

Vergaderjaar 2024–2025

31 793

Internationale klimaatafspraken

21 501-08

Milieuraad

Nr. 272

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2024

Tijdens de COP komen landen jaarlijks bijeen om internationale klimaatafspraken te maken. Sinds de Overeenkomst van Parijs wordt er naar gestreefd de opwarming van de aarde tot 1,5° C te beperken, in lijn met wetenschappelijke aanbevelingen. COP29 vindt plaats van 11 november tot en met 22 november 2024 in Bakoe, Azerbeidzjan.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat (nu Klimaat en Groene Groei, kenmerk: 2024Z11743/2024D28190) over de inzet van Nederland op hoofdlijnen voor de 29^e Conferentie van Partijen (COP29) bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (*United Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC). De brief bouwt verder op de inzet voor COP29 zoals gedeeld in de geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van milieuministers van 11 en 12 juli jl.¹ en het daaropvolgende schriftelijk overleg².

Besluiten van de COP komen tot stand op basis van consensus en gelden voor alle landen. Tijdens COP28 in Dubai is op deze manier onder meer een wereldwijd kader voor klimaatadaptatie ontwikkeld. Bovendien hebben landen afgesproken om wereldwijd hernieuwbare energie te verdrievoudigen, om energie-efficiëntie te verdubbelen, en om versneld weg te bewegen van het gebruik van fossiele brandstoffen in energiesystemen.

Tijdens de COP onderhandelt de Europese Unie (EU) als één partij, op basis van een gezamenlijke positie die in de Milieuraad wordt vastgesteld. De Nederlandse inzet wordt meegenomen in de uiteindelijke EU-positie. Deze brief beschrijft de inzet van het kabinet voor de Milieuraad van 14 oktober, waar de positiebepaling voor COP29 zal staan geagendeerd.

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 952

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 954

Net als elk jaar komen tijdens de COP diverse onderwerpen aan bod die vallen onder de drie pilaren van de Overeenkomst van Parijs: mitigatie, adaptatie en financiering. Dit jaar staat een besluit over het nieuwe lange termijn doel voor internationale klimaatfinanciering, de *New Collective Quantified Goal* (NCQG), op de agenda. Daarnaast worden de onderhandelingen vervolgd over internationale koolstofmarkten op basis van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs. Ook zal bijzondere aandacht uitgaan naar de voorbereidingen van de *Nationally Determined Contributions* (NDC's). In 2025 moeten alle landen deze VN-klimaatdoelen voor 2035 indienen. In de Overeenkomst van Parijs is afgesproken dat alle landen iedere vijf jaar een update geven over hun voortgang in de afgelopen jaren en van hun plannen voor de komende tien jaar voor hun bijdrage aan het wereldwijde doel om te streven de opwarming van de aarde tot 1,5° C te beperken. Aangezien de EU een gezamenlijk raamwerk voor klimaatbeleid heeft dient de EU als één een NDC in en niet Nederland apart. Veel landen met een relatief grote uitstoot hebben, in tegenstelling tot de EU, nog geen doel in lijn met het streven om de mondiale opwarming te beperken tot 1,5 ° C. Voor Nederland en de EU is het daarom belangrijk dat volgend jaar nieuwe plannen worden ingediend, zodat alle landen, en zeker de landen met relatief grote uitstoot, hun bijdrage leveren aan de mondiale transitie.

In deze brief wordt ingegaan op de Nederlandse inzet voor de EU-positiebepaling over de NCQG, over internationale koolstofmarkten, over de opvolging van COP28 met betrekking tot mitigatie en het algehele ambitieniveau, over de nadere uitwerking van de afspraken over klimaatadaptatie, en over de oplossingen voor voedselsystemen en het wereldwijd behoud van bossen en natuur. De bespreking op EU-niveau van de Raadsconclusies waarin de inzet voor COP29 zal worden bepaald bevindt zich in een vroeg stadium en is nog volop in ontwikkeling. U zult in een later stadium geïnformeerd worden over het EU-krachtenveld.

Na de Milieuraad en voorafgaand aan de start van COP29 ontvangt uw Kamer een uitgebreidere brief met daarin een overzicht van de brede inzet en verwachtingen voor COP29, inclusief de initiatieven die door het voorzitterschap van COP29 worden gelanceerd. Tot op heden heeft het voorzitterschap nog onvoldoende inhoudelijke informatie gedeeld om een inzet te kunnen bepalen. In de volgende brief over COP29 zal ik uw Kamer eveneens informeren over de verwachte samenstelling van de kabinetsdelegatie en de verschillende evenementen en initiatieven waar Nederland aan zal deelnemen.

New Collective Quantified Goal (NCQG)

Op COP21 in Parijs (2015) is besloten dat vóór 2025 een nieuw lange termijn doel voor internationale klimaatfinanciering moet worden vastgesteld, de *New Collective Quantified Goal* (NCQG). De NCQG staat derhalve geagendeerd voor COP29. Dit doel volgt op de in 2009 overeengekomen internationale afspraak van ontwikkelde landen om vanaf 2020 jaarlijks collectief USD 100 miljard uit publieke en private bronnen te mobiliseren voor klimaatactie in ontwikkelingslanden. De OESO bevestigde eerder dit jaar al dat de USD 100 miljarddoelstelling in 2022 is gehaald.

Het kabinet ziet een internationaal klimaatfinancieringsdoel voor zich dat diverse publieke en private financieringsstromen omvat, en dat bijzondere aandacht heeft voor de meest kwetsbare landen. De inzet is daarnaast te komen tot een doel waar een bredere groep landen aan bijdraagt. In plaats van uit te gaan van de – aan de hand van het toenmalige OESO-lidmaatschap in 1992 – bepaalde verdeling tussen ontwikkelde- en

ontwikkelingslanden, wil het kabinet de huidige economische realiteit als uitgangspunt nemen, en rekening houden met toekomstige groei in een aantal landen. Voornoemde inzet is in lijn met de verwachte EU-positie.

De vraag vanuit ontwikkelingslanden is overigens aanzienlijk. Zo worden er bedragen genoemd die tussen de USD 1.000 en 2000 miljard per jaar liggen. Het kabinet acht het van belang eerst overeenstemming te bereiken over de bredere vormgeving alvorens een besluit te nemen over de hoogte van het financieringsdoel.

Artikel 6 en internationale koolstofmarkten

Op COP29 wordt ook toegewerkt naar een akkoord over internationale samenwerking via internationale koolstofmarkten, op basis van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs. Internationale koolstofmarkten hebben het potentieel om bij te dragen aan het behalen van de wereldwijde klimaatdoelen. Indien dit gebeurt met duidelijke kwaliteitswaarborgen voor de integriteit van de handel kunnen ze daarmee ook nieuwe economische kansen bieden aan landen. Op COP29 gaat specifieke aandacht uit naar de regels rondom koolstofverwijdering. De regels die op VN-niveau worden vastgelegd moeten deze internationale markten goed volgen en registreren, moeten transparantie en kwaliteit garanderen en moeten de integriteit van internationale koolstofmarkten duurzaam waarborgen, bijvoorbeeld als het gaat om de handel tussen rechten uit het EU ETS en vergelijkbare systemen in andere landen. Ook wil het kabinet zekerheid bieden aan landen en bedrijven die gebruik willen maken van deze handel, bijvoorbeeld door afspraken te maken die ervoor zorgen dat gekochte kredieten niet na een paar jaar kunnen worden ingetrokken of dat de status ervan wordt gewijzigd.

Nederland steunt het streven van het voorzitterschap van COP29 om de regels voor internationale koolstofmarkten af te ronden, en zal zich inspannen voor een constructieve onderhandeling, zodat internationale samenwerking op basis van artikel 6 verder vorm kan krijgen. De EU is, in lijn met de Nederlandse positie, voorstander van robuuste kwaliteitscriteria, zodat de gerealiseerde emissiereducties of koolstofverwijdering daadwerkelijk en blijvend bijdragen aan het behalen van klimaatdoelen op nationaal, Europees, en mondiaal niveau, en de genomen acties geen negatieve maar een positieve impact hebben op mens en natuur.

Mitigatie en voorbereiding nieuwe NDC's

De vorige COP stond in het teken van de eerste Global Stocktake (GST), waarbij de balans werd opgemaakt van de voortgang richting de doelen van de Overeenkomst van Parijs. Na een intensief onderhandelingstraject is het gelukt om alle landen op te roepen om versneld werk te maken van «een transitie weg van fossiele brandstoffen in energiesystemen». Daarnaast roept het GST-besluit alle landen onder andere op om, in lijn met de EU-inzet, het opgesteld vermogen aan hernieuwbare energie wereldwijd te verdrievoudigen, energie-efficiëntie te verdubbelen, en mondiale emissies snel te doen dalen.

Het is cruciaal dat deze uitkomst nu wordt uitgevoerd door alle landen, in het bijzonder de grootste uitstoters, en dat deze ook wordt meegenomen in het voorbereiden van nieuwe nationale klimaatdoelen (NDC's) gericht op de periode tot 2035. Wereldwijde implementatie zorgt ook voor een gelijk speelveld. Tijdens COP29 staan onder andere de criteria waar NDC's aan moeten voldoen op de onderhandelingsagenda. Wat het kabinet betreft hebben de nieuwe NDC's absolute emissiereductiedoelen, omvatten ze de hele economie en alle broeikasgassen, tonen ze de hoogst

mogelijke ambitie en een vooruitgang ten opzichte van de vorige doelen, en leiden ze collectief tot een maximale opwarming van 1,5° Celsius.

Tijdens de tussentijdse expertonderhandelingen in Bonn in juni dit jaar is het niet gelukt op mitigatiegebied voortgang te boeken ten opzichte van de in Dubai behaalde resultaten. Veel ontwikkelingslanden vinden dat eerst voortgang nodig is op andere onderhandelingsonderwerpen, zoals de NCQG. In EU-verband en met gelijkgezinde partners blijft het kabinet zich inzetten voor een zo concreet mogelijke opvolging van de afspraken uit de Global Stocktake en voortgang op mitigatie tijdens COP29.

Adaptatie

Tijdens COP28 is het UAE Framework for Global Climate Resilience aangenomen, waarbij concrete doelstellingen zijn afgesproken op onder andere water, voedsel, gezondheid en ecosystemen. Deze doelstellingen moeten landen helpen hun klimaatadaptatieproces en -uitvoering te verbeteren en op te schalen. In 2024 en 2025 wordt gewerkt aan het vastleggen van indicatoren om de voortgang op de doelstellingen uit het raamwerk te kunnen meten. Tijdens COP29 worden de eerste resultaten hiervan verwacht en wordt toegewerkt naar een definitieve lijst indicatoren die tijdens COP30 moet worden afgerond.

Tijdens COP29 wordt eveneens de evaluatie van het proces van Nationale Adaptatie Plannen (NAPs) afgerond. Nationale Adaptatie Plannen en processen vormen de basis waarmee landen nationaal de doelen van het raamwerk kunnen uitvoeren. Het is daarom van belang dat de NAP-evaluatie goed aansluit bij de ontwikkeling van indicatoren, en bij de bredere monitoring en evaluatie. Daarnaast bevat het besluit van de Global Stocktake een oproep aan alle landen om uiterlijk in 2025 een NAP te hebben geformuleerd. Tijdens de onderhandelingen zal de vraag hoe de formulering van NAPs te versnellen ook terugkomen. Voor veel ontwikkelingslanden is adaptatiefinanciering, waaronder de financiering van NAPs, belangrijk.

Voedselsystemen, landbouw, bossen en natuur

In de onderhandelingen over landbouw en voedselzekerheid hebben landen afgesproken de komende jaren uitdagingen te bespreken via verdiepende workshops en expertbijeenkomsten in 2025 en 2026. Op COP29 moeten landen alleen overeenstemming bereiken over de opzet van een online portaal over landbouw en voedselzekerheid. Dit portaal moet informatie over klimaat, landbouw en voedsel op een centrale en toegankelijke plek bij elkaar brengen. Landen onderhandelen onder meer over wat er precies op het portaal komt te staan en wie toegang heeft tot het portaal.

De onderhandelingen over bossen en natuur zijn verweven met de onderhandelingen over artikel 6 en de handel in koolstofkredieten en niet-marktmechanismen. De afspraken over artikel 6 die op COP29 worden nagestreefd omvatten ook regels over koolstofverwijdering door bossen en natuur.

Tot slot biedt de biodiversiteitstop COP16, die voorafgaand aan de COP29 plaatsvindt, kansen om de samenhang tussen klimaat- en biodiversiteitsactie te bevorderen en de aandacht voor beide thema's te vergroten.

Verder zullen voedselsystemen, landbouw, bossen en natuur op COP30 in Brazilië naar verwachting hoog op de agenda staan, en biedt COP29 de gelegenheid om hier naar vooruit te blikken.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans