

Vergaderjaar 2016–2017

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 164

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2017

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking stuur ik op verzoek van uw Kamer (Handelingen II 2016/17, nr. 81, item 5 en Handelingen II 2016/17, nr. 83, Regeling van werkzaamheden) deze brief inzake het terugtrekken door de Verenigde Staten (VS) uit de klimaatovereenkomst van Parijs.

Op 1 juni 2017 maakte president Trump van de VS bekend dat hij zijn land zal terugtrekken uit de Overeenkomst van Parijs en per direct zal stoppen met het uitvoeren van niet-bindende bepalingen uit de Overeenkomst. De regering is buitengewoon teleurgesteld over dit besluit en is van mening dat president Trump hiermee een historische vergissing begaat.

Op 12 december 2015 kwam de wereld bij elkaar om een historisch klimaatakkoord te sluiten (Kamerstuk 31 793, nr. 134). 195 landen spraken af de opwarming van de aarde actief tegen te zullen gaan. Het akkoord is juridisch bindend en heeft een concreet doel: de gemiddelde opwarming van de aarde ruim onder de 2 graden Celsius te houden ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, met het onder 1,5 graad te houden als streven.

In het daaropvolgende jaar zorgde zowel de politieke samenwerking tussen China en de VS, als adequate besluitvorming door de Europese Unie, voor een zeer snelle inwerkingtreding van de Overeenkomst. Dat juist de VS zich nu aan zijn verantwoordelijkheid onttrekt is betreurenswaardig. Zeker voor landen, staten, steden, bedrijven en burgers die de strijd tegen klimaatverandering serieus nemen. Het betekent echter niet het einde van de Overeenkomst en ook niet het einde van de multilaterale en bilaterale samenwerking bij de implementatie van de afspraken van Parijs. Er zijn geen indicaties dat andere landen in navolging van de VS de Overeenkomst van Parijs zouden willen verlaten, noch van gevolgen op andere terreinen dan klimaat voor de bilaterale relaties met de VS.

Veel landen kijken nu naar China als het land dat de mondiale ambitie moet blijven aanjagen. De Europese Unie wil daarop nauw met China samenwerken. Tijdens de EU-China top werd de steun aan de Overeenkomst van Parijs bevestigd en een versterkte samenwerking bij de implementatie aangekondigd.

President Trump gaf bij de aankondiging van zijn besluit aan onderhandelingen te willen starten over herintreding onder voor de VS betere voorwaarden dan wel over een nieuwe overeenkomst. Wat hem hierbij voor ogen staat is onduidelijk. Nederland is van mening dat de Overeenkomst geschikt is voor het doel dat het dient en vindt dat het niet heronderhandeld kan worden.

De VS trekt zich niet terug uit de VN-Raamwerkconventie inzake klimaatverandering (UNFCCC), het overkoepelende verdrag waar de Overeenkomst van Parijs onder valt. Dit betekent dat de VS na terugtrekking uit de Overeenkomst wel verplichtingen behoudt die vóór Parijs zijn overeengekomen, zoals rapporteren over zijn CO₂-uitstoot en het geven van (financiële) steun aan ontwikkelingslanden bij het nemen van klimaatactie.

Procedure terugtrekking

Partijen kunnen hun toetreding tot het Akkoord drie jaar nadat het Akkoord voor hen in werking is getreden (voor de VS: 4 november 2016) opzeggen. Vanaf die notificatie duurt het nog één jaar voordat de terugtrekking effectief is en een Partij geheel vrij is van al haar verplichtingen onder het Akkoord. Dit betekent dat de VS formeel niet eerder dan op 4 november 2020 volledig uit het Akkoord zal zijn, op de dag na de volgende presidentsverkiezingen.

De komende ruim drie jaar zal de VS dus nog aan tafel (kunnen) zitten bij de onderhandelingen over de uitwerking van de regels voor implementatie van de overeenkomst van Parijs. Hoe de VS zich daar zal opstellen is nog niet bekend.

Brede steun voor Overeenkomst van Parijs

De Overeenkomst is naast de VS door 194 landen ondertekend en uit de reacties op de aankondiging van president Trump blijkt dat de rest van de wereld vastberaden is en blijft om de doelen van Parijs te verwezenlijken en te vertalen in concrete actie. Dat bleek al in november 2016 tijdens de laatste UNFCCC klimaatconferentie in Marrakesh, in mei tijdens de G7 Top in Italië en recentelijk tijdens de EU-China top in Brussel.

Ook Nederland blijft pal achter de Overeenkomst van Parijs staan. Nederland heeft belang bij een geleidelijke en dus tijdig ingezette transitie. Aanvullend beleid is daarom raadzaam om negatieve schokeffecten voor de economie te voorkomen en om tevens de economische kansen die de klimaat- en energietransitie ook biedt te benutten. Dit beleid moet aansluiten bij de Europese ambitie van 80 tot 95 procent CO₂-reductie in 2050. Ook zal Nederland ontwikkelingslanden blijven ondersteunen bij hun maatregelen voor het reduceren van emissies en het vergroten van hun weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Niet alleen internationaal maar ook in de VS zelf zijn meerdere initiatieven ontstaan om te blijven handelen in lijn met de doelen van de Overeenkomst van Parijs. De noodzaak hiervan is niet alleen ingegeven vanuit klimaatoptiek, maar ook vanuit economische en technologische motieven. Zo heeft Michael Bloomberg – voormalig burgemeester van New York en UN Special Envoy for Cities and Climate Change – *America's Pledge*

aangekondigd: het totaal aan klimaatacties van staten, steden en bedrijven die zich bij de «*We Are Still In*»-coalitie hebben aangesloten zal gekwantificeerd worden en als een *Societal NDC* (maatschappelijke nationaal bepaalde bijdrage) bij de VN worden ingediend.

Gevolgen aankondiging

Door de koerswijziging in het klimaatbeleid die president Trump al eerder heeft ingezet zijn de directe gevolgen voor het klimaat van de aankondiging van de terugtrekking zelf relatief beperkt. Op 28 maart 2017 tekende de president een decreet waarin hij de Environmental Protection Agency (EPA) opdraagt de – ook bij decreet ingestelde – klimaatmaatregelen van president Obama te ontmantelen.

Als het decreet van 28 maart 2017 geheel wordt uitgevoerd zouden de emissies van de VS in 2025 en 2030 kunnen uitkomen op het huidige niveau, dat wil zeggen dat de dalende trend in emissies van de laatste jaren tot staan wordt gebracht.

Naar verwachting zal het beleid van Trump de reeds ingezette transitie in de VS afremmen, maar de transitie is onomkeerbaar. De door de EPA te nemen stappen zullen naar verwachting gevolgd worden door rechtszaken die het directe effect op de emissies van de VS zullen verminderen of vertragen. Marktontwikkelingen zoals de steeds lager wordende kosten van hernieuwbare energie en batterijopslag en klimaatactie op staat- en lokaal niveau en door het bedrijfsleven zullen blijven zorgen voor een neerwaartse trend in emissies van broeikasgassen.

De geopolitieke gevolgen van de aankondiging van president Trump zijn nog onduidelijk. Naast de door veel landen uitgesproken steun aan de Overeenkomst van Parijs zullen veel landen, net als Nederland, de VS blijven zien als een belangrijke partner.

Samenwerking Nederland met de VS

Nederland zal waar mogelijk en opportuun met Amerikaanse staten en steden samenwerken aan de implementatie van de afspraken van Parijs. Een voorbeeld daarvan is de recente klimaatmissie naar Californië waaraan 19 bedrijven en instituten deelnamen. De missie was gericht op slimme klimaatoplossingen en innovatie, met specifieke aandacht voor circulaire economie en e-mobility. In dat kader werd ook de conferentie «*Climate is Big Business*» georganiseerd, in samenwerking met de gouverneur van Californië, Jerry Brown. In een *Letter of Intent* werd de samenwerking tussen Nederland en Californië bestendigd en uitgebreid.

Het gaat daarbij om bilaterale samenwerking maar Nederland richt zich ook op samenwerking in coalities en partnerschappen waar zowel Amerikaanse als Nederlandse overheden en bedrijven lid van zijn. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de *Under2Coalition*, een coalitie van subnationale overheden, waaronder Drenthe, Noord-Brabant en Noord- en Zuid-Holland, die als doelstelling hebben hun broeikasgasemissies in 2050 richting netto nul terug te brengen, en de *International Zero-Emission Vehicle Alliance (ZEV Alliance)*, een coalitie van nationale en subnationale overheden die zich richt op het promoten van emissieloze voertuigen.

Samenwerking EU/Nederland met China

De EU-China top van 2 juni heeft niet geleid tot een slotverklaring maar er is wel overeenstemming over een versterking van de samenwerking op

het gebied van klimaatverandering. Die samenwerking zal zich onder andere moeten manifesteren tijdens de onderhandelingen over de implementatie van de Overeenkomst van Parijs en in fora als de G20, het Montreal Protocol en de internationale transportorganisaties ICAO en IMO. Daarnaast werken de EU en China samen bij het ontwikkelen van lange termijn lage emissie ontwikkelingsstrategieën, emissiehandel, energie-efficiëntie, schone energie, lage emissie vervoer en lage emissie stedensamenwerking. De EU en China gaan mogelijkheden onderzoeken voor trilaterale samenwerking met ontwikkelingslanden, met een focus op Afrika, minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten.

Bilaterale samenwerking tussen Nederland en China vindt onder andere plaats met betrekking tot koolstofbeprijzing (emissiehandel), klimaat-slimme landbouw, de vermindering van luchtvervuiling als gevolg van het gebruik van kolen en circulaire economie. Van 6-9 juni bezocht de Minister van Economische Zaken China, waarbij onder andere aandacht was voor wind op zee, in lijn met de samenwerkingsovereenkomst die daarover in 2014 is getekend.

Nederland is actief lid van de China Council for International Cooperation on Environment and Development, een adviesorgaan met Chinese en internationale ministers, hoge ambtenaren en experts als leden, dat kennis en ervaring uitwisselt en de Chinese overheid adviseert over milieu en duurzame ontwikkeling.

Klimaatfinanciering

Onder president Obama heeft de VS 3 miljard US dollar toegezegd aan het Groene Klimaatfonds (GCF) en daarvan is voor het aantreden van president Trump 1 miljard US dollar overgemaakt. Onder president Trump zal zeker geen nieuwe overmaking meer volgen, maar volgens de regels van het GCF blijft de VS voorlopig wel zitting houden in de *Board* van de organisatie. De VS zijn op dit moment nog de grootste donor van het GCF. De Nederlandse bijdrage aan het Groene Klimaatfonds bedraagt 100 miljoen euro.

Onduidelijk is wat de wereld nog van de VS kan verwachten voor het mobiliseren van de 100 miljard US dollar klimaatfinanciering per jaar vanaf 2020. De 100 miljard US dollar is een collectieve doelstelling voor ontwikkelde landen. Al vóór Parijs hebben de ontwikkelde landen toegezegd dat bedrag gezamenlijk te mobiliseren uit diverse bronnen (onder andere leningen, giften en zowel publiek als privaat). Het GCF heeft een belangrijke functie in dat mobiliseren, maar ook telt financiering uit andere bronnen mee zoals een percentage van de betalingen aan de *Global Environment Facility*. Omdat op die manier de VS mogelijk wel via deze en andere bronnen dan het GCF blijft bijdragen aan klimaatfinanciering, is onduidelijk wat het precieze financieringsgat zal zijn. Nederland en de EU zullen andere partijen, waaronder de VS, blijven aanspreken op hun verantwoordelijkheid om financieel bij te dragen.

In zijn begrotingsvoorstel voor 2018/2019 heeft president Trump geen niet-verplichte bijdragen aan mondiale klimaatprogramma's opgenomen en diverse nationale wetenschappelijke en milieu en klimaatprogramma's worden zwaar gekort op hun budgetten. De VS is de grootste donor van het *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* en heeft aangegeven al in 2017 geen geld meer over te maken naar het secretariaat van het panel. Nederland zal de bijdrage voor dit en volgend jaar verdubbelen tot 100.000 euro. Tevens draagt Nederland 50.000 euro bij aan de inzet van een Nederlandse wetenschapper die als een van de leidende auteurs zal optreden bij het schrijven van het IPCC *special report* over de gevolgen

van de 1,5 graden doelstelling. Nederland heeft andere landen opgeroepen ook extra bij te dragen, zodat het IPCC volwaardig zijn werk kan voortzetten.

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