

Vergaderjaar 2008–2009

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2008

Van 1 tot en met 12 december aanstaande vindt in Poznan, Polen, de 14de Conferentie van Partijen bij het VN-Klimaatverdrag plaats. Een jaar na het overeenkomen van het Bali Actieplan in Indonesië (december 2007), en een jaar vóór de beoogde datum voor het sluiten van een nieuw klimaat-akkoord in Kopenhagen (december 2009), is de Poznan conferentie een belangrijke mijlpaal op weg naar nieuwe internationale klimaatafspraken voor de periode na 2012. In deze brief wil ik u, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, informeren over het proces rondom en de inhoud van de Nederlandse en Europese inzet voor Poznan. Overeenkomstig de toezeggingen terzake die ik tijdens het VAO over klimaatbeleid en duurzaamheid (9 september jl.), het AO over de Milieuraad (9 oktober jl.) en het Notaoverleg Schoon en Zuinig (3 november jl.) heb gedaan, zal ik tevens ingaan op de ideeën over de internationale financiële architectuur van het klimaatbeleid die Nederland aan de internationale discussie bijdraagt.

Voortgang sinds Bali

Ter uitvoering van het Bali Actieplan hebben in 2008 drie speciale ambtelijke onderhandelings sessies onder het VN-klimaatverdrag plaatsgevonden. Deze sessies stonden vooral in het teken van het verzamelen en verhelderen van standpunten en het uitwisselen van ideeën, onder andere in een aantal workshops over specifieke thema's. Er kwamen verschillende concrete voorstellen op tafel, waaronder op het terrein van financiering.

Het zwaartepunt van de onderhandelingen ligt in twee ad hoc werkgroepen, één over langetermijn samenwerking onder het Verdrag en een andere onder het Kyoto-protocol. In eerstbedoelde werkgroep werd over alle elementen van het Bali Actieplan (gedeelde toekomstvisie, mitigatie, adaptatie, financiering en technologie) gesproken, waarbij de inhoudelijke nadruk lag op de sectorale benadering van klimaatbeleid, maatregelen tegen ontbossing, de institutionele aspecten van internationaal klimaat-

beleid, technologie en de rol van private en (met name) publieke financiering. Ook het gevoelige onderwerp differentiatie van inspanningen komt steeds duidelijker op tafel. De tweede werkgroep heeft zich gericht op de verbeteringen die nodig zijn in de instrumenten voor ontwikkelde landen (de zogenaamde «Annex I landen») om emissiereductie verplichtingen te bereiken, zoals de regels rond het meetellen van de landgebruik- en bosbouwsectoren, het gebruik van de zogenaamde «flexibele mechanismen» in de koolstofmarkt (*Clean Development Mechanism, Joint Implementation*, emissiehandel tussen landen) en de reikwijdte van het Kyoto-protocol voor gassen en sectoren. Beide werkgroepen zullen hun besprekingen in en na Poznan voortzetten.

Hoofdpijnen van de inzet voor Poznan

De hoofdpijnen van de inhoudelijke inzet van Nederland en de Europese Unie bij de onderhandelingen over nieuwe internationale klimaatafspraken heb ik uw Kamer in eerdere brieven (Kamerstukken II 2007–2008, 30 495, nrs. 3 en 4) meegedeeld. Deze hoofdpijnen blijven uitgangspunt. Bij de ontwikkelingen in de onderhandelingen is de Nederlandse inzet op basis van deze hoofdpijnen steeds verder aangescherpt en ingevuld. Poznan is een belangrijke tussenstap op weg naar Kopenhagen, waar het nieuwe mondiale klimaatakkoord zijn beslag moet krijgen. Nederland en de Europese Unie zullen in Poznan om te beginnen de urgentie van het klimaatvraagstuk onderstrepen en het politieke momentum van Bali nieuw leven in blazen. De inzet is: (a) te komen tot een raamwerk voor de tekst van een klimaatakkoord in Kopenhagen, (b) de aanzet te geven voor werkelijke onderhandelingen (transitie van eerste naar tweede jaar) en (c) tastbare stappen vooruit te zetten op enkele specifieke thema's. Die specifieke thema's zijn de gedeelde toekomstvisie, de internationale financiële architectuur, mitigatie, het voorkomen van ontbossing en bosdegradatie, adaptatie, technologie en de bandbreedte van de reductieverplichting voor ontwikkelde landen. Deze brief gaat hieronder in op de Nederlandse inzet op deze specifieke thema's.

De gedeelde toekomstvisie

De gedeelde toekomstvisie (*shared vision for long-term cooperative action*) is één van de hoofdelementen van het Bali Actieplan. De gedeelde visie moet het langetermijn toekomstperspectief schetsen voor het voorkomen en beperken van klimaatverandering, bijvoorbeeld voor 2050, waarvan concrete korte en middellange termijn acties kunnen worden afgeleid. Mijn uitgangspunt is dat de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging op langere termijn onder de 2-graden Celsius moet blijven, hetgeen betekent dat mondiale emissies in 2050 met ten minste 50 procent ten opzichte van 1990 moeten worden gereduceerd. Verder vind ik dat de gedeelde visie op meer dan alleen mitigatie (reductiedoelstellingen) en adaptatie (klimaatbestendige en -weerbare ontwikkeling) dient in te gaan. Het gaat om een koolstofarme ontwikkeling van samenleving en economie overal ter wereld, en de rol van innovatie en versnelde toepassing van technologie daarin. Deze gedachte heeft brede steun gevonden in de Europese Unie. Het belang van een gedeelde toekomstvisie die ingaat op duurzame en voor klimaatverandering weerbare ontwikkeling, wordt in de conclusies van de Milieuraad van 20 oktober jl. benadrukt.

De ministeriële dialoog over de gedeelde toekomstvisie in Poznan zal worden aangegrepen om een politieke impuls te geven aan de uitwerking van dit thema. De G8 heeft eerder dit jaar aangegeven dat zij het doel op zich willen nemen om, samen met alle andere Partijen bij het Verdrag, 50 procent van hun uitstoot te reduceren in 2050. Het zou goed zijn als wij dat commitment bevestigd kunnen zien en concreter kunnen maken in de

uitkomst van de dialoog over de toekomstvisie in Poznan. Die dialoog biedt tevens de kans om vooruitgang te boeken ten aanzien van één van de Nederlandse prioriteiten, namelijk de principes en uitgangspunten van de internationale financiële architectuur (zie hieronder voor de Nederlandse inzet terzake). Met goede (politieke) wil en met de nadruk op de zaken die landen binden in plaats van verdelen, biedt de discussie over de gedeelde toekomstvisie in Poznan mogelijkheden voor vooruitgang en voor behoud van momentum.

De internationale financiële architectuur

Financiering speelt een bepalende rol in de VN-onderhandelingen over een nieuw klimaatakkoord. Ten eerste zijn voor een effectief klimaatbeleid grote investeringen nodig, zowel in ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden. Ten tweede, in termen van de huidige onderhandelingsdynamiek, eisen ontwikkelingslanden (private, maar vooral ook publieke) financiële stromen vanuit ontwikkelde landen ter ondersteuning van hun mitigatiebeleid, adaptatiemaatregelen, capaciteitsopbouw, overdracht van schone technologie, en onderzoek en kennis. Ontwikkelde landen vragen op hun beurt van de meer gevorderde ontwikkelingslanden dat zij beloven actie te ondernemen om de groei van hun uitstoot te verminderen, een actief adaptatiebeleid te voeren en het nationale investeringsklimaat zodanig te verbeteren dat er «klimaatvriendelijke» investeringen in die landen op gang komen.

Hoewel onder het Kyoto-protocol nuttige financieringsmechanismen zijn ontwikkeld – zoals het *Clean Development Mechanism*, *Joint Implementation*, emissiehandel tussen landen en het Adaptatiefonds – is de huidige financiële architectuur ter ondersteuning van internationaal klimaatbeleid sterk gefragmenteerd, onevenwichtig en onvoldoende in staat om de benodigde financiering en investeringen op gang te brengen. Het versterken van de financiële architectuur ter ondersteuning van het internationaal klimaatbeleid is daarom een speerpunt van de Nederlandse inzet. Een solide en coherente financiële architectuur is een vereiste voor een effectief internationaal klimaatbeleid. In het nieuwe klimaatregime moet dus een efficiënte, effectieve en eerlijke financiële architectuur gebouwd worden, die optimaal gebruik maakt van de comparatieve kracht van betrokken instellingen en die de bestaande instrumenten versterkt.

Ik heb het initiatief genomen om een fundamentele discussie te starten over de financiering van het internationale klimaatbeleid die over veel meer dan de «centen» gaat. Zo heb ik mijn ideeën in de Europese Unie en daarna ook in informele ministeriële consultaties in El Calafate (Argentinië) en Warschau uitgedragen. Deze ideeën zijn ook door mijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking tijdens informeel overleg tussen gelijkgezinde donorlanden, tijdens het recente najaarsoverleg van de Wereldbank in Washington en bij de bespreking over specifieke klimaatfondsen bij de Wereldbank uitgedragen en hebben daarbij brede steun gevonden.

Wij spreken voortdurend met zoveel mogelijk landen over het onderdeel financiering. Binnen de EU doe ik dat niet alleen met collega-ministers, maar ook op ambtelijk niveau via een «ad hoc groep op hoog niveau» over verbeterde investeringen en financiering van internationaal klimaatbeleid. In deze groep, die het huidige EU Voorzitterschap op mijn aandringen heeft gevormd, nemen Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Europese Commissie deel. Buiten de EU heb ik mijn ideeën aan verschillende collega's voorgelegd, zoals bijvoorbeeld Argentinië, Mexico, Noorwegen en Zuid-Afrika.

De kern van mijn gedachtenlijn, die ik in overleg met mijn Nederlandse collega-ministers naar voren heb gebracht en die ik in Poznan zal uitdragen, bestaat uit de volgende elementen.

Allereerst is het belangrijk dat zoveel mogelijk landen reductiedoelstellingen op zich nemen onder een nieuwe klimaatregime. Om die doelstellingen te realiseren dient er op zo veel mogelijk terreinen een CO₂-prijs tot stand te komen. Een – wereldwijde – koolstofmarkt zal hierbij een centrale rol moeten krijgen. Niet alleen als effectief en efficiënt instrument voor het realiseren van een wereldwijde reductiedoelstelling, maar evenzeer omdat de koolstofmarkt onmisbaar is om de benodigde financiële stromen tot stand te brengen in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden. Het tot stand brengen van een wereldwijde koolstofmarkt is daarom een cruciaal onderdeel van de onderhandelingen.

Nederland en de EU streven er naar dat in Kopenhagen concrete afspraken worden gemaakt over zowel de uiteindelijke rol en (institutionele) werking van een wereldwijde koolstofmarkt als de wijze waarop in de loop der tijd wordt toegewerkt naar dit eindbeeld. In dit licht bezien verwelkomt Nederland initiatieven als het International Carbon Action Partnership (ICAP) dat nu al kijkt naar mogelijkheden om nationale en decentrale emissiehandelssystemen met elkaar te verbinden.

Naast de koolstofmarkt en een adequaat en stabiel beleidskader voor het creëren van de juiste omstandigheden voor private investeringen (*enabling environment*), zullen ook publieke middelen nodig zijn. Een deel hiervan zal worden ingezet voor mitigatiedoelstellingen en dient vooral gericht te zijn op het mobiliseren van private geldstromen richting klimaatvriendelijke oplossingen. Daarnaast zal een substantieel deel nodig zijn voor het versterken van publieke goederen en diensten, zoals de fysieke infrastructuur, en voor het klimaatbestendig laten ontwikkelen van (vooral de meest kwetsbare) ontwikkelingslanden.

Verschillende bronnen en mechanismen zijn denkbaar voor het genereren en beheren van publieke middelen. Nederland zal die bronnen en mechanismen beoordelen aan de hand van de hieronder omschreven principes en de bijdrage die zij leveren aan de noodzakelijk stabiele, voorspelbare en adequate financiering. Op internationaal niveau zal het versterken van de internationale financiële architectuur allereerst neerkomen op het gebruiken en zonodig verbeteren van bestaande structuren, zoals de *Global Environment Facility*, *Least Developed Countries Fund*, *Special Climate Change Fund* en dergelijke, waarbij in een vernieuwde opzet gestreefd wordt naar synergie en complementariteit. Voor wat betreft de bestaande (en eventueel nieuwe) financiering van het internationaal klimaatbeleid dient er een samenhangend overzicht te zijn op grond waarvan zowel het genereren van middelen als het resultaat van de besteding ervan kunnen worden beoordeeld. Financiering zal internationaal zoveel mogelijk dienen te geschieden met nieuwe en additionele middelen, ten einde te voorkomen dat er minder fondsen beschikbaar zullen zijn voor het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

In Poznan stel ik mij tot doel om brede erkenning te krijgen voor de criteria (principes) voor de vernieuwde internationale financiële architectuur ter ondersteuning van internationaal klimaatbeleid:

- *Effectiviteit*, vooral met betrekking tot het bereiken van de noodzakelijke mondiale emissiereductie, maar ook met het oog op een adequate fondsenwerving en de verzekering dat het geld ook op de plaats van bestemming komt (een goede *delivery*);
- *Efficiëntie*, dat wil zeggen resultaten bereiken tegen de laagst mogelijke kosten en inspelen op kansen die zich voordoen in termen van

economische ontwikkeling. Dit betekent ook het behouden van het goede en het verbeteren of vernieuwen waar noodzakelijk;

- *Eerlijkheid/billijkheid*, oftewel de door landen te leveren bijdrage moet op één of andere wijze een afgeleide zijn van ontwikkelingsniveau (mogelijkheid tot betalen) en emissies (vervuiler betaalt). Billijkheid geldt ook van de kant van de ontvangers. Steun moet gaan naar situaties waar het echt nodig is, waar resultaten kunnen worden gehaald die men zelf niet voldoende kan bereiken zonder steun van buitenaf;

Naast deze algemene criteria vereist het internationaal inzetten van publiek geld afspraken over een solide beheersstructuur, die de verschillende belanghebbenden afspiegelt en inzichtelijk maakt of afspraken worden nagekomen en beoogde resultaten daadwerkelijk worden gehaald. Ik denk in dit verband aan transparantie, efficiëntie, legitimiteit, verantwoording en medezeggenschap.

In de Milieuraad van 20 oktober heeft de Europese Unie een aantal van de elementen uit mijn gedachtenlijn omarmd, en ook het belang onderstreept van het in Poznan identificeren van principes en criteria voor de internationale financiële architectuur voor post-2012 klimaatbeleid en te zoeken naar mogelijkheden om als EU een concreet voorstel op tafel te leggen. We dienen ons in het algemeen, maar in het bijzonder ten aanzien van de financiering, te realiseren dat de bouwstenen in hun onderlinge samenhang zullen worden beoordeeld. De precieze samenstelling van het totaalpakket aan afspraken zal pas in de eindfase van de conferentie in Kopenhagen worden bepaald.

Mitigatie

Om de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging tot 2-graden te kunnen beperken zullen zowel ontwikkelde landen als (gevoerde) ontwikkelingslanden hun broeikasgasemissies moeten aanpakken. De IPCC geeft aan dat in 2020 ontwikkelde landen hun emissies met 25 tot 40 procent ten opzichte van 1990 moeten reduceren terwijl ontwikkelingslanden de groei in hun emissies met 15 tot 30 procent ten opzichte van *Business-as-Usual* moeten afremmen.

Ik juich toe dat veel (gevoerde) ontwikkelingslanden al stappen nemen om hun energie-efficiëntie te verbeteren en meer gebruik te maken van hernieuwbare energie en ik zal ze uitnodigen om aan te geven welke mogelijkheden zij zien voor verdere acties in die richting, en hoe steun van de internationale gemeenschap ze met die acties kan helpen. Hierbij is het van belang dat wij zowel de verdere acties als de steun vormgeven op een voor alle Partijen transparante wijze die meetbaar, rapporteerbaar en verifieerbaar is.

Richting Kopenhagen zet ik me in om het in het Klimaatverdrag genoemde beginsel «gezamenlijke, doch verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden» verder uit te werken in uitgangspunten en criteria voor de differentiatie van mitigatiebijdragen van landen. Hierbij zet Nederland in op een differentiatie op basis van ontwikkelingsniveau en relatieve bijdrage aan de uitstoot.

Zoals ik hierboven reeds betoogde, is een goed werkende koolstofmarkt onmisbaar voor het op kosteneffectieve wijze realiseren van emissiereducties. De geleidelijke ontwikkeling van een mondiale koolstofmarkt, met grotere participatie van landen en de private sector, vormt daarom ook een belangrijk onderdeel van de inzet van Nederland en de Europese Unie.

Het voorkomen van ontbossing

In de internationale discussie over het voorkomen van ontbossing staat Nederland voor een aanpak die bestaat uit een doelstelling voor de omvang van de gehele bossector (bosaanleg, ontbossing en bosbeheer) in een ontwikkelingsland. Wanneer landen meer uitstoot reduceren dan via deze doelstelling bereikt wordt, kunnen zij hun «over-prestatie» verzilveren in de vorm van verhandelbare koolstofkrediets. Ik ben voorstander van stimulering via de koolstofmarkt, omdat een groot deel van de benodigde financiële middelen uit de private sector zal moeten komen. Een dergelijk systeem vereist uiteraard eerst capaciteitsopbouw om de doelstelling per land te kunnen bepalen en de emissiereductie te monitoren. Nog niet alle ontwikkelingslanden zijn in staat om aan de vereisten (zoals op het gebied van monitoring) van een marktbenadering te voldoen. Vandaar dat wij het van belang vinden dat de ontwikkelingslanden ter voorbereiding daarop ook via een niet-marktgeoriënteerde benadering worden ondersteund. Het gaat hierbij vooral om capaciteitsopbouw en het versterken van het institutionele raamwerk. Dit vindt o.a. plaats via de *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) van de Wereldbank, waar Nederland als donor in participeert.

In Poznan zet ik mij in voor het bespreekbaar maken van deze aanpak als onderdeel van een klimaatakkoord in Kopenhagen. Mede door toedoen van Nederland heeft de Europese Unie in de Milieuraad van 20 oktober aangegeven de rol van de markt bij het voorkomen van ontbossing mee te willen nemen in de onderhandelingen richting Kopenhagen.

Adaptatie

Zelfs met ambitieuze mitigatieafspraken zullen alle landen adaptatiemaatregelen moeten nemen. Adaptatie en mitigatie zijn beide belangrijke onderdelen van een klimaatakkoord in Kopenhagen. Adaptatie in de minst ontwikkelde landen, de kleine eilandstaten en kwetsbare Afrikaanse landen verdient daarbij bijzondere internationale aandacht. Daarnaast zullen specifieke aanpakken nodig zijn op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Aandacht voor klimaatverandering is nodig in alle besluitvorming op alle niveaus, met name in het ontwikkelings(samenwerking)beleid van zowel donorals ontvangende landen. Over de Nederlandse inzet op dat gebied is uw Kamer onlangs naar aanleiding van een motie van de heer Vendrik door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking geïnformeerd.

In Poznan wil ik steun werven voor het door de Europese Unie voorgestelde Actieraamwerk voor Adaptatie (*Framework for Action on Adaptation*), gericht op risicobeheer, capaciteitsbouw en technologie. De Nederlandse inzet in Poznan is tevens gericht op een spoedige operationalisering van het vorig jaar in Bali opgericht Adaptatiefonds. Hierover laat de EU een gelijklopende boodschap horen.

Technologie

Versnelde innovatie en meer gebruik en overdracht van adaptatie- en emissiereductietechnologie zijn cruciaal om de economie overal ter wereld duurzaam te laten groeien. Naast een noodzaak tot aanzienlijke investeringen zijn er ook talloze niet-financiële belemmeringen. Het raamwerk voor technologieontwikkeling en -overdracht speelt hierin een belangrijke rol. De nadere uitwerking hiervan en het verwerven van steun voor dit raamwerk voor technologieontwikkeling en -overdracht verdient daarom veel aandacht in Poznan. Dit raamwerk zal aanvullend zijn op het eerder genoemde *Framework for Action on Adaptation* en heeft vooral betrekking op mitigatietechnologie. De EU heeft recentelijk een bijdrage

geleverd in de vorm van een voorstel voor een raamwerk. In lijn met dit voorstel zal ik bijzondere aandacht vragen voor het verbeteren van de condities (*enabling environments*) voor klimaatvriendelijke investeringen in ontwikkelingslanden, onder andere door steun vanuit, en samenwerking met, ontwikkelde landen en door het doen verwijderen van perverse prikkels en belemmeringen die dergelijke investeringen in de weg staan. Deze inzet wordt verder versterkt door een gelijklopende boodschap van de Milieuraad van de Europese Unie, vastgesteld in de conclusies van 20 oktober.

Reductieverplichtingen ontwikkelde landen onder het Kyoto-protocol

In het onderhandelingspoot onder het Kyoto-protocol (Ad Hoc Werkgroep Kyoto-protocol of AWG-KP) moet de discussie in Poznan zich richten op het vaststellen van een bandbreedte voor de benodigde emissiereductie van Annex I als geheel. Voor ons geldt als uitgangspunt daarbij de reductie van 25 à 40 procent in 2020 ten opzichte van 1990, die de IPCC noemt als noodzakelijk om de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging onder de 2-graden te houden.

Verder moet een klimaatakkoord in Kopenhagen voortbouwen op de elementen in het Kyoto-protocol, waarvan het succes inmiddels is gebleken. De «projectgebaseerde mechanismen» en emissiehandel tussen landen hebben hun waarde bewezen als instrumenten om op kosten-effectieve wijze emissiereductiedoelstellingen te bereiken en om financiering voor emissiereductietechnologieën, met name in ontwikkelingslanden, te genereren. Nederland staat daarom voor het handhaven en verbeteren van deze instrumenten, en het vergroten van de deelname van landen en de private sector als onderdeel van een geleidelijke ontwikkeling van de mondiale koolstofmarkt.

Van Poznan naar Kopenhagen

Zoals gezegd dient Poznan de omslag te zijn naar werkelijke onderhandelingen in 2009. Het zal in die onderhandelingen gaan om vier nauw verbonden elementen:

1. de ontwikkelde landen moeten voldoende ambitieuze emissiereductiedoelstellingen op zich nemen (30 procent of vergelijkbare inspanningen),
2. de gevorderde ontwikkelingslanden moeten ook mitigatieinspanningen leveren, onder erkenning van wat zij al doen,
3. in de aanloop naar een mondiaal functionerende koolstofmarkt moet er voldoende nieuwe en additionele financiering komen, ter ondersteuning van mitigatie en adaptatie in ontwikkelingslanden,
4. er moet overeenstemming komen over een aanpak voor het voorkomen van ontbossing.

Ik kijk er naar uit om met uw Kamer over deze inzet van gedachten te wisselen en met enkelen van u in Poznan aanwezig te zijn.

Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer informeren over de uitkomst van Poznan en over de betekenis daarvan voor de Nederlandse inzet.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer