

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1953

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Energie Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1952)

Fiche 2: Mededeling over Protocol van Parijs – een blauwdruk voor de aanpak van wereldwijde klimaatverandering na 2020

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling over Protocol van Parijs – een blauwdruk voor de aanpak van wereldwijde klimaatverandering na 2020

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel:

Het Protocol van Parijs – Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan

b) Datum ontvangst Commissiedocument:

28 februari 2015

c) Nr. Commissiedocument:

COM(2015) 81

d) Eur-lex:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52015DC0081&qid=1426169721681&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad:

De mededeling is reeds behandeld in de Milieuraad van 6 maart j.l. met het oog op het vaststellen van de EU INDC. In de aanloop naar Parijs zal de EU inzet voor het Protocol van Parijs nog terugkomen in de Milieuraad. In oktober zullen Raadsconclusies worden vastgesteld waarin de onderhandelingspositie van de EU nader zal worden bepaald. Ook in andere Raadsformaties (o.a. Ecofin, RBZ) zal Parijs aan de orde komen.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie:

lenM

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In deze mededeling schets de Commissie een «blauwdruk» voor een transparant en dynamisch, juridisch bindende overeenkomst met redelijke en ambitieuze toezeggingen van alle partijen. De lopende onderhandelingen hierover zouden moeten worden afgerond tijdens de VN-klimaatconferentie in Parijs in december 2015. Tevens bevat de mededeling een voorstel voor de beoogde EU-bijdrage aan de nieuwe overeenkomst (de zogenaamde Intended Nationally Determined Contribution, of INDC)¹. De EU INDC is inmiddels door de Milieuraad van 6 maart j.l. vastgesteld en door de EU bij het secretariaat van het klimaatverdrag (UNFCCC) ingediend². De mededeling vormt onderdeel van het mededelingspakket rond de Europese energie-unie.

Om de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde onder de 2 °C te houden in vergelijking met het pre-industriële tijdperk (de «minder dan 2 °C»-doelstelling) moeten alle landen hun broeikasgasemissies substantieel en blijvend verminderen. Volgens de Commissie kan een dergelijke transitie naar lage emissies worden bereikt zonder dat het ten koste gaat van economische groei en banen, en biedt het aanzienlijke kansen voor het revitaliseren van economieën in Europa en daarbuiten. Uitstel van deze transitie leidt tot hogere kosten en minder mogelijkheden voor de effectieve aanpak van en aanpassing aan klimaatverandering.

¹ Zie: brief aan Tweede Kamer d.d. 27 februari 2015 (Kamerstuk 31 793, nr. 115).

² Zie: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

Om te komen tot effectieve collectieve actie in lijn met het tweegra-
dendoel dient het Protocol van Parijs volgens de Commissie als doel te
hebben een mondiale emissiereductie van 60% t.o.v. 2010 in 2050³ en op
basis van heldere, ambitieuze en juridisch bindende mitigatieverplich-
tingen voor alle landen, die zowel rekening houden met de principes van
het klimaatverdrag en met veranderende nationale omstandigheden.

Het protocol dient te voorzien in een voor alle partijen geldende proce-
dure voor regelmatige herziening en versterking van de mitigatieverplich-
tingen, in overeenstemming met de langetermijndoelstelling ervan. De
herziening zou met ingang van 2020 om de vijf jaar moeten plaatsvinden.
Verbetering van de transparantie en verantwoordingsplicht zou het
mogelijk moeten maken om na te gaan of landen hun afspraken nakomen,
onder meer via een gezamenlijk systeem van jaarlijkse rapportage en
regelmatige, onafhankelijke verificatie van broeikasgasemissies. Het
protocol moet ook veerkrachtige duurzame ontwikkeling aanmoedigen
door internationale samenwerking te bevorderen en beleid te onder-
steunen waarmee landen minder kwetsbaar worden en beter in staat zijn
zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering. Ook moet het
protocol leiden tot substantiële, transparante en voorspelbare publieke en
particuliere investeringen in koolstofarme en klimaatbestendige ontwik-
keling. Alle landen moeten zich ertoe verbinden stappen te zetten om een
gunstiger kader te scheppen voor het aantrekken van klimaatvriendelijke
investeringen. Landen die daartoe in staat zijn, moeten financiële steun
mobiliseren voor de in aanmerking komende partijen bij het protocol. De
financiële steun moet na verloop van tijd een bredere grondslag krijgen
dan de huidige donoren, wanneer de partijen over andere mogelijkheden
beschikken.

De voorschriften, processen en instellingen die nodig zijn om het
bovenstaande te bereiken, moeten uiterlijk in 2017 worden uitgewerkt.

Alle partijen bij het VN-Klimaatverdrag moeten hun INDCs ruim vóór de
conferentie van Parijs indienen. China, de VS en andere G20-landen,
alsmede landen met hoge en middeninkomens, zouden hiertoe uiterlijk in
het eerste kwartaal van 2015 in staat moeten zijn. Voor de minst ontwik-
kelde landen (MOL's) zou meer ruimte voor flexibiliteit moeten zijn.
De bijdragen van landen dienen als juridisch bindende verplichtingen in
het protocol van Parijs te worden vastgelegd. De in het kader van het
protocol aangegane mitigatieverplichtingen zouden volgens de
Commissie voor alle partijen dezelfde juridisch bindende werking hebben.
Het is volgens de Commissie aan de landen die niet-bindende mitigatie-
verplichtingen op internationaal niveau bepleiten, om aan te tonen hoe
dezelfde voordelen van bindende afspraken met een andere aanpak
kunnen worden behaald.

De Commissie stelt voor dat het protocol in werking zou moeten treden
zodra het is geratificeerd door landen die gezamenlijk in totaal 80% van
de huidige wereldwijde uitstoot voor hun rekening nemen. Van alle G20-
landen, die goed zijn voor ongeveer 75% van de wereldwijde emissies,
alsmede andere hoge- en middeninkomenlanden, wordt verwacht dat zij
het protocol tijdig bekrachtigen en vanaf 2020 uitvoeren. Om toe te
kunnen treden tot het protocol moet elke partij mitigatieverplichtingen
aangaan. Alleen toegetreden partijen kunnen deelnemen aan de besluit-
vorming in het kader van het protocol en hebben toegang tot financiële en
andere middelen om de uitvoering van het protocol te ondersteunen.

³ Dit komt ongeveer overeen met een reductie van 50% t.o.v. 1990, een cijfer dat door de EU
eerder als mondiale doelstelling voor 2050 is gecommuniceerd.

In de mededeling wordt tevens een voorstel gedaan tot uitwerking van de INDC van de EU. De EU INDC is volledig in lijn met de Europese Raadsconclusies van oktober 2014 en is inmiddels door de Milieuraad van 6 maart j.l. vastgesteld.⁴ Kern van de INDC is een gezamenlijke reductie van broeikasgasemissies binnen de EU van ten minste 40% tegen 2030 in vergelijking met 1990 voor alle sectoren en alle emissiebronnen. Het wordt door de Commissie niet zinvol geacht om op dit moment al een hogere voorwaardelijke streefwaarde voor te stellen. Het is een ambitieuze en redelijke streefwaarde die past in een kostenefficiënt traject om tegen 2050 op een interne emissiereductie van ten minste 80% ten opzichte van 1990 uit te komen. Mocht de uitkomst van de onderhandelingen zodanig zijn dat een ambitieuzere streefwaarde gerechtvaardigd is, dan zou de EU open moeten staan voor het gebruik van internationale kredieten⁵ ter aanvulling van de nationale verplichtingen, zolang de milieuintegriteit daarvan gewaarborgd is en dubbeltelling wordt vermeden.

Als vervolgstappen worden door de Commissie o.m. voorgesteld: indiening door de EU van haar INDC vóór het einde van het eerste kwartaal (reeds gebeurd); aanmoediging van grote economieën om het voortouw te nemen door tijdig ambitieuze INDCs in te dienen, met name in de context van het Forum van grote economieën (MEF), de G20 en de G7; zoveel mogelijk landen aanmoedigen om ambitieuze INDCs op te stellen en hen in voorkomend geval daarbij ondersteunen; aantonen en waarborgen dat de financiële steun die de EU collectief aan haar internationale partners verstrekt voor koolstofarme en klimaatbestendige ontwikkeling, stabiel en voorspelbaar is; waarborgen dat de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto vóór eind 2015 wordt geratificeerd door de EU, haar lidstaten en zoveel partijen als nodig zijn voor de inwerkingtreding daarvan.

De Commissie is voornemens uiterlijk in november 2015 een internationale conferentie over de INDCs te organiseren om tot een beter onderling begrip te komen en de toereikendheid van de collectieve ambitie te bespreken. Voor deze conferentie wil het de partnerlanden, vooraanstaande deskundigen, denktanks en internationale organisaties samenbrengen. Uiterlijk medio 2015 zal de Commissie de eerste wetgevingsvoorstellen voor de uitvoering van het klimaat- en energiekader 2030 aan het Europees parlement en de Raad voorleggen. Hiermee zal concrete invulling gegeven worden aan de EU-bijdrage voor het mondiale klimaatakkoord van ten minste 40% reductie in 2030 (ten opzichte van 1990), zoals vastgesteld door de Europese Raad van oktober 2014.

b) Impact assessment Commissie:

De Commissie heeft geen impact assessment uitgebracht omdat het niet om een wetgevingsvoorstel gaat.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nederlandse visie op het beoogde klimaatakkoord in Parijs is eerder neergelegd in de kabinetsreactie op de consultatieve mededeling van de Europese Commissie «De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale klimaatbeleid na 2015 vorm geven» (Kamerstuk 30 495/22 112, nr. 16) en brieven aan de Tweede Kamer over

⁴ Zie: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2015/03/06/>

⁵ Het gaat hier om emissiereductie-eenheden van buiten de EU worden aangekocht om mee te tellen voor het halen van eigen de doelstelling.

de inzet van de Klimaatconferenties, meest recentelijk de brief van op 19 november 2014 (Kamerstuk 31 793, nr. 93). De essentie daarvan is dat prioriteit gegeven wordt aan participatie: alle landen moeten gaan bijdragen aan emissiebeperking en in staat zijn emissiearm en klimaatbestendig te kunnen groeien. Wel moet het akkoord flexibiliteit bieden: ruimte voor landen om te doen wat binnen hun mogelijkheden ligt – ruimte voor nationale plannen en wetgeving. Het klimaatregime moet zich daarbij niet alleen richten op zoveel mogelijk ambitie en actie door landen, maar ook door het bedrijfsleven, het maatschappelijke middenveld en andere niet-statelijke partijen en deze daarbij aanmoedigen, belonen en ondersteunen.

Met de afspraak tijdens klimaatop in Warschau (2013) dat alle landen Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) formuleren, hebben de internationale klimaatonderhandelingen zich in belangrijke mate in de door Nederland gewenste richting ontwikkeld. Deze benadering biedt de flexibiliteit die nodig is om deelname door alle landen te bewerkstelligen. Tegelijkertijd dient het nieuwe akkoord niet vrijblijvend te zijn en aan te zetten tot ambitie. Elk land dient zijn verantwoordelijkheid te nemen en daar ook op aangesproken te worden.

Het nieuwe akkoord moet daarbij dynamisch zijn. De bijdragen van verschillende landen moeten aangepast kunnen worden aan een veranderende wereld. Iedereen moet steeds naar vermogen en progressief bijdragen. Daartoe dient in het nieuwe akkoord een cyclus van periodieke revisie en flexibele aanscherping van afspraken te worden vastgelegd die zorgt voor groeiende ambitie en een duurzaam karakter van het nieuwe klimaatakkoord.

De verantwoordelijkheid voor emissiereductie ligt in eerste instantie bij de grote, ontwikkelde economieën. Nederland onderschrijft dan ook de EU-doelstelling van tenminste 40% broeikasgasreductie in 2030 als kosteneffectieve route richting het doel van 80–95% afname van schadelijke broeikasgassen in 2050 ten opzichte van 1990, zoals afgesproken sinds de Milieuraad van 20 oktober 2008. Het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) moet volgens Nederland de kern van de mondiale afspraken blijven. Tegelijkertijd moet het nieuwe akkoord ook het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en versterken van weerbaarheid (adaptatie) vanuit het mondiale niveau bevorderen. Nederland pleit daarom voor een gereedschapstool voor adaptatie ter versterking van de weerbaarheid van samenlevingen en economieën op lange termijn. Volgens Nederland is het essentieel dat het nieuwe klimaatakkoord niet alleen gaat over afspraken tussen landen, maar ook het belang van de rol van niet-statelijke en lokale overheden voor het bereiken van klimaatdoelstellingen erkent en zich richt op het stimuleren en ondersteunen van hun bijdragen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De in de mededeling verwoorde visie verschilt niet wezenlijk van die van Nederland en van de tot nu toe gehanteerde inzet van de Europese Unie, maar er zijn wel enkele verschillen met de Nederlandse visie. Allereerst houdt de Commissie stevig vast aan het lang gevestigde standpunt dat nationale mitigatiebijdragen internationaal juridisch bindend vastgelegd moeten worden in het akkoord van Parijs. Nederland verwacht dat de grote landen zoals de VS en China dit standpunt niet delen en dit dus niet de door Nederland gewenste brede participatie bevordert. Nederland is in elk geval van mening dat de EU zich pas internationaal juridisch moet verbinden als andere partijen dit ook willen doen.

Ten tweede ontbreekt in de mededeling van de Commissie de nieuwste IPCC-bevinding rond de noodzaak om de mondiale emissies nog deze eeuw tot (netto) nul terug te brengen om de opwarming tot 2 graden te beperken. Ook wordt in het stuk van de Commissie niet ingegaan op de rol en het belang van niet-statelijke actoren in het klimaatbeleid.

Nederland zal zich in de aanloop naar Parijs binnen de EU en daarbuiten blijven inzetten op het waarborgen van brede participatie, opname van de laatste IPCC inzichten over de noodzaak van uitfasering van broeikasgas-emissies en vastlegging van het belang van en ondersteuning van de bijdragen van niet-statelijke actoren.

Nederland onderschrijft de wenselijkheid van een 5 jarige revisie cyclus. Nederland vindt dat landen daarom moeten kiezen voor bijdragen van 5 jaar (2025) of 10 jaar (2030) zoals in het geval van de EU. Nederland is geen voorstander van additionele internationale doelen bovenop het EU klimaat- en energieraamwerk voor 2030. Ook moeten de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven en zo veel mogelijk aansluiten bij bestaande verplichtingen.

De mededeling bevat ook nieuwe voorstellen, bijvoorbeeld over de voorwaarden voor inwerkingtreding van het protocol van Parijs. Het vereiste van een grote dekking van de mondiale emissies is ook voor Nederland belangrijk om voldoende brede deelname te verzekeren, maar moet worden afgewogen tegen het risico dat één grote, of enkele middelgrote uitstoters inwerkingtreding kunnen blokkeren. De Commissie werkt een structuur uit voor het akkoord van Parijs en neemt een voorschot op wat er in het akkoord moet komen en wat er in begeleidende besluiten kan worden uitgewerkt. Nederland steunt de visie van de Commissie dat koolstofbeprijzing een belangrijk instrument is om wereldwijd de vereiste investeringen in koolstofarme en klimaatbestendige ontwikkeling te stimuleren. Ook deelt Nederland de noodzaak die de Commissie signaleert om ook de emissies van het internationale lucht- en zeevervoer alsmede de productie en het verbruik van gefluoreerde gassen (respectievelijk in ICAO, IMO en het Montreal Protocol) doeltreffend te reguleren. De door de Commissie genoemde termijn van eind 2016 lijkt niet voor al deze sectoren realistisch.

In de Milieuraad van 6 maart j.l. is de EU-INDC vastgesteld. Deze is in lijn met de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014 over het 2030 klimaat- en energiebeleidskader.

Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie om later dit jaar een internationale bijeenkomst te organiseren voor het bespreken van de op tafel gelegde INDCs, nu in Lima geen afspraken konden worden gemaakt over een formeel beoordelingsproces voor de INDCs.

c) Eerste inschatting van krachtveld

Tijdens behandeling in de milieuraad van d.d. 6 maart is gebleken dat er brede steun is voor de visie van de Commissie op het Protocol van Parijs – hoewel de mededeling niet in detail is besproken.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Er is gedeelde competentie van de EU en lidstaten op het terrein van milieu (artikel 4, lid 2 onder e). Op grond van artikel 191 EU-Werkingsverdrag draagt het milieubeleid van de EU bij aan de bevordering op

internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Hiertoe kan de EU ook onderhandelen over internationale overeenkomsten.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Gelet op het mondiale karakter van de klimaatproblematiek is een gemeenschappelijke aanpak op Europees niveau vereist. De EU kan in de mondiale klimaatonderhandelingen door gezamenlijk optreden meer bereiken dan individuele lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van proportionaliteit van de mededeling is positief. De voorstellen in de mededeling raken de kern van het beoogde akkoord in Parijs en treden niet onnodig in uitvoeringsdetails. De in deze mededeling voorgestelde architectuur staat in een juiste verhouding tot de met het nieuwe klimaatakkoord te bereiken doelen.

d) Financiële gevolgen

Gezien de aard van de mededeling heeft deze geen directe financiële of administratieve consequenties voor de EU-begroting, rijksoverheid en/of decentrale overheden, bedrijven en burgers. Aan het vervolgtraject zijn wel kosten verbonden. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft geen directe gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten. Hoewel een akkoord in Parijs waar alle landen aan meedoen in beginsel bij draagt aan het tegengaan van verlies van concurrentiekracht en carbon leakage, dient er op toe te worden gezien dat de concurrentie positie door de uitkomst van de klimaatonderhandelingen niet onnodig wordt verzwakt.