaatonderhandelingen. Bedrijven hebben geen rechtstreekse ingang tot het primaire internationale onderhandelingsproces dat in de vergaderzalen plaatsvindt en veel van de voor en door het bedrijfsleven georganiseerde side-events vinden op andere locaties, buiten het conferentiecentrum, plaats. Dit terwijl, zoals bedrijven aangaven, zij de concrete oplossingen en producten in de markt zetten, die niet alleen goed zijn voor het klimaat maar ook voor de bedrijfsresultaten en de consument voordelen bieden, waaronder een lagere energierekening en gebruiksgemak. Daarnaast zal een groot deel van de lange-termijn klimaatfinanciering uit de private sector moeten komen, simpelweg omdat gezien het economisch tij overheden onvoldoende financiële middelen vrij kunnen maken. Met hun investeringsbeslissingen houden bedrijven een belangrijke sleutel in handen voor de totstandkoming van een nieuw klimaatakkoord.

Eén van de gesprekspartners merkte op dat, terwijl de internationale politiek blijft discussiëren, *low carbon* groei in de *company boards* van toonaangevende internationale bedrijven als gezonde investeringsstrategie wordt beschouwd voor toekomstig rendement. Internationale bedrijven zouden in het klimaat- en energie debat de functie van bruggenbrouwer kunnen vervullen tussen politiek en praktijk, alsmede tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden gelet op hun grensoverschrijdende, wereldwijde bedrijfsactiviteiten. Zo werkt de WBCSD momenteel met een vijftigtal van haar leden (waaronder bijvoorbeeld: Ikea, Unilever, Akzo

Nobel, Siemens, Shell en DSM) negen prioritaire «Action 2020» oplossingen uit, niet alleen op het gebied van klimaat, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van water, ecosystemen en afvalstoffen. Dit doen zij vanuit een duurzaamheidsperspectief waarbij de aarde omstreeks 2050 ruim 9 miljard mensen telt, maar ook met het oog op de toekomst van hun bedrijf.

Op de vraag naar de verwachtingen van de politiek, gaf een van de gesprekspartners aan dat overheidsbeleid en – maatregelen nodig zijn voor de diepte en snelheid van de benodigde transitie in een markt waarin wereldwijd de toegang tot natuurlijke hulpbronnen beperkter zal worden als gevolg van de bevolkingsgroei en het stijgend welvaartsniveau. De beste, zij het vrij onrealistische, uitkomst van een nieuw internationaal klimaatakkoord zou het wereldwijd vaststellen zijn van een prijs van 100 dollar per ton CO₂ zijn. Dat zou een voldoende grote prijs-prikkel aan de markt geven om investeringen in een *low carbon* richting om te buigen. Andere maatregelen die werden genoemd was de invoering van een verhoogd percentage voor energie-efficiency van 3%, maatregelen in de fiscale sfeer voor particulieren en oplossingen van bedrijven om de drempel van voorfinanciering van duurzame investeringen? te beslechten. Verder werd ook het bevorderen van de opschaling van de marktintroductie van innovatieve oplossing middels openbaar aanbesteden genoemd.

Bedrijven lieten doorschemeren geen hoge verwachtingen te hebben van de uitkomst van de internationale klimaatonderhandelingen tijdens de VN-Klimaatconferentie in Parijs eind 2015. De WBCSD wees eerder het aanstaande *World Economic Forum* in januari 2014 in Davos waar één dag wordt besteed aan de klimaatdialoog tussen regeringsleiders en CEO's van internationale bedrijven. De WBCSD is voornemens daar ook de resultaten te presenteren van de hierboven genoemde «Action 2020» oplossingen, waar aanwezige regeringsleiders zich aan kunnen committeren. Ook de *Leadership Summit* en marge van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2014 werd genoemd als een mogelijkheid de internationale klimaatagenda een impuls te geven.

4. Vervolgstappen 2014

De volgende VN-Klimaatconferentie (COP20/CMP10) zal eind 2014 plaatsvinden in Lima (Peru). In aanloop daarheen zullen de volgende belangrijke bijeenkomsten plaatsvinden:

22–25 januari: World Economic Forum in Davos, Zwitserland: klimaatdialoog op de laatste dag van WEF tussen regeringsleiders en CEO's bedrijven

10–14 maart: Bijeenkomst ADP op ambtelijk niveau, Bonn, Duitsland

4–15 juni: Onderhandelingssessie VN Klimaatverdrag met ministeriële bijeenkomst ADP over nieuw klimaatakkoord, Bonn, Duitsland

23 september: Klimaattop van regeringsleiders en bedrijfsvertegenwoordigers en marge van de Algemene Leden Vergadering Verenigde Naties, New York

1–12 december: VN-Klimaatconferentie Lima, Peru (COP20/CMP10) met ondermeer:

- Ministeriële bijeenkomst ADP over nieuw klimaatakkoord
- Ministeriële bijeenkomst over lange-termijn klimaatfinanciering

Tot slot

Tot slot wil rapporteur Dijkstra de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de overige leden van de Nederlandse delegatie bedanken voor hun gastvrijheid, ondersteuning en grote inzet in de onderhandelingen in Warschau. Daarbij verdienen de leden van de Nederlandse delegatie die een grote rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de besluiten

over de lange-termijn klimaatfinanciering en REDD+ een speciale vermelding. Tenslotte dankt rapporteur Dijkstra de ondersteuning vanuit de Tweede Kamer organisatie en specifiek de EU-adviseur voor het voorbereiden en begeleiden van alle activiteiten en benodigde logistiek rondom de klimaatconferentie.

Te zijner tijd kan de commissie I&M beslissen opnieuw een rapporteur aan te stellen in aanloop naar de VN-Klimaatop van regeringsleiders en bedrijfsvertegenwoordigers in New York in september 2014 en/of de VN-Klimaatconferentie in december 2014 in Lima, Peru.

De rapporteur,
R. Dijkstra

De EU adviseur,
Keulemans