

Vergaderjaar 2017–2018

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 177

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2017

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, over de voortgang met betrekking tot de Overeenkomst van Parijs en de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 23^e Conferentie van Partijen (COP23) bij het VN Klimaatverdrag in Bonn van 6 november tot en met 17 november 2017. Deze COP staat in het teken van de onderhandelingen over het *Paris Agreement Work Program* (PAWP). Onder het PAWP valt de uitwerking van de bepalingen onder de Overeenkomst van Parijs voor onderwerpen als transparantie over inspanningen, marktmechanismen en het ambitiemechanisme.

Voortgang Overeenkomst van Parijs

Op het moment van schrijven hebben 166 partijen de Overeenkomst van Parijs geratificeerd, waaronder alle EU lidstaten, op één na¹. Ondanks de aangekondigde terugtrekking van de Verenigde Staten (VS) uit de Overeenkomst, blijft de rest van de wereld pal achter de Overeenkomst staan. Dit geldt ook voor de Europese Unie en haar lidstaten, inclusief Nederland.

De recente koerswijziging van de VS is betreurenswaardig, vooral gezien de belangrijke rol die dit land heeft gespeeld in de totstandkoming van de Overeenkomst. Over de vervolgstappen van de VS bestaat de nodige onduidelijkheid en bij tijd en wijle worden tegenstrijdige signalen afgegeven. Wat vooralsnog wel duidelijk is, is dat de VS zich niet terugtrekt uit de VN-Raamwerkconventie inzake klimaatverandering (UNFCCC), het overkoepelende verdrag waar de Overeenkomst onder valt. Dit betekent dat de VS na de mogelijke terugtrekking uit de Overeenkomst wel verplichtingen behoudt die vóór Parijs zijn overeengekomen, zoals

¹ Tsjechië zal naar verwachting de ratificatie spoedig rond hebben.

rapporteren over zijn CO₂-uitstoot en het geven van (financiële) steun aan ontwikkelingslanden bij het nemen van klimaatactie.

De door de VS aangekondigde terugtrekking uit de Overeenkomst kan formeel niet eerder effectief zijn dan op 4 november 2020, dat wil zeggen op de dag na de volgende presidentsverkiezingen. De komende drie jaar zal de VS dan ook aan tafel (kunnen) zitten bij de onderhandelingen over de uitwerking van de regels voor implementatie van de Overeenkomst. De manier waarop de VS zich tijdens de onderhandelingen zal opstellen, is ook voor Nederland van belang. Zo hebben Nederland en de EU zich samen met de VS altijd ingezet voor een sterk en goedwerkend transparant regime dat voor alle landen geldt. Het is nog niet duidelijk of de VS dezelfde positie zal blijven innemen en wat de aangekondigde terugtrekking voor gevolgen heeft voor het krachtenveld in de onderhandelingen. Tijdens recente informele onderhandelingen hebben onderhandelaars van de VS zich overigens constructief getoond.

Een belangrijke uitkomst van COP22 in Marrakesh (Kamerstuk 31 793, nr. 163) is het besluit dat in 2018 het PAWP afgerond moet zijn. Onder dit werkprogramma worden onderhandelingen gevoerd over alle regels die nodig zijn voor operationalisering van de Overeenkomst van Parijs. Het gaat bijvoorbeeld om regels voor het monitoren van en het rapporteren over emissies, regels voor het gebruik van marktmechanismen, de invulling van het ambitiemechanisme en het nalevingcomité, en over klimaatadaptatie. Onderdeel van COP22 in Marrakesh in 2016 was – na de onverwacht snelle inwerkingtreding van de Overeenkomst – de eerste bijeenkomst van de Conferentie van de Partijen bij het Parijs Akkoord (CMA1). Tijdens COP23 zal deze worden hervat (CMA1–2), maar naar verwachting pas tijdens COP24 in 2018 worden afgesloten met het aannemen van besluiten over de uitgewerkte implementatie regels.

Inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor COP23

Het voornaamste doel van de voorzitter van COP23, Fiji, is het vasthouden van het momentum voor de implementatie van de Overeenkomst van Parijs. Nederland en de EU zetten daarbij vooral in op de verdere uitwerking van het ambitiemechanisme, de transparantie- en de rekenregels. De conclusies van de Milieuraad van oktober 2017 vormen daarbij het kader voor de inzet van de Europese Unie, die als één onderhandelt. Er is nog veel werk te verzetten om het PAWP tijdens COP24 te kunnen afsluiten, zoals is afgesproken in Marrakesh. De COP zal als geslaagd beschouwd kunnen worden, wanneer er een duidelijke voortgang is gemaakt met de technische onderhandelingen, vastgelegd in bijvoorbeeld de contouren van nadere besluiten en een *roadmap* voor het verdere werk in 2018. In ieder geval zal de uitkomst van COP23 iedereen het vertrouwen moeten geven dat het werkprogramma in 2018 gezamenlijk afgerond kan worden. Het moet een stevige en ambitieuze basis leggen voor het vroeg in 2018 starten van onderhandelingen over daadwerkelijke teksten voor nadere besluiten ter uitvoering van de Overeenkomst. Tijdens COP22 is tevens besloten om het «Lima Gender Werkprogramma» voort te zetten tot 2020. COP23 zal een besluit moeten nemen over een actieplan voor de implementatie van verschillende eerder onder de conventie genomen besluiten over gender.

In Parijs is afgesproken dat er, als opmaat naar de 5-jaarlijkse ambitiecyclus, een zogenaamde faciliterende dialoog (FD2018) gehouden wordt, waarbij gekeken wordt naar de collectieve inspanningen van de Partijen met betrekking tot de langetermijndoelen van de Overeenkomst van Parijs. De dialoog moet bijdragen aan het voorbereiden van nieuwe of vernieuwde Nationaal Bepaalde Bijdragen (*Nationally Determined*

Contributions, NDCs). Van Fiji wordt verwacht dat het tijdens COP23 een duidelijk voorstel presenteert over hoe de FD2018 eruit zal zien.

Tijdens COP23 zal er wederom veel politieke nadruk worden gelegd op de mondiale klimaatactieagenda (*Global Climate Action Agenda*). Doel van de actieagenda is om samenwerking tussen landen en niet-statelijke actoren te bevorderen en concrete klimaatactie gericht op mitigatie en adaptatie via mondiale initiatieven en coalities op te schalen. De aankondigingen van en de partnerschappen tussen staten, steden en bedrijven die o.a. na de aankondiging van president Trump zijn ontstaan, zijn goede voorbeelden van waar de actieagenda voor staat. De door Nederland en Californië in het voorjaar georganiseerde conferentie in San Francisco heeft daaraan bijgedragen. De actieagenda wordt, naast de formele onderhandelingen tussen Partijen, een steeds belangrijker en zichtbaarder element bij mondiale klimaatconferenties.

In Bonn wordt een aparte zone opgezet (de zogenaamde Bonn-zone) waar evenementen op het gebied van klimaatactie, waaronder *high-level events*, een podium krijgen. De formele onderhandelingen zullen elders plaatsvinden, in de zogenaamde Bula-zone. Het voorzitterschap streeft – ondanks de fysieke afstand tussen de twee zones – naar integratie van de trajecten, zodat de onderhandelingen en evenementen op het gebied van klimaatactie gezamenlijk één conferentie vormen.

Het is de bedoeling om tijdens COP23 het *Global Centre of Excellence on Climate Adaptation* (GCECA) te lanceren. Bij dit internationale centrum hebben zich inmiddels vele internationale organisaties aangesloten, waaronder UN Environment, Global Environment Facility, Caribbean Community Climate Change Center, European Bank for Reconstruction and Development, NAP Global Network en het World Resources Institute. Op voordracht van een internationale commissie, waarin UN Environment vertegenwoordigd is, is besloten om de huisvesting van het *Global Centre* toe te wijzen aan Rotterdam en Groningen, die een gezamenlijk bod indienden. Ik ben ervan overtuigd dat deze steden, met hun hoogwaardige kantoren, kennis en internationaal netwerk mee gaan helpen om het Global Centre tot een succes te maken.

Nederland maakt zich tijdens COP23 ook sterk om de transitie naar emissiearm en -vrij transport en mobiliteit op de agenda te plaatsen en te houden. Hiertoe steunt Nederland initiatieven en acties van maatschappelijke partners en organisaties, waaronder het *roadmap* project van vooroplopende bedrijven en het sectorbrede initiatief van de Wereldbank «*Sustainable Mobility for All (SUM4ALL)*». Tijdens COP23 werkt Nederland ook mee aan de invulling van de transportdagen. Dit om bij te dragen aan het UNFCCC proces om te komen tot een *Global Climate Action Agenda on Transport*. Met een aantal landen en het *Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport (SLoCaT)* organiseert Nederland tevens een evenement over vermindering van broeikasgasemissies door internationaal maritiem transport. Met COP-voorzitter Fiji, een aantal landen en verschillende private en publieke partners werkt Nederland bovendien aan een actiedag over water.

Het Koninkrijk zal bij de politieke bijeenkomsten stevig inzetten op voldoende voortgang bij de uitvoering en uitwerking van de Overeenkomst van Parijs, met bijzondere aandacht voor versterkte samenwerking met niet-statelijke actoren binnen en buiten de Overeenkomst. 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 Bonn behandeld worden.

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

Global Climate Action Agenda

In Marrakesh is besloten om de *Lima-Paris Action Agenda* (LPAA), gericht op het versterken van concrete actie van coalities van statelijke en niet-statelijke actoren, voort te zetten als de *Global Climate Action Agenda* (GCAA). Het Koninkrijk benadrukt het belang van niet-statelijke actoren en zet in op intensivering van samenwerking in mondiale akkoorden, coalities, partnerschappen en initiatieven buiten het VN klimaatcircuit, zoals de *Climate and Clean Air Coalition* (CCAC), *Carbon Pricing Leadership Coalition* (CPLC) en het *Under 2 MoU*. Doel is om de afspraken van Parijs te bereiken via meerdere sporen en beter aan te laten sluiten bij andere lopende agenda's, zoals de mondiale duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030.

Onder de GCAA legt het Koninkrijk nadruk op koolstofbeprijzing, duurzaam transport en adaptatie- en waterbeleid in stedelijke delta's. Koolstofbeprijzing kan zowel in het kader van de Overeenkomst van Parijs als daarbuiten vooruit gebracht worden. Daarbij zet het Koninkrijk in op de verdere ontwikkeling van koolstofmarkten en koolstofbeprijzing door staten, regio's en niet-statelijke actoren. De kennis en ervaring op het terrein van water en adaptatie draagt het Koninkrijk actief uit via het *High Level Experts and Leaders Panel on Water and Disasters* (HELP), de *UNECE Taskforce on Water and Climate*, en de recent opgerichte internationale Deltacoalitie en het *Global Centre of Excellence on Climate Adaptation*.

Dwarsdoorsnijdende onderwerpen

In Bonn 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 de NDCs hebben landen vastgelegd hoe zij nationaal bijdragen aan het realiseren van de afspraken van Parijs. In Bonn wordt gesproken over de opzet van dit mondiale ambitiemechanisme. De *Global Stocktake* zal de collectieve voortgang en ambitie periodiek – iedere vijf jaar – tegen het licht houden, als basis voor landen om hun bijdragen vervolgens 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. De *Global Stocktake* zal worden voorafgegaan door een faciliterende dialoog in 2018. Deze dialoog is mede van belang vanwege het feit dat sommige landen 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 en hoe 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 ambitieaanscherping door alle landen, gericht op het bereiken van de langetermijndoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. Niet-statelijke actoren kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Het Koninkrijk verwacht dat COP voorzitter Fiji in Bonn een voorstel doet voor de vormgeving van de faciliterende dialoog 2018.

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 deeltherreinen, waaronder capaciteitsopbouw, wordt onderhandeld over het transparantieregime. In Bonn zal de discussie zich onder andere richten op de vraag op welke wijze het huidige systeem kan worden vervangen door een nieuw raamwerk voor rapportage en beoordeling. Er wordt onderhandeld over de mate van flexibiliteit voor sommige ontwikkelingslanden in de detaillering van rapportages (onder de Overeenkomst van Parijs is dit gerelateerd aan de capaciteit van landen) en de wijze waarop verantwoording over de voortgang van de NDCs wordt geregeld. Het Koninkrijk zet in op een transparantieregime dat bijdraagt aan effectiviteit en het vertrouwen tussen Partijen, maar dat tegelijk rekening houdt met de verschillende capaciteiten van landen.

c. Implementatie van NDCs

Implementatie van de NDCs en ondersteuning bij de implementatie blijft een belangrijk onderwerp van gesprek tijdens de COP. Het Koninkrijk zal daarbij aandringen op een vertaling van NDCs naar concreet 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

In Marrakesh is besloten het tweejarige «*Lima Work Programme on Gender*» voort te zetten tot 2020. Tevens is er afgesproken om een genderactieplan te ontwikkelen. Nederland en Costa Rica hebben in maart 2017 een informele consultatie georganiseerd voor de ontwikkeling van het genderactieplan. In mei heeft Nederland de uitkomsten hiervan gepresenteerd tijdens een officiële workshop in Bonn. Het Koninkrijk blijft inzetten op de erkenning van vrouwen als «*agents of change*» bij de uitvoering en vormgeving van klimaatbeleid en klimaatactie.

Mitigatie

Ten aanzien van mitigatie gaan de lopende onderhandelingen na Parijs over het uitwerken van nadere afspraken over een aantal samenhangende onderdelen, te weten:

- de regels met betrekking tot het bieden van transparantie over klimaatactie en financiering;
- kenmerken van NDCs en richtlijnen voor de indiening van nieuwe NDCs;
- regels voor de beoordeling van het nakomen van de toegezegde nationale mitigatiebijdragen (boekhoudregels over welke reducties meetellen en het vermijden van dubbeltelling) en de ontwikkeling van een openbaar register van de (mitigatiecomponent van) NDCs.

Duidelijk is dat er behoefte is aan scherpere richtlijnen voor de toelichtingen bij NDCs om de bijdragen 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 uitdaging. Ten aanzien van boekhoud- en verantwoordingsregels is er minimaal behoefte aan regels die de transparantie en integriteit van emissiereducties verzekeren en dubbeltelling vermijden. Uitdagingen daarbij vormen met name regels voor het meetellen van landgebruikemissies en de verrekening van internationaal verhandelde emissiereducties.

Marktmechanismen

Het Koninkrijk ziet als belangrijke meerwaarde van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs over marktmechanismen dat het vrijwillige samenwerking en verhandeling van emissiereducties (*internationally transferred mitigation outcomes*) mogelijk maakt. 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. Het Koninkrijk zet in op het waarborgen van transparantie en milieu-integriteit bij die internationale samenwerking.

Adaptatie, schade en verlies

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 (NAP5), die beide aan moeten sluiten bij het op lange termijn versterken van de weerbaarheid van economie, infrastructuur, ecosysteem en samenleving. Het Koninkrijk blijft hierbij inzetten op meer aandacht voor de rol van de private sector, risicogestuurd adaptatiebeleid, het uitvoeren van adaptatieacties in samenhang met andere beleidsterreinen, en het klimaatbestendig maken van investeringen. Tevens worden in Bonn de communicatie en rapportageafspraken over adaptatie verder uitgewerkt, ook in relatie tot de rapportage over mitigatiemaatregelen. Het Koninkrijk zet in op effectieve internationale samenwerking op dit vlak.

Capaciteitsopbouw

In de Overeenkomst van Parijs staat dat capaciteitsopbouw de capaciteit en het vermogen van ontwikkelingslanden om effectieve klimaatactie te nemen behoort te versterken. Daarnaast stelt de Overeenkomst dat capaciteitsopbouw door landen zelf moet worden gestuurd en moet aansluiten bij nationale behoeftes. Verder moeten alle partijen samenwerken om de capaciteit van ontwikkelingslanden te versterken.

In mei 2017 zijn zowel de evaluatie van de implementatie van het raamwerk voor capaciteitsopbouw van landen in transitie, als de evaluatie van de implementatie van het raamwerk voor capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden gestart. In Bonn worden de onderhandelingen over beide onderwerpen hervat. Verder zal het *Paris Committee on Capacity-building* (PCCB) haar eerste voorgangsrapport presenteren en zullen er besluiten genomen moeten worden over de verdere implementatie van het werkplan van de PCCB. De EU zet erop in dat de resultaten van de evaluaties worden gebruikt in de uitwerking van het PCCB-werkprogramma, waarbij het comité dient op te treden als een coördinatiemechanisme. De lijn van het Koninkrijk voor capaciteitsopbouw sluit hierbij aan. Het Koninkrijk zal het belang van coördinatie van de capaciteitsopbouw onderstrepen.

Klimaatfinanciering

In Parijs is bevestigd dat ontwikkelde landen armere landen zullen blijven ondersteunen bij de implementatie van de Overeenkomst van Parijs. Nieuw is de doelstelling om de implementatie van de Overeenkomst te versnellen door financieringsstromen consequent in te zetten op een

ontwikkelingspad dat leidt tot lage koolstofuitstoot en weerbaarheid tegen klimaatverandering. Hierdoor gaat de discussie van een beperkte discussie over financiering door ontwikkelde landen nu over een veel bredere inzet van financiële middelen voor klimaatactie. Daarnaast blijven het Koninkrijk en de EU uiteraard geïnteresseerd aan de doelstelling met andere donoren USD 100 miljard per jaar te mobiliseren vanaf 2020. De verdere uitwerking van de regels rondom verantwoording en transparantie van financiering en de verdere vormgeving van de financiële architectuur zijn de belangrijkste onderhandelingsonderwerpen tijdens COP23. Ook adaptatiefinanciering en versnelde toegang tot adaptatiefinanciering zullen belangrijke thema's zijn in Bonn.

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. 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. 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

De Overeenkomst van Parijs onderkent het belang van de landgebruiksector en met name van bossen en andere natuurlijke ecosystemen voor de opslag van koolstof. Het Koninkrijk is voorstander van het integreren van de landgebruikssector in nationale bijdragen en prestatierapportages. Zowel de vooraf als de ter rapportage aan te leveren gegevens dienen consistent en transparant te zijn, en de rapportagelast dient zo beperkt mogelijk te blijven. Bij de te ontwikkelen markt- en niet-marktgebonden mechanismen, zal het Koninkrijk er scherp op letten dat de rol van landgebruik hierin adequaat wordt meegenomen.

Landbouw

Wat betreft landbouw zal het Koninkrijk aandacht blijven vragen voor de kansen op het gebied van mitigatiemaatregelen in de landbouw en op de noodzaak van adaptatiemaatregelen. Het Koninkrijk vindt het belangrijk daarin op te trekken met zowel statelijke als niet-statelijke actoren en 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*».