

Vergaderjaar 2008–2009

30 495

Toekomstig internationaal klimaatbeleid

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2009

In deze brief doe ik verslag van de jaarlijkse bijeenkomst van de *Governing Council/Global Ministerial Environment Forum* (hierna: GC/GMEF) van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP, 16 tot 20 februari jl. in Nairobi). Dit verslag heb ik op 19 februari jl. toegezegd tijdens het Algemeen Overleg over de Milieuraad (Kamerstuk 22 112, nr. 822). Op verzoek van leden van uw Kamer ga ik in het bijzonder in op de discussies over het *Global Green New Deal* en de internationale financiële architectuur voor klimaatbeleid, die in Nairobi hebben plaatsgevonden.

UNEP Beheersraad *Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum*

Tijdens de conferentie zijn delegaties van 147 landen bij elkaar gekomen in zowel plenair verband als in kleinere sessies om besluitvorming voor te bereiden. Ministeriele consultaties hebben zich gebogen over de thema's *Global crises: national chaos?* en *International environmental governance: help or hindrance?* De GC/GMEF heeft 17 besluiten aangenomen, inzake onder andere het beheer van chemicaliën (waaronder kwik), de mondiale milieusituatie, internationale milieubestuur, milieurecht, het intergouvernementele wetenschap/beleid platform over biodiversiteit, ondersteuning voor milieubeheer en -bescherming in Afrika en de milieusituatie in Gaza.

Global crises: national chaos? Op weg naar een groene economie (Green New Deal).

Ik was in Nairobi als vertegenwoordiger van Nederland bij de *Governing Council*. Daarnaast was collega Minister Verburg aanwezig in haar hoedanigheid als voorzitter van de 17de sessie van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD). Zij heeft de aftrap gegeven aan de ministeriele consultaties, met als thema «de aard en omvang van de huidige uitda-

gingen en kansen op het gebied van milieu en ontwikkeling». In haar toespraak heeft zij een groene revolutie voor duurzame landbouw bepleit, met een vijfsporige aanpak bestaande uit meer investeringen in duurzame landbouw, het creëren van de juiste voorwaarden en raamwerken voor ondernemerschap door boeren, het tot stand brengen van duurzame productieketens, het verbeteren van toegang tot markten en het verzorgen van voedselhulp en sociale vangnetten zoals bijvoorbeeld in geval van onvoorziene weersomstandigheden. Richting zal moeten worden gegeven aan de extra middelen die voor duurzame landbouwontwikkeling nodig zijn. Bijzondere aandacht verdient daarbij de relatie met energie- en watermanagement. De inzet van minister Verburg is gericht op het bereiken van concrete en actiegerichte resultaten tijdens de CSD-17-zitting, die van cruciaal belang zal zijn voor een integrale aanpak van de meervoudige voedsel-, energie- en economische crises.

UNEP heeft vorig najaar in reactie op de financiële en economische crisis haar *Global Green New Deal* en *Green Economy* projecten gelanceerd. Deze projecten zijn gericht op het verkennen van nationale beleidsacties en internationale samenwerkingsmogelijkheden die gelijktijdig drie doelen kunnen dienen:

- de wereldeconomie te doen herstellen, banen te creëren en kwetsbare groeperingen te beschermen,
- koolstofafhankelijkheid, degradatie van ecosystemen en waterschaarste te reduceren en
- extreme armoede uiterlijk in 2025 uit te bannen.

Tijdens de *GC/GMEF* is een concept-rapport over de *Global Green New Deal* besproken. Het rapport onderbouwt het betoog dat met de juiste combinatie van beleidsmaatregelen zowel economische herstel als verduurzaming van de economie gelijktijdig kunnen worden bevorderd. Sprekers verwezen naar de onlangs aangekondigde economische stimuluspakketten van landen als China, Japan, Frankrijk, Duitsland, Zuid Korea, het Verenigde Koninkrijk en de Verenigde Staten, die allemaal in meer of mindere mate milieu-investeringen stimuleren als een van de middelen om uit de huidige economische malaise te komen.

Als deelnemer aan het panel dat richting moest geven aan de plenaire discussie over dit rapport, heb ik in mijn toespraak gewezen op de gelijkenissen tussen de economische crisis en de ecologische crisis. In beide gevallen is er sprake van leven op de rente van leningen zonder degelijk onderpand. Er is echter ook een belangrijk verschil. Waar elke economische crisis cyclisch is, is er bij de milieucrisis een reëel risico op onomkeerbare schade. Dat geldt voor de opwarming van de aarde, voor het verlies van biodiversiteit en voor de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. De vergroening van de economie biedt de mogelijkheid om beide crises in hun onderlinge samenhang aan te pakken. Ik heb de nadruk gelegd op de noodzaak om nu als milieuministers in actie te komen door een concrete «groene economie actielijst» op te stellen en in belangrijke besluitvormende fora te agenderen. Deze notie is in de discussie omarmd en er zijn specifieke ideeën naar voren gebracht. De uitvoerend directeur van UNEP, dhr. Achim Steiner, heeft toegezegd een uitgebreide lijst vóór de volgende bijeenkomst van de G20 klaar te zullen hebben.

Internationaal klimaatbeleid – de weg naar Kopenhagen

Internationaal klimaatbeleid en de weg naar Kopenhagen kwamen op verschillende momenten aan de orde in Nairobi. Allereerst tijdens een ministeriele lunch, die ik samen met mijn Mexicaanse collega, Fernando Tudela, heb georganiseerd voor sleutelfiguren uit de internationale

klimaatonderhandelingen. Daarnaast werd vooruitgekeken naar Kopenhagen tijdens een brede Ministeriële dialoog, die werd georganiseerd door mijn Deense collega, Minister Hedegaard, in haar rol als inkomend voorzitter van de klimaatop eind dit jaar. Zowel de Nederlandse-Mexicaanse lunch als de Deense dialoog hadden als doel om posities van landen verder af te tasten, politieke knelpunten te identificeren en om informeel met elkaar te brainstormen over de mogelijke invulling van een Kopenhagenakkoord. De discussies waren constructief en verliepen in een goede sfeer. De deelnemers waarden deze mogelijkheden om open en eerlijk met elkaar van gedachten te wisselen. Zonder dergelijke informele bijeenkomsten, waarvan naar zijn aard dus ook geen verslag wordt opgesteld, komen wij in Kopenhagen niet tot een overeenkomst.

De lunchdiscussie ging over de internationale financiële architectuur voor een Kopenhagenakkoord. De private sector zal een belangrijk deel van de benodigde financiering moeten leveren en het geleidelijke tot stand komen van een mondiale koolstofmarkt is in dat verband onmisbaar. Maar ontwikkelde landen zullen ook publiek geld beschikbaar moeten stellen voor ondersteuning van zowel mitigatie als adaptatie in ontwikkelingslanden. De discussie ging in het bijzonder over opties voor het genereren van publiek geld voor dit doel. Eén optie gaat uit van een vooraf vastgestelde contributieschaal, waarbij bijdragen worden vastgesteld aan de hand van verschillende verdeelsleutels. Bij de tweede optie moet het geld komen uit opbrengsten van de internationale verkoop van emissierechten van landen, de zogenaamde *Assigned Amount Units* (AAUs). Deze opties, alsook de mogelijkheid om ze te combineren, zijn tijdens de lunch besproken zonder conclusies te trekken.

In de Nederlands-Mexicaanse lunchdiscussie en de Deense dialoog werd meer besproken dan enkel de financieringsopties. Samenvattend waren er vier vraagstukken die steeds terugkeerden.

Eén onderwerp van discussie was hoe wij een Kopenhagenakkoord kunnen ontwerpen dat uitzicht biedt op een voldoende hoog ambitieniveau voor ontwikkelingslanden als groep. Om de mondiale temperatuurstijging tot 2 graden Celsius te kunnen beperken moeten ontwikkelde landen leiderschap tonen en hun emissies reduceren (met 25 à 40 procent in 2020 ten opzichte van 1990), maar ook ontwikkelingslanden moeten hun emissiegroei afremmen. Een reductie van 15 à 30 procent in 2020 ten opzichte van *Business-as-Usual* is volgens de EU nodig. In Nairobi is gesproken over instrumenten en prikkels die een dergelijk ambitieniveau mogelijk kunnen maken. Toereikende, koolstofarme ontwikkelingsstrategieën gekoppeld aan financiële ondersteuning voor ontwikkelingslanden lijken daar een mogelijke oplossing voor te bieden.

Het tweede gespreksonderwerp had te maken met hoe het basisprincipe van het VN-Klimaatverdrag van «gezamenlijke doch gedifferentieerde verantwoordelijkheden en respectievelijke mogelijkheden» weerspiegeld moet worden in de afspraken die wij een Kopenhagen maken. Dit onderwerp gaat enerzijds over hoe het onderscheid tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden vorm te geven, en anderzijds over hoe met de diversiteit binnen de groep ontwikkelingslanden rekening te houden. In Nairobi hebben wij het gehad over differentiatie tussen mogelijke emissiereductie-acties, in plaats van tussen landen, als een uitgangspunt dat perspectief kan bieden.

Het derde vraagstuk betrof de financiering van internationaal klimaatbeleid en de vraag «wat eerst – geld of actie?» Terwijl ontwikkelde landen geen *blanco cheque* aan ontwikkelingslanden willen geven, willen ontwikkelingslanden inzicht hebben in financiële ondersteuning alvorens hun mitigatie-acties aan te geven. In de onderhandelingen zoeken wij een

balans in de koppeling tussen geld en acties. De ontwikkeling van koolstofarme ontwikkelingsstrategieën speelt daarbij een sleutelrol. Aan de hand van deze strategieën kunnen acties en financiële ondersteuning bij elkaar gebracht worden.

Het laatste vraagstuk dat in Nairobi steeds terugkeerde betreft de wijze waarop acties door ontwikkelingslanden (met financiële ondersteuning door ontwikkelde landen) kunnen worden gemeten, gerapporteerd en geverifieerd. Hoewel dit een technisch vraagstuk lijkt, heeft het een sterk politieke dimensie die raakt aan soevereiniteit en conditionaliteit. Wij proberen daarom in de onderhandelingen dit vraagstuk te formuleren in termen van wederzijdse *accountability* en uit te werken voor welk type nationale actie internationale financiering beschikbaar is. Verder kan institutionele ondersteuning en capaciteitsopbouw bij rapportages en monitoring helpen om over dit onderwerp een akkoord te bereiken.

De ernst van de klimaatproblematiek wordt breed erkend en Partijen onderstrepen het belang van een alomvattend en ambitieus klimaatakkoord. Wij zijn het echter nu nog ver van eens over hoe dat akkoord er uit zal moeten zien. De Partijen moeten tussen nu en december het nodige werk verzetten en bereid zijn flexibel op te treden, consensus te zoeken en compromissen te accepteren. De tijd tot Kopenhagen is kort.

Besluiten van de Beheersraad inzake kwik en Internationaal milieubestuur

De GC/GMEF heeft ook een aantal concrete besluiten genomen, waarvan ik de twee belangrijkste graag onder uw aandacht breng. Dat betreft in de eerste plaats het besluit over kwik. Na jarenlang gesproken te hebben over de (on-)wenselijkheid van een juridisch verbindend instrument om mens en milieu wereldwijd te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van kwik, is tijdens de GC/GMEF een knoop doorgemaakt. De voorstanders van een mondiale aanpak van kwik door middel van een multilaterale overeenkomst, waaronder de EU, en de aanvankelijke tegenstanders, waaronder de Verenigde Staten, India en China, hebben uiteindelijk besloten om de onderhandelingen voor een nieuwe multilaterale overeenkomst inzake kwik te starten. Het doel is om in 2013 een verdragstekst aan de GC/GMEF voor te leggen. Doorslaggevend bij de besluitvorming was de sterke positiewijziging van de Verenigde Staten, die van een jarenlang felle tegenstander van een multilaterale overeenkomst inzake kwik nu voorstander was geworden. In het kielzog van deze koerswijziging bleken veel andere landen ook bereid hun bezwaren te laten varen.

Het tweede besluit betreft het internationaal milieubestuur. Ik ben een grote voorstander van een versterking van de VN, en UNEP in het bijzonder, in het internationale milieubestuur. Dit vanuit het perspectief dat de grote mondiale milieuproblemen adequaat en in onderlinge samenhang door de internationale gemeenschap aangepakt dienen te worden. Algemeen erkend is dat het mandaat en de financiële mogelijkheden van de UNEP beperkt zijn. De onderhandelingen hierover in het kader van de Algemene vergadering van de VN lopen erg stroef. Belangrijk is dat het proces wordt vlot getrokken. Tijdens de GC/GMEF is besloten dat een ministeriële ad hoc groep met vertegenwoordigers uit alle VN regio's hiervoor voorstellen zal doen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer