

Vergaderjaar 2021–2022

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 201

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2021

Met deze brief informeer ik u over de inzet van Nederland voor de 26e Conferentie van Partijen (COP26) bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) in Glasgow van 31 oktober tot en met 12 november 2021. Ik stuur u deze brief mede namens de Minister-President, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Financiën en de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Het kabinet spant zich in COP26 tot een succes te maken met een ambitieuze uitkomst op mitigatie, adaptatie en financiering. De inspanning gaat in het bijzonder uit naar de beleidsterreinen waar Nederland internationaal een goed voorbeeld kan tonen en andere landen kan bewegen om dit voorbeeld te volgen, zoals klimaatadaptatie, wind op zee en waterstof, circulaire economie, vergroening van de financiële sector, vergroening van exportkredietverzekeringen, uitgifte van groene staatsobligaties en klimaatslimme landbouw. Op klimaatadaptatie bouwt het kabinet voort op de door Nederland georganiseerde Climate Adaptation Summit, die in januari plaatsvond. Om internationale resultaten te bereiken zullen verschillende bewindspersonen deelnemen aan politieke dialogen om tot meer klimaatactie te komen, wordt kennis en ervaring gedeeld, wordt samengewerkt met bedrijven en maatschappelijk middenveld en wordt steun verleend aan ontwikkelingslanden.

Inleiding

Het Verenigd Koninkrijk is voorzitter van COP26, die vanwege de coronapandemie een jaar later is dan gepland. De klimaatop vindt plaats tegen de achtergrond van het alarmerende IPCC-rapport dat deze zomer is verschenen over de stand van het klimaatsysteem en de menselijke invloed daarop, waarvan uw Kamer de Kabinetsappreciatie heeft ontvangen op 2 oktober. In september is een rapport gepubliceerd van

VN-klimaatorganisatie UNFCCC over de tekortkomende ambities tot en met 2030 uit de *nationally determined contributions* (NDC's) van landen.¹ Die NDC's zijn de nationale bijdragen van landen die bij elkaar opgeteld moeten zorgen dat we de klimaatdoelen halen. Dit jaar wordt bovendien voor het eerst sinds de Overeenkomst van Parijs van landen verwacht dat zij in lijn met de afspraken in het klimaatverdrag hun ambities hebben aangescherpt.

In dat licht heeft het Verenigd Koninkrijk een aantal doelen gesteld. Het eerste is het zeker stellen van klimaatneutraliteit rond het midden van deze eeuw en het binnen bereik houden van het 1,5°C-doel. Dit vergt onder meer het versneld uitfasen van steenkool, inperken van ontbossing, versneld gebruik van elektrische voertuigen en investeringen in hernieuwbare energie.

Ook zal er veel aandacht zijn voor de noodzaak van aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering. Het Verenigd Koninkrijk wil daarom meer samenwerking om ecosystemen te beschermen en te herstellen, en ontwikkeling van veerkrachtige infrastructuur en landbouw.

Om deze twee doelen te kunnen halen, benadrukt het Verenigd Koninkrijk dat ontwikkelde donorlanden klimaatfinanciering ter beschikking moeten stellen voor ontwikkelingslanden. Hierin moeten ook internationale financiële instellingen en de private sector een rol spelen. En tot slot zet het voorzitterschap in op afronding van het zogenaamde *Paris Rulebook*, de regels die de implementatie van de Overeenkomst van Parijs mogelijk maken.

De agenda voor de COP is ambitieus, terwijl de voorbereiding op de top door de coronapandemie gehinderd is. Ook tijdens COP26 zullen de gevolgen van de pandemie merkbaar zijn. Zo zullen er afstandsregels gelden, waardoor de capaciteit beperkt is in de onderhandelingszalen, de paviljoens en de kantoren. Ook zal er veelvuldig worden getest op COVID-19. Mondmaskers zijn verplicht wanneer deelnemers zich bewegen tussen zalen. Het Verenigde Koninkrijk spant zich in voor een inclusieve COP door vaccinaties beschikbaar te stellen, evenals hotels voor verplichte quarantaine.

Ontwikkelingen sinds COP25

De onderhandelingen tijdens COP26 bouwen voort op COP25, die in 2019 in Madrid plaatsvond. COP25 was geen onverdeeld succes. De onderhandelingen over de afronding van het *Paris Rulebook* verliepen zeer stroef. De partijen bij de Overeenkomst van Parijs hebben de afgelopen twee jaar informeel weliswaar voortgang geboekt, maar toch resteren er nog openstaande punten over internationale samenwerking via marktmechanismen, het transparantieraamwerk en gemeenschappelijke termijnen voor NDC's.

Daarenboven is er een steeds sterkere roep vanuit ontwikkelingslanden voor meer afspraken op adaptatie, omdat met name de minst ontwikkelde landen het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Het recente IPCC-rapport onderstreept de urgentie hiervan en zal die roep versterken. Ook financiering van klimaatactie in ontwikkelingslanden zal een van de centrale onderwerpen zijn in Glasgow. In het kader van de Overeenkomst van Parijs zegden ontwikkelde landen toe vanaf 2020 gezamenlijk USD 100 miljard per jaar vrij te maken voor klimaatactie in ontwikkelingslanden. Op basis van de meest recente cijfers van de OESO is het onwaarschijnlijk dat dit doel zal worden gehaald. Dit zal een grote impact hebben op de onderhandelingen.

¹ Zie het NDC synthese rapport van UNFCCC: NDC Synthesis Report | UNFCCC.

Mede dankzij de doelen en inspanningen van de COP-voorzitter en diplomatie van de EU en de VS hebben we in de aanloop naar de klimaatop positieve ontwikkelingen gezien. Verschillende grote uitstoters hebben hun ambities voor 2030 fors bijgesteld. Het gaat in ieder geval om alle G7-landen inclusief de EU, waar Nederland in deze context bij hoort. Een aantal grote G20-landen ontbreekt nog, zoals Australië, China en India. Recent heeft China bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wel aangekondigd dat het geen kolencentrales meer in het buitenland zal financieren en heeft Turkije de Overeenkomst van Parijs geratificeerd.

Hoofdpijnen van de Nederlandse inzet voor COP26

COP26 is een belangrijk moment in aanloop naar de *global stocktake* van 2023. Tijdens deze stocktake nemen landen de stand op van de gezamenlijke ambities voordat zij in 2025 worden verwacht deze ambities aan te scherpen, als dit nodig blijkt. Ook is COP26 een belangrijk moment om te laten zien dat landen het IPCC-rapport van deze zomer serieus nemen door op de korte termijn hun inspanningen te vergroten. Omdat er nog steeds een groot gat resteert om het 1,5°C-doel te bereiken, hecht het kabinet eraan dat de recente positieve ontwikkelingen tijdens en na COP26 worden voortgezet.

Vooruitblik onderhandelingen

Het kabinet hecht sterk aan multilaterale afspraken, omdat klimaatverandering collectieve actie vergt en het voor open economieën als Nederland van belang is dat we internationaal samen stappen zetten. In de klimaatonderhandelingen spannen we ons dan ook in voor een robuust en integer resultaat waarmee een stevige collectieve basis wordt gelegd onder de ambities van alle landen.

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 6 oktober 2021 vormen het kader voor deze inzet en gaan onder andere over de volgende punten.

Internationale samenwerking via marktmechanismen

Internationale samenwerking via marktmechanismen kan bijdragen aan de implementatie van de langetermijndoelen van de Overeenkomst van Parijs wanneer sprake is van een systeem met prikkels voor gebruikers om hun mitigatie-ambitie aan te scherpen. Gebrekkige regels brengen daarentegen risico's met zich mee, bijvoorbeeld als een land dat emissierechten verkoopt aan een ander om te gebruiken voor mitigatie, vervolgens de daarmee gepaard gaande emissiereducties zelf ook meetelt (dubbeltelling). Voor de EU en Nederland is het belangrijk dat het gebruik van internationale samenwerking via marktmechanismen daadwerkelijk emissiereducties oplevert, er sprake is van een robuust systeem voor de boekhouding van internationale transacties en dat samenwerking op een integere wijze verloopt, waarmee het lukt de langetermijndoelen van Parijs binnen bereik te houden. Ook vergt het een zorgvuldige afweging of het gebruik van Kyoto Protocol-marktmechanismen nog gepast is, waarbij het doel om ambitie te borgen onder de Overeenkomst van Parijs voorop moet staan.

Onder de conventie waren de rapportageverplichtingen voor ontwikkelde en ontwikkelingslanden verschillend. Onder de Overeenkomst van Parijs zullen die hetzelfde zijn, waardoor er behoefte is aan hetzelfde format waarin partijen melden welke broeikasgassen ze uitstoten (*common reporting tables*) en hoe ver ze zijn met de implementatie van de stappen om de doelen uit hun NDC's te bereiken (*biennial transparency reports*).

Om het mogelijk te maken dat de eerste rapportages op basis van deze nieuwe formats eind 2024 worden ingediend, ziet het kabinet graag dat hier tijdens COP26 een besluit over wordt genomen. Inzet is dat partijen hetzelfde format gebruiken en de flexibiliteit voor ontwikkelingslanden niet verder gaat dan wat bij de vaststelling van het transparantieraamwerk bij COP24 is besloten. Een later besluit brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende tijd is voor landen om de benodigde voorbereidingen te treffen om in 2024 klaar te zijn, waardoor de ambitiecyclus onder de Overeenkomst van Parijs mogelijk gaat schuiven.

Common time frames

Verschillende landen hanteren verschillende termijnen voor het indienen van hun NDC's. De meest voorkomende termijnen zijn vijf en tien jaar. In artikel 4 van de Overeenkomst van Parijs is afgesproken dat gestreefd wordt om vanaf 2030 gemeenschappelijke termijnen voor de NDC's van alle partijen te hanteren. Het kabinet wil graag een uitkomst tijdens COP26 waarbij een gemeenschappelijke termijn wordt afgesproken, die het beste aansluit bij de ambitiecyclus van de Overeenkomst van Parijs en de vijfjaarlijkse algemene inventarisatie (de *global stocktake*). Dat betekent wat het kabinet betreft niet dat we iedere vijf jaar een nieuw EU-reductiedoel vaststellen, maar wel dat we iedere vijf jaar uitleggen hoever de EU is met de implementatie van haar klimaatbeleid. Als alle partijen dat iedere vijf jaar doen kunnen we evalueren of we mondiaal op koers liggen om de doelen te halen.

Adaptatie

In het kader van adaptatie zet Nederland zich internationaal in voor het behalen van de mondiale adaptatiedoelstelling van de Overeenkomst van Parijs, *Global Goal on Adaptation*. Deze doelstelling betreft het verminderen van kwetsbaarheid, het versterken van de weerbaarheid en het verhogen van de adaptieve capaciteit van landen, mensen en ecosystemen.

In Glasgow zal de discussie zich met name richten op de operationalisering van deze mondiale adaptatiedoelstelling, het belang van verhoogde adaptatiefinanciering en de operationalisering van het Santiago-netwerk gericht op schade en verlies. De operationalisering van de adaptatiedoelstelling ziet Nederland gekoppeld aan het eerste weegmoment van de Overeenkomst van Parijs, de *global stocktake* in 2023, en dit zal vanaf de COP volgend jaar in Egypte een prominente rol gaan spelen.

Daarnaast onderstreept Nederland het belang van goede adaptatieplanning voor een betere ontsluiting en langetermijnimplementatie van adaptatie. Hierbij is het van belang aan te sluiten bij lokale behoefte, kennis en capaciteit.

Ten slotte, om het belang van adaptatie zowel nationaal als internationaal onder de aandacht te brengen, heeft Nederland een Adaptatie Commu-

niqué ingediend bij het UNFCCC en geeft daarmee gehoor aan de oproep van het VK, de EU en G20 om adaptatie inspanningen beter inzichtelijk te maken.

Klimaatfinanciering

Uit een recent gepubliceerd rapport van de OESO blijkt dat de gerapporteerde internationale klimaatfinanciering in 2019 met USD 79,6 miljard slechts 2 procent hoger is dan de USD 78,9 miljard in 2018 en dat hiermee de groei van internationale klimaatfinanciering stopt. Definitieve cijfers voor 2020 zijn pas in 2022 beschikbaar.

De COP26-voorzitter VK en de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties roepen donorlanden op om aanvullende toezeggingen te doen. De Europese Unie en de EU-lidstaten waren in 2019 met ruim USD 23 miljard al de grootste donor op het gebied van internationale klimaatfinanciering.

Nederland draagt naar verwachting 1,3 miljard euro in 2022 bij aan de USD 100 miljard, bestaande uit publieke financiering en met publiek geld gemobiliseerde private financiering², en zet zich in om ook in de toekomst bij te dragen. De Nederlandse publieke bijdrage bestaat op een klein revolverend deel na geheel uit giften. De bijdrage gaat voor een groot deel naar de minst ontwikkelde landen en meer dan de helft gaat naar klimaatadaptatie³. Bij de mobilisatie van private klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden spelen de internationale financiële instellingen waarvan Nederland een relatief grote donor is, zoals de Wereldbank, een belangrijke rol.

Op verzoek van de COP26-voorzitter werken Canada en Duitsland een plan uit namens alle donorlanden, waaronder Nederland. In dit plan komt te staan hoe de donorlanden de toezegging gaan nakomen. Dat zal echter niet voorkomen dat klimaatfinanciering een grote rol zal spelen in de onderhandelingen waarbij de verwachting is dat ontwikkelingslanden hun ambitie afhankelijk zullen maken van meer klimaatfinanciering.

Tijdens COP26 gaan ook de onderhandelingen van start over een klimaatfinancieringsdoel voor de lange termijn vanaf 2025. In lijn met de inzet van de EU, zet Nederland tijdens deze COP in op een goede evaluatie van het USD 100 miljard-doel en op heldere afspraken om uiterlijk in 2024 tot een nieuw doel te komen. In de vervolgonderhandelingen is het voor Nederland van belang dat meer landen gaan bijdragen aan klimaatfinanciering en is een specifieke afspraak over adaptatiefinanciering wenselijk.

Nederland zet zich in 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 steunt de oproep van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties om meer dan de helft van de klimaatfinanciering aan adaptatie te besteden. Nederland is initiatiefnemer van de *Champions Group on Adaptation Finance* die beoogt andere donoren te overtuigen om zich ook te committeren aan balans.

² Mede omdat de 1,3 miljard euro deels uit gemobiliseerde private middelen bestaat is pas na 2022 vast te stellen hoe groot het totaalbedrag uiteindelijk is.

³ HGIS-nota, Kamerstuk 35 926, bijlage 7 Internationale klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden 2022.

Inzet voor meer ambitie

Het kabinet vindt het van belang dat COP26, mede in het licht van het recente rapport van het IPCC, laat zien dat landen wereldwijd bereid zijn hun ambities aan te scherpen. Via de eigen inspanningen op klimaat, internationale samenwerking, het delen van eigen kennis en kunde, en de steun aan ontwikkelingslanden draagt Nederland hier op verschillende manieren aan bij. We helpen ontwikkelingslanden in hun strijd tegen klimaatverandering en hebben daarbij vooral aandacht voor de meest kwetsbare en armste landen.

Nederland heeft zich in de EU hard gemaakt voor klimaatdoelen in lijn met het 1.5°C-doel. De EU was het eerste continent met een fors ambitieuzer doel voor 2030 en een klimaatwet met een bindend doel van netto nul uitstoot van broeikasgassen in 2050. Het 2030-doel wordt via het Fit-for55%-pakket uitgewerkt in bindende wet- en regelgeving, zodat de EU in implementatie ook voorop zal lopen.

Nationaal zijn we bezig met een inhaalslag met als basis het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342) en de Klimaatwet (Kamerstuk 34 534). Zoals tijdens Prinsjesdag is aangekondigd, investeren we in 2022 6,8 miljard euro extra in klimaat. De aanscherping van het EU-doel naar tenminste 55% zal voor Nederland een extra opgave betekenen.

Internationaal zetten we steviger in op het beïnvloeden van andere landen door actieve inspanningen in de G20 voor een stevig resultaat op klimaat (onder andere door te pleiten voor bredere toepassing van CO₂-beprijzing mondiaal en voor aanscherping van ambities), extra bilaterale diplomatieke inzet (onder andere via de nieuw aangetreden klimaatgezant) en samenwerking met gelijkgezinde landen in de EU. Ook zijn we actief in verschillende coalities en samenwerkingsverbanden om op specifieke onderwerpen een zo ambitieus mogelijke uitkomst te realiseren. Uw Kamer werd in mei over de klimaatdiplomatie geïnformeerd⁴.

Daarnaast dragen we Nederlandse kennis en kunde actief uit. Zo hebben we een internationale voorbeeldrol in adaptatiebeleid, vergroening van de financiële sector, vergroening van exportkredietverzekeringen, uitgifte van groene staatsobligaties en in sectorale transitie voor verduurzaming van de industrie, waterstof, wind op zee, elektrisch vervoer, circulaire economie, water, klimaatslimme landbouw en klimaatslimme zorg. Het VK lanceert tijdens COP26 een initiatief waarbij commitment wordt gevraagd op het bevorderen van klimaatneutrale en klimaatresistente zorg. De Minister en Staatssecretaris van VWS committeren zich aan dit initiatief.

Inzet kabinet tijdens COP26

Het kabinet zal met verschillende Nederlandse bewindspersonen deelnemen aan COP26 in Glasgow om de inzet van Nederland uit te dragen. De Minister-President zal de nationale speech uitspreken tijdens de World Leaders Summit op 1 en 2 november. Het kabinet zal deelnemen aan de EU coördinatie, waarin de voortgang en strategie van de EU in de onderhandelingen tijdens COP26 wordt besproken. Verder zal het kabinet via ministeriële bijeenkomsten, evenementen en bilaterale gesprekken aandacht vragen voor de bijdrage van de energie- en industrietransitie, slimme en duurzame mobiliteit, de transitie naar duurzame voedselsystemen, natuur en circulaire economie aan de implementatie van klimaatbeleid en de rol van de private sector, jongeren en gender. Ook zal het kabinet aandacht vragen voor klimaatadaptatie, inclusief opvolging van de

⁴ Kamerstuk 31 793, nr. 199

in Nederland georganiseerde Climate Adaptation Summit, en voor klimaatfinanciering en vergroening van de financiële sector. In samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB), Luxemburg en België zal Nederland een paviljoen beheren voor evenementen op deze onderwerpen.

Tot slot

De verwachtingen voor COP26 zijn hooggespannen. Veel overheden, bedrijven en het maatschappelijk middenveld rekenen op de klimaattop om een belangrijke impuls te geven aan de mondiale klimaatambities. De kans is desondanks aanwezig dat COP26, door de in deze brief beschreven ingewikkelde context waarbinnen de top plaatsvindt, minder resultaat zal opleveren dan gehoopt. Het is daarom belangrijk om COP26 niet als op zichzelf staand moment te zien, maar als een belangrijk punt in een proces dat ook de komende jaren forse inspanningen van alle landen zal vergen en waarop volgende klimaatbijeenkomsten kunnen voortbouwen. De Nederlandse delegatie, waaronder de klimaatgezant, zal zoals altijd een actieve en constructieve rol spelen en er alles aan doen om van COP26 een succes te maken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius