

Vergaderjaar 2015–2016

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 119

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2015

Met deze brief informeer ik u namens het kabinet over de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 21^e Conferentie van Partijen (COP21) bij het VN Klimaatverdrag, welke plaatsvindt in Parijs van 30 november tot en met 11 december 2015. In juni en september 2015 is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang richting een nieuw klimaatakkoord en ontving u een appreciatie van de geconsolideerde onderhandelingsstekst van de covoorzitters¹.

Op weg naar een nieuw mondiaal klimaatakkoord

In Parijs moet een nieuwe, wereldwijde basis gelegd worden voor effectieve mondiale klimaatsamenwerking. Het politieke einddoel is al in 2009 (Kopenhagen) door regeringsleiders vastgesteld: de mondiale opwarming van de aarde moet beperkt worden tot minder dan 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële niveau. Parijs is een belangrijke stap op weg naar dat doel, Parijs is geen eindstation.

De inzet van het Koninkrijk is om in Parijs een juridisch bindend klimaatakkoord te sluiten gericht op uitstootvermindering (mitigatie) en op aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie) waar alle 196 partijen bij het klimaatverdrag naar vermogen aan bijdragen. Dit akkoord zal in 2020 in werking treden en moet ervoor zorgen dat landen gezamenlijk meer actie ondernemen om te komen tot een klimaatneutrale en klimaatbestendige wereld. Een nieuw mondiaal klimaatakkoord biedt kansen voor innovatie waarmee de wereldeconomie vergroent. Het Nederlandse bedrijfsleven kan daarin een voortrekkersrol vervullen.

¹ Kamerstuk 31 793, nr. 116 en Kamerstuk 31 793, nr. 117.

Kernpunten Parijs

Er blijven enkele grote vraagstukken en er moet nog veel werk worden verzet. De politieke wil bij alle grote partijen om in Parijs een akkoord te bereiken is echter aanwezig en de contouren van het nieuwe klimaatakkoord worden zichtbaar. Tijdens de laatste ambtelijke onderhandelingsronde, eind oktober, is gesproken over een sterk ingekorte versie van de onderhandelingstekst die de covoorzitters begin oktober hebben gepresenteerd. Daar bleek dat veel landen de opties waarover in Parijs onderhandeld moet worden uitgebreider opgenomen willen zien in de onderhandelingstekst. Dit heeft geleid tot een uitgebreidere tekst als basis voor de onderhandelingen in Parijs.

In Parijs zal tot een akkoord moeten worden gekomen dat past bij de grote diversiteit aan landen in de wereld: een akkoord waarin enerzijds alle landen naar vermogen bijdragen aan de aanpak van klimaatverandering, zonder strikte scheiding tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, maar waarin anderzijds zowel minder ontwikkelde landen als opkomende economieën en kwetsbare landen zoals kleine eilandstaten erkenning zien voor hun nationale omstandigheden.

Om alle landen achter dit nieuwe klimaatakkoord te krijgen, is een gebalanceerde uitkomst in Parijs nodig, waarbij ook de afspraken in de periode tot 2020 en de concrete actieagenda van belang zijn. Frankrijk, voorzitter van COP21, voorziet een uitkomst gebaseerd op vier pijlers:

1. het nieuwe mondiale klimaatakkoord;
2. de voorgenomen nationale bijdragen van landen (Intended Nationally Determined Contributions – INDC's);
3. klimaatfinanciering zowel voor als na 2020;
4. de *Lima-Paris Action Agenda* (gericht op het versterken van concrete actie van coalities van regeringen en niet-statelijke actoren).

Het Koninkrijk erkent het belang van deze pijlers en constateert ook dat binnen deze pijlers nog stappen gezet moeten worden. Op politiek niveau zullen de volgende vragen centraal staan:

- of er nieuwe, richtinggevende, langetermijndoelstellingen voor mitigatie en adaptatie in het nieuwe klimaatakkoord zullen komen;
- of er tot een verdeling van inspanningen kan worden gekomen die beter aansluit bij de veranderende verhoudingen in de wereld (zonder strikte scheiding tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden);
- wat de exacte juridische vorm van het klimaatakkoord wordt en hoe landenbijdragen (INDC's) aan het akkoord gekoppeld worden;
- hoe de periodieke herziening van de landenbijdragen wordt vormgegeven;
- hoe wordt gezorgd voor voldoende vertrouwen bij ontwikkelingslanden over het mobiliseren van de 100 miljard dollar per jaar aan klimaatfinanciering vanaf 2020.

De uitdaging is om op deze onderwerpen in Parijs compromissen te vinden tussen coalities van landen met klimaatambitie (waaronder veel Latijns Amerikaanse landen, kleine eilandstaten, veel van de minst ontwikkelde landen en de EU), een groep van ontwikkelingslanden die zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij ontwikkelde landen proberen te houden (olierijke Golfstaten, India en vaak ook China) en grote landen die meer onafhankelijk lijnen uitzetten (bijvoorbeeld de VS, wederom China, Rusland, Brazilië, Zuid Afrika en Japan).

Nederlandse en Europese inzet

Het kabinet heeft de afgelopen jaren met succes hard gewerkt aan de ontwikkeling van een ambitieus, dynamisch en flexibel klimaatakkoord.

Dit doet het kabinet binnen de Europese kaders. De Europese Unie spreekt in de onderhandelingen met één mond. Vertegenwoordigers van lidstaten en de Europese Commissie voeren de onderhandelingen gezamenlijk. Het mandaat van de EU is vastgelegd in de Raadsconclusies van 18 september 2015. In deze conclusies benadrukt de EU nogmaals haar broeikasgasdoelstellingen voor 2030 (tenminste 40% reductie ten opzichte van 1990) en 2050 (80–95% reductie ten opzichte van 1990 en «in de context van de noodzakelijke reducties door ontwikkelde landen als groep»), in lijn met de INDC die de EU in maart 2015 indiende² op basis van het besluit van de Europese Raad van oktober 2014. De Europese Raad zal de inhoud van dit besluit opnieuw bespreken in het licht van de uitkomst van Parijs. Voorts is in de conclusies van de Milieuraad mede op voorstel van Nederland een langetermijnvisie opgenomen, gericht op transformatie naar wereldwijde klimaatneutraliteit en klimaatbestendigheid in de tweede helft van deze eeuw. Het Koninkrijk zal zich via diverse diplomatieke en politieke overleggen richten op de vraagstukken waarbij zijn expertise en visie kunnen bijdragen aan een succesvolle uitkomst in Parijs. Onderstaand wordt de inzet van het Koninkrijk op weg naar een akkoord in Parijs per pijler uiteengezet.

1. Het nieuwe klimaatakkoord

De verwachte uitkomst in Parijs omvat een juridisch bindend kernakkoord dat aangeeft waaraan landen zich committeren. Dit kernakkoord wordt aangevuld met COP-besluiten over de elementen van het nieuwe akkoord die na Parijs nog uitgewerkt moeten worden, alsmede over overgangsregels voor de periode tot 2020, voordat het akkoord in werking treedt. Het Koninkrijk streeft naar een akkoord dat alle Partijen aan boord weet te krijgen en hen in staat stelt naar vermogen bij te dragen. In dat akkoord bepleit het Koninkrijk een balans tussen mitigatie en adaptatie. Dit sluit aan bij de recent vastgestelde *Sustainable Development Goals* en het *Sendai Framework* voor *Disaster Risk Reduction*, welke nadruk leggen op het belang van klimaatadaptatie en het opbouwen van weerbaarheid tegen rampen. In het nieuwe akkoord moet voorts actie van niet-staatelijke actoren worden gestimuleerd. Ook vindt het Koninkrijk het van belang dat het nieuwe akkoord genderresponsief is en daarmee gendergelijkheid bevordert voor effectief klimaatbeleid.

Langetermijnvisies

Zoals opgenomen in de Raadsconclusies van 18 september jl. zet de EU in op een klimaatakkoord met een langetermijnvisie gericht op wereldwijde klimaatneutraliteit en klimaatbestendigheid in de tweede helft van deze eeuw. Het opnemen hiervan in het klimaatakkoord biedt zowel voor statelijke als niet-statelijke actoren een praktische stip op de horizon.

Differentiatie tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden

Een belangrijk vraagstuk in Parijs is of er tot een meer dynamische verdeling van de inspanningen kan worden gekomen. Waar momenteel sprake is van een strikte scheiding tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden, vraagt het nieuwe akkoord om een meer eigentijdse invulling van de differentiatie tussen landen. Het Koninkrijk werkt daarom actief samen met constructieve partners om te komen tot een akkoord waarin alle landen naar vermogen kunnen bijdragen en waarin landen elkaar tegelijkertijd aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Het nieuwe akkoord en de bijbehorende COP-besluiten moeten daartoe richting geven aan alle landen wat betreft monitoring, rapportage en

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 556.

verificatie. Voorts blijft het Koninkrijk stevig inzetten op een akkoord dat de allerarmsten helpt de gevolgen van klimaatverandering te dragen en op erkenning van de bijzondere omstandigheden van de kleine, in ontwikkeling zijnde eilandstaten.

Mechanisme voor het herzien van de ambitie

De inzet op maximaal twee graden temperatuurstijging betekent dat de ambitie in het nieuwe akkoord periodiek moet worden herzien. Hiertoe voorziet de EU een cyclus waarin bijvoorbeeld om de vijf jaar Partijen hun bijdragen evalueren en eventueel aangeven hoe de inspanningen kunnen worden verhoogd. Er is inmiddels brede steun voor een dergelijke dynamische ambitiecyclus, maar de uitwerking (zonder bovengenoemde scheiding tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden) zal tot op het politieke niveau nog tijd vergen. De inzet is tegelijk dat het nieuwe klimaatakkoord flexibel genoeg wordt om herziening van ambities mogelijk te maken zonder nieuwe onderhandelingen of ratificaties.

Betrokkenheid van niet-statelijke actoren

Een specifiek speerpunt voor het Koninkrijk is de rol van niet-statelijke actoren. Hun energie en inzet zijn essentieel om te komen tot een wereld waarin groene groei en het tegengaan van klimaatverandering samengaan, zoals beschreven in het New Climate Economy rapport. Het belang van niet-statelijke actoren wordt door andere landen erkend en in de praktijk wordt actief met hen samengewerkt, waaraan ook de Lima-Paris Action Agenda bijdraagt. Of de rol van niet-statelijke actoren ook specifiek benoemd wordt in het nieuwe klimaatakkoord is echter nog niet zeker. Het Koninkrijk zal zich hiervoor hard blijven maken.

Ook actie buiten het klimaatakkoord

Ook buiten het klimaatakkoord is veel klimaatwinst te behalen, bijvoorbeeld door het verminderen van HFK's (fluorkoolwaterstoffen) onder het Montreal-protocol. Het draagvlak om tot dergelijke afspraken te komen is groeiende, maar het is allerminst zeker of er voorafgaande aan Parijs al een akkoord kan worden bereikt over dit onderwerp.

2. Intended Nationally Determined Contributions (INDC's)

De status van de nationaal bepaalde bijdragen waartoe elke Partij zich zal verplichten, is afhankelijk van de manier waarop deze bijdragen gekoppeld worden aan het juridisch bindende akkoord. Het opnemen van (mitigatie)bijdragen van landen in een nationaal schema, met behoud van flexibiliteit, is wat het Koninkrijk betreft een manier om alle grote spelers aan boord te krijgen.

Inmiddels hebben 156 partijen bij het klimaatverdrag – inclusief de Europese Unie en haar lidstaten, de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Japan en Australië, de opkomende economieën China, India Brazilië en Zuid Afrika, en een groot aantal ontwikkelingslanden – een INDC (*Intended Nationally Determined Contribution* of Voorgenomen Nationaal Bepaalde Bijdrage) ingediend. Samen nemen deze landen ongeveer 90% van de mondiale broeikasgasemissies voor hun rekening. Dit is een groot verschil met het Kyoto Protocol, waaraan in de tweede verplichtingenperiode 37 landen deelnemen die circa 12% van de mondiale emissies voor hun rekening nemen. Nederland en de Europese Unie verwelkomen de inspanningen van die landen die al een INDC hebben ingediend en blijven landen die dat nog niet gedaan hebben – met name die uit de G20 – er op aanspreken dit voor Parijs alsnog te doen. Met de tot nu toe ingediende

INDCs treedt volgens voorlopige analyses rond 2030 een stabilisatie van de mondiale broeikasgasemissies op. Dit is nog niet voldoende om het 2-gradendoel binnen bereik te houden: daartoe dienen de mondiale emissies reeds voor 2030 te gaan dalen. Gezien het te verwachten emissiereductietekort zijn wereldwijd inspanningen nodig om te komen tot extra actie pre-2020 en is een mechanisme voor herziening van de ambities van landen na 2020 in het mondiale akkoord essentieel.

3. Klimaatfinanciering

In Kopenhagen (2009) is met betrekking tot klimaatfinanciering afgesproken dat ontwikkelde landen zorgen dat vanaf 2020 vanuit publieke en private bronnen USD 100 miljard per jaar gemobiliseerd zal worden voor de financiering van klimaatactie. Naast publieke financiering zal de private sector ook een belangrijke rol moeten spelen in investeringen in klimaatactie. De EU zet zich derhalve in voor een verbreding van de focus in de onderhandelingen, namelijk zowel nadruk op ondersteuning van de meest kwetsbare landen als het ombuigen van investeringen. Deze inzet wordt door Nederland en verschillende andere landen ondersteund. De nadruk die veel ontwikkelingslanden leggen op de inzet vanuit de publieke middelen noopt tot meer transparantie van de inzet van donoren in het algemeen en de groei van deze uitgaven de komende jaren, richting de USD 100 miljard in 2020. Naast verbreding zet het Koninkrijk zich daarom ook in voor meer transparantie.

Dhr. Grashoff (GroenLinks) heeft in het Algemeen Overleg ter voorbereiding op de Ecofinraad van 10 november gevraagd naar wat volgens het kabinet als klimaatfinanciering mag kwalificeren. In Kopenhagen is afgesproken dat klimaatfinanciering afkomstig mag zijn uit zowel publieke als private bronnen. Voor het bepalen van de voortgang van het mobiliseren van de USD 100 miljard voor ontwikkelingslanden zijn september jl. door donoren, waaronder Nederland, verdere initiële richtlijnen opgesteld. Publieke klimaatfinanciering mag verstrekt worden in verschillende vormen – giften, leningen, garanties en deelnemingen – en via verschillende kanalen – bilaterale financiering, multilaterale instellingen en exportkredietverzekeringen. Ook private financiering mag meetellen daar waar er een direct verband bestaat tussen een publieke interventie en de private investering. Nederland heeft tot nu toe alleen de financiering gerapporteerd die op basis van de zo genaamde OESO Rio Markers³ als klimaatrelevant aangemerkt kan worden. Nederland onderzoekt nog in welke mate publieke leningen (zoals van FMO) en garanties klimaatrelevant zijn en dus gerapporteerd kunnen worden. Hierbij wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij internationale methoden.

Gebruikmakend van de richtlijnen zoals opgesteld door donoren heeft de OESO samen met het Climate Policy Institute berekend dat donoren gezamenlijk USD 62 miljard hebben gemobiliseerd in 2014. In de komende jaren zal Nederland in EU-verband inzetten op het maken van duidelijke afspraken over transparantie, ook op het gebied van financiering.

4. Lima-Paris Action Agenda

Parallel aan de onderhandelingen staat de *Lima-Paris Action Agenda* (LPAA) op het programma, die voortbouwt op de klimaatop van VN Secretaris-generaal Ban Ki-moon van september 2014 en zich richt op het versterken van concrete actie. Op onderwerpen als landbouw, het tegengaan van bosdegradatie en ontbossing, adaptatie en transport worden statelijke en niet-statelijke actoren, zoals bedrijven en maatschap-

³ <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>.

pelijke organisaties, samengebracht om afspraken te maken over verdergaande klimaatactie. Naast de LPAA fungeert het NAZCA-portal (Non-State Actor Zone for Climate Action: <http://climateaction.unfccc.int/>) als de plaats waar actoren hun concrete initiatieven kunnen aanmelden. Tot nu toe zijn bijna 3800 acties geregistreerd waaronder circa 696 van steden en regio's, 1.159 bedrijven en 340 investeerders.

Het Koninkrijk hecht veel waarde aan het betrekken van deze actoren bij het klimaatakkoord en het benutten van hun energie en daadkracht. Wat betreft duurzaam transport heeft Nederland zich ingespannen om de wereldwijde initiatieven op het gebied van «groen» transport te versterken. Nederland biedt op weg naar en in Parijs een podium aan praktijkvoorbeelden van klimaatslimme oplossingen die door de transportsector zijn ontwikkeld, om zo het ambitieniveau in de sector verder te verhogen, kennisuitwisseling te stimuleren en het aantal acties te vergroten. Nederland doet dit in de vorm van een internationale «80 dagen» campagne gericht op alle modaliteiten van transport.

De in Nederland ontwikkelde integrale deltabenadering staat wereldwijd model voor de aanpak van watergerelateerde adaptatie. Intensieve samenwerking vindt reeds plaats met internationale organisaties zoals de Wereldbank, OESO en het High Level Expert and Leaders Panel for Water and Disaster, bilaterale partners waaronder Indonesië, Vietnam, Myanmar, Bangladesh, Colombia en niet-statelijke partijen zoals het World Economic Forum en World Water Council. Nederland zal deze benadering in Parijs uitdragen en andere landen, bedrijven en belanghebbenden betrekken om te komen tot sterke coalities gericht op water en adaptatie. De nieuw op te richten Delta Coalitie, een initiatief van Nederland, Japan en Colombia gericht op de ontwikkeling van weerbaarheid in Urban Delta Regions, zal daarbij centraal staan. De aanpak van de wateropgave wereldwijd door zowel publieke als private partijen versterkt niet alleen het incasservermogen bij klimaatverandering maar juist ook het perspectief op mitigatiesucces.

Nederland heeft, om klimaatslimme landbouw verder in de praktijk te brengen, samen met de Wereldbank en de FAO het initiatief genomen om de Alliance for Climate Smart Agriculture op te richten. Deze alliantie, met nu bijna 100 leden bestaande uit overheden, internationale organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, heeft als doel het benadrukken van klimaatslimme investeringen van de private sector in alle schakels van de voedselketen, het gebruik van een brede gebiedsbenadering met aandacht voor biodiversiteit bij het zoeken naar klimaatslimme oplossingen, en het opzetten van privaatspublieke partnerschappen waarin de private sector de leiding neemt. Inmiddels is er internationaal brede consensus over het belang van klimaatslimme landbouw.

Programma en deelname klimaatop Parijs

COP21 wordt geopend op maandag 30 november in aanwezigheid van staatshoofden en regeringsleiders. De eerste week zal vooral bestaan uit technische onderhandelingen waarbij een vroege betrokkenheid van Ministers waarschijnlijk is. Tijdens de tweede week zullen op politiek niveau de nog openstaande kwesties uitonderhandeld moeten worden.

De drie Caribische Landen van het Koninkrijk zullen ook deel uitmaken van de Nederlandse delegatie in Parijs. De toepassing van het VN klimaatverdrag en het Kyoto-protocol is beperkt tot het Europese deel van het Koninkrijk. Dit doet niet af aan de uitdagingen waar deze Landen zich als gevolg van klimaatverandering mee geconfronteerd weten.

Parallel aan de onderhandelingen vinden de *Action Days* van de *Lima-Paris Action Agenda* plaats, steeds gericht op een ander beleids-terrein. Samen met de Nederlandse Klimaatcoalitie zal het Koninkrijk in Parijs in een Paviljoen diverse side events, workshops en netwerkbijeenkomsten houden op de onderwerpen waarop Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven onderscheidend zijn. Zo is water één van de leidende thema's bij de *Resilience and Adaptation Action Day*.

Tot slot

Het Koninkrijk zal stevig inzetten op een ambitieus akkoord in Parijs en nauw samen optrekken met niet-statelijke actoren. Na Parijs zullen de besluiten nader uitgewerkt worden om tot uitvoering te komen. Nederland zal dit als EU-voorzitter in 2016 voor de EU in goede banen leiden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema