

Vergaderjaar 2022–2023

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2022

Met deze brief informeer ik u over de inzet van Nederland voor de 27^e Conferentie van Partijen (COP27) bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) in Sharm-el-Sheikh, Egypte, van 6 tot en met 18 november 2022. Ik stuur u deze brief mede namens de Minister-President, de Minister van Financiën, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

COP27 komt op een moment dat de internationale samenwerking onder druk staat vanwege de geopolitieke spanningen als gevolg van de oorlog door Rusland in Oekraïne en de verslechterde relatie tussen China en de Verenigde Staten. Tegelijkertijd is de urgentie om snel afspraken te maken over meer mondiale klimaatactie nog nooit zo groot geweest. Overal ter wereld komen extreme weersomstandigheden zoals hittegolven, bosbranden en overstromingen steeds vaker voor en hebben landen eveneens te maken met biodiversiteitsverlies en vervuiling. De meest recente rapporten en bevindingen van het IPCC en de WMO maken duidelijk dat we geen tijd te verliezen hebben. Een lichtpuntje is dat het volgens het IPCC mogelijk is om in alle sectoren de emissies met ten minste de helft terug te brengen voor 2030. Maar dat vergt dat landen nu actie ondernemen om sneller de transitie te maken naar een duurzame economie.

Egyptisch voorzitterschap

De onderhandelingen tijdens COP27 bouwen voort op COP26, die in 2021 in Glasgow plaatsvond. Tijdens COP26 is het *Paris Rulebook* afgerond en zijn verschillende nieuwe onderhandelingsonderwerpen overeengekomen die verder moeten worden vormgegeven. Daarbij gaat het onder meer over het mitigatiewerkprogramma, het Glasgow – Sharm-el-Sheikh werkprogramma voor de wereldwijde adaptatiedoelstelling en de Glasgow Dialoog voor schade en verlies als gevolg van klimaatveran-

dering. In Glasgow is ook afgesproken adaptatiefinanciering in 2025 te verdubbelen ten opzichte van 2019.

Egypte is voorzitter van COP27 en zal, tijdens deze COP in Afrika, de nadruk leggen op implementatie van bestaande klimaatafspraken en specifiek aandacht vragen voor voortgang op de adaptatiedoelstelling, schade en verlies en financiële steun aan ontwikkelingslanden. Dit zijn lastige onderhandelingsonderwerpen, waarop de resultaten in de afgelopen jaren beperkt zijn geweest door tegenstellingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Een grote groep landen, waaronder de EU en haar lidstaten, willen bij COP27 ook voortgang bereiken op de mitigatie afspraken uit Glasgow. De wensen en ambities van landen in de onderhandelingen lopen tot nu toe sterk uiteen. Ik verwacht dat de onderhandelingen in Sharm-El-Sheikh – mede vanwege de geopolitieke spanningen – moeizaam zullen verlopen.

Parallel aan de onderhandelingen heeft het Egyptische voorzitterschap een aantal themadagen gekozen waar klimaatacties centraal staan. De themadagen richten zich onder andere op innovatie en schone technologieën, financiering, de centrale rol van water en landbouw in de klimaatcrisis, het tegengaan van biodiversiteitsverlies en het versnellen van de energietransitie.

Nederlandse inzet in de multilaterale onderhandelingen

Het kabinet zal zich ondanks de ingewikkelde opgave die er ligt, inspannen om COP27 tot een succes te maken. Ik zal Nederland vertegenwoordigen in de politieke multilaterale onderhandelingen. Ook zullen verschillende ministers deelnemen aan politieke dialogen en gelijkgezinde coalities, bilaterale gesprekken voeren, kennis en ervaring delen, en samenwerken met bedrijven en maatschappelijk middenveld om te komen tot meer klimaatactie. Het kabinet zet in op een toegankelijke COP voor NGO's en jongerenorganisaties en voor de mogelijkheid tot het organiseren van demonstraties.

Tijdens de COP onderhandelt de Europese Unie (EU) als één partij en wordt er met één mond gesproken. De inzet van de Nederlandse delegatie wordt daarom hoofdzakelijk vastgelegd in de EU-posities die voorafgaand aan iedere COP door de lidstaten en de Europese Commissie worden vastgesteld. De conclusies van de milieuraad van 24 oktober 2022 vormen het kader voor deze inzet. Nederland werkt ook samen met progressieve partners buiten de EU via coalities van gelijkgezinde landen, inclusief ontwikkelingslanden, zoals de *High Ambition Coalition* en de Cartagena Dialoog.

Mitigatie

Ambitieverhoging blijft noodzakelijk. In Glasgow is afgesproken dat landen hun *Nationally Determined Contributions* (NDC's) opnieuw tegen het licht zullen houden om te bekijken in hoeverre ze nog in lijn zijn met het streven om de temperatuurstijging tot 1,5°C te beperken.

Het kabinet heeft na de klimaatop in Glasgow (COP26) de nationale ambities aangescherpt en spant zich er voor in dat andere landen dit voorbeeld volgen. Ambitieverhoging én implementatie van mitigatiemaatregelen door de grootste uitstoters is daarvoor cruciaal. De EU en de VS lopen voorop in de implementatie met het recente akkoord over het Fit-for-55-pakket onder EU-lidstaten en de Inflation Reduction Act van Biden door de senaat. Ook hebben India en Australië recent nieuwe ambitieuzere doelen voor 2030 vastgesteld. Tegenover deze positieve ontwikkelingen, is er weerstand bij sommige opkomende economieën, waaronder Brazilië en China, tegen het aanscherpen van de eigen doelen. Het kabinet hoopt dat meer landen, die hun ambities nog niet hebben verhoogd, in aanloop naar de COP met updates komen.

Tijdens COP26 hebben landen in het *Glasgow Climate Pact* onder meer afgesproken dat op COP27 een proces wordt vormgegeven om de ambitie van landen op het gebied van klimaatmitigatie en de implementatie van mitigatiemaatregelen op te schalen in dit kritieke decennium. Tijdens de halfjaarlijkse onderhandelingssessie in Bonn in juni van dit jaar bleek dat er veel verschillende visies bestaan over hoe dit werkprogramma eruit moet komen te zien. Het mitigatiewerkprogramma is niet voor alle landen die aan tafel zitten in Egypte een prioriteit. Met name opkomende economieën, maar ook het Egyptisch voorzitterschap, willen hier minder aandacht aan besteden.

De Europese, en daarmee Nederlandse, inzet is om op deze COP te komen tot een volwaardig werkprogramma dat evenveel aandacht schenkt aan het verhogen van ambitie als aan het bespoedigen van implementatie van beleid. Veel landen buiten de EU hebben op papier een ambitieverhoging aangekondigd, maar hebben nog niet de beleidsinstrumenten uitgewerkt hoe daar te komen. Een sterke link met het politieke niveau, zoals de tevens op COP26 afgesproken *High Level Ministerial Roundtable on pre-2030 Ambition*, is hierbij van belang. Hierbij hoort ook een rol voor andere stakeholders (naast nationale overheden) en een focus op de transitie in specifieke sectoren, zoals transport, energie en/of de gebouwde omgeving. Het kabinet zal zich ervoor inspannen dat de mitigatieafspraken van het *Glasgow Climate Pact* van COP26, waaronder ook het belang van het 1,5°-doel, tijdens COP27 overeind blijven.

Ambitiecycle

De eerste ambitiecyclus onder de Overeenkomst van Parijs – de *Global Stocktake* – is gelanceerd tijdens COP26 in Glasgow. Het doel hiervan is om in 2023 collectief de balans op te maken van de implementatie van de Overeenkomst van Parijs op het gebied van mitigatie, adaptatie en financiering, in het licht van de laatste IPCC-rapporten. De uitkomst dient Partijen te helpen om hun ambitie in de volgende NDC-cyclus vanaf 2025 te verhogen. Tijdens COP27 richten de dialogen zich op de collectieve voortgang op de langetermijndoelen onder de Overeenkomst van Parijs, en het vinden van concrete mogelijkheden om implementatie te versnellen en klimaatambities te verhogen. Tijdens COP28 wordt de eerste *Global Stocktake* afgesloten met een politiek segment. Het proces herhaalt zich iedere vijf jaar.

Adaptatie

Tijdens COP26 is ook het tweejarig Glasgow-Sharm-el-Sheikh Werkprogramma gelanceerd om de implementatie van de mondiale adaptatiedoelstelling van de Overeenkomst van Parijs concreter te maken en te versnellen. Deze doelstelling houdt in dat landen minder kwetsbaar en meer weerbaar voor klimaatverandering worden en dat landen, mensen en ecosystemen beter in staat zijn zich aan te passen aan klimaatverandering. Gedurende twee jaar worden door de UNFCCC expertworkshops over verschillende hieraan gerelateerde deelthema's georganiseerd om voortgang te bevorderen.

In de onderhandelingen zet Nederland zich via de EU in om via het tweejarig werkprogramma adaptatieactie wereldwijd te versnellen. De EU heeft zelf sinds vorig jaar een nieuwe adaptatiestrategie. In de inzet van het kabinet staat centraal dat landen een robuuste nationale adaptatieplanningscyclus kunnen uitvoeren. Dit proces heeft als doel om klimaatadaptatie integraal mee te nemen in nationale beleidskeuzes. Een robuuste nationale adaptatieplanningscyclus kan bijdragen aan de

ontwikkeling van *Climate Resilient Pathways*¹. Dat zijn ontwikkelpaden waarbij duurzame ontwikkeling gepaard gaat met versterkte weerbaarheid tegen klimaatverandering en beperking van de broeikasgasuitstoot. Ook sluit dit aan bij het vergroten van het nationaal eigenaarschap van landen over weerbaarheid. Nederland zet daarom in op capaciteitsopbouw en ondersteuning voor kwetsbaarheidsanalyses en implementatie van de nationale adaptatieplannen.

Schade en verlies

Tijdens de COP zal veel aandacht worden besteed aan schade en verlies (*Loss and Damage*). Dat zijn de negatieve effecten van klimaatverandering waar mensen en systemen zich niet meer aan kunnen aanpassen. Vooruitgang binnen discussies over schade en verlies wordt door veel partijen gezien als graadmeter voor het succes van COP27. Tijdens de COP worden twee discussies gevoerd.

Ten eerste moet tijdens COP27 een besluit vallen over de structuur van het *Santiago Network on Averting, Minimizing and Addressing Loss and Damage associated with the adverse effects of climate change*. Dit netwerk is tijdens COP25 in Madrid in 2019 opgezet. Tijdens COP26 is vervolgens besloten over de functie van het netwerk, met als doel het katalyseren van technische assistentie, faciliteren van kennisuitwisseling en samenwerking. Nederland is, net als de EU, voorstander van een gestroomlijnde organisatiestructuur en een snelle en efficiënte operationalisering van het Santiago Netwerk om technische assistentie voor schade en verlies te realiseren.

Een tweede en grotere discussie gaat over de financiering van schade en verlies in den brede. Nederland kan een verdere discussie over financiering van schade en verlies tijdens COP27 steunen. Tegelijkertijd vindt Nederland met de EU het belangrijk dat de tijdens COP26 gelanceerde driejarige dialoog over financieringsmogelijkheden, noden en tekorten voor schade en verlies binnen de UNFCCC wordt voortgezet. Terwijl die dialoog loopt, richt Nederland zich in de discussie op het versterken van bestaande initiatieven om schade en verlies te adresseren. Hierbij valt te denken aan verzekeringssystemen zoals door het Duitse voorzitterschap van de G7 zijn gepresenteerd in het *Global Shield of Early Warning Systems* waarover Nederland in gesprek is met de initiatiefnemers. Verder kijkt het graag met partners naar andere mogelijkheden buiten UNFCCC.

Klimaatfinanciering

Financiering van klimaatactie in ontwikkelingslanden zal ook tijdens deze COP een centraal onderwerp zijn. Uit een recent gepubliceerd rapport van de OESO blijkt dat de gerapporteerde internationale klimaatfinanciering in 2021 met USD 83.3 miljard ver achterblijft bij de door ontwikkelde landen toegezegde USD 100 miljard per 2020.² De Europese Unie en de EU-lidstaten waren in 2020 met USD 23,93 miljard de grootste donor op het gebied van internationale klimaatfinanciering. De cijfers van 2021 zullen voor COP27 bekend zijn.

Ook Nederland wil een betekenisvolle bijdrage blijven leveren aan de USD 100 miljarddoelstelling. Het kabinet intensificeert het internationaal klimaatbeleid en versterkt de integratie van klimaat binnen ontwikkelings-samenwerking. Daarmee verwacht het in 2025 ten minste EUR 900 miljoen aan publieke klimaatfinanciering te besteden. Hiervan blijft

¹ IPCC (2022), Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

² OECD (2022), Aggregate trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–2020, <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal>

Nederland ten minste de helft uitgeven aan klimaatadaptatie. Ook wil het kabinet de met publieke middelen gemobiliseerde private klimaatfinanciering vergroten. De publieke en gemobiliseerde private klimaatfinanciering samen is in 2025 naar verwachting meer dan EUR 1,8 miljard. Hiermee is de Nederlandse bijdrage aan de USD 100 miljard doelstelling in 2025 ruim EUR 0,5 miljard meer dan voor deze kabinetsperiode.³

Op dit moment werken alle donoren, waaronder Nederland, onder leiding van Canada en Duitsland, aan een update van het voorafgaand aan COP26 gepubliceerde plan waarin staat hoe ontwikkelde landen hun toezegging op het gebied van klimaatfinanciering nakomen.⁴ Als onderdeel van dit plan maakt Nederland zich sterk voor transparantie over de nakoming van de tijdens COP26 toegezegde doelstelling om adaptatiefinanciering te verdubbelen.

In de Overeenkomst van Parijs is afgesproken om in 2024 met een nieuw hoger doel voor klimaatfinanciering te komen. In Egypte zullen de onderhandelingen over de vormgeving van dit doel worden voortgezet. Inzet van de EU en Nederland is dat dit doel er anders uitziet dan het huidige puur kwantitatieve doel met een sterke focus op het belang van het in lijn brengen van alle financiële stromen met de doelen van de Overeenkomst van Parijs, artikel 2.1.c. Tevens is het van belang dat financiering van klimaatactie wordt gezien als mondiaal doel, waarbij ontwikkelde landen het voortouw nemen en er ook een rol is voor opkomende economieën. Het doel zou gericht moeten zijn op de ondersteuning van de meest kwetsbare ontwikkelingslanden bij de implementatie van hun nationale klimaatplannen. In het nieuwe doel zou ruimte moeten zijn voor publieke en private financiering van klimaatactie. De EU deed voorafgaand aan de COP ook formeel het voorstel voor een nieuw agendaonderwerp over artikel 2.1.c van de Overeenkomst van Parijs. Een apart agendapunt hierover moet de samenhang tussen de verschillende discussiepunten versterken en het wederzijdse begrip hiervan vergroten.

Tijdens deze COP zal ook verder worden gesproken over de toezegging die tijdens COP26 is gedaan om de klimaatfinanciering voor adaptatie per 2025 te verdubbelen ten opzichte van 2019. Momenteel gaat circa 25% van de wereldwijde klimaatfinanciering naar adaptatie. Nederland besteedt al meer dan de helft van zijn publieke klimaatfinanciering aan adaptatie en geeft daarmee internationaal het goede voorbeeld. Ook streeft het kabinet naar een verdubbeling van de Nederlandse publieke adaptatiefinanciering per 2025 in lijn met de afspraak uit Glasgow. Het kabinet blijft zich inzetten voor een wereldwijde gebalanceerde verdeling van klimaatfinanciering tussen mitigatie en adaptatie en het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van adaptatiefinanciering, in het bijzonder voor de meest kwetsbare landen. Nederland is actief betrokken bij coalities en initiatieven die zich sterk maken voor meer en betere adaptatiefinanciering waaronder de *Champions Group on Adaptation Finance*.

Voedselsystemen, landbouw en natuur

Bij de onderhandelingen over landbouw zijn er de afgelopen jaren tijdens voorgaande COPs workshops geweest over de relatie tussen landbouw en klimaat. Tijdens deze COP onderhandelen we over de belangrijkste uitkomsten van de workshops en hoe daar opvolging aan gegeven kan worden. Daarnaast wordt er gesproken over hoe de onderhandelingen over landbouw en klimaat onder het VN klimaatverdrag in de toekomst vorm krijgen. Nederland spant zich in om de onderhandelingen te verbreden naar een focus op een voedselsysteemaanpak waar landbouw

³ Beleidsnotitie 2022 – Doen waar Nederland goed in is, 24 juni 2022

⁴ Climate Finance Delivery Plan: meeting the US\$ 100 billion goal, 25 oktober 2021

een onderdeel van is. Daarnaast is de Nederlandse inzet dat de onderhandelingen zich niet beperken tot waardevolle discussies tussen landen, maar dat ze leiden tot meer klimaatactie en een voedselsysteemaanpak in landen zelf.

De onderhandelingen over natuur zijn verweven in verschillende agendapunten en gaan met name over de rol die natuur speelt in het behalen van de klimaatdoelen en hoe we koolstofvastlegging kunnen bevorderen via verschillende mechanismen. Met name de rol van bossen wordt veelvuldig genoemd. Nederland blijft zich inzetten om bossen en andere waardevolle ecosystemen wereldwijd te beschermen en herstellen en zal hier aandacht voor vragen tijdens COP27 en de daaropvolgende VN biodiversiteitstop COP15 waar een strategisch raamwerk met doelen voor 2030 wordt vastgesteld om biodiversiteit te beschermen en herstellen. Bij de vaststelling van het *Global Biodiversity Framework* aandacht voor vragen. Tijdens COP27 zal o.a. worden voortgebouwd op de *Glasgow Leaders» Declaration on Forests and Land Use*, die inmiddels door meer dan 140 landen is ondertekend, en zal de voortgang worden besproken met betrekking tot de *Global Forest Finance Pledge*.

Nederlandse inzet voor meer klimaatactie

Het kabinet zal met verschillende bewindspersonen deelnemen aan COP27 in Sharm-el-Sheikh om de inzet van Nederland uit te dragen. De Minister-President zal de nationale speech uitspreken tijdens de *World Leaders Summit* op 7 en 8 november. De Minister voor Klimaat en Energie zal deelnemen aan de UNFCCC-onderhandelingen waaronder de EU-coördinatie, waarin de voortgang en strategie van de EU in de onderhandelingen tijdens COP27 wordt besproken.

Verder zullen het kabinet en de klimaatgezant via ministeriële bijeenkomsten, evenementen en bilaterale gesprekken aandacht vragen voor de noodzaak tot meer klimaatactie en de samenhang tussen de drie planetaire crises (klimaat, biodiversiteitsverlies en vervuiling). De nadruk ligt daarbij op Nederlandse beleidsprioriteiten zoals uiteengezet in de [vandaag] gepubliceerde Internationale Klimaatstrategie (IKS): de energietransitie, duurzame mobiliteit, water, landbouw en voedselzekerheid, het tegengaan van ontbossing en biodiversiteitsverlies, circulaire economie, financiering, jongeren en gender. In samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB), Luxemburg en België zal Nederland een paviljoen beheren voor evenementen op diverse van deze onderwerpen.

Net als bij COP26 zet Nederland bij COP27 in op het plaatsen van water in het hart van klimaatactie en zal het bijdragen aan de waterdag. Als co-host van de VN 2023 waterconferentie in maart volgend jaar, is COP27 voor Nederland een essentiële mijlpaal voor het beïnvloeden van de wereldwijde klimaatgemeenschap voor het versnellen en opschalen van acties en financiering ten behoeve van watergerelateerde SDG-doelen, waaronder SDG6, onder meer via programmering en agendering van de VN-waterconferentie in het waterpaviljoen dat Nederland ondersteunt. Ook landbouw, voedsel en natuur staan buiten de formele onderhandelingen hoog op de agenda van COP27 met een themadag over landbouw en een themadag over biodiversiteit.

Daarnaast zal het kabinet zich inzetten voor opvolging van klimaatacties die tijdens COP26 zijn afgesproken en het mobiliseren van meer steun onder landen voor de gemaakte afspraken en coalities. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken over de reductie van methaanuitstoot, het beëindigen van internationale overheidssteun aan de energiesector die niet in lijn is met 1,5°C, het stoppen van ontbossing en financieren van bescherming van bossen, klimaatslimme landbouw, 100% nieuwverkoop

van emissieloze bussen en vrachtwagens in 2040, verduurzaming van de lucht- en scheepvaart en duurzame en klimaatresistente gezondheidszorg. Het Verenigd Koninkrijk zal op COP27 de ondertekenaars van de COP26-verklaring over internationale publieke steun voor de energietransitie weer bij elkaar brengen om voortgang te laten zien en nieuwe ondertekenaars aan te kondigen. Uw Kamer ontving op 7 juli 2022 een brief over de stand van zaken in de Nederlandse uitwerking van de COP26-verklaring (Kamerstuk 31 793, nr. 209) en zal voor COP27 een vervolgbrief ontvangen waarin het beleid nader wordt uitgewerkt. Egypte heeft aangekondigd ook een aantal nieuwe initiatieven te willen lanceren, waaronder initiatieven op het gebied van adaptatie en water en landbouw en voedselzekerheid. De details daarvan zijn nog niet bekend. Voordat het kabinet de voorgestelde nieuwe initiatieven kan steunen moeten ze goed aansluiten op het Nederlands beleid en voldoende concreet zijn. Ook moet er geen overlap zijn met al bestaande initiatieven.

Tot slot

COP27 vindt plaats op een moment dat de klimaatopgave ongekend groot is en de energie- en voedselprijzen het welzijn onder druk zetten. Alleen met internationale samenwerking kunnen landen een antwoord bieden op de uitdagingen waar we voor staan. Tegelijkertijd is de multilaterale samenwerking om klimaatverandering aan te pakken broos en vergt dit van alle landen de komende jaren forse inspanningen. Het kabinet neemt daarom met een stevige delegatie deel aan COP27 en zal zich constructief opstellen om het vertrouwen in de afspraken uit de Overeenkomst van Parijs overeind houden.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten