

UNFCCC: Conceptinstructie ADP**Bonn, 31 augustus - 4 september 2015****1. Inleiding**

Deze instructie geldt voor de Nederlandse delegatie naar de 10^e bijeenkomst van de 2^e sessie van de *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (hierna 'ADP') in Bonn, Duitsland, van 31 augustus t/m 4 september 2015. Dit is de voorlaatste formele onderhandelingsronde over een nieuw klimaatakkoord voorafgaande aan de 21^{ste} Conferentie van Partijen (COP 21) in Parijs (30 november t/m 11 december 2015).

In Genève (ADP 2-8 van 8 t/m 13 februari 2015) zijn afspraken gemaakt over een onderhandelings tekst ('Geneva Text'). Deze tekst (bijna 90 pagina's lang) is de basis geweest voor de onderhandelingen tijdens de 9^e bijeenkomst van de 2^e sessie van de ADP in Bonn (1-11 juni 2015). De onderhandelingen in Bonn hebben niet gebracht wat ervan verwacht werd, namelijk, een ingekorte tekst met duidelijke opties waarover op inhoud onderhandeld wordt. Partijen hebben, na lang aandringen, de covoorzitters het mandaat verleend om te werken aan een verdere stroomlijning van de tekst en het verder consolideren van de opties.

De covoorzitters hebben op 24 juli een aangepaste tekst ('Co-chairs' tool') beschikbaar gesteld. Deze informele tekst moet de basis vormen van verdere onderhandelingen in augustus - september. Met de 'Co-chairs' tool' is getracht een zekere ordening aan te brengen in de in de 'Geneva Text' opgenomen opties. De 'Co-chairs' tool' bestaat uit drie delen:

1. Bepalingen die vanwege hun inhoud/strekking (doel akkoord, algemene verplichtingen, ratificatie, inwerkingtreden) thuis horen in het kernverdrag (Deel I);
2. Bepalingen die vanwege hun doel thuis (implementatie, bepalingen die periodiek aangepast moeten worden) thuis horen in aanvullende COP besluiten (Deel II);
3. Overige bepalingen waarvan nog niet duidelijk is in welke van de twee eerder genoemde categorieën zij thuis horen (Deel III).

Voor de Nederlandse inzet geldt dat de EU lijn, zoals is vastgelegd in Raadsconclusies, position papers en submissions, leidend is. Waar Nederland een specifieke inzet heeft ter aanvulling op die van de EU, is die in deze instructie opgenomen. Nederland zal, indien nodig, deze specifieke inzet inbrengen in het EU coördinatieoverleg.

2. De inzet in kernpuntenAlgemene inzet:

De hoofddoelstelling van het VN Klimaatverdrag ('UNFCCC') is het beperken van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer tot een niveau waarbij gevaarlijke antropogene klimaatverandering wordt voorkomen. Die doelstelling is door de Partijen bij het Klimaatverdrag vertaald in het beperken van de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging tot maximaal 2 graden Celsius. Dat doel kan alleen bereikt worden met een mondiaal regime met participatie van alle landen, met hoge ambitie en voortvarende actie.

De EU lijn:

De primaire inzet van de EU is op het behalen van een nieuw duurzaam klimaatakkoord, bij voorkeur in de vorm van een protocol, dat van toepassing is op alle Partijen. Verder is nodig dat het nieuwe akkoord gericht moet zijn op het behalen van de beneden twee graden doelstelling. Ook dient die twee graden doelstelling nader geoperationaliseerd te worden in mondiale emissiedoelstellingen die fungeren als het kompas van de ambitie van het gezamenlijk handelen van de Partijen. Die doelstellingen moeten ook een duidelijk signaal afgeven richting stakeholders met betrekking tot het verder ontwikkelen van koolstofarme samenlevingen. Naar de mening van de EU moet het nieuwe akkoord dynamisch (inclusief een vijfjarige cyclus), flexibel, duurzaam en

ratificeerbaar zijn. Het akkoord moet het transparant en verantwoordelijk handelen van de Partijen bevorderen, alsook de implementatie en de naleving van de mitigatie verplichtingen.

Aanvullende Nederlandse Inzet:

Voor Nederland is verder van belang dat het akkoord inclusief is en daarmee een zo breed mogelijke participatie van de landen en organisaties bij het VN Klimaatverdrag bevordert, niet bijdraagt aan het vergroten van de kloof tussen arm en rijk, erkenning en ondersteuning biedt voor het belang en de rol van niet-statelijke actoren en bovendien gendergelijkheid en een genderresponsieve aanpak consequent als belangrijke voorwaarden voor effectief beleid benadrukt. Nederland zet ook in op een langetermijndoel voor zowel mitigatie als adaptatie. Klimaatneutraliteit kan volgens Nederland dienen als uitwerking van het tweeградendoel en wat betreft adaptatie kan een klimaatbestendige of weerbare ("resilient") economie en samenleving opgenomen worden als langetermijndoel.

Appreciatie 'Co-chairs' tool:

Nederland beschouwt de tekst als een waardevol hulpmiddel voor de onderhandelingen in augustus/september en richting Parijs. Veel cruciale elementen en Nederlandse prioriteiten, gericht op een toekomstbestendig, dynamisch en flexibel akkoord met brede participatie van landen, komen in ruime mate terug in de opties voor het kernakkoord. De tekst kent ook een aantal tekortkomingen. Deel III wordt in het algemeen gezien als het meest controversiële deel van het stuk. De covoorzitters hebben aangegeven dat hun voorstellen niet vooruitlopen op een definitieve indeling van onderwerpen in het kernakkoord en de COP besluiten. Toch kan worden aangenomen dat het de nodige moeite zal kosten om onderwerpen die in de 'Co-chairs' tool' in deel III zijn ingedeeld naar, vooral, deel I (het kernakkoord) overgeheveld te krijgen.

Een aantal voor de EU, en Nederland, belangrijke onderwerpen, zoals gekwantificeerde langetermijndoel, transparantie, 'accountability', marktmechanismen en monitoring, rapportage en verificatie (MRV), staan thans in deel III van de 'Co-chairs' tool' vermeld. Dit geldt overigens ook voor een aantal thema's die voor de ontwikkelingslanden van groot belang zijn, zoals 'loss and damage', 'response measures', technologie overdracht en het instellen van een aantal nieuwe organen. Nederland ziet ook graag een meer prominente verankering van de rol van niet-statelijke actoren in het akkoord. Dat is nog niet het geval, ook niet in de 'Co-chairs' tool'. Verder is de verwijzing naar gendergelijkheid en een genderresponsieve aanpak van klimaatbeleid ontoereikend. Nederland zet in op vermeldingen hieromtrent in de preambule en in de kerntekst. Ook sluiten veel opties in de tekst elkaar uit. De conclusie is dan ook dat de onderhandelingen nog een lange weg te gaan hebben voor een akkoord binnen handbereik is.

3. Krachtenveld

EU:

De EU en haar lidstaten zijn eensgezind in hun streven om in Parijs te komen tot een nieuw, duurzaam en flexibel klimaatakkoord gericht op het behalen van de tweeградendoelstelling vanaf 2050. Een definitief standpunt over de juridisch vorm van dit akkoord is er voornog niet. Een aantal lidstaten, [redacted] zet in op een meer flexibele vorm waarbij met name INDC's in een aparte annex kunnen worden opgenomen. Daartegenover staan ondermeer [redacted] die nu reeds inzetten op een protocol als eindresultaat. Een definitief standpunt hieromtrent wordt mogelijk tijdens de Milieuraad van 18 september genomen. Ook op het voor NL belangrijke punt van niet-statelijke actoren is niet een eenduidige lijn waar te nemen. De Unie en haar lidstaten erkennen allen het belang van het betrekken van lagere overheden en niet-statelijke actoren bij de implementatie van het nieuwe akkoord. Men is het echter niet eens over de manier waarop die rol in het akkoord vastgelegd moet worden. Een vergelijkbaar verschil van inzicht speelt zich af rond het onderwerp gendergelijkheid.

NL zet in op het behoud van gender in de preambule, sectie C "General/Objective" en, indien mogelijk, ook in de andere delen van het akkoord. Dit staat haaks op de EU-inzet die er op gericht is om sectie C zo kort mogelijk te maken en alle cross-cutting issues bij elkaar te nemen.

Internationaal:

Het voornaamste obstakel voor de totstandkoming van een nieuw klimaatakkoord waar alle landen aan meedoen blijft de huidige differentiatie, het strikte onderscheid dat in het Klimaatverdrag en in het Kyoto-protocol wordt gemaakt tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Zolang die scheiding (de "firewall") gehandhaafd blijft, zal een mondiaal akkoord met brede participatie niet mogelijk zijn. Het vinden van een oplossing wordt ernstig bemoeilijkt omdat

Ook financiering levert de nodige fricties op. Ontwikkelingslanden dringen aan op het vastleggen van een 'opstapelingpad' voor klimaatfinanciering pre-2020 naar de In Kopenhagen (COP15, 2009) toegezegde USD 100 miljard. Ontwikkelde landen willen zich niet committeren aan dergelijke verplichtingen. Voor de periode na 2020 richt de discussie zich op de vraag of er nieuwe kwantitatieve doelstellingen moeten worden vastgelegd en wie daaraan zou moeten bijdragen. Positief is, dat bij informele consultaties is gebleken dat op bepaalde fundamentele onderdelen Partijen reeds dichterbij elkaar toekomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vijfjaarlijkse herzieningscyclus. Buiten de onderhandelingen om hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die een positief effect op de onderhandelingen kunnen hebben. Verschillende religieuze leiders en groeperingen hebben hun volgelingen opgeroepen een actieve bijdrage te leveren aan een positieve uitkomst in Parijs. Allen erkennen de wetenschappelijke onderbouwing van de klimaatproblematiek en dat menselijk handelen daar in belangrijke mate mede debet aan is. Ook vanuit het bedrijfsleven klinkt de oproep op te komen tot een akkoord in Parijs steeds luider.

4. Werkstroom 1: 2015 Akkoord

4.1 Mitigatie

De Partijen bij het Klimaatverdrag hebben eerder met elkaar afgesproken dat de opwarming van de aarde beperkt moet blijven tot maximaal gemiddeld 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Hiervoor zou de piek van de emissies van broeikasgassen rond 2020 moeten liggen en de emissies daarna moeten worden teruggebracht tot ongeveer het huidige niveau, in 2030, en worden gehalveerd in 2050 ten opzichte van 1990. Volgens de laatste inzichten van het IPCC dienen de (netto) emissies van broeikasgassen voor het einde van deze eeuw tot rond of beneden nul te worden teruggebracht voor het bereiken van de tweegraden doelstelling.

De EU lijn:

De EU wil graag dat de beneden 2 gradendoelstelling wordt opgenomen in het nieuwe klimaat akkoord en wordt aangevuld met een vertaling naar mondiale emissiedoelstellingen van ten minste 50% reductie in 2050 (t.o.v. 1990) en een verdere reductie tot rond of beneden nul aan het einde van deze eeuw. Onder het nieuwe akkoord dienen alle landen de verplichting op zich te nemen tot het hebben, houden en nakomen van (onconditionele) internationaal juridisch bindende mitigatiebijdragen, waarvan het ambitieniveau naar vorm en stringentie in de loop van de tijd dient toe te nemen en uiteindelijk resulteert in economiebrede emissie(reductie)doelstellingen. Daarbij moet het voor landen mogelijk zijn om hun ambitie gezamenlijk te formuleren en te implementeren (zoals de EU lidstaten). De aangegeven verplichtingen van landen dienen in een gezamenlijke annex bij het nieuwe verdrag te worden vastgelegd. Daarnaast dient het nieuwe verdrag te voorzien in een ambitiecyclus waarbij elke 5 jaar een evaluatie plaatsvindt van het gewenste gezamenlijke ambitieniveau en ook elke 5 jaar alle landen hun mitigatiebijdragen opnieuw bezien en zo nodig nieuwe bijdragen formuleren of bestaande bijdragen eventueel aanscherpen. Het verdrag dient alle sectoren en BKGs te omvatten en dus ook de emissies van internationale lucht- en scheepvaart te adresseren. Ten slotte dient het verdrag de principes te

omvatten voor de uitwerking van rekenregels voor het nakoming van afspraken en de mogelijkheid creëren van het gebruik van marktmechanismen.

Aanvullende Instructie Nederlandse delegatie:

Nederland wil graag dat in het algemene (visie) deel van nieuwe verdrag het streven naar klimaatneutraliteit (naast klimaatweerbaarheid) wordt opgenomen als kompas voor de ambitie van het handelen van zowel Partijen and niet-statelijke actoren. Nederland geeft prioriteit aan brede participatie boven de juridisch bindendheid van mitigatiebijdragen en staat daarom open voor opties waarbij de bijdragen van landen niet in een internationaal juridisch bindende annex bij het verdrag, maar in nationale schema's of een UNFCCC register worden vastgelegd, te meer deze alternatieven flexibele aanpassing van de bijdragen van landen eenvoudiger maken.

4.2 Adaptatie

De EU lijn:

De EU neemt adaptatie graag op als centraal onderdeel van het nieuwe akkoord, mede omdat dit voor andere partijen belangrijk is. De EU zet in op het erkennen van de inspanningen van landen wat betreft adaptatie en heeft zelf middels een submittie haar "adaptation undertakings" ingediend bij het secretariaat. De EU wil voorkomen dat in het akkoord een langetermijndoel opgenomen wordt dat mitigatie-inspanningen direct relateert aan adaptatiefinanciering, maar is wel voor een adaptatiedoel dat zich richt op klimaatbestendige en duurzame ontwikkeling. Samenwerking op adaptatie kan door het nieuwe akkoord verder gestimuleerd worden. Het nieuwe akkoord moet daartoe voortbouwen op de huidige adaptatiearchitectuur, waaronder het Nationale Adaptatie Planningsproces en het Adaptatie Comité, zonder onnodig nieuwe instituties te creëren. Het Loss and Damage Executive Committee kan ook meegenomen worden na 2020, maar het moet in het nieuwe akkoord geen derde pilaar worden en moet niet verder gaan dan de huidige afspraken.

Aanvullende Instructie Nederlandse delegatie:

Nederland staat een actieve en open houding van de EU wat betreft adaptatie voor. [REDACTED]
Nederland legt extra nadruk op het toewerken naar een klimaatbestendige wereld door langetermijnbeleid met gedegen risicoanalyse en goede monitoring en evaluatie. In het nieuwe akkoord kan hiervoor dus meer aandacht zijn. Ook legt Nederland nadruk op capaciteitsopbouw en good governance – dat adaptatie niet overal van de grond komt ligt vaak daaraan in plaats van gebrek aan technologie of financiering.

4.3 Financiering

De EU lijn:

1) Stimuleren van economische transitie – prikkels en tools

Zetten van juiste prijsprikkels

In de ADP moet klimaatfinanciering worden gezien als een middel om economische transitie te bewerkstelligen en zo bij te dragen aan de 2 graden doelstelling. Dit leidt tot een klimaatbestendige wereldeconomie. Een dergelijke transitie moet primair door marktpartijen worden gedragen. Op mondiaal niveau moet de nadruk daarom liggen op het overeenkomen van afspraken over het beprijzen van koolstof en het verlagen van subsidies op het gebruik van fossiele brandstoffen. Zulke afspraken leiden tot prijsprikkels die koolstofarme investeringen stimuleren in alle landen. Het 'framework for various approaches' en het Initiatief 'market readiness' van de Wereldbank kunnen hierbij als opstap dienen.

Stimuleren van enabling environments

Ontwikkelingslanden kunnen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de opschaling van klimaatfinanciering door de juiste condities te scheppen voor het effectief aantrekken en besteden

van klimaatfinanciering. Een cruciaal onderdeel hiervan is het verlagen van subsidies op fossiele brandstoffen die leiden tot een heroriëntatie van investerings- en consumptiepatronen.

2) Doorbreken van firewall – dynamische interpretatie CBDR-RC

Alle landen die daartoe in staat zijn moeten aan klimaatfinanciering en uitstootvermindering bijdragen naar rato van capaciteit en aandeel in het klimaatprobleem. Ook welke landen in aanmerking komen voor financiering moet veranderen op basis een dynamische ontwikkeling van CBDR-RC. Dit moet worden verankerd in het nieuwe akkoord.

3) Besteden van (publieke) middelen op een kosteneffectieve manier

Focus op LDC's

Vooraf lage middeninkomenslanden en zeer arme landen komen wat de EU betreft in aanmerking voor publieke klimaatfinanciering. Deze landen worden namelijk relatief hard getroffen door de effecten van klimaatverandering en de kosten van de transitie naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie kunnen zij niet zelf dragen.

Efficiënte (multilaterale) klimaatfinancieringsarchitectuur

Nederland zet zich – net als de EU – in voor een coherente en toekomstgerichte klimaatfinancieringsarchitectuur. Het huidige financiële mechanisme moet in het nieuwe akkoord niet uitgebreider worden. Nederland bewaakt daarbij dat de onafhankelijkheid van het GCF, de GEF, LDCF/SCCF en het AF gewaarborgd blijft.

4) Mobiliseren van nieuwe financieringsbronnen

Betrokkenheid private sector

Gezien de schaarste aan publieke middelen en de grote onzekerheid rondom de totstandkoming van de innovatieve stromen is het mobiliseren van private sector financiering van cruciaal belang. Klimaatrelevante investeringen van marktpartijen moeten erkend worden en inzichtelijk gemaakt.

Innovatieve financiering

De vorm waarmee klimaatfinanciering wordt uitgegeven zal verbreed moeten worden van het voornamelijk verstrekken van schenkingen en concessionele leningen naar ook het gebruiken van innovatieve instrumenten voor het mobiliseren van privaat kapitaal (bijv. door risicogaranties op kostendekkende basis), binnen de mogelijkheden van de bestaande begrotingsregels.

5) Hoogte van bijdragen en opschaling

De EU ziet in de onderhandelingen geen grond voor- en zal zich verzetten tegen nieuwe (tussen) doelen pre-2020 (kwalitatieve of kwantitatieve niveaus) voor klimaatfinanciering. In de EU-interpretatie van de tekst van Warschau behouden partijen namelijk het recht om zelf hun opschalingsspaden en -doelen in te vullen. Daarbij zijn zij zowel voor als na 2020 niet gebonden aan een ratio publiek-privaat, noch aan voorafgestelde 'levels'.

De EU is van mening dat de 'Strategies and Approaches' die door landen worden ingediend voldoende informatie bevatten over hoeveel klimaatfinanciering in de toekomst geformuleerd gaat worden.

Aanvullende instructie Nederlandse delegatie:

Gender

Klimaatbeleid wordt effectiever door de integratie van gendergelijkheid. Daarom maakt Nederland zich ook sterk voor de integratie van gendergelijkheid en de specifieke belangen van vrouwen in de financiële architectuur (met name GEF, GCF en de CIFs).

Koolstofbeprijzing

Het belangrijkste doel van koolstofbeprijzing is mitigatie. Het zetten van de juiste prijsprikkels zorgt ervoor de investerings- en consumptiepatronen verschuiven richting duurzamere alternatieven. Nederland wil vermijden dat de voornaamste functie van (koolstof)belastingen en heffingen het genereren van internationale klimaatfinanciering is. In beginsel kan Nederland het oormerken van middelen slechts overwegen als hoge uitzondering en indien strikt noodzakelijk voor een mondiaal effectief en efficiënt akkoord.

Tussentijdse doelen

NL is net als de EU geen voorstander van voorafgestelde klimaatfinancieringsdoelen. [redacted]

Opschaling

Wij behouden ons het recht voor om onze opschalingsspaden en post-2020 klimaatfinanciering zelf in te vullen. In eerste instantie leggen wij nadruk op partnerschappen en publieke acties om gemobiliseerde private financiering te meten en vergroten. Uitgedragen kan worden dat er serieus gewerkt wordt aan een opschalingpad, met de kanttekening dat dit opschalingpad afhankelijk is van de budgettaire inpasbaarheid, de mogelijkheden om middelen effectief te besteden, de mondiale inzet en de inzet van andere EU lidstaten.

4.4 Marktmechanismen

De EU lijn:

De EU zet in op bepalingen in het nieuwe akkoord die:

- het internationale gebruik van mitigatie resultaten ("mitigation outcomes") faciliteren;
- kosteneffectieve mitigatie inspanningen ondersteunen;
- bijdragen aan het verhogen van de ambitie;
- mogelijkheden bieden voor een veilige en duurzame ontwikkeling.

Daarnaast ziet de EU graag twee bepalingen in het nieuwe akkoord opgenomen:

- Een bepaling die het gebruik/de inbreng van mitigatie resultaten in andere landen ten gunste van het eigen mitigatie commitment toestaat.

- Een bepaling die als grondslag dient voor een of meerdere (markt) mechanismen die certificering via de UNFCCC toestaat, alsook het gebruik van de mitigatie uitkomsten door landen op vrijwillige basis. Voor het gebruik van de mitigatie resultaten dienen speciale regels en criteria ontwikkeld te worden die het verhogen van het ambitieniveau van het ontvangende land bevorderen.

De bepalingen in het nieuwe akkoord moeten verenigbaar zijn met alle typen commitments zoals vastgelegd in de NDC's, de gevolgen van potentieel "hot air" minimaliseren en de kwaliteit van de mitigatie uitkomsten garanderen. Ook dient het regime ervoor te zorgen dat de integriteit en de ambitie van het nieuwe akkoord behouden blijven.

Aanvullende instructie Nederlandse delegatie:

Nederland onderkent het belang van marktmechanismen als onderdeel van het nieuwe akkoord. Nederland blijft de EU inzet op het gebruik van marktmechanismen onder het nieuwe akkoord onverminderd steunen en uitdragen. In dat verband ziet Nederland dan ook graag een duidelijke verwijzing ('enabling clause') in het akkoord naar het gebruik van marktmechanismen. Die verwijzing ontbreekt vooralsnog in de 'Co-chairs' tool'.

5. Werkstroom 2: pre-2020 mitigatie ambitie

In Lima (COP20, 2014) is door partijen afgesproken om de verkenning van opties voor verhoging van de mitigatieambitie pre-2020 onder werkstroom 2 van de ADP voort te zetten tot 2020. In Parijs moeten nadere afspraken worden gemaakt over de vormgeving van dit proces. Van de kant van de ontwikkelingslanden wordt getracht de reikwijdte van werkstroom 2 te verbreden naar actie voor implementatie van afspraken op alle terreinen en een verkenning van opties voor versterking van adaptatie. Door de ADP covoorzitters is een nieuw concept besluittekst voor WS2 voorgelegd.

De EU lijn:

De inzet van de EU ten aanzien van pre-2020 mitigatieambitie is om te komen tot een COP besluit in Parijs dat voorziet in een betere organisatie van de technische verkenning van mitigatieopties en een meer formele koppeling daarvan met enerzijds een beleidsdialoog op politiek niveau, waarbij ook niet-statelijke actoren worden betrokken (beleidsspoor), en anderzijds een betere ondersteuning van met name ontwikkelingslanden bij de implementatie van de geïdentificeerde mitigatieopties (actiespoor). Versterking van het actiespoor zou met name moeten plaatsvinden via een betere inzet van UNFCCC instituties zoals de CTCN en externe expert organisaties en niet via de start van een nieuw actieprogramma zoals wordt bepleit door de G77. Daarnaast is een koppeling nodig van de politieke bespreking van de technische opties en de continuering van de Lima-Paris Action Agenda. Zowel de beleidsdialoog op politiek niveau als de voortzetting van de LPAA zouden niet afhankelijk moeten zijn van de bereidheid van toekomstige COP voorzitters. De EU staat open voor een vergelijkbaar technisch proces voor adaptatie, maar onder bestaande adaptatie agendapunten. De EU onderkent het belang van de implementatie van bestaande afspraken tot 2020, maar ziet geen noodzaak voor het opzetten van nieuwe processen daarvoor. De nieuw concept besluittekst van de ADP voorzitters is voor de EU een acceptabel startpunt voor de verdere onderhandelingen.

Aanvullende instructie Nederlandse delegatie:

Voor NL is met name de toegang van niet-statelijke actoren aan de beleidsdialoog op politiek niveau van belang en voorzetting van de LPAA omdat daar de bijdrage en het belang van de bijdragen van niet-statelijke actoren kan worden getoond.