

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2112

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2016

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

Fiche 1: Fiche 1: Mededeling «Wat na Parijs»

Fiche 2: Mededeling EU Actieplan tegen illegale handel in wilde dieren en planten (Kamerstuk 22 112, nr. 2113)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling «Wat na Parijs»

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Wat na Parijs? Een beoordeling van de implicaties van de Overeenkomst van Parijs naar aanleiding van het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van de in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering gesloten Overeenkomst van Parijs.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 maart 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 110
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NOT/?uri=CELEX:52016DC0110&qid=1458655715066>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Op 12 december 2015 hebben alle 195 landen die partij zijn bij het VN-Klimaatverdrag in Parijs met consensus ingestemd met een historisch, juridisch bindend klimaatakkoord. Deze Commissiemededeling geeft een beoordeling van deze «Overeenkomst van Parijs» (verder: het Akkoord van Parijs). Parallel aan de mededeling deed de Commissie een voorstel voor een besluit van de Raad inzake de ondertekening van het akkoord door en namens de EU.

In de mededeling beschrijft de Commissie de hoofdlijnen van het Akkoord van Parijs en hoe de EU het akkoord gaat uitvoeren. Ook kondigt de Europese Commissie in de mededeling een analyse aan van de voor de EU op de lange termijn benodigde economische en sociale transformaties, die als input zal dienen voor discussies over de Europese langetermijnstrategie.

De hoofdlijnen van het Akkoord van Parijs die in de mededeling worden geadresseerd zijn:

- de doelstelling op de lange termijn de opwarming van de aarde te beperken tot ruim minder dan 2 graden Celsius en inspanning te leveren om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5 graden Celsius;
- de brede reikwijdte van het akkoord;
- de verplichting om nationaal bepaalde bijdragen in te dienen en nationale maatregelen te treffen;
- het dynamische ambitiemechanisme dat moet leiden tot het om de vijf jaar indienen van meer ambitieuze maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan;
- het transparantie-raamwerk dat inzicht moet geven in de hoeveelheid broeikasgassen die landen uitstoten, de genomen maatregelen voor mitigatie en adaptatie en hoeveel steun er nodig is en gegeven wordt, en
- het «solidariteitspakket» (financiering, capaciteitsopbouw, technologie-overdracht).

De Europese Commissie pleit in de mededeling voor zo snel mogelijke ratificatie van het Akkoord van Parijs door de EU om bij te dragen aan een vroege inwerkingtreding.

Om duidelijkheid te krijgen over de gevolgen van een mondiale opwarming van 1,5 graden Celsius en de bijbehorende emissiepaden is het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) uitgenodigd om in 2018 een rapport op te stellen. De Europese Commissie geeft in de mededeling aan dat de EU zal bijdragen aan het wetenschappelijk werk dat nodig is voor dit rapport. De uitkomst van het rapport zal dienen als input voor de *Facilitative Dialogue* tussen partijen – waaronder de EU – die in 2018 zal plaatsvinden. Doel van deze dialoog is de balans op te maken van de collectieve inspanningen in relatie tot de langetermijn doelstellingen en informatieuitwisseling tussen partijen over de voorbereiding van de Nationaal Bepaalde Bijdragen. Vervolgens zal de EU in 2023 deelnemen aan de eerste cyclus van het ambitiemechanisme, die kan worden aangegrepen om meer ambitieuze maatregelen te overwegen. De EU en andere partijen worden in dit verband verzocht om uiterlijk in 2020 hun langetermijnstrategieën te publiceren.

Met betrekking tot de uitvoering van het Akkoord van Parijs kiest de Europese Commissie voor een brede benadering: de transitie naar een koolstofarme economie vergt ingrijpende veranderingen en gaat gepaard met een economische transformatie die kansen biedt voor het Europese bedrijfsleven. Bij de transitie naar een koolstofarme economie moet rekening gehouden worden met de verschillen in de energie-mix tussen lidstaten en de economische structuur binnen de EU. De Commissie onderscheidt twee sporen:

1. Het mogelijk maken van de transitie naar een koolstofarme economie. De Energie Unie biedt daarbij een breder kader waarbinnen de EU een gunstig klimaat voor de energie-transitie kan realiseren. Er wordt gewezen op de noodzaak van energie-innovatie en investeringen. Voor deze transitie wordt ook de essentiële rol van financiële instituties, private investeringen en het beprijzen van CO₂ genoemd (inclusief afbouw van subsidies op fossiel energie), net als het belang van niet statelijke actoren zoals steden, maatschappelijke organisaties, en van klimaatdiplomatie waarbij leiderschap van de EU wordt bepleit binnen de International Civil Aviation Organization (ICAO) en International Maritime Organization (IMO), alsook bij de uitfasering van Fluorkoolwaterstoffen (HKF's) onder het Montreal Protocol dat is gericht op de bescherming van de ozonlaag.
2. Snelle besluitvorming over de EU-wetgeving die het 2030 Klimaat- en Energiepakket implementeert.

Voor de ondertekening namens de Europese Unie van het Akkoord van Parijs, op 22 april 2016 in New York, heeft de Europese Commissie parallel aan de mededeling een voorstel gedaan voor een besluit van de Raad waarin wordt gesteld dat de overeenkomst namens de Unie getekend kan worden en dat het Voorzitterschap machtigt de persoon/personen aan te wijzen die het akkoord namens de EU zullen ondertekenen. Het is gebruikelijk dat dit een vertegenwoordiger van de Commissie en een vertegenwoordiger van het roulerend voorzitterschap van de Raad betreft.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is verheugd met de uitkomsten van Parijs. Onder het Akkoord van Parijs verplichten deelnemende landen zich na ratificatie van het verdrag tot het nemen van maatregelen hun broeikasgasuitstoot te beperken (mitigatie) op een manier die hun hoogst mogelijke ambitie weerspiegelt. Ook committeren landen en andere partijen zich aan verdere actie op het gebied van aanpassing aan klimaatverandering (adaptatie). Ontwikkelingslanden, met name de minst ontwikkelde en meest kwetsbare landen, zullen bij hun inspanningen worden ondersteund.

Nederland richt zich op de uitvoering van de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het EU 2030 Energie- en Klimaatpakket en het zetten van verdere stappen om de ambitieuze afspraken van Parijs te realiseren. De Kamerbrief «Aanbieding uitgebreidere appreciatie van het klimaatakkoord van Parijs en vervolgstappen» (Kamerstuk 31 793, nr. 136) geeft een nadere appreciatie van het Akkoord van Parijs.

De Rijksministerraad heeft op 11 maart 2016 besloten dat het Akkoord van Parijs op 22 april 2016 namens het Koninkrijk getekend kan worden.

b) Beoordeling+inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland deelt de visie van de Europese Commissie dat de uitwerking van het 2030 Klimaat- en Energiepakket in wetgeving prioriteit heeft. Nederland deelt ook de brede benadering die de Europese Commissie in haar mededeling kiest voor implementatie van het Akkoord van Parijs. Het gaat daarbij niet alleen om uitwerking van het 2030 klimaat- en energiepakket, maar ook om een economische en sociale transitie. Nederland steunt de inzet van de Commissie om enerzijds vaart te maken met de implementatie van het EU broeikasgasdoel voor 2030 en anderzijds te onderzoeken wat de afspraken in het Akkoord Parijs betekenen voor toekomstig EU-klimaatbeleid. Hiermee bereidt de EU zich voor op de faciliterende dialoog in 2018 waarbij de collectieve inzet wordt gezien in het licht van de afgesproken doelstellingen. Dit is een opstap naar het ambitiemechanisme waarmee landen vanaf 2023 om de 5 jaar hun klimaatambitie zullen herzien met het oog op aanscherping zodat uiteindelijk de doelen van het Akkoord van Parijs kunnen worden bereikt.

Er zijn stappen nodig op het terrein van energie, innovatie en investeringen om de beoogde transitie te bevorderen. Het is positief dat de Commissie de essentiële rol erkent van koolstofbeprijzing bij de transitie naar een koolstofarme economie, inclusief de afbouw van subsidies op fossiele energie. Daarnaast is het positief dat de Commissie samen met Nederland de visie deelt dat niet-statelijke actoren steeds belangrijker worden. Nu het belang van private investeringen en lokale en regionale initiatieven steeds meer wordt ingezien, groeit de rol van deze actoren. Nederland deelt ook de visie van de Commissie dat meer EU leiderschap nodig is in de onderhandelingen die in ICAO- en IMO-kader gevoerd worden over emissiereductie binnen respectievelijk de internationale lucht- en zeevaart, evenals in de onderhandelingen over de uitfasering van fluorkoolwaterstoffen onder het Montreal Protocol.

Op enkele punten ziet Nederland mogelijkheden voorverbetering van de voorgestelde aanpak van de Europese Commissie voor de weg van de EU «na Parijs». Ten eerste geeft de Europese Commissie aan dat de EU zou

moeten deelnemen aan de eerste «faciliterende dialoog» die in 2018 plaatsvindt om de balans op te maken van de collectieve doelstellingen en de vooruitgang bij de naleving van de verbintenissen. Nederland ziet deze faciliterende dialoog in 2018 ook als een eerste moment om naar de EU-inzet te kijken, waarbij dit ook wordt gezien in relatie tot de bijdragen die andere grote landen leveren. Na inwerkingtreding van het akkoord vindt vanaf 2023 elke vijf jaar een beoordeling plaats van de collectieve voortgang. Dit in opmaat naar eveneens om de 5 jaar nieuw in te dienen en in de tijd progressieve klimaatbijdragen. Ten tweede gaat de Commissie in de mededeling niet in op door Nederland belangrijke geachte onderwerpen als aandacht voor bossen, een genderresponsieve aanpak bij de impact van klimaatverandering en het belang van voedselzekerheid. Bossen krijgen specifieke aandacht in de overeenkomst door de rol van opslag en buffer van broeikasgassen die zij hebben. Bossen zullen in het bereiken van de balans van antropogene uitstoot en vastlegging van broeikasgassen in de tweede helft van deze eeuw, waar partijen bij het Akkoord van Parijs naar moeten streven, een essentiële rol spelen. Daarnaast is het belang van een genderresponsieve aanpak bij de impact van klimaatverandering opgenomen in het akkoord. Het gaat hierbij er om te voorkomen dat vrouwen door een verschil in sociale positie harder geraakt worden door de gevolgen van klimaatverandering. Verder benoemt het akkoord dat de klimaatadaptatie en de transitie naar een koolstofarme economie niet ten koste mag gaan van voedselzekerheid. Nederland heeft deze onderwerpen hoog op de agenda staan.

De Commissie heeft parallel aan de mededeling een voorstel gedaan tot ondertekening van de overeenkomst. De Commissie stelt voor dat het Voorzitterschap één of meerdere personen aanwijst om de overeenkomst namens de EU te ondertekenen. Het Raadssecretariaat verzorgt de volmachtsinstrumenten. Volgende stap in het proces is de sluiting van de overeenkomst. De Raad kan het besluit tot sluiting pas vaststellen na goedkeuring van het Europees Parlement.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling is door de lidstaten over het algemeen positief ontvangen. Daarbij overheerst het algemene gevoel dat de nadruk de komende jaren op implementatie van het Akkoord van Parijs moet worden gelegd. Dit wordt beschreven in het verslag van de Milieuraad van 4 maart jl. en de bijbehorende brief aan de Voorzitter van de Europese Raad (TK 21 501-08, nr. 623). Zo is de meerderheid van de lidstaten het erover eens dat de wetgeving voor het klimaat- en energiepakket 2030 zo snel mogelijk zou moeten worden vastgesteld. Daarbij gaat het om zowel de herziening van het EU emissiehandelsstelsel waarover nu wordt onderhandeld als beleid voor de niet-emissiehandelssectoren. Dit wordt door veel lidstaten gezien als noodzakelijke voorwaarde om zelf het Akkoord van Parijs te kunnen ratificeren. Verder zijn lidstaten het eens over de noodzaak om de onderhandelingen in ICAO/IMO en onder het Montreal Protocol te versnellen. Verder zien veel lidstaten graag dat de EU een actieve rol gaat spelen tijdens de faciliterende dialoog in 2018.

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 bevoegdheid van de EU en lidstaten op het terrein van milieu (artikel 4, lid 2 onder e VWEU). Op grond van artikel 191 EU Werkingsverdrag (VWEU) 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. Hierna kan de EU ook onderhandelen over internationale overeenkomsten volgens de procedure van artikel 218 VWEU.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Doordat het een internationaal akkoord is waarmee de klimaatproblematiek mondiaal wordt aangepakt, waar de EU een gezamenlijke bijdrage aan levert is een gemeenschappelijke aanpak op Europees niveau vereist. Verdeling van de Europese inspanningen voor de reductie van broeikasgassen onder de lidstaten kan alleen op Europees niveau plaatsvinden

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De voorstellen in de mededeling raken allemaal de kern van het akkoord. De voorstellen treden niet onnodig in uitvoeringsdetails.

d) Financiële gevolgen

Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland worden beoordeeld op financiële implicaties voor de EU-begroting, de rijksoverheid en medeoverheden, alsmede administratieve en financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en burger. Indien er sprake is van kosten voor Nederland, dan zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Ingeval van budgettaire gevolgen voor de EU begroting is Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Hierbij is van belang dat voor de EU budgetperiode 2014–2020 de afspraak staat dat 20% van de middelen besteed zullen worden aan klimaatgerelateerde uitgaven.

e) Gevolgen van regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Op dit moment zijn de mogelijke consequenties van deze mededeling voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten nog onbekend.

Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal Nederland zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten.