

Vergaderjaar 2016–2017

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 159

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2016

In februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de appreciatie van het Parijs Akkoord en de vervolgstappen na Parijs¹. Het Parijs Akkoord heeft het «klimaatlandschap» indringend veranderd. Met het bereiken van een juridisch bindend akkoord dat voor alle landen geldt, is een belangrijke stap gezet om de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot ruim beneden de twee graden, met het streven deze tot 1,5 graad te beperken. Tevens hebben alle landen zich verbonden aan verdere actie op het gebied van klimaatadaptatie.

Met deze brief informeer ik u mede namens de Minister voor BHOS over de voortgang met betrekking tot de ratificatie van het Parijs Akkoord en de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 22^e Conferentie van Partijen (COP22) bij het VN Klimaatverdrag in Marrakesh van 7 november tot en met 18 november 2016. Ook geeft deze brief antwoord op het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu om informatie over «de gevolgen van de Brexit op het ratificatieproces van het Klimaatverdrag en de verdeling van EU-emissiedoelstellingen».

COP22 is één van de belangrijke internationale klimaatbijeenkomsten dit jaar. Marrakesh staat vooral in het teken van de verdere uitwerking en de implementatie van het Parijs Akkoord. Andere belangrijke bijeenkomsten dit jaar vinden plaats in ICAO (klimaatmaatregelen voor de luchtvaart) en onder het Montreal Protocol (terugdringen van HFK's).

Voortgang ratificatie Parijs Akkoord

Nadat op 22 april 2016 het Parijs Akkoord door 175 landen is ondertekend (inmiddels 180), lijkt het streven naar een snelle inwerkingtreding vruchten af te werpen. Het Akkoord treedt in werking na ratificatie door 55 partijen, die gezamenlijk meer dan 55% van de mondiale emissies

¹ Kamerstuk 31 793, nr. 136

vertegenwoordigen. Op het moment van schrijven hebben 61 partijen, samen goed voor 47,79% van de mondiale emissies, het Akkoord geratificeerd, waaronder de Verenigde Staten en China; een zeer positieve ontwikkeling. Als de inwerkingtreding uiterlijk 30 dagen voor de start van COP22 plaatsvindt – 7 oktober a.s. is de uiterste datum – dan kan parallel met COP22 ook de eerste bijeenkomst van de Conferentie van de Partijen bij het Parijs Akkoord (CMA1) belegd worden. Naar verwachting zal deze bijeenkomst kort na aanvang geschorst worden, met een geplande hervatting tijdens COP23 in 2017, omdat diverse zaken nog niet afgerond zijn voor besluitvorming door de CMA1.

Nederland heeft als EU voorzitter in de Milieuraad het initiatief genomen voor een verklaring waarin lidstaten worden opgeroepen hun nationale procedures af te ronden met het oog op zo snel mogelijke ratificatie. Hoewel een groot aantal lidstaten heeft aangegeven nog in 2016 en anders in de eerste helft van 2017 te kunnen ratificeren, is de kans aanwezig dat de Unie en de lidstaten, inclusief het Koninkrijk, op het moment van inwerkingtreding waarnemers bij het Akkoord zullen zijn. Daarom is besloten over te gaan tot een snelle ratificatie door de Europese Unie alleen, waarmee de EU officieel mee kan praten over de uitvoering en uitwerking van het Parijs Akkoord. De lidstaten volgen zo snel mogelijk hierna. Het kabinet streeft ernaar het voorstel voor de rijkswet tot goedkeuring van de Overeenkomst van Parijs nog dit najaar bij uw Kamer in te dienen. Inmiddels ligt het voorstel voor advies bij de Raad van State.

Verwachtingen COP22

De voorzitter van COP22, Marokko, ziet de conferentie als een «actie-COP» met veel politieke nadruk op de mondiale klimaatactieagenda (Global Climate Action Agenda) met de focus op «Adaptation, Agriculture and Africa». Nederland zal deelnemen aan ministeriële bijeenkomsten onder deze Actieagenda en over klimaatfinanciering. Onder de Actieagenda legt het Koninkrijk nadruk op koolstofbeprijzing en adaptatie- en waterbeleid in stedelijke delta's. Daarnaast is er een dialoog over de stand van zaken wat betreft klimaatactie pre-2020. Hier zal de EU laten zien dat ze flinke vooruitgang boekt met de klimaatdoelen tot 2020.

Voor het behouden van het «momentum van Parijs» is het van belang om op een gebalanceerde wijze uitvoering te geven aan het Parijs Akkoord. Nederland en de EU zetten daarbij in op goede voortgang in de onderhandelingen over de verdere uitwerking van het ambitiemechanisme, de transparantie en de rekenregels. Tegelijkertijd moet voortgang worden geboekt met het operationaliseren van het Parijs Comité voor Capaciteitsopbouw en de werkgroep over internationale ontheemding, en met de evaluatie van het internationale Warschau Mechanisme voor verlies en schade. Tot slot zullen Nederland en andere landen in het kader van het *International Assessment and Review process (IAR)* in Marrakesh presenteren hoe zij aan de verplichtingen onder het overkoepelende Klimaatverdrag (UNFCCC) voldoen.

Het Koninkrijk zal bij de politieke bijeenkomsten stevig inzetten op voldoende voortgang bij de uitvoering en uitwerking van het Parijs Akkoord, met bijzondere aandacht voor versterkte samenwerking met niet-statelijke actoren binnen en buiten het Parijs Akkoord. In de bijlage bij deze brief vindt u een verdere toelichting op de inzet voor de ministeriële bijeenkomsten en de verschillende thema's die in Marrakesh behandeld worden.

Gevolgen Brexit

Een vertrek van het VK uit de EU heeft formeel pas gevolgen na het afronden van de artikel 50 procedure. Tot die tijd is het VK gewoon lid en verandert er in feite niets.

Indien het VK uittreedt, zijn de gevolgen voor het EU klimaatbeleid afhankelijk van de afspraken die VK met de EU hierover maakt, en in dit stadium staan alle opties open. De EU-klimaatbijdrage (Intended Nationally Determined Contributions (INDC) / tenminste 40% reductie in 2030) aan het Parijs Akkoord is namens de EU en 28 lidstaten ingediend, inclusief het VK. Besloten moet worden of het VK – net als waarschijnlijk Noorwegen en IJsland – onderdeel uit zal gaan maken van de EU inspanning. Zonder het VK moet uiterlijk in 2020 worden bepaald wat de consequenties zijn voor het 2030-doel van tenminste 40% reductie. Het EU-klimaatdoel voor 2020 (20% reductie t.o.v. 1990) zou ook zonder een eventueel effect van het vertrek van het VK waarschijnlijk gehaald worden. Het EEA verwacht op dit moment een EU-brede reductie van 24–25% in 2020 t.o.v. 1990. Uittreding van het VK zou die overprestatie verkleinen maar niet volledig opheffen.

Ook over de gevolgen van de uitslag van het Brexit-referendum op de ratificatie van het Parijs Akkoord is nog geen duidelijkheid.

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

Global Climate Action Agenda

In Parijs is afgesproken om samenwerking met niet-statelijke actoren op te schalen. Dit gebeurt o.a. door middel van een gezamenlijke actie agenda van statelijke en niet-statelijke actoren. Deze actie agenda (Lima-Paris Action Agenda), die is gericht op het versterken van concrete actie, zal blijven bestaan in de vorm van de GCAA (Global Climate Action Agenda). In Marrakesh zullen nieuwe afspraken gemaakt worden voor deze GCAA, dit gebeurt in de vorm van een roadmap. Tijdens de COP in Marrakesh zal een high-level event georganiseerd worden rondom de GCAA. De discussies worden gefaciliteerd door de twee «champions» te weten Minister Hakima El Haite (Marokko) en klimaatambassadeur Laurence Tubiana (Frankrijk).

Het Koninkrijk zet in op voortzetting en uitbouw van de Global Climate Action Agenda en de high-level dialoog tussen partijen en niet-statelijke actoren, alsmede op intensivering van samenwerking in mondiale coalities, partnerschappen en initiatieven, zowel binnen als buiten het VN klimaatcircuit. Het Koninkrijk zet in het bijzonder in op coalities voor koolstofbeprijzing en aanpassingen aan klimaatverandering (m.n. adaptatie in stedelijke delta's). Eind oktober zal een Nationale Klimaattop georganiseerd worden, om binnen Nederland samen met niet-statelijke actoren verder te werken aan opschaling van klimaatactie.

Dwarsdoorsnijdende onderwerpen

In Marrakesh wordt onderhandeld over de uitwerking en implementatie van de afspraken uit Parijs en de lopende afspraken onder het Raamverdrag (UNFCCC). De volgende onderhandelings thema's zijn dwarsdoorsnijdend, dat wil zeggen dat ze doorgaans relevant zijn voor zowel mitigatie als adaptatie en/of financiering en capaciteitsopbouw.

a. Mechanisme voor het herzien van de ambitie

In aanloop naar en tijdens de klimaatop in Parijs hebben landen hun indicatieve klimaatbijdragen ingediend (INDCs). Deze zullen worden omgezet in definitieve bijdrage (NDCs), hetgeen enkele landen reeds gedaan hebben. In deze NDCs staat hoe landen nationaal bijdragen aan het realiseren van de afspraken uit Parijs. Een volgende stap is dat landen hun bijdragen elke vijf jaar gezamenlijk evalueren. In dit kader kunnen zowel mitigatie als adaptatie als financiering geëvalueerd worden, echter de evaluatieprocessen zullen wel van elkaar moeten verschillen. In Marrakesh zal verder gesproken worden over de opzet van dit mondiale ambitiemechanisme. De «global stocktake» zal de collectieve voortgang en ambitie periodiek tegen het licht houden, als basis voor landen om hun bijdragen aan te scherpen via aanpassing of vernieuwing van hun NDCs. De eerste «global stocktake» vindt plaats in 2023, in opmaat naar nieuw in te dienen bijdragen in 2025 (voor de periode na 2030, dus 2035 of 2040). De «global stocktake» zal worden voorafgegaan door een «faciliterende dialoog» in 2018, als eerste moment voor Partijen om de klimaatbijdragen tegen het licht te houden. De dialoog in 2018 is mede van belang vanwege het feit dat sommige landen, waaronder de VS, in 2020 hun bijdrage dienen te vernieuwen omdat die al in 2025 afloopt, en om andere landen de mogelijkheid te bieden om aan te geven of ze hun 2030 ambitie willen aanscherpen. Het Koninkrijk hecht veel waarde aan een goede operationalisering van het ambitiemechanisme zodat de «global stocktake» uiteindelijk zal leiden tot een periodieke ambitieaanscher-

ping door alle landen gericht op het bereiken van de langetermijndoelstellingen van het Parijs Akkoord.

b. **Transparantie**

In Parijs is afgesproken dat de transparantie over acties van landen op het gebied van mitigatie en financiële steun versterkt wordt. Ook op andere deelterreinen, waaronder capaciteitsopbouw, wordt onderhandeld over het transparantieregime. Het nieuwe raamwerk voor rapportage en beoordeling gaat voor alle landen gelden en moet het huidige systeem gaan vervangen. In Marrakesh zal het zwaartepunt van de onderhandelingen liggen op het bereiken van overeenstemming over de mate van flexibiliteit voor sommige ontwikkelingslanden (gerelateerd aan hun capaciteit) in de detaillering van rapportages, een tijdschema voor het uitwerken van de regels voor rapportage en beoordeling voor alle landen, en de wijze waarop de verantwoording over de voortgang van de INDC wordt geregeld. Het Koninkrijk zet in op een transparantieregime dat bijdraagt aan het vertrouwen tussen Partijen en de effectiviteit, maar dat tegelijk rekening houdt met de verschillende capaciteiten van landen.

c. **Implementatie van NDCs**

Implementatie van de NDCs en ondersteuning bij de implementatie zal een belangrijk onderwerp van gesprek zijn in Marrakesh. Het Koninkrijk zal daarbij aandringen op een vertaling van NDCs naar nationaal of sectoraal beleid. Verder moet er erkenning komen voor de rol van niet-statelijke actoren (met name maatschappelijke organisaties en het lokale bedrijfsleven) bij de uitvoering van de NDCs.

d. **Gendergelijkheid en genderresponsief klimaatbeleid**

Met het «Lima Work Programme on Gender» is door Partijen in 2014 een flinke stap gezet om gender te verankeren in de werkzaamheden onder de UNFCCC. Het Koninkrijk zet in op verdere uitwerking en inbedding van dit programma, met name op erkenning van vrouwen als «agents of change» bij de uitvoering en vormgeving van klimaatbeleid en klimaatactie. Cruciaal hierbij is het streven naar gender «equality» en «empowerment» van alle vrouwen om daarmee hun kritische bijdragen voor het klimaatbeleid, duurzame ontwikkeling en het borgen van een veerkrachtig ecosysteem te realiseren.

Mitigatie

Na de overeenstemming over de lange termijn temperatuuroelstelling en over het periodiek evalueren en stapsgewijs aanscherpen van nationale bijdragen, richten de onderhandelingen rond mitigatie zich na Parijs op de implementatie. Naast het bovengenoemde mechanisme voor het herzien van de ambitie, en richtlijnen voor transparantie (monitoring, rapportage en verificatie van emissies) zijn specifiek voor mitigatie van belang:

- De uitwerking van richtlijnen voor begeleidende informatie voor (de informatie over mitigatie in) nieuwe, toekomstige nationale bijdragen (NDCs)
- Richtlijnen voor de beoordeling van het nakomen van toegezegde nationale mitigatiebijdragen (via boekhoudregels over welke reducties mee tellen en voor het vermijden van dubbeltellingen)

Voor wat betreft de richtlijnen voor begeleidende informatie voor nieuwe NDCs en boekhoudregels zet het Koninkrijk in op een uitwerking die zowel bijdraagt aan vertrouwen tussen Partijen en effectiviteit, als die praktisch en efficiënt is en rekening houdt met verschillende capaciteiten van landen.

Duidelijk is dat er behoefte is aan scherpere richtlijnen voor de toelichtingen van NDCs om de mitigatiebijdragen van landen vooraf beter te kunnen beoordelen en achteraf vast te kunnen stellen of landen hun

toegezegde bijdragen hebben geleverd. Daarbij vormt de grote diversiteit aan doelstellingen van landen een extra uitdaging. Ten aanzien van boekhoudregels is er minimaal behoefte aan regels die de integriteit van emissiereducties verzekeren en dubbeltelling vermijden. Uitdagingen daarbij vormen met name regels voor het meetellen van emissie van landgebruik en de verrekening van internationaal verhandelde emissiereducties.

Marktmechanismen

Nederland ziet vrijwillige samenwerking en verhandeling van emissiereducties als onderdeel van het Parijs Akkoord. Deze samenwerking is cruciaal voor de verbreding van de regionale en mondiale koolstofmarkten. Daarmee kan zowel bijgedragen worden aan het kosteneffectief realiseren van ambities als aan het tegengaan van een ongelijk speelveld voor concurrerende bedrijven. Nederland is van mening dat de invulling van de samenwerking die het Parijs akkoord geeft in artikel 6, door het Akkoord bevorderd wordt en aansluit op de ervaringen van bedrijven en in verschillende regio's. Om de «waarde» van er gehandeld wordt tussen partijen goed te kunnen beoordelen hecht Nederland zeer aan transparantie en afrekenbaarheid.

Adaptatie, verlies en schade

Niet enkel de oorzaak van klimaatverandering dient aangepakt te worden, ook de gevolgen van klimaatverandering moeten in acht genomen worden. Daarom draagt het Koninkrijk bij aan een toekomstgericht adaptatiebeleid, voortbouwend op de afspraken gemaakt in Parijs. Specifiek van belang zijn daarbij het «Nairobi Work Programme» (NWP) en de nationale adaptatieplannen (NAPs), die beide aan moeten sluiten bij het op lange termijn versterken van de weerbaarheid (resilience) van economie, infrastructuur, ecosysteem en samenleving. Het Koninkrijk zet hierbij tevens in op meer aandacht voor de rol van de private sector, risicobenadering, het uitvoeren van adaptatieacties in samenhang met andere beleidsterreinen, en het klimaatbestendig maken van investeringen. In de verdere uitwerking van het Parijs Akkoord zal tevens duidelijk moeten worden hoe de communicatie en rapportage over adaptatie precies zullen verlopen, ook in relatie tot de klimaatbijdragen gericht op mitigatie. Tegelijkertijd moet voortgang worden geboekt met het vaststellen van spelregels voor de werkgroep over internationale ontheemding, zoals afgesproken in Parijs, en met de evaluatie van het internationale Warschau Mechanisme voor verlies en schade. Het Koninkrijk zet in op effectieve internationale samenwerking op dit vlak. Nederland is wereldwijd koploper op het gebied van water en adaptatie, zowel in bilaterale als multilaterale fora. Tijdens COP22 kan Nederland zijn kennis en ervaring op dit terrein actief uitdragen, in lijn met de oproep van het High Level Panel on Water, waarin MP Rutte deelneemt, om in Marrakesh meer aandacht te geven aan water in het mondiale klimaatbeleid. Via het High Level Experts and Leaders Panel on Water and Disasters (HELP), de UNECE Taskforce on water and climate en de recent opgericht internationale Deltacoalitie zal Nederland bovengenoemde boodschap tijdens COP22 versterkt uitdragen en bijdragen aan de daadwerkelijke implementatie.

Capaciteitsopbouw

In het Parijs Akkoord is afgesproken dat de capaciteit en het vermogen van ontwikkelingslanden moet worden versterkt, zodat zij effectieve klimaatacties kunnen nemen. Daarnaast stelt het akkoord dat capaciteitsopbouw door het land zelf aangestuurd moet worden, en gebaseerd moet

zijn op en responsief moet zijn aan nationale behoeftes. Alle partijen moeten samenwerken om de capaciteit van ontwikkelingslanden te versterken.

Om de activiteiten rond capaciteitsopbouw te versterken, is tijdens COP21 afgesproken dat er een Parijs Comité voor Capaciteitsopbouw (PCCB) wordt opgericht. Het PCCB moet zowel de coherentie als de coördinatie van activiteiten rondom capaciteitsopbouw versterken. Tijdens SBI 44 in Bonn (mei 2016) zijn Partijen het eens geworden over de taakomschrijving van het PCCB. Partijen hebben nog geen overeenstemming bereikt over het lidmaatschap van het Comité. In Marrakesh zal de COP hierover een beslissing moeten nemen. Verder zal tijdens COP22 de derde herziening van de implementatie van het raamwerk voor capaciteitsbouw in ontwikkelingslanden moeten worden afgerond.

Klimaatfinanciering

In Parijs is bevestigd dat ontwikkelde landen armere landen zullen blijven ondersteunen bij de implementatie van het akkoord. Nieuw is het voornemen om de implementatie van het akkoord te versnellen door financieringsstromen consequent in te zetten op een ontwikkelingspad dat leidt tot lage koolstofuitstoot en weerbaarheid tegen klimaatverandering. Van een beperkte discussie over financiering door ontwikkelde landen gaat de discussie nu over een veel bredere inzet van financiële middelen voor klimaatactie. Daarnaast blijven Nederland en de EU uiteraard geëngageerd aan de doelstelling met andere donoren USD 100 miljard te mobiliseren in 2020.

Geen additionele collectieve financieringsdoelstellingen

In de brief aan de Tweede Kamer over het meerjarenplan klimaatfinanciering (Kamerstuk 31 793, nr. 158) is aangegeven dat Nederland het bestaande beleid voor de inzet op klimaat voortzet. De Nederlandse klimaatfinanciering neemt toe van EUR 395 miljoen in 2014 tot EUR 660 miljoen in 2017 (raming, opgebouwd uit EUR 360 miljoen publiek en EUR 300 miljoen privaat). Hiermee is Nederland goed op weg om zijn redelijke bijdrage te leveren aan eerdergenoemde USD 100 miljard. Voor Marrakesh zullen donoren gezamenlijk een plan van aanpak presenteren voor het behalen van deze doelstelling. Het Koninkrijk is geen voorstander van het vooraf opdelen van deze verplichting per donorland, noch van een opdeling in sectoren of regio's waar de middelen besteed moeten worden. Klimaatfinanciering moet ingezet worden aan de hand van de behoeften van ontvangende landen en niet van bovenaf opgelegd worden.

Vergroting van transparantie

Het Koninkrijk blijft zich inzetten voor vergroting van transparantie van klimaatfinanciering. In Marrakesh zal begonnen worden met het uitwerken van nieuwe regels voor het rapporteren over klimaatfinanciering. Voor het Koninkrijk is het belangrijk dat deze nieuwe regels aansluiten bij bestaande rapportagesystemen van bijvoorbeeld de OESO/DAC en het International Aid Transparency Initiative (IATI). Het is tevens van belang dat privaat gemobiliseerde klimaatfinanciering mee blijft tellen bij de nationale klimaatfinancieringsdoelstelling. Het doel van transparantie moet zijn om de dialoog over inzet van klimaatfinanciering te versterken, implementatie van klimaatactie te kunnen volgen en de effectiviteit van klimaatacties te verbeteren.

Landgebruik

Het Parijs Akkoord onderkent het belang van de landgebruiksector en met name van bossen en andere natuurlijke ecosystemen voor de opslag van koolstof. Nederland zet erop in dat de landgebruikssector integraal onderdeel behoort te zijn van nationale bijdragen en prestatierapportages daarover, dat zowel de vooraf als de ter rapportage aan te leveren gegevens consistent en transparant zijn en dat de rapportagelast zo beperkt mogelijk blijft. Bij de te ontwikkelen markt- en niet-markt-gebonden mechanismen zal Nederland er scherp op letten dat de rol van landgebruik hierin adequaat wordt meegenomen.

Landbouw

Inzake landbouw zal het Koninkrijk aandacht blijven vragen voor zowel de kansen op het gebied van mitigatiemaatregelen in de landbouw als de noodzaak van adaptatiemaatregelen. Het Koninkrijk vindt het belangrijk daarin op te trekken met zowel statelijke en niet-statelijke actoren en deze samenwerking waar mogelijk te stimuleren om partijen te verbinden, (sneller) kennis te ontsluiten en te werken aan duurzame oplossingen afgestemd op lokale omstandigheden en productiesystemen. Voorbeelden van mondiale samenwerkingsverbanden zijn de «Global Alliance for Climate Smart Agriculture» en de «Global Alliance for Agricultural Greenhouse Gases».